

DOCUMENTOS DE EDUCACIÓN SUPERIOR

“La regulación de la Educación Superior Privada en Uruguay: análisis y discusión del Decreto 104/14”

Presentación

Mabel Dávila¹

El presente espacio tiene como objetivo discutir, desde diferentes posiciones, el recientemente aprobado Decreto 104/14 que regula la Educación Superior Privada en Uruguay. Éste modifica, a su vez, el Decreto 308/95 vigente desde hace 19 años que reglamentaba la ley 15.661. Para este debate fueron invitados a participar representantes de las distintas partes involucradas: el Estado a través del Ministerio de Educación, las Universidades Privadas y la estatal Universidad de la República, también involucrada en la presente regulación.

Cabe aclarar que la actual reforma se inscribe en un escenario dual. No existe una ley que reglamente el conjunto de la educación superior uruguaya, sino que rige una reglamentación – el Decreto 104 - que establece la regulación de la educación superior privada, mientras las universidades estatales -la Universidad de la República y la recientemente creada Universidad Tecnológica- se autogobiernan de acuerdo al principio de autonomía que les garantizan sus respectivas leyes orgánicas.

Esta dualidad, por otra parte, también se expresa en materia de evaluación de la calidad, tema que aborda y trata de resolver parcialmente el Decreto 104/14 para las instituciones superiores privadas, en la medida que desde hace algunos años existe un proyecto de ley para la creación de una agencia de evaluación y acreditación de la calidad, pero que no ha logrado aún los acuerdos necesarios para su aprobación parlamentaria.

A continuación, se presentan las opiniones de distintos actores que desde diversos puntos de vista discuten, en el marco del actual Decreto, sobre dos ejes: la regulación del sistema y la evaluación de su calidad.

¹ Magister en Ciencias Sociales con Orientación en Educación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ingeniera Agrónoma. Estudios de Doctorado en Ciencia Política en la Universidad Nacional de San Martín. Miembro del Centro de Altos Estudios en Educación de la Universidad Abierta Interamericana. Profesora de grado y posgrado en universidades nacionales y extranjeras. Investigadora Asociada del Sistema Nacional de Investigadores (Uruguay). Consultora de distintos organismos nacionales e internacionales. Autora y coautora de varias publicaciones sobre la educación superior

Hacia una cultura de la evaluación

*Álvaro Díaz Maynard*¹

I- Algunas precisiones previas

Quien escribe estas líneas es un ferviente defensor de la enseñanza pública, laica, gratuita, autónoma, cogobernada y de alta calidad, pero contrario al monopolio de la enseñanza por el Estado.

Desde hace seis años, integra la llamada Comisión Ad-hoc, que cumple en Uruguay la función de Acreditación de la enseñanza universitaria y desde hace más de dos años preside el Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada (CCETP).

A partir de este trabajo conjunto con académicos propuestos por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), las Universidades Privadas y la Universidad de la República, que en el caso del CCETP agrega un integrante propuesto por la Administración Nacional de Enseñanza Pública (ANEP), se han obtenido muy valiosas experiencias.

Desde de mayo de 2012, en este nuevo período de actividad del CCETP, la presidencia del Consejo, el conjunto de sus integrantes y el Área de Educación Superior (AES), procuraron imprimirle a la modalidad del trabajo del CCETP algunas características, acordes con los fines del organismo y con la expresa solicitud del Sr. Ministro Ricardo Ehrlich.

En primer lugar, generar un clima de recíproca confianza en el trabajo del Consejo, mediante la participación abierta de todos sus integrantes, el análisis sereno y fundamentado de las propuestas y un cuidadoso respeto por el inevitable disenso en la discusión de resoluciones y dictámenes.

En segundo lugar, acelerar el trámite de las nuevas propuestas, y resolver algunas que provenían de larga data, de modo de acotar, siempre que posible, los plazos de resolución, eliminando trámites burocráticos.

En tercer lugar, elaborar documentos que complementaran las normas establecidas en el Decreto 308/995, de forma de facilitar la tarea de las instituciones, de los evaluadores y del propio Consejo, a la vez de actualizar dichas normas, lo cual culminó con el análisis, discusión y elaboración del nuevo Decreto 104/014, hoy aprobado oficialmente por el Poder Ejecutivo.

¹ Ingeniero Agrónomo. Presidente del Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada. Integrante de la Comisión Ad-hoc de Acreditación de Uruguay. Fue Presidente de la Asamblea General del Claustro de la Universidad de la República; Presidente de la Comisión Sectorial de Acreditación de la Universidad de la República; Director del Programa de Conservación de la Biodiversidad y Desarrollo Sustentable en los Humedales del Este (PROBIDES), Rocha, Uruguay; Decano de la Facultad de Agronomía, Universidad de la República; Uruguay; Jefe de Proyecto Food Agricultural Organization (FAO) 81/014. Especialista en Investigación Agrícola de la Secretaría de Recursos Naturales de Honduras FAO/Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA); Profesor de Genética y Mejoramiento Vegetal de la Facultad de Agronomía de la Universidad Nacional de La Pampa; República Argentina; Técnico de la Sección Forrajes de la Estación Experimental de Paraná, INTA, República Argentina; Profesor Titular de Fitotecnia de la Facultad de Agronomía de la Universidad de la República; Montevideo, Uruguay; Director de la Estación Experimental "Dr. Mario A. Cassinoni" de la Facultad de Agronomía, Paysandú; Uruguay. Ha publicado diversos trabajos en temas de educación y de conservación ambiental y ha realizado varias consultorías y actividades de acreditación universitaria

En cuarto lugar, propiciar el diálogo directo entre el Consejo en pleno o sus comisiones, con los responsables académicos de las instituciones, sustituyendo así, cuando se consideró necesario, la comunicación mediante expedientes por un intercambio de opiniones cara a cara.

A mi juicio, la discusión, elaboración y aprobación del nuevo Decreto, sólo fue posible una vez que se consiguió establecer la modalidad de trabajo antes mencionada es decir, una atmósfera transparente, abierta, participativa y respetuosa, de recíproca confianza.

Cabe agregar, que el mundo académico del país ha ido procesando, madurando y estableciendo una cultura de la evaluación, que abarca tanto al sector de la enseñanza pública como de la privada; para lograrlo ha sido fundamental la tarea de la Comisión Ad-hoc, de Acreditación.

Corresponde señalar, que esa Comisión, integrada por dos universitarios propuestos por el MEC, dos por la Universidad de la República y uno por el Consejo de Rectores de las Universidades Privadas, en seis años de trabajo, no registró ni una sola resolución producto de la votación, todas fueron aprobadas por el acuerdo unánime de sus integrantes.

Predominó pues la preocupación por mejorar la calidad de la enseñanza superior del país y se fue formando, durante el trabajo conjunto, una concepción nacional de la evaluación.

Esa experiencia, ha influido muy positivamente en el funcionamiento del CCETP.

II- El proceso de elaboración del nuevo Decreto

En mayo de 2012, una vez iniciada la labor de este nuevo período de trabajo del CCETP, se evidenciaron algunas carencias del Decreto vigente 308/995, que sin duda cumplió un rol muy importante desde 1995, pero debía ser objeto de modificaciones y, sobre todo, era necesario actualizarlo.

En noviembre de 2012, se planteó el tema en el seno del CCETP, por medio de un primer borrador de informe que marcaba artículos y puntos que se consideraba se debían revisar o agregar en el Decreto vigente. Luego de algunas dudas sobre el procedimiento, en febrero de 2013 se resolvió formar una Comisión integrada por consejeros de distinto origen institucional y por el AES.

Esta comisión trabajó arduamente y presentó sucesivas propuestas de agregados y modificaciones que, en cada caso, fueron analizadas y discutidas en el plenario del Consejo, artículo por artículo. En total, el tema fue estudiado en el transcurso de 16 sesiones, tres en 2012 y trece en 2013. Finalmente el 18 de junio de 2013 se dio por culminada la labor del Consejo y se redactó el Dictamen, por el cual se elevaba la propuesta al Sr. Ministro para su consideración.

Sobre esa primera propuesta de un nuevo Decreto, los dos consejeros pertenecientes al sector de la enseñanza privada plantearon su desacuerdo con los Artículos 6 y 28, ambos referentes a los plazos de presentación de las nuevas propuestas y de la administración para resolverlas. Uno de ellos, a partir de esa discrepancia, tampoco votó el resto de las modificaciones, a pesar de reconocer en su fundamentación de voto estar de acuerdo con casi todas ellas, mientras que, el otro consejero del mismo sector, sólo no acompañó los dos artículos mencionados. Por tal razón, de los trece artículos nuevos o modificados, en el total de ocho consejeros, once contaron con siete votos afirmativos y los artículos 6 y 28, solo obtuvieron seis votos.

Posteriormente a esta primera etapa, junto al Director de Enseñanza y al Responsable del AES del MEC, mantuvimos reuniones con el Consejo de Rectores de las Universidades Privadas y con el Rector de la Universidad de la República.

Fueron de particular relevancia las tres reuniones con el Consejo de Rectores de la enseñanza privada, en razón de las objeciones ya planteadas en el CCETP y de algunas otras inquietudes

expresadas por los Rectores. Dentro de un clima muy positivo, se revisaron los artículos 6 y 28, y se llegó a un consenso sobre un nuevo texto para esas propuestas, así como para algunos agregados menos gravitantes.

III- Los agregados y modificaciones más importantes

No presentaré la lista completa de los cambios aprobados, pues sé que el Director de Educación, Luis Garibaldi, lo establece con toda claridad en su contribución para esta Revista.

Creo que vale la pena resaltar algunos de ellos, en la medida que introducen nuevos conceptos o que resuelven problemas planteados con mucho énfasis por las instituciones privadas.

1- Artículo 6, Plazos

Se modifica el plazo de presentación de las nuevas carreras, que será ahora de 6 meses antes de su inicio y no dentro del plazo de 6 meses luego del inicio. Pero a su vez, el mismo artículo establece que si la autoridad no se expide luego de transcurrido un año o más desde el inicio de la carrera, los estudiantes que comenzaron la misma podrán completarla y obtener sus títulos. Esta fórmula favorece al CCETP, al MEC, a las instituciones proponentes y, sobre todo, a los estudiantes. Evita conflictos frecuentes y situaciones enojosas de grupos de estudiantes que habiendo iniciado una carrera podían quedar en una situación incierta de difícil solución. Por otra parte, en la medida que el CCETP ha acortado mucho el tiempo de resolución de las nuevas propuestas, podrán cumplirse los plazos establecidos para que se expida la administración.

2- Artículos 15 y 21, Posgrados

Se establecen requisitos exigidos para el personal docente y tutores de tesis, de acuerdo al grado y a los distintos niveles de posgrado (Art.15).

Se complementan las características de los diferentes niveles de posgrado y se introducen los conceptos de Maestrías Académicas y Maestrías Profesionales, con sus correspondientes definiciones. (Art.21).

La revisión y actualización de definiciones y requisitos en los posgrados, constituía una necesidad impostergable, pues la mayoría de las propuestas que hoy llegan al CCETP, corresponden a posgrados.

3- Art. 14, Modalidades no presenciales

Se introduce un nuevo artículo sobre esta modalidad educativa a distancia, semi - presencial o equivalente, que no era mencionada en el anterior Decreto.

Es evidente que con frecuencia creciente las universidades ofrecen carreras o parte de las mismas en modalidad virtual. Incluso no cabe duda que, en un plazo breve, deberemos complementar los alcances de este artículo 14.

4- Art. 22. Niveles y Títulos terciarios no universitarios

Se introduce el concepto de Nivel para estos títulos terciarios, otorgando de acuerdo al carácter de su formación y a la duración de la carrera, el nivel I, II o III.

En el anverso o reverso de los títulos constará a que nivel corresponde el título expedido.

Existe hoy una cierta confusión sobre las denominaciones de los títulos terciarios, con este artículo se intenta introducir orientaciones y orden en el mercado laboral respecto a los mismos.

5- Art. 17. Actualización de información

Se facilita la actualización de información de las instituciones, incrementando los plazos requeridos para dicha actualización. Incluye, en el caso de las instituciones reconocidas como universidades o institutos universitarios con más de 20 años de antigüedad, llevar el plazo de información de tres a cinco años.

IV- Los pasos siguientes

El nuevo Decreto, 104/014, ha significado un paso muy importante para mejorar el sistema de reconocimiento de la enseñanza terciaria privada, universitaria o no; por los avances en mejorar, actualizar y agregar nuevas disposiciones, pero también porque se ha conseguido un alto grado de consenso de las instituciones públicas y privadas entre sí y con la administración central que rige el sistema.

Si vemos este nuevo Decreto como una etapa cumplida de un proceso normativo en marcha, se ha abierto un camino por el cual debemos transitar para mejorar aun más estas disposiciones y culminar en una nueva ley, que recoja y amplíe las experiencias positivas hasta ahora recorridas.

En paralelo, tendremos también que acordar entre todos, una ley que establezca una institución de Acreditación de la enseñanza universitaria, que nos permita salir del poco decoroso sitio de ser el único país de Sudamérica que carece de esa normativa legal.

Montevideo, setiembre 2014

Comentarios sobre el decreto 104/2014

Julio Fernández¹

1. Antecedentes y entorno

La República Oriental del Uruguay es un caso especial en la región, pues carece de un marco legal para el conjunto de su Educación Superior que defina elementos como tipologías institucionales, niveles, características de los títulos, o mecanismos de aseguramiento de calidad a nivel de todo el sistema.

La actual Ley de Educación (18.437) tiene solamente definiciones generales en cuanto a la educación terciaria, y se concentra en la coordinación del sistema de instituciones públicas. En cuanto a la educación terciaria privada, dicha ley se limita a una referencia a la ley 15.661 y sus decretos reglamentarios. A su vez, dicha ley 15.661 (del 29/10/1984) simplemente establece un registro de títulos para las universidades privadas, y señala que sus títulos tendrán igual efecto legal que los de la Universidad de la República, una vez registrados.

La escueta ley 15.661 fue reglamentada recién en 1995, mediante el decreto 308/995, producido luego de un intenso diálogo entre el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), la Universidad de la República, la Universidad Católica y ORT. Este decreto estableció una serie de definiciones y procesos que permitieron la presentación, evaluación y reconocimiento de instituciones universitarias privadas y de sus carreras.

El decreto 308/995 fue recusado por la Universidad de la República (UdelaR), que reclamaba la potestad de control sobre las instituciones privadas. Esta recusación fue rechazada por sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en 1998.

El subsistema público está integrado por dos universidades, la Universidad de la República (fundada en 1849, actual ley orgánica 12.549) y la Universidad Tecnológica (creada en diciembre 2012 por ley 19.043), a las que se debe agregar el sistema de formación docente y de formación terciaria tecnológica (dependiente de la Administración Nacional de Educación Pública, ANEP), los institutos de formación especializada de las Fuerzas Armadas y la Policía, entre otras instituciones. Actualmente se está tratando un proyecto de creación de la Universidad de la Educación, que absorbería la formación docente que hoy se realiza en un área de ANEP.

El subsistema privado está integrado por cuatro universidades, que listamos por antigüedad de reconocimiento: Universidad Católica (1984), Universidad ORT Uruguay (1996), Universidad de Montevideo y Universidad de la Empresa (1998), junto con 12 institutos universitarios que se dedican a campos de conocimiento más restringidos. La Universidad Católica fue autorizada por el decreto 343/984, mientras que las otras instituciones fueron reconocidas en el marco establecido por el decreto 308/995. Las universidades privadas integran el Consejo de Rectores, organización que tiene una presidencia rotativa y se relaciona con el MEC.

En 2006, el MEC creó un grupo de trabajo, integrado por representantes de Universidad de la República y las universidades privadas, con el objetivo de definir un proyecto de ley para la creación

¹ Decano de Desarrollo Académico en Universidad ORT Uruguay desde 1995. Integra actualmente la Comisión Ad Hoc uruguaya, a cargo de la acreditación universitaria según el sistema ARCU-SUR (Mercosur). Ha actuado como evaluador de carreras o instituciones universitarias en Chile, Argentina y Brasil. Posee los títulos de Ingeniero Químico (Universidad de la República) y Master of Science (M.I.T.). Es miembro titular de la Academia Nacional de Ingeniería del Uruguay, e integró el CONICYT durante dos periodos.

de una Agencia de Acreditación. El grupo de trabajo llegó a acuerdos en numerosos aspectos, y dejó constancia de las diferentes posiciones en otros. El proyecto de ley que finalmente produjo el MEC en 2009 recogió los consensos y tomó posición sobre las discrepancias (en general, en contra de las posiciones sugeridas por el sector privado). Este proyecto incluía las definiciones y los procesos de reconocimiento regidos por el decreto 308/995, y agregaba otros nuevos para la acreditación.

Las definiciones tomadas por el MEC en el proyecto no recogieron los consensos imprescindibles; el proyecto resultó políticamente inviable, y no llegó a ser considerado por el Poder Legislativo.

Sin embargo, muchos de los acuerdos alcanzados en el grupo de trabajo se recogieron en el nuevo decreto 104/014, que representa una revisión y ajuste de los mecanismos establecidos en el 308/995. Debe destacarse que este nuevo decreto fue producido luego de una profunda discusión e intercambio de ideas entre el MEC y las universidades privadas.

Simultáneamente con el decreto 104/014, el MEC presentó un nuevo proyecto de ley para la creación de una Agencia Nacional de Acreditación, basado en el proyecto de 2009, al que se recortaron los elementos regulatorios de reconocimiento, incluidos ahora en el nuevo decreto.

Otro elemento de entorno que debe ser considerado en el análisis es el funcionamiento desde 1999 de sucesivas Comisiones para la acreditación regional Mercosur (MEXA y ARCU-SUR), cuyo trabajo contribuyó a la difusión de los conceptos de evaluación y acreditación, así como a la creación de contactos fluidos a nivel institucional, técnico y político entre los diversos actores del sistema de educación superior.

2. Modificaciones y permanencias en el nuevo decreto

El decreto 308/995 creó un órgano asesor del MEC, el Consejo Consultivo para la Educación Terciaria Privada (CCETP), en el ámbito de la Dirección de Educación de dicho Ministerio. El CCETP está integrado por dos representantes del MEC, tres de UdelaR, uno de ANEP y dos de las instituciones privadas. Dictamina sobre el reconocimiento de instituciones y carreras, pero la resolución final con efecto legal es producida por el Ministerio de Educación. El CCETP, así como su integración y modalidad de funcionamiento, se mantienen en el nuevo decreto. También se mantiene el alcance de los procesos regulados, que incluye la autorización institucional y el reconocimiento de nivel de carreras, junto a un mecanismo de seguimiento basado en la información periódica (que tiene leves modificaciones).

Los principales cambios introducidos se refieren a cuatro aspectos: plazos para la presentación, requisitos para las carreras, control de sedes, y previsiones sobre la educación a distancia.

En primer lugar, se destaca la modificación de los plazos (art. 6). Los proyectos de nuevas carreras se deben presentar ahora seis meses antes del inicio de su dictado. Anteriormente, se permitía el inicio de nuevas carreras de instituciones reconocidas, siempre que se presentara la propuesta seis meses después de iniciar cursos. Además, se establece una revisión formal de la propuesta por parte de la Dirección de Educación, previo al análisis del CCETP, recogiendo la práctica ya establecida por el MEC.

En segundo lugar, los requisitos para las carreras (art. 21) han sufrido también modificaciones: se eleva la carga horaria mínima para las licenciaturas (a 2200 horas), se definen dos tipos de Maestría (académica y profesional) con requisitos diferenciados, se establecen cargas horarias mínimas para el nivel de Especialización (300 horas) y Maestría (500 horas). También se elevan considerablemente las exigencias sobre los planteles docentes (art. 15), en especial para postgrado.

En tercer lugar, aparece en este decreto un control sobre las sedes (art. 7), elemento anteriormente no previsto. Las carreras se reconocen ahora para un conjunto específico de sedes, y la creación de nuevas sedes está sujeta a un proceso de reconocimiento previo.

Como cuarto aspecto destacable, el decreto introduce previsiones para la educación a distancia (art. 14), estableciendo su equivalencia en principio con la modalidad presencial, e indicando los elementos a considerar para su reconocimiento.

El decreto introduce también algunos elementos de flexibilización para la admisión a la educación superior y la reválida de créditos. Finalmente, explicita (por primera vez en el sistema uruguayo) elementos de autonomía para las instituciones reconocidas, en su art. 11.

3. Conclusiones

El decreto 104/014 es una puesta al día del marco regulatorio, que eleva los niveles de exigencia para las instituciones privadas. En este sentido, se trata en principio de una contribución a la mejora de calidad del sistema.

Desde el punto de vista de las instituciones privadas, se destacan algunos elementos negativos del nuevo decreto: mayor rigidez para los plazos de presentación de carreras, integración del CCETP con un peso excesivo del subsistema público, y la oportunidad perdida de conceder gradualmente una mayor autonomía operativa a las instituciones con mayor grado de consolidación, en aspectos tales como las modificaciones a los planes de estudio.

Sin embargo, el diálogo abierto y franco entre el MEC, UdelaR y el Consejo de Rectores que precedió al decreto se debe considerar un elemento muy positivo. Los mismos actores tienen por delante nuevos e importantes desafíos para consolidar el aseguramiento de la calidad, abarcando tanto al subsistema público como al privado. Entre estos desafíos, se destaca la necesidad de buscar nuevamente acuerdos técnicos y políticos para crear un organismo nacional a cargo de la acreditación.

Consensos que habilitan y desafían

Luis Garibaldi²

El Decreto del Poder Ejecutivo de la República Oriental del Uruguay N° 104/14 de 28 de abril de 2014 es el resultado de un largo proceso iniciado en 2006 y recoge la experiencia de diecinueve años de aplicación del decreto que reglamentó el Decreto- Ley 15.661 de 29 de octubre de 1984 que habilitara la instalación de instituciones universitarias privadas en el país.

1. El proceso

El proceso iniciado en 2006 tuvo como objetivo promover un sistema de aseguramiento y promoción de la calidad de la educación terciaria en el país, inexistente. En la dimensión del aseguramiento se ubicaba la autorización de las instituciones privadas y el reconocimiento de sus carreras y el reconocimiento de las carreras terciarias ofrecidas por instituciones públicas no dependientes de los entes estatales autónomos responsables de las políticas educativas. En la dimensión de la promoción se ubica el desarrollo de la acreditación de carreras e instituciones universitarias públicas y privadas.

En este proceso se constituyó un grupo de trabajo plural con técnicos de todas las instituciones, se recibió apoyo de la Red Iberoamericana de Acreditación de la Educación Superior (RIACES) gracias a la cual se recibieron especialistas extranjeros y una consultoría. Todo lo cual permitió avanzar en la elaboración de un proyecto de ley para la creación de una Agencia que cumpliera los roles señalados más arriba: regulación del sector privado y acreditación universitaria.

Si bien el proyecto de ley recogió importantes acuerdos, no pudo ser consensuado en todos sus aspectos, especialmente en lo referido a la conducción de la Agencia, al carácter jurídico y a las consecuencias de la acreditación. El Proyecto de Ley fue presentado por el Poder Ejecutivo en 2009, al finalizar el anterior período legislativo y al comienzo del siguiente, en el año 2010.

Ese proyecto no pudo recoger suficientes apoyos para su aprobación. La insuficiencia fue más desde la órbita de las instituciones que desde la órbita legislativa, pero dadas estas circunstancias el propio Ministerio de Educación y Cultura (MEC) evitó que la norma se aprobara en el marco de una confrontación que hubiera hecho nacer la futura agencia con cuestionamientos que la deslegitimizarían.

Sin embargo, existía pleno acuerdo en la necesidad de avanzar en la adecuación de la normativa tanto en los aspectos de regulación del sector privado como de instalar la acreditación universitaria en el ámbito nacional, profundizando la muy buena participación de las instituciones universitarias uruguayas en el proceso regional a través del Mecanismo Experimental (MEXA) primero y en el Sistema ARCUSUR después.

Fue el Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada (CCETP) el organismo que tomó la iniciativa de revisar el Decreto que regía su funcionamiento y la autorización de instituciones privadas y el reconocimiento de sus carreras. En este Consejo participan personas de destacada trayectoria universitaria propuestas por la Universidad de la República (UdelaR), las instituciones universitarias privadas, la Administración Nacional de Educación Pública y el MEC. El trabajo realizado allí fue un avance formidable para llegar a acuerdos y al mismo tiempo delimitar diferencias entre las partes.

² Director de Educación - Ministerio de Educación y Cultura

La etapa final fue conducida por el MEC. En ella se trató de buscar fórmulas de acercamiento a las diferencias delimitadas en el trabajo del CCETP. Este trabajo permitió llegar a acuerdos, recibir aportes y finalmente a un texto definitivo, avalado tanto por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas como de la UdelaR.

2. Los avances

El proceso brevemente reseñado demuestra que el principal aporte de este nuevo decreto ha sido el consenso. En un ámbito educativo signado por debates y tensiones entre lo público y lo privado con desconfianzas mutuas, haber llegado a un texto que recoge acuerdos es un aporte de mucha importancia. Esto genera confianza en el sistema, certezas y compromiso con los criterios establecidos en el texto acordado. También habilita a la obtención de nuevos acuerdos, como los que se requieren para legislar sobre la acreditación.

El Decreto establece avances importantes de los cuales destacaremos:

- a. Reconoce el crecimiento de los postgrados y establece requisitos para su instalación.

El anterior decreto no establecía criterios para la instalación de postgrados de manera diferenciada de las carreras de grado. Esto originó un sinnúmero de inconvenientes en la medida en que el sector privado ha tenido una creciente participación en este tipo de propuestas. De manera ilustrativa basta señalar que a comienzos de 2014 el sector privado ofrecía 98 carreras de grado y 113 de postgrado, lo que demuestra la relevancia que estas últimas están teniendo en la órbita privada.

El nuevo decreto incluye una diferenciación entre maestrías académicas y profesionales, criterios específicos para el personal docente de los postgrados y condiciones para los tutores de las tesis tanto de maestría como de doctorado.

La introducción de estos criterios permite asegurar la de calidad de las propuestas recogiendo la experiencia en la materia.

- b. Establece nuevos tiempos para la aprobación de las solicitudes de las instituciones privadas.

El nuevo decreto incorpora un nuevo ordenamiento para la iniciación de las carreras. Según el decreto anterior, las instituciones podían iniciar sus carreras y luego solicitar su autorización. Ahora, las instituciones deberán realizar la solicitud seis meses antes de iniciar la carrera. Al mismo tiempo la administración tiene un año desde el comienzo de la carrera para expedirse y de no hacerlo quienes hubieran iniciado los estudios podrán culminarlos y sus títulos serán registrados.

Este es un aspecto sustancial que evita situaciones complejas como las que se han vivido en el pasado con carreras que son aprobadas luego de años de dictadas y cuando no eran reconocidas se produjeron importantes inconvenientes para los estudiantes.

Este fue uno de los temas de mayor intercambio y de debate. La solución es aceptable en la medida en que el MEC ha realizado notables avances en el Área de Educación Superior de la Dirección de Educación, lo que permite comprometerse a cumplir los plazos. Pero asimismo es una exigencia importante para las instituciones, del momento en que deberán planificar con tiempo la apertura de nuevas carreras y cumplir con los requisitos en el tiempo establecido y obtener resolución dentro de esos plazos ya que una parte de los atrasos en las resoluciones era atribuible a demoras de las instituciones en brindar toda la información.

Este aspecto es uno de los cambios sustanciales que ofrece garantías al MEC, a las instituciones, a la sociedad y muy especialmente a los estudiantes.

- c. Reconoce las modalidades de educación a distancia y semipresencial.

El nuevo Decreto incorpora la modalidad de educación a distancia de una carrera (total o parcial) que cada vez más se incorpora en las ofertas educativas de las instituciones

por lo que constituye una actualización imprescindible, estableciendo condiciones para la presentación de solicitudes que deberán incorporar información acerca de los tutores, las plataformas y los entornos virtuales.

- d. Se ajustan las condiciones para los títulos universitarios y no universitarios.

El nuevo decreto ajusta las cargas horarias y los años de los títulos universitarios, ajustándolo a las normas del MERCOSUR e incorpora una clasificación de los títulos terciarios no universitarios. Las cargas horarias no se limitan a las horas de clases, sino que incorporan el criterio de actividades educativas supervisadas.

De esta forma se adapta la normativa a criterios regionales y se ofrecen nuevas posibilidades para el desarrollo de carreras terciarias no universitarias, que si bien no es obligatorio su reconocimiento por parte del MEC, es conveniente para su desarrollo futuro y para facilitar la navegabilidad dentro del sistema.

- e. Se incorporan nuevos criterios para el ingreso a la educación terciaria y a las reválidas de otros estudios.

El Decreto incorpora para el ámbito privado criterios ya establecidos en la Ley General de Educación (Art. 39) y en la órbita de la UdelaR, en el sentido de reconocer trayectorias educativas equivalentes. El propósito es fomentar el ingreso a la educación terciaria, reconociendo que las personas aprenden en diversos ámbitos facilitando así la continuidad educativa en carreras terciarias y universitarias.

Este aspecto constituye un cambio muy importante que acompaña los que las normas ya establecieron para el ámbito público.

- f. Se establecen criterios para la instalación de nuevas sedes.

La instalación de nuevas sedes constituyó un aspecto conflictivo en años anteriores ya que el Decreto 309/2002 no lo establecía en forma clara, lo que permitió que algunas instituciones instalaran sedes sin la necesaria autorización del MEC. Este cambio normativo permite asegurar la calidad de la educación en cualquier parte del territorio nacional.

- g. Se ajustan los tiempos para la presentación de información.

El Decreto racionaliza los tiempos para que las instituciones presenten información, evitando la sobrecarga de trabajo administrativo tanto para las instituciones como para el Ministerio.

En este sentido, la innovación más importante es que incluye una nueva temporalidad para las instituciones que ya cuentan con veinte años de existencia, exigiéndoles que informen cada cinco años y no cada tres como las instituciones autorizadas con menos de ese tiempo.

Esto constituye un reconocimiento al desarrollo de la educación terciaria privada que tiene una historia relativamente corta en Uruguay.

3. Los desafíos

La aprobación del nuevo Decreto con los niveles de consenso obtenidos da inicio a otra etapa en el proceso de aseguramiento de la calidad de la educación terciaria y universitaria en Uruguay. Pero deja abiertos importantes desafíos al no haberse aprobado la Ley de creación de una agencia de aseguramiento y promoción de la calidad de la educación terciaria.

El principal desafío es crear una institución que pueda promover la mejora de la calidad de la educación terciaria a partir de los procesos de acreditación, evitando la supeditación a los procesos regionales como sucede actualmente en Uruguay.

El Decreto 104/2014 asegura una calidad inicial, suficiente para el funcionamiento de las instituciones y para el otorgamiento de los títulos. Esta es una condición necesaria para desarrollar

una educación de calidad, pero no es suficiente. Los procesos que establece el Decreto no permiten asegurar un desarrollo continuo de las mejoras, ni promueve criterios comunes dentro del sistema de educación terciaria.

Esto será posible cuando se cree una institución que aborde la acreditación como un proceso continuo y cíclico y que integre nuevas áreas a las que ya aborda la acreditación regional. Al mismo tiempo podrá constituir un aporte sustantivo en la creación de nuevas instituciones públicas y privadas ya que se instala un proceso de aseguramiento y promoción de la calidad con funciones y mecanismos previamente definidos.

Al Ministerio de Educación y Cultura el nuevo decreto le presenta el desafío de contar con un personal estable, suficiente y altamente calificado para la función de seguimiento de las instituciones para poder cumplir con los plazos comprometidos. En estos años se ha avanzado mucho, pero la formación del personal, la remuneración y el establecimiento de una carrera funcional deben ser estímulos para mantener al calificado personal que existe actualmente y para convocar a nuevos especialistas en la materia.

Por último, es necesario señalar que el MEC mantiene su intención de transformar los contenidos de este Decreto en una norma legal ya que la misma generaría una mayor estabilidad y establecería una política de Estado en la materia, en la medida en que recibiera amplios apoyos parlamentarios. En síntesis, los principales desafíos son la creación de una institución de acreditación universitaria, el fortalecimiento del área de Educación Superior, especialmente sus recursos humanos y la aprobación de una norma legal con los contenidos del nuevo decreto.

El propósito es que los procesos de aseguramiento y promoción de la calidad acompañen la expansión y diversificación de la educación terciaria con el fin de que en un horizonte de veinte años todos los jóvenes de Uruguay tengan la posibilidad de realizar estudios terciarios, sin depender de su origen social ni de su ubicación geográfica. Hemos avanzado en este sentido, pero mucho nos falta aún.

La regulación de la educación terciaria privada en el país, buscando dar garantías, entre todos

Roberto Kremer¹

Mucha agua ha pasado bajo el puente en estos últimos 30 años desde la promulgación del decreto/ley 15.661 del 29 de octubre de 1984 en que “se confiere a los títulos profesionales que otorguen las Universidades Privadas cuyo funcionamiento haya sido autorizado por el Poder Ejecutivo, una vez registrados ante el Ministerio de Educación y Cultura, idénticos efectos jurídicos que los expedidos por la Universidad de la República”. La dictadura nos dejó ese decreto ley, lo que sin duda fue resistido por la Universidad a partir del retorno a la democracia. Su reglamentación que se vinculaba al funcionamiento y autorización de las Universidades Privadas, se realizó en los decretos 308/995 y 309/002, ahora sustituidos por el recientemente promulgado Decreto 104/014, motivo de estas reflexiones.

Me es inevitable ubicarme en el año 1971, cuando me inscribí como estudiante en la Facultad de Veterinaria de la Universidad de la República, en ese entonces la única opción de educación terciaria era la UDELAR, lo único que entonces podía elegir era la carrera a seguir y prácticamente era Montevideo el único destino posible, otra muy diferente es, afortunadamente, la situación actual.

No es mi intención discutir la conveniencia o no de estudios terciarios públicos vs. privados, de lo que sí estoy seguro es que para el estudiante que hoy finaliza la secundaria y se enfrenta a su opción educativa más importante, que va a constituirse en su modo de vida laboral, se encuentra ante una gran diversidad de opciones terciarias, universitarias y no universitarias, públicas y privadas, en Montevideo y en el Interior. Además de las dificultades que puede entrañar una decisión referida a la especialidad, área de trabajo, etc, también dependiendo de sus posibilidades económicas, está la opción público y privado. En este último caso es imprescindible que se garantice la validez por lo menos nacional del título, especialmente de aquellas carreras tradicionales donde está reglamentado el ejercicio profesional (medicina, odontología, arquitectura, ingeniería, derecho, veterinaria, etc) y con el nivel educativo adecuado que respalde la posibilidad laboral del título y solvencia ante sus futuros clientes.

Esta debe ser una preocupación relevante, ya que a nivel latinoamericano (aunque no exclusivamente) se han instalado instituciones que con buen marketing y haciendo predominar su resultado económico, tienen ofertas que no son de calidad. Después de casi 30 años de educación universitaria privada, el tema de la calidad es también un objetivo de las propias instituciones privadas.

No hay otro que el Estado que pueda garantizar la calidad y seriedad educativa terciaria, a los efectos lo ha hecho a través del decreto 308/995 y 309/002. Estos decretos buscaron el “Ordenamiento del Sistema de Enseñanza terciaria Privada”, establecieron organizaciones, definiciones, requisitos mínimos, procedimientos entre los que se encuentra la opinión preceptiva

¹ Profesor Titular, Facultad Veterinaria-UDELAR. Ex decano, Facultad de Veterinaria – 2004-2008. Evaluador instituciones terciarias. Presidente Comisión de Evaluación Interna y Acreditación - UDELAR

de la UDELAR en las solicitudes. Este aspecto, sabemos que ha sido cuestionado por las privadas aunque no es un obstáculo real para la aprobación de las solicitudes ya que la UDELAR sólo emite una opinión no vinculante, una opinión calificada que se asienta en los más de 100 años en la formación de los recursos humanos a nivel terciario en el país.

El decreto objeto de estas reflexiones ha introducido mejoras que se refieren a definiciones más claras de las instituciones y niveles terciarios, la inclusión de posgrados, cargas horarias mínimas para cada una de ellas, condiciones básicas para las nuevas sedes de instituciones ya aprobadas, el reconocimiento de nuevas carreras previamente a su funcionamiento, modalidades educativas no presenciales, entre otras. Se especificaron requisitos más altos para el conjunto del cuerpo docente, recordemos que por ejemplo el decreto anterior exigía solamente que el 10 % de los docentes tengan experiencia docente de 5 años, ahora el requisito es del 25 %. Estos requisitos son mínimos y están lejos de los exigidos para la Acreditación Mercosur.

Se ha mantenido en término general los cometidos e integración del Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada, con 3 miembros propuestos por la UDELAR y 2 de las privadas, 2 del Ministerio y 1 de ANEP, lo que muestra que esto es asunto de todos.

Todo esto es un gran avance con respecto a los decretos anteriores, aunque de alguna manera fue resultado de un fracaso ya que todo lo contenido en este decreto se encuentra en un proyecto de ley (APACET) que naufragó en el parlamento después de su presentación en el 2010. Nos hubiera gustado que después de tantos años de regírnos por un decreto, todo el sistema regulatorio del Sistema de Educación Terciaria Privada, que cada vez es más amplio, se hubiera plasmado en una ley. El proyecto de ley incluía la creación de la Agencia de Acreditación, que busca dar garantías públicas de la calidad, un nivel superior a la autorización para funcionar. Si bien este es otro tema, está estrechamente vinculado a la calidad de la educación terciaria. Esperamos que en el corto plazo podamos tener una Agencia de Acreditación en el país, actualmente existe una Comisión que opera como tal solamente en su vinculación con el Mercosur (Sistema ARCUSUR).

El sistema educativo terciario al amparo de la legislación vigente se fue enriqueciendo en este período, no solo se incrementó notablemente la oferta privada con varias Universidades, Institutos Universitarios e Instituciones Terciarias no universitarias sino que además se creó una segunda universidad pública, la Universidad Tecnológica. El estado de ánimo de lo público vs lo privado, ha evolucionado positivamente en el país, desde un rechazo inicial muy importante desde nuestras filas, la UDELAR, a un situación actual en general de aceptación, respeto, convivencia y esperamos que en el futuro de colaboración. La mejora permanente y la garantía pública de la calidad es tarea de todos y se la debemos al país.

Notas sobre la regulación de la educación terciaria privada en Uruguay

*Jorge Landinelli*¹

En el reducido marco geográfico y poblacional que caracteriza al Uruguay, el andamiaje organizacional de la educación superior universitaria ha sido menos complejo que el erigido en otros países de la región. Históricamente su eje fundamental se ha ubicado en la Universidad de la República, “persona jurídica pública” definida constitucionalmente como ente autónomo, la cual recibe sus recursos financieros del erario nacional y es cogobernada con la participación de estudiantes, docentes y graduados, sin nexos de dependencia respecto al Ministerio de Educación y Cultura u otras instancias de poder gubernamental. Esa institución, sustentada en una trayectoria iniciada en 1849, se ubica en la categoría de las llamadas macrouiversidades, es decir constituye un organismo complejo y de gran escala que representa en el ámbito local la principal concentración de estudios avanzados en las distintas áreas del conocimiento: forma a unos noventa mil jóvenes en la más amplia oferta de carreras de grado y posgrado, alberga a la inmensa mayoría de los equipos nacionales de investigación científica, tecnológica y cultural, desenvuelve una amplia gama de programas de extensión y vinculación con el medio, aporta con su Hospital de Clínicas un componente clave del sistema de salud y, por último, muestra una presencia reconocida y relevante en la comunidad académica internacional.

Recién en 1984 se produjo por decreto del Poder Ejecutivo el reconocimiento oficial de la primera universidad privada del país, la Universidad Católica del Uruguay, sin que existiera entonces un cuerpo de disposiciones jurídicas que definieran pautas generales para la estructuración y funcionamiento de esa clase de instituciones y permitieran hacer operativo en la esfera de la educación superior el consuetudinario precepto constitucional de libertad de enseñanza. Ese vacío legal se procuró subsanar una década después con el Decreto 308/95 de Ordenamiento del Sistema de Enseñanza Terciaria Privada, el que estableció requisitos formales, exigencias y reglas para la aceptación, habilitación y contralor por parte del Poder Ejecutivo de los establecimientos universitarios no estatales.

En ese contexto, para la aplicación de lo prescripto, se constituyó el Consejo Consultivo de la Enseñanza Terciaria Privada, organismo asesor del Ministerio de Educación y Cultura dotado de autonomía técnica y compuesto por personas propuestas por distintos organismos: el propio Ministerio, la Universidad de la República, el Consejo de Rectores de las Universidades Privadas y la Administración Nacional de Educación Pública. Como agregado, en enero de 1996 se dispuso por ley que el uso de las denominaciones “universidad y derivados, superior, licenciatura, maestría, doctorado o derivados” solamente correspondía a aquellas instituciones que se ajustaran a la nueva norma y contaran con el reconocimiento oficial.

¹ Profesor Investigador Titular y ex Decano de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (Uruguay). Responsable del programa académico “Políticas públicas de diversificación institucional de la educación superior en América Latina y Uruguay”. Es autor de libros, capítulos en libros de coautoría y artículos en revistas científicas. Ex- profesor en FLACSO – Sede México y profesor visitante en universidades de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México y España. Consultor de distintos organismos internacionales en temas de su especialidad. (UNESCO, UNU, IESALC, OUI). Especialista en políticas de evaluación y acreditación universitaria.

Más allá de una dilatada querrela de competencia con la Universidad de la República, quien reivindicó infructuosamente su potestad de supervisión sobre los establecimientos privados, y de situaciones controversiales o abiertamente conflictivas generadas en insuficiencias de la norma que permitían una diversidad de interpretaciones sobre sus alcances en distintos asuntos, en el transcurso del segundo lustro de los años noventa se abrió un cauce procesal destinado a asegurar la validez y solvencia del montaje de un subsistema privado de educación superior. Ese sector quedó compuesto por cuatro universidades (Católica, de la Empresa, de Montevideo, ORT-Uruguay) que, con capacidades institucionales dispares, han realizado sus funciones académicas de enseñanza, investigación y extensión en un mínimo de tres áreas del conocimiento no afines, y once institutos universitarios que han focalizado puntualmente su labor en terrenos disciplinarios más acotados.

En el transcurso de casi dos décadas de existencia el crecimiento de estos centros educacionales ha sido importante. En su conjunto, han llegado a implementar un centenar de carreras de grado y otros tantos programas de posgrado de especialización y maestría, con una matrícula total que se ubica en el entorno de los veinticinco mil alumnos. Parece indudable que el efecto esencial del Decreto 308/95 y de sus posteriores modificaciones ha sido el de instalar un amparo jurídico suficiente para organizar de modo coherente el proceso de estructuración de la provisión privada de educación superior e impedir el emplazamiento de las que en diversas partes del continente han sido calificadas como “universidades de garaje” o “enseñaderos”.

Las novedades incorporadas por el Decreto 104/014 refieren a la mejora de cuestiones de procedimiento contenidas en la norma precedente, corrigiendo una multiplicidad de omisiones, imprecisiones y carencias que dificultaron durante largo tiempo la eficiencia en los procesos de toma de decisiones del Consejo Consultivo de la Enseñanza Terciaria Privada. Entre esos temas se ha prestado atención a cuestiones tales como las condiciones que deben cumplir los proyectos de posgrado para alcanzar su reconocimiento oficial, la diferenciación entre maestrías profesionales y académicas, la definición de medidas administrativas que faciliten la agilización de los plazos para la aceptación de nuevas carreras, las exigencias académicas que deben satisfacer las propuestas de educación semipresencial o a distancia, la flexibilización del diligenciamiento de las solicitudes de reválida de cursos entre instituciones, los requisitos que deben cumplir para su autorización las nuevas sedes desconcentradas auspiciadas por las diferentes instituciones.

No obstante, aún reconociendo la conveniencia de los consensos entre actores públicos y privados que se han plasmado en la modificación de la norma, es inevitable observar que ella obedece a una lógica fiscalizadora que debería ser superada. En el transcurso de las últimas décadas en toda la región la acelerada diversificación institucional ha constituido un potente factor de cambio de la educación superior. En conexión con ese complejo proceso, que ha implicado la multiplicación del número de establecimientos tanto estatales como particulares, la casi totalidad de los países se han visto obligados a establecer, de acuerdo con sus peculiaridades y preferencias políticas, una variedad de mecanismos regulatorios de carácter público orientados a resguardar y fortalecer las condiciones de desarrollo y la calidad de las prácticas educacionales implementadas por las entidades educativas terciarias, especialmente en aquellas que se definen como universidades.

En términos generales, con una amplia gama de especificidades, las mismas se han asentado en procesos de acreditación basados en la evaluación interna y externa que no tienen correlación en el caso uruguayo. El Consejo Consultivo de la Enseñanza Terciaria Privada ha asumido los cometidos administrativos básicos de solicitud de diligencias probatorias, seguimiento y despacho de los expedientes de las entidades que componen el subsistema privado, pero su trayectoria ha mostrado agudas insuficiencias al momento de trascender su rol burocrático y enfrentarse al problema de reconocer y certificar el nivel de calidad académica de las instituciones y carreras. No parece

exagerado afirmar que lo predominante ha sido una rutinaria racionalidad de contralor funcional, fundada en procedimientos de vigilancia e inspección.

Este déficit ha sido en alguna medida mitigado por el significativo impacto positivo que sobre la Universidad de la República y las universidades privadas del país ha tenido el sistema de acreditación de carreras de grado universitario implementado por el Mercosur Educativo (Sistema ARCUSUR). Sin embargo, esa fructífera experiencia no es suficiente para dar cumplimiento al mandato de la Ley General de Educación aprobada en diciembre de 2008 en la que se estableció que el Estado “garantizará y promoverá una educación de calidad para todos”.

En ese sentido, el Ministerio de Educación y Cultura fijó desde 2006 entre sus objetivos el de “formular e implementar un sistema de evaluación y acreditación para asegurar la calidad de la educación terciaria y superior”, promoviendo “la instalación en el país de una agencia autónoma para la acreditación y aseguramiento de la calidad de la educación superior en Uruguay”. En conexión con esa finalidad, en setiembre de 2009 se remitió al Poder Legislativo un proyecto de ley para la creación de la Agencia de Promoción y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Terciaria (APACET), dirigida a “superar las insuficiencias y la debilidad institucional existente”.

El texto propuesto contaba con el respaldo de un amplio grupo de especialistas que contribuyeron a su confección, provenientes de todos los sectores académicos ligados a la educación superior, pero en el transcurso de seis años, atrapado en conflictos de intereses políticos e institucionales particularistas, no ha logrado aún obtener el tratamiento y la aprobación parlamentaria. De todos modos, para superar los retrasados métodos actuales no parece ser otra la vía que pueda facilitar alcanzar una estructura de prácticas regulatorias participativas y confiables que sustenten el mejoramiento de la calidad de la educación superior del país.

El prolongado parto de la Educación Superior Privada en Uruguay

Pablo Landoni Couture¹

La tardía aparición de un subsector privado es un rasgo característico del sistema uruguayo de educación superior en el concierto Latinoamericano. La autorización y posterior desarrollo de la oferta no estatal ha sido objeto de debates y cuestionamientos que parecen estar llegando a su fin con la reciente aprobación del Decreto 104/14, en un prolongado parto de treinta años.

La regulación anterior, aprobada en el año 1995, fue discutida en su momento por la Universidad de la República, de forma pública y ante los estrados judiciales. Si bien la Justicia confirmó el decreto 308/95, algunos sectores de la universidad estatal siguieron insistiendo en la necesidad de controles más estrictos de la educación superior privada. El fuerte predominio de la Universidad de la República en el campo de la educación superior uruguaya ha influido en el desarrollo del sector privado, donde existen amplias evidencias de prácticas de isomorfismo coercitivo y mimético.²

El tema de la regulación de las universidades privadas estuvo en la agenda pública durante el proceso de debate educativo que precedió la aprobación de la Ley General de Educación N° 18.437 del año 2008. Dicha norma, si bien no cambió el régimen vigente, estableció en una disposición transitoria, la obligación del Poder Ejecutivo de enviar un proyecto de ley que *"...establezca procedimientos adecuados, técnicamente diseñados y que ofrezca garantías a las instituciones y a la sociedad, para la autorización, el reconocimiento y el seguimiento de las instituciones privadas de educación terciara."* Años después, y no por ley, se ha dado respuesta a este requerimiento normativo.

La participación de Uruguay en los procesos de acreditación de carreras universitarias en el MERCOSUR, y la necesidad de establecer una entidad que cumpliera dichos cometidos, reabrió el debate de la regulación del sector privado, pero con una perspectiva más amplia asociada a los procesos de aseguramiento de la calidad. Por varios años, el Ministerio de Educación, la Universidad de la República y el Consejo de Rectores de Universidades Privadas trabajaron en la redacción de un proyecto de creación de una Agencia de Acreditación, el que finalmente fue enviado al Parlamento en el año 2009 y reiterado en el año 2010 al inicio del actual período de gobierno. Uno de los temas centrales de la discusión de dicho proyecto, en su redacción y en su debate posterior, ha sido si debía o no, incluir los procesos de reconocimiento universitario de instituciones y carreras privadas, como parte de un conjunto más amplio de procesos de aseguramiento de la calidad universitaria en el país.

Si bien luego de más de cinco años de haber sido presentado, el proyecto de ley no ha sido aprobado, el proceso de elaboración y discusión dejó varios aprendizajes. El principal es que fue la primera ocasión de un trabajo colaborativo entre los diversos actores de la educación superior,

1 Master en Administración y Políticas Públicas (Cornell University). Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (UDELAR). Integrante de la Comisión de Acreditación de carreras del MERCOSUR educativo, y evaluador de universidades y carreras universitarias en Colombia, Chile y Paraguay. Profesor de Políticas Sociales y Educativas e investigador en Políticas de Educación Superior (Universidad Católica y redes de investigación en EEUU, Europa y América Latina). Director Académico del Sistema de Bibliotecas y coordinador del Consejo de Editores de Revistas científicas (Universidad Católica del Uruguay).

2 Landoni, Pablo (2008) Isomorfismo y calidad: redefiniendo los espacios públicos y privados en la educación superior uruguaya. En Revista Uruguaya de Ciencia Política Vol. 17 N° 1. Montevideo, ICP.

donde se explicitaron los intereses y las perspectivas diferentes de los involucrados, y se superaron algunas desconfianzas³.

Ante la falta de avances en la aprobación parlamentaria del proyecto de creación de la Agencia de Acreditación, el Ministerio de Educación aprovechó un cambio en la integración del órgano asesor del Ministerio para la aprobación de instituciones y carreras privadas, el Consejo Consultivo de la Enseñanza Terciaria Privada (CCETP) en el año 2013, para promover una modificación del marco regulatorio existente. La reforma se procesó, inicialmente, en dicho ámbito. Con posterioridad, se concretó un espacio de diálogo y negociación entre el Consejo de Rectores de Universidades Privadas y el Ministerio de Educación y Cultura, que llegó a un conjunto de acuerdos que se consagraron en el nuevo marco regulatorio.

A diferencia de su antecesor y del fracasado proyecto para crear una Agencia de Acreditación de la Calidad, el nuevo decreto se promulga en un escenario de relativa conformidad de los actores involucrados. El principal aporte de la nueva norma es el de dar un marco de legitimidad que permite sostener que se ha culminado del largo proceso de la apertura del sector privado universitario en el Uruguay.

De todos modos, la nueva norma no altera las herencias institucionales que ya conforman la topografía de la educación universitaria en el país, como un fuerte dualismo estatal / privado, el papel de la Universidad de la República como institución dominante de la educación superior, y la completa falta de autonomía de las instituciones universitarias para poder desarrollar nuevas ofertas académicas de grado y posgrado, así como sedes, sin previa autorización estatal⁴.

En este sentido, el Ministerio de Educación ha logrado conformar a los sectores que propugnan por una regulación rigurosa del sector privado con la consagración de normas que hacen más estricta la aprobación de nuevas instituciones y cierto tipo de ofertas académicas. Y al mismo tiempo, ha dado respuesta a una de las principales demandas del sector privado, otorgando certezas en los plazos de aprobación de nuevas carreras (principal espacio de diversificación y crecimiento del sector) así como en la flexibilización de trámites y exigencias burocráticas.

El nuevo decreto se agrega como un nuevo componente, al escenario de cambios de la educación superior uruguaya, que incluyen la creación y puesta en funcionamiento de la Universidad Tecnológica, el fuerte impulso de la UDELAR en el interior de la República, así como los proyectos de creación de la Universidad de Educación (UNED) y de la Agencia de Acreditación de la calidad universitaria (APACET) que a pesar de no contar con mayorías parlamentarias suficientes, siguen presentes en la agenda pública.

El decreto 104/14 difícilmente altere las dinámicas público / privadas en el sistema de educación superior uruguayo, pero al cerrar el debate sobre la apertura del sector privado (y consiguiente fin del monopolio de la provisión estatal de la educación superior), facilita un debate más amplio para que el próximo gobierno a instalarse en el año 2015, pueda encarar con una perspectiva más amplia la imprescindible reforma de la educación superior en el país.

3 Landoni, Pablo (2010) El debate sobre la creación de una Agencia de Acreditación en el Uruguay: influencias externas y tensiones internas. En Revista Argentina de Educación Superior N° 2. Buenos Aires Untref

4 Landoni, Pablo (2013) Veinticinco años de educación superior privada en el Uruguay: una reforma en voz baja. En Silas, Juan Carlos (coord..) Estado de la Educación Superior en América Latina: el balance público – privado México DF, ANUIES

Políticas de Educación Superior: la regulación de la enseñanza terciaria privada como mecanismo compensatorio

Enrique Martínez Larrechea¹

Introducción

El Uruguay carece de políticas explícitas de educación superior y de un órgano capaz de formularlas. Como resultado, no existe un plan estratégico, tampoco un libro blanco, un “blueprint”, una hoja de ruta para el sistema en su conjunto.

Ni la sociedad política ni la comunidad académica, ni las instituciones más importantes, se lo hayan planteado o no, han logrado diseñar con claridad la imagen de un futuro más o menos deseable, que aspire a gozar de un mínimo consenso o convergencia.

Por ello, sea cual fuera nuestra posición en el sistema, una actitud de elemental honestidad intelectual y de sinceramiento debería llevarnos a reconocer esta realidad.

Otra cosa es la indagación de los porqué de este estado de cosas; el significado que podemos atribuir a esta realidad y cómo modificar la misma -o no. En diversos artículos, quien esto escribe -entre otros- ha pretendido aportar elementos para la comprensión de esta notable incapacidad -o ausencia de voluntad- colectiva de formular una política pública coherente.

Algunas de las razones apuntadas, a título de síntesis serían las siguientes: el “sistema de educación superior” no existió en el Uruguay -y aun hoy carece de muchos rasgos sistémicos. Una sola institución -la Universidad de la República- incluyó en su seno al posible “sistema”, desde 1833 a 1985. Por eso la política pública universitaria prácticamente se confundió, desde siempre, con la política universitaria en el seno de UdelaR; es decir, estuvo por definición confinada a una sola institución.

Un segundo hecho fundamental es lo que hemos denominado la “prórroga estructural de las reformas” insinuadas en la década de los años sesenta, y congeladas al llegar la dictadura militar (Martínez y Chiancone, 2011). Ello impidió democratizar proactivamente el acceso a la educación media, sino solo hacerlo gradualmente, y como resultado de la presión demográfica, que también llegó a la universidad. Tampoco se realizaron las transformaciones estructurales que reclamaban el plan Maggiolo o el Seminario de Darcy Ribeiro. Solo a partir de 1988 la universidad, nuevamente autónoma, pudo volver a reflexionar sobre su rol y su estructura. Para entonces, el escenario había mutado y se encontraba en fuerte transición.

Las necesarias reformas comenzaron a tener lugar de todos modos, en forma “aluvional”, primero al interior de la Universidad de la República y luego, desbordando sus límites, pero al margen, como explicamos, de un proyecto orgánico. Pese a ello, el documento reformista “de los cuatro decanos”, generó una ambiciosa imagen de un futuro posible (1991).

A partir de 1995, con el decreto N° 308/95, el escenario institucional se diversificó y se diferenció,

¹ Ex Director Nacional de Educación del MEC (1994-1995; 2000-2002); Doctor en Relaciones Internacionales y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (ANII/SNI); Ex Decano de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad de la Empresa -UDE. martinez.larrechea@gmail.com

con la aparición de tres nuevas universidades privadas, que se sumaron a la Universidad Católica -ya existente desde 1985-, y una docena de nuevos institutos universitarios.

Es necesario aclarar que dicha norma se presentaba como reglamentaria del decreto-ley que estableció la posibilidad de universidades privadas (N° 15.661). No eran -ni una ni otra- normas que tenga por finalidad la evaluación, la acreditación, ni el aseguramiento de la calidad, materia que les es ajena, por completo; establece sí -el decreto reglamentario- mínimos de carácter administrativo-técnico, que funcionan como habilitadores del acceso a la autorización para funcionar y al reconocimiento de los programas, o carreras. En presencia de esos mínimos, salvo situaciones especiales, el Consejo debería asesorar al ministerio en el sentido de habilitar la autorización y el reconocimiento.

La Universidad de la República fue reconocida por el decreto, con la atribución de tres miembros en ocho en el nuevo Consejo Consultivo de Educación Terciaria Privada -CCETP-, entidad asesora y consultiva del Ministro, encargada de verificar las condiciones iniciales de autorización de instituciones y de reconocimiento de programas ("carreras" en el típico lenguaje profesionalista universitario uruguayo).

Sin embargo, la reacción (formal o institucional) de la Universidad oficial, más allá de sus corrientes internas de pensamiento, no necesariamente homogéneas, fue intentar desplegar una suerte de "isomorfismo" coercitivo (Landoni, 2008): disciplinar al sistema por medio de la exclusión de la novedad. Así, recurrió jurídicamente el decreto en dos oportunidades, pero su posición fue desestimada por la jurisdicción del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. El decreto se mantuvo.

Luego, recurrió a la política de la "silla vacía", alejando a su delegación del Consejo, al que luego regresó.

Finalmente, ya presidiendo el Consejo por medio de uno de sus delegados, promovió una suerte de doctrina de pretendida "integración" del derecho: el decreto N° 308/95 sería un mínimo -muy defectuoso- que lúcidos pareceres del Consejo, debidos a la pluma de su presidente, habrían de complementar, estableciendo otros criterios, más exigentes y virtuosos.

Como puede verse, la doctrina era esencialmente contraria a la interpretación normal de los textos jurídicos y se emparenta a otro rasgo de la práctica ministerial en años recientes. La de expandir, más allá de las competencias necesariamente y por definición limitadas que le atribuye el decreto, sus roles de regulación.

Un aspecto de esta expansión no fundada -potencialmente ilegal- de las competencias administrativas del MEC- es la de asumir que puede establecer "sanciones" -o restricciones-innovadoras, no previstas en el decreto -el cual, de considerarlas necesarias, debió haberlas establecido a texto expreso. Un ejemplo de ello serían los eventuales "cierres de inscripciones", decisiones completamente ad hoc no previstas en la normativa; o la exigencia de que toda la oferta del sector privado debe reportarse al MEC con fines de autorización -y no solo la oferta que se busca registrar oficialmente, en clara contraposición al principio -de rango constitucional- de libertad de enseñanza; o, en general, la visión "tipo acreditación", en ausencia de un sistema legal que consagre la acreditación, olvidando que la materia del decreto es solo la verificación de condiciones iniciales -lo que en Chile podría llamarse "licenciamiento"- las que deben evaluarse además a la luz de la ya citada libertad de enseñanza, y no a la luz del juicio coyuntural, discrecional, de oportunidad o de conveniencia de los administradores de turno.

Las estrategias reguladoras del MEC

El Ministerio de Educación y Cultura lidió con el problema de la emergente demanda privada por medio de tres estrategias sucesivas: entre 1990 y 1995 procuró legislar y en tal sentido envió un

proyecto de ley al Parlamento, firmado por el ministro García Costa y el presidente Lacalle. (También corresponde al período del presidente Lacalle el principal dispositivo de financiamiento universitario solidario, el Fondo de Solidaridad, aplicado a egresados de la ex Universidad del Trabajo y de la Universidad de la República).

En el segundo gobierno del presidente Sanguinetti, el decreto N° 308/95 generó un alternativa relativamente exitosa (si bien ubicada en el nivel administrativo, dado el rango del decreto, inferior a una ley pero en todo caso, algo más permanente que las simples resoluciones ministeriales). Como resultado, y como hemos visto, generó las condiciones de viabilidad para la existencia de un sub-sistema privado, sometido a las presiones isomórficas de la sociedad, de la universidad pública y del estado.

Finalmente, en los gobiernos del Frente Amplio, la estrategia fue dual: una ley general reguló la educación básica, conteniendo normas de carácter programático relativas al sector superior privado, mientras en los hechos, el marco normativo y de políticas siguió siendo dual: el de la Universidad de la República, regulada por su ley orgánica, y el del sector superior privado, regulada por el decreto.

APACET

La iniciativa de crear una Agencia de promoción de la calidad (APACET), muy asimétrica en su estructura, en la que la universidad pública resultaba juez y parte (en cumplimiento de un presunto carácter "arquetípico" que el borrador le atribuía, en lenguaje casi *junguiano*) se bloqueó en el parlamento durante el período legislativo 2010 - 2015. Su materia principal era la regulación y la supervisión de la enseñanza terciaria privada, su reconocimiento e inspección administrativa y su acreditación (aparentemente voluntaria, en realidad prácticamente obligatoria para el sector privado).

El proyecto contenía dos focos principales: control administrativo y acreditación voluntaria, concebida como evaluación sumativa final basada en un estándar -no definido previamente. Es decir, el proyecto de APACET, en su "ADN" conceptual excluía la auto evaluación, y la autorregulación, que son las únicas herramientas que podrían promover la cultura de la calidad y las sustituía por la inspección, la regulación y el control (Kells, 1993 Díaz Sobrinho, 2006; CINDA, 2012) construyendo un sistema burocrático.

El bloqueo -afortunadamente- de esa legislación proyectada, restrictiva, y que no hacía justicia a la relevancia del asunto, generó la necesidad en algunos actores, de modificar el marco vigente, dictándose así una nueva revisión del decreto N° 308/95.

El Decreto N° 104/2014

La reciente modificación de la norma no es la primera que se introduce, pues ya el decreto N° 309/002 había sumado novedades en materia de cambios no esenciales -ajuste o fusión de disciplinas- y de sedes.

El decreto N° 104/2014 intenta actualizar el texto para dar cuenta de algunos temas emergentes. Pero de ningún modo se propuso generar una "metanoia", un cambio de perspectiva, un codo en la orientación de las políticas. Se trata sí de una modernización -en muchos aspectos bienvenida, del texto, que se despliega sobre el telón de fondo de una política en suspenso.

Sus puntos innovativos, tendencialmente positivos son básicamente tres: la incorporación de la distinción entre maestrías profesionales y académicas; la introducción de dimensiones, componentes, criterios e indicadores para la verificación de los doctorados; y cierto interés por la educación terciaria a distancia, si bien en este terreno no se avanza mucho más allá de la ley general de educación vigente.

En general, la estructura y conceptos básicos del esquema de regulación no se afectan.

El subsistema público

Por otra parte, la llamada “segunda reforma” promovida en la UdelaR por el rector Arocena, culminó en agosto del 2014 sin modificar la ley orgánica, uno de sus objetivos. Y si bien pueden anotarse avances en la descentralización, en la creación de un Espacio Interdisciplinario y en otros aspectos, dividió en dos al “demos” universitario en casi todos los temas relevantes, auto-neutralizándose.

En el “relato” vehiculado por el blog del rector, la universidad solía describirse como una institución vocacionalmente orientada a la interacción y al trabajo colaborativos (a la “autonomía conectada”), pero en los hechos, los déficits de coordinación con ANEP, el rechazo de muchos a la nueva Universidad Tecnológica, y la permanente falta de diálogo con el Consejo de Rectores del sector privado, exhibieron una realidad y una sensibilidad diferentes.

El nuevo rector, doctor Markarian, una figura de gran legitimidad universitaria, podría estar en condiciones de intentar modificar esta realidad.

Discusión y alternativas

En suma, la situación no es hoy demasiado diferente a la de 1985. Un sistema mundial de educación superior atravesado por extraordinarias transformaciones estructurales *world wide* -solo que ahora, estas son aún más vertiginosas- y un micro sistema nacional dualizado, sin plan estratégico, a la espera de una dilucidación de la superación de su auto-bloqueo.

En este contexto, la Agencia Nacional de Investigación e Innovación -ANII- creada en 2007 y a su turno también resistida por algunos sectores, ha introducido una cierta dosis de weberianismo a las pulsiones de las “tribus académicas”. Al categorizar a los investigadores en base a variables meritocráticas, introdujo una nueva forma de gobernanza y de evaluación de la calidad: con la generación de “nuevos espacios en la cúpula”, al decir de Krotsch (2001:181), un esquema regulatorio por encima de las instituciones particulares, superando el feudalismo inherente al sistema universitario segmentado.

Reflexiones finales

Es fundamental tomar conciencia que lo que básicamente ha fracasado en los últimos años es un cierto paradigma de interpretación de la naturaleza, procesos y exigencias de la educación superior.

El paradigma básico, que alentó en algunos actores relevantes de la UdelaR¹, fue la de que el sector privado era casi que una anomalía indeseable, una especie de indeseable legado de la dictadura militar, un factor de introducción del lucro en lo que solo puede ser concebido como bien público social. Por lo tanto, si no se podía eliminar el decreto y cerrar a las privadas, debían ser reguladas por la UdelaR, del mismo modo en que la ANEP habilita, o no, a los colegios privados. O restringidas todo lo que fuera posible.

No es que no haya cosas a mejorar en el sector privado. Desde luego. Sin embargo, no puede negarse que cuatro instituciones (UCU, ORT, UM y CLAEH) han sido acreditadas en el Sistema MEXA y ARCUSUR del MERCOSUR, al mismo título que la UdelaR, en carreras tan distintas como Medicina, Ingeniería, Arquitectura o Enfermería (en esta última UdelaR debió renunciar a participar de la acreditación ARCUSUR).

1 Decimos algunos, porque claramente la UdelaR es una macro-universidad pública, prestigiosa y legítima, y sobre todo sumamente compleja, en el que muy diversas perspectivas se dan cita. En paralelo a la corriente conservadora que aquí caracterizamos de manera abstracta y general, un conjunto de investigadores y gestores alentaban perspectivas intelectualmente mucho más amplias. Lo mismo podría decirse del sector privado, menos complejo pero también cruzado por la diversidad.

El error es confundir la parte con el todo: poner al sector privado en el centro de la escena, volviéndolo el blanco de una regulación que, separada del desafío del conjunto, solo puede tener un carácter necesariamente compensatorio, marginal, puesto que dicho sector no supera el 20% de la matrícula, ni la tercera parte del egreso universitario.

Los bloqueos estructurales que impiden regular la naturaleza, estructura, propósito y funcionalidad estratégica del sistema en su conjunto, terminan resolviéndose y expresándose en la necesidad vicaria de regular solo una parte, el sector privado.

Mientras tanto, se posterga -¿un efecto más de la “prórroga estructural de las reformas”? una visión-objetivo, una perspectiva sistemática.

El país requiere diseñar una perspectiva estratégica sobre la educación superior, avanzar hacia la formulación de una política del conocimiento, internacionalizarse, democratizar la enseñanza media e incorporar más jóvenes a la educación terciaria, rompiendo asimetrías basadas en la residencia en el interior de estos jóvenes y multiplicando las modalidades innovadoras, entre ellas la educación a distancia.

Ello requiere una política de estado, consensuada por los principales partidos políticos y por las comunidades académicas; requiere asimismo un marco legal que garantice una estructura de los incentivos financieros y simbólicos que pongan en pie de igualdad a todas las instituciones, públicas y privadas, confrontadas con metas ambiciosas e indicadores de calidad.

Requiere políticas no burocráticas, de base institucional, de evaluación y acreditación. Requiere una mejor calidad de la política pública y de cuadros altamente especializados para el desarrollo de esta política.

Solo así la educación superior uruguaya podrá convertirse en un sistema integrado, coherente y a la altura de los actuales desafíos regionales y globales.

Referencias

- CINDA (2012) *Aseguramiento de la calidad en Iberoamérica. Educación Superior. Informe 2012*. Santiago de Chile: Unión Europea - Univesia - CINDA
- DÁVILA, MABEL y MARTÍNEZ LARRECHEA, ENRIQUE (2009) *Evaluación y Acreditación en Argentina y Uruguay: los sistemas de educación superior y nuevas orientaciones de política en perspectiva comparada*. Documentos de Trabajo N° 273. Área Educación Superior. Buenos Aires: Universidad de Belgrano.
- DÍAZ SOBRINHO, JOSE (2006) “Paradigmas e políticas de avaliacao da Educacao Superior. Autonomia e Heteronomia”. En Vessuri, Hebe, compiladora (2006) Buenos Aires: Clacso – Unesco.
- KELLS, HERBERT (1993) *Autorregulación en la Educación Superior chilena. Procedimientos, avances y perspectivas para asegurar y controlar la calidad*. Santiago de Chile: Consejo Superior de Educación
- KROTSCH, PEDRO (2001) *Educación Superior y reformas comparadas*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes
- LANDONI, PABLO (2008) “Isomorfismo y calidad: redefiniendo los espacios públicos y privados en la Educación Superior Uruguaya”. En *Revista Uruguaya de Ciencia Política* - Vol. 17 N°1 – ICP. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.
- MARTÍNEZ LARRECHEA, ENRIQUE y CHIANCONE, ADRIANA (2011). “La Educación Superior en Uruguay: matriz inercial y escenarios de cambio”. En *Revista Innovación Educativa*. Vol. 11 N°57 octubre – diciembre 2011. Educación Superior en América Latina. Educación Superior en América Latina. Instituto Politécnico Nacional. México DF.

Un nuevo decreto de regulación sobre la educación terciaria privada¹

Claudio Rama²

El Poder Ejecutivo aprobó el 28 de abril del 2014 un nuevo Decreto de regulación de la educación superior privada, con miras a actualizar el Decreto primigenio 308/995 sobre el cual se ha estructurado la dinámica de funcionamiento de éste sistema terciario privado en los últimos 19 años. El argumento de ésta actualización de la normativa refiere a la existencia de cambios en las instituciones, el desarrollo de los postgrados y la necesidad de regulación de la educación a distancia.

El Decreto en cuestión tiene tiempo en discusión y varios de sus componentes han sido resoluciones previas del MEC o sobre todo Dictámenes del Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada (CCETP) que habían sido objetados por las universidades. En tal sentido el Decreto constituye un equilibrio, o un resultado del tira y afloje, entre las posturas políticas del MEC, de la Udelar y de las Universidades Privadas en estos años: más tensas desde el inicio de la Administración de Vázquez cuando todo el control fue casi colocado en la Udelar y un poco más relajadas y fluidas desde el cambio del CCETP en la segunda parte de la Administración Mujica. El Decreto repite muchos de los conceptos y artículos de la norma anterior aprobado en la Presidencia de Sanguinetti, avanza en sutiles y significativos cambios, ya introducidos por Dictámenes de cuya validez, siendo un órgano sólo consultivo, y de carecerse de Decreto, planteaban observaciones a su soporte legal.

Los ejes centrales adicionales del Decreto imponen una mayor rigidez en los plazos de presentación de nuevas carreras al MEC que ahora pasan a ser previas a su inicio, resolviendo muy tangencialmente el problema central radicado en los alargados tiempos de resolución de los trámites en el MEC en un contexto de falta de claros estándares mínimos de aprobación. La nueva norma además separa entre Maestrías Académicas y Profesionales regando el camino que aquellos que tengan Maestrías Profesionales no puedan continuar estudios de doctorado ante el carácter único de investigación de los doctorados. Ello limitará la expansión de este ciclo en el sector privado y la propia profundización de los conocimientos, en tanto no se reconoce la distinción entre doctorados profesionales y académicos, como es tendencia mundial, y de la propia universidad de Harvard, para identificar un parámetro.

El Decreto introduce también nuevos requisitos para la docencia en términos de certificaciones y de localización, y complejiza la presentación de los programas en el interior del país, lo cual afectará su oferta y por ende el propio acceso a la educación superior privada de las personas del interior. Al tiempo el Decreto contiene algunos avances como comenzar a darle alguna libertad a las instituciones que tengan mas de 20 años de autorización, para poder hacer autónomamente algunas actualizaciones mínimas a los programas con miras a mantener actualizados sus niveles de calidad, y habilita la posible autorización de programas a distancia en el país.

¹ El presente artículo fue el primer análisis sobre el Decreto de nueva regulación y fue publicado en el periódico La República en Montevideo, el 19 de mayo del 2014. Apenas a pocos días de emitido el Decreto, el artículo generó múltiples expresiones –privadas– de disconformidad desde el ámbito público e inclusive de algunos cuadros universitarios. No he querido escribir otro artículo, que ampliaría enormemente algunos de los análisis de éste con otros hallazgos más finos, por cuanto en términos generales expresa claramente mi enfoque del tema, y por la conveniencia de preservarlo y mostrarlo como un documento que ha generado diversas manifestaciones de crítica, todas las cuales se han centrado, en las cosas que no se ha dicho y no en levantar las observaciones que se sostienen.

² Economista (UDELAR); Dr. ED (UNESR); Dr. DER (UBA); Post.Dr (UFF, UNESR, UniCamp)

El Decreto plantea sin embargo dos grandes entonaciones altamente complejas. Por el lado educativo, el Decreto refuerza la actual dinámica sistémica dual de la educación terciaria en el Uruguay donde las normas de regulación del sector público y del sector privado son diferenciadas, e impactando negativamente en la información que requiere un único 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 académica. Esto ha sido largamente discutido en Uruguay a raíz del debate parlamentario sobre la Ley de Evaluación y Acreditación de la Calidad, donde se ha resistido la dualidad normativa inclusive por actores de la bancada del Partido de Gobierno. El Decreto de marras no apunta hacia un marco normativo común de tipo sistémico, y por ende no redundará en construir en el largo plazo una dinámica educativa coherente a escala nacional que permita movilidad e igualdad de las certificaciones, lo cual hubiera requerido de una Ley.

El otro problema, más complejo y delicado en el contexto de la campaña electoral, esta dado en tanto el Decreto aprobado incluye disposiciones que violan la Constitución en sus artículos 7, 8, 36 y 53 que establecen la libertad de trabajo y que expresamente disponen que éste sólo puede ser limitado por Ley. La inconstitucionalidad esta dada por cuanto el Decreto tiene un rango inferior que no habilita regular por esta vía derechos constitucionales, lo cual fue reafirmado en consulta con dos abogados, uno de los cuales constitucionalista. 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. Esta situación se da 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 y que además coadyuvará a limitar la posibilidad de ofrecer educación privada a los ciudadanos del interior. Además, pudiera violentar artículos normativos referidos al derecho de empresa

Tarde o temprano el país deberá discutir una Ley de Educación Superior y desarrollar un cuerpo normativo con consenso, sistémico y coherente, superando la construcción de un sistema universitario sobre dictámenes, resoluciones y decretos que finalmente se apoya sobre arenas movedizas.

“20 años después” : Nuevo Decreto de Ordenamiento del Sistema de Enseñanza Terciaria Privada

Claudio Williman¹

Parafraseando la segunda novela de Alejandro Dumas sobre los Tres Mosqueteros vamos comentar algunos aspectos de las modificaciones introducidas al decreto 308/995 que regula la educación terciaria privada que se ha aprobado este año, casi veinte años después de haberse promulgado el mismo, dando lugar al decreto 104/014, como resultado del trabajo de una comisión en la cual nos tocó participar.

En el año 1995 se aprueba el Decreto 308/995 que tiene como cometido el “Ordenamiento del Sistema de Enseñanza Terciaria Privada”. El mismo en su Artículo 1° define la enseñanza terciaria y en su Artículo 2° la enseñanza universitaria, tomando como referencia el artículo 1° del Decreto-ley N° 15.661, de 29 de octubre de 1984, e indicando que *“se considera universitaria la enseñanza terciaria que por su rigor científico y profundidad epistemológica, así como por su apertura a las distintas corrientes de pensamiento y fuentes culturales, procure una amplia formación de sus estudiantes que los capacite para la comprensión crítica y creativa del conocimiento adquirido, integrando esa enseñanza con procesos de generación y aplicación del conocimiento mediante la investigación y la extensión de sus actividades al medio social.”*

Dicho decreto establece en su Capítulo VI la creación, cometidos e integración del Consejo Consultivo de Educación Terciaria Privada (CCETP), órgano responsable de asesorar al Ministro de Educación y Cultura sobre el reconocimiento de instituciones y carreras terciarias privadas.

Integrado por 8 miembros, tres designados por la Universidad de la República (UDELAR), dos designados por el Ministerio de Educación y Cultura, uno por la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y dos a propuesta de las instituciones universitarias autorizadas a funcionar como tales, en la práctica por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP).

Es dicho Consejo el que resuelve el 26 de febrero de 2013 nombrar un grupo de trabajo integrado por el Ing. Agr. Álvaro Díaz (Presidente del CCETP), el Ing. Agr. Claudio Williman y el Dr. Miguel Serna (Consejeros titulares), la Dra. Cristina Contera (Consejera alterna) y la Lic. Andrea López (Coordinadora Técnica del Área de Educación Superior).

A principios de junio de 2013 dicho grupo de trabajo culmina su labor y en sesión del CCETP del 16 de junio se aprueba la propuesta de nueva redacción, con el voto disidente de los Consejeros Martín Riso y Claudio Williman, a los cuales me referiré más adelante.

¹ Claudio Williman Fossati: Ingeniero Agrónomo (UDELAR - Uruguay); Master en Agronegocios (Universidad de Belgrano - Argentina); Ex Vicerrector de la Universidad de la Empresa (UDE); Ex Decano de la Facultad de Ciencias Agrarias (FCA) de UDE; Docente de Grado y Posgrado de la FCA - UDE; Consejero del Consejo Consultivo de Educación Terciaria Privada (CCETP) desde junio de 2011. Evaluador de Agronomía para ARCUSUR y Evaluador Institucional invitado de la CNA (Chile) desde 2008.

En primer lugar quiero destacar el excelente ambiente de trabajo que se dio en esta comisión, integrado por representantes de la UDELAR, las Universidades Privadas y el Ministerio de Educación y Cultura, buscando el consenso en todos los aspectos, lo cual se logró salvo en dos artículos, donde, quien escribe, discrepó con su redacción y alcance.

También es importante destacar que una vez aprobada la propuesta en el seno del CCETP, la misma fue remitida a la Universidad de la República y a las Universidades Privadas para conocer su opinión.

Producto de esa gestión es que se introdujeron algunas modificaciones a la propuesta original, que finalmente fue aprobada en abril del 2014.

En definitiva, el nuevo decreto es el resultado de un largo proceso que llevó más de un año, donde se buscó el consenso y la participación de los principales actores del sistema, más allá de la discusión sobre el grado de participación e injerencia que la UDELAR debería tener en el reconocimiento de las instituciones y carreras de la educación terciaria privada.

En relación al nuevo decreto, sobre el cual hay mucho para decir y sin duda, para mejorar, queremos referirnos a algunos aspectos que consideramos avances importantes:

- Una más precisa definición de los títulos profesionales, especialmente en lo que se refiere a Maestrías y Doctorados.
- La distinción entre Maestrías Académicas y Profesionales, importante avance, siguiendo lo realizado por la CONEAU de Argentina que también luego de muchos años hizo esta separación, ampliando las posibilidades del tipo de trabajo final de estos posgrados según sus perfiles de egreso.
- La introducción de un artículo referido a “modalidades educativas no presenciales”, que dada su importancia, merecen un estudio más profundo y probablemente una reglamentación específica, pero, al menos, este artículo define un marco para este tipo de modalidad educativa.
- Una mayor especificación sobre los requisitos a cumplir para el reconocimiento de carreras de posgrado, que el decreto anterior prácticamente no tenía o lo consideraba similar a las carreras de grado.
- El agregado de un nuevo artículo sobre los niveles y títulos terciarios no universitarios, logrando un avance al desagregar distintos niveles, a pesar de ser un tema sumamente complejo, sobre el cual parecía difícil consensuar.

Por otro lado hubo un par de modificaciones que no compartimos relacionadas con los artículos 6° y 28° de la nueva propuesta.

El artículo 6° se refiere a la solicitud de reconocimiento del nivel académico de nuevas carreras, por instituciones autorizadas, la cual deberá presentarse ante el Ministerio de Educación y Cultura 6 meses antes de la fecha del comienzo de su dictado, cuando originalmente las universidades podían comenzar el dictado de una carrera y disponían de un plazo de 6 meses para presentar el proyecto al Ministerio de Educación y Cultura.

La omisión de este requisito impide el reconocimiento de los estudios cursados en los seis (6) meses posteriores a la presentación.

Al tener las instituciones que presentar un proyecto con tanta anticipación se pueden dar inconvenientes de distinta índole, como el hecho de que el mismo posteriormente no llegue a concretarse, generando costos, incluidos los propios del proceso de evaluación.

El Ministerio sostenía que esto era importante para que no se dieran inconvenientes con carreras que no son reconocidas y existen estudiantes que están avanzados en el cursado de las mismas.

Las universidades privadas sostienen que si los trámites de reconocimiento no fueran tan extensos esos problemas no tendrían lugar.

A su vez este tema se relacionaba con el artículo 28° de la nueva propuesta, referido al plazo que debía tener el CCETP para su pronunciamiento, o mejor dicho, la falta de un plazo límite para que el Consejo se expidiera, lo cual en el pasado ha traído importantes inconvenientes con carreras que estuvieron varios años sin un dictamen favorable o negativo.

Estos dos puntos llevaron un extenso intercambio de opiniones en el seno del CCETP, no habiendo llegado a un consenso y dando lugar a que el Consejero Martín Risso votara en forma negativa toda la propuesta, mientras que por mi parte, solo vote en forma negativa estos dos artículos.

Como resultado de la negociación entre el Ministerio y las universidades privadas finalmente se llegó a un acuerdo, donde, si bien se mantenía en el artículo 6° la obligación de presentar una carrera 6 meses antes del comienzo de su dictado, en ese mismo artículo se establece que *“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 haya cumplido con lo establecido en este artículo, los estudiantes que hayan iniciado la carrera antes de dicha resolución podrán completarla tal como fue presentada y registrar sus títulos según lo establecido por la Ley N° 15.661 de 23 de octubre de 1984.”*

Sin duda esto fue otro avance muy importante, que obliga al Ministerio a tener un Área de Educación con capacidades y recursos (humanos y financieros) como para poder cumplir en tiempo y forma con los trámites de reconocimiento y da tranquilidad a las instituciones universitarias sobre las carreras impartidas y los estudiantes inscriptos.

Si bien hay mucho más para comentar y analizar, dado el espacio disponible, finalizamos este artículo, no sin antes agradecer a la Revista Debate Universitario la oportunidad de transmitir mi opinión respecto a este nuevo decreto.

DECRETO 104/014

MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTURA

Montevideo, 28 de abril de 2014.

VISTO: La necesidad de adecuar las disposiciones del Decreto N° 308/995 de 11 de agosto de 1995, reglamentario del Decreto - Ley 15.661 de 29 de octubre de 1984.

RESULTANDO: Que desde la vigencia de la reglamentación se han producido cambios trascendentes en el sistema terciario como el desarrollo de instituciones universitarias, de posgrados universitarios y de la educación a distancia y semipresencial, entre otros, que es necesario contemplar.

CONSIDERANDO:

- I) Que el Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada (CCETP) el 18 de junio de 2013 aprobó el Dictamen 406 proponiendo modificaciones al mencionado decreto.
- II) Que el Ministerio de Educación y Cultura sometió las mismas a consideración al Consejo de Rectores de las Universidades Privadas y de la Universidad de la República, obteniéndose respecto algunas modificaciones el consenso y con relación a otras, comentarios, aportes y observaciones que fueron contempladas en la medida de su admisibilidad.

ATENTO: A lo dispuesto por el artículo 168 numeral 4° de la Constitución de la República, Decreto-Ley N° 15.661 de fecha 29 de octubre de 1984 y artículo 22 del Decreto N° 308/995 de fecha 11 de agosto de 1995,

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DECRETA:

CAPITULO I

De la enseñanza terciaria universitaria y no universitaria: conceptos y principios generales.

Artículo 1º.- (Enseñanza terciaria). Se considera enseñanza terciaria la que, suponiendo por su contenido que sus estudiantes hayan aprobado la educación media superior en instituciones públicas o privadas habilitadas, en el país o en el extranjero, o tengan formaciones equivalentes, profundiza y amplía la formación en alguna rama del conocimiento.

Esta garantizada la libertad de enseñanza terciaria, conforme a lo dispuesto por el artículo 68 de la Constitución de la República.

En todas las instituciones de enseñanza terciaria se atenderá especialmente la formación del carácter moral y cívico de los alumnos (Constitución, artículo 71).

Artículo 2º.- (Enseñanza universitaria). A los efectos del artículo 1 del Decreto-Ley N° 15.661, de 29 de octubre de 1984, se considera universitaria la enseñanza terciaria que por su rigor científico y profundidad epistemológica, así como por su apertura a las distintas corrientes de pensamiento y fuentes culturales, procure una amplia formación de sus estudiantes que los capacite para la comprensión crítica y creativa del conocimiento adquirido, integrando esa enseñanza con procesos de generación y aplicación del conocimiento mediante la investigación y la extensión de sus actividades al medio social.

CAPITULO II

De la autorización para funcionar y del reconocimiento de instituciones de enseñanza terciaria universitaria y no universitaria.

Artículo 3º.- (Autorización para funcionar como institución de nivel universitario). El Poder Ejecutivo otorgará la autorización para funcionar, prevista en el artículo 1º del Decreto-ley N° 15.661, de 29 de octubre de 1984, a aquellas instituciones que, cumpliendo con los requisitos formales y sustanciales previstos en los artículos siguientes, proyecten impartir enseñanza universitaria en una o más áreas de conocimiento.

Artículo 4º.- (Tipos de instituciones universitarias). Las instituciones autorizadas conforme al artículo anterior para realizar actividades de enseñanza, investigación y extensión en tres o más áreas disciplinarias no afines orgánicamente estructuradas en Facultades, Departamentos, o Unidades Académicas equivalentes, utilizarán la denominación "Universidad". Sólo se tendrán en cuenta, a tales efectos, aquellas áreas disciplinarias en que se dicte al menos una carrera completa de primer grado (artículo 21 numeral 1).

Las instituciones autorizadas conforme al artículo anterior para realizar actividades de enseñanza, investigación y extensión que no cumplan con lo previsto en el inciso precedente y dicten al menos una carrera completa de primer grado, una maestría, o un doctorado (artículo 21), utilizarán la denominación "Instituto Universitario".

Artículo 5º.- (Reconocimiento de instituciones de enseñanza terciaria no universitaria). Las instituciones de enseñanza terciaria no universitaria podrán solicitar al Ministerio de Educación y Cultura el reconocimiento del nivel académico de carreras de enseñanza terciaria no universitaria y de los títulos expedidos por ellas, según pautas de valoración generalmente aceptadas en el ámbito nacional e internacional.

Esas instituciones se abstendrán de utilizar la denominación "Universidad" o sus derivados, de atribuir carácter "superior" a la enseñanza que impartan, y de aplicar a los títulos que expidan las denominaciones referidas en el artículo 21 de este decreto.

Las instituciones universitarias podrán además impartir enseñanza y expedir títulos de nivel no universitario, haciendo constar expresamente ese carácter en los respectivos planes de estudio, programas y títulos, y podrán solicitar para ellos el reconocimiento previsto en el inciso primero.

Solo serán consideradas las solicitudes de reconocimiento que refieran a carreras no universitarias cuya duración sea mayor o igual a un año y medio y tengan una carga horaria mayor o igual a 750 horas de clase o actividades educativas supervisadas. Las solicitudes de reconocimiento deberán dar cumplimiento con los requisitos establecidos en los artículos 12,13, 16 y 17 del Capítulo IV del presente decreto.

Además de lo anterior, las solicitudes de reconocimiento del nivel académico de carreras de enseñanza terciaria no universitaria deberán incluir la información del personal docente. De estos, el 50% como mínimo deberá poseer al menos un grado de nivel equivalente al de su culminación o una trayectoria y experiencia que demuestre una competencia notoria, la cual será avalada por los evaluadores designados por el Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada (CCETP) para la carrera correspondiente.

La reválida de asignaturas de carreras no universitarias no deberá exceder los dos tercios de las asignaturas que conforman la carrera de la institución otorgante de la reválida, y sólo se podrán autorizar si la asignatura fue cursada y aprobada en otra carrera de una institución pública o institución privada reconocida de igual o superior nivel académico.

Artículo 6º.- (Alcance de la autorización para funcionar y del reconocimiento de nivel académico). La autorización para funcionar como institución terciaria (art 3º y 4º) o de reconocimiento de nivel académico en su caso (art 5), alcanza a la institución y a la o las sedes incluidas en la solicitud inicial o en las solicitudes de inclusión posteriores, que cumplan con los requisitos formales y sustanciales contenidos en el presente decreto.

El reconocimiento del nivel académico alcanza a las carreras que cumplan con los requisitos formales y sustanciales contenidos en el presente decreto.

La solicitud de reconocimiento del nivel académico de nuevas carreras, por instituciones autorizadas, deberá presentarse ante el Ministerio de Educación y Cultura seis (6) meses antes de la fecha del comienzo de su dictado.

La omisión de este requisito impedirá el reconocimiento de los estudios cursados en los seis (6) meses posteriores a la presentación.

El Ministerio de Educación y Cultura revisará la presentación que realice la institución peticionante y le comunicará en un solo acto la información faltante.

En caso de iniciar el cursado de la carrera antes de la resolución del Ministerio de Educación y Cultura, la institución deberá comunicar públicamente y a los estudiantes que la carrera se encuentra en trámite de reconocimiento.

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 haya cumplido con lo establecido en este artículo, los estudiantes que hayan iniciado la carrera antes de dicha resolución podrán completarla tal como fue presentada y registrar sus títulos según lo establecido por la Ley N° 15.661 de 23 de octubre de 1984.

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 en que se cumpla con lo requerido.

Artículo 7º.- (Nuevas sedes). Las nuevas sedes de las instituciones autorizadas deberán ser sometidas a un proceso de autorización de la forma que establece el artículo 6º del presente decreto.

Se consideran sedes de las instituciones terciarias o universitarias los espacios físicos donde se desarrollan actividades de investigación o enseñanza presenciales o virtuales, con autonomía de gestión académica o administrativa.

El dictamen de autorización de sede hará mención de las carreras y títulos reconocidos para ser ofrecidos en la sede que se autoriza.

Artículo 8º.- (Revocabilidad de la autorización para funcionar como institución terciaria y del reconocimiento de nivel académico de las carreras). La autorización para funcionar como institución terciaria se otorgará inicialmente con carácter provisional por un lapso de cinco años. Durante ese lapso podrán ser revocados por apartamiento relevante de las condiciones tenidas en cuenta para su otorgamiento o por incumplimiento de los planes y programas de desarrollo presentados.

Vencido el lapso inicial de cinco años, la autorización para funcionar como institución terciaria sólo podrá ser revocada por apartamiento relevante de las condiciones tenidas en cuenta para su otorgamiento o por manifiesta inadecuación superveniente de la enseñanza impartida a la evolución científica, técnica o artística ocurrida.

La revocación puede recaer sobre la actividad global de la institución o sobre una o más carreras incluidas en ella.

Lo establecido en este artículo será sin perjuicio de lo dispuesto por el Decreto-Ley N° 15.089 de 12 de diciembre de 1980.

Artículo 9º.- (Diligencias probatorias). Los hechos relevantes para las decisiones previstas en este Capítulo podrán acreditarse por cualquier medio de prueba no prohibido por la ley.

El Ministerio de Educación y Cultura podrá disponer de oficio las diligencias probatorias que estime necesarias para comprobar el cumplimiento de las condiciones tenidas en cuenta para el otorgamiento de la autorización o reconocimiento, y de los planes y programas de desarrollo, así como la adecuación de la enseñanza impartida a la evolución superveniente, incluyendo las inspecciones que considere pertinentes.

CAPITULO III

De la naturaleza jurídica y de los estatutos de las instituciones de enseñanza terciaria.

Artículo 10.- (Naturaleza jurídica y estatutos de las instituciones de enseñanza terciaria). Las instituciones de enseñanza terciaria que pretendan la autorización para funcionar (artículo 3°) o el reconocimiento de nivel académico (artículo 5°) deberán estar constituidas como asociaciones civiles o fundaciones sin fines de lucro, con personería jurídica.

A tal efecto, la resolución aprobatoria de estatutos y de reconocimiento de personería jurídica, o aprobatoria de reforma de estatutos, según corresponda en cada caso, se dictará conjuntamente con la autorización para funcionar como institución terciaria, previo cumplimiento de todos los trámites requeridos por ambos actos jurídicos.

Además de las disposiciones comunes a las entidades de su naturaleza, sus estatutos deberán prever:

- a. Órganos de dirección administrativa y académica y procedimientos de designación de sus integrantes, la mayoría de los cuales deberán ser ciudadanos naturales o legales, o bien contar con una residencia en el país no inferior a tres años.
- b. Fines, objetivos y misión de la institución.

Artículo 11.- (Estatutos de instituciones terciarias). Los estatutos de las instituciones terciarias deberán dar cumplimiento a los siguientes requisitos:

1. Los estatutos de instituciones universitarias (artículos 3° y 4°) deberán prever la participación de docentes y estudiantes en los órganos de asesoramiento académico o en los órganos de dirección. Deberán establecer también que los titulares de cargos de dirección académica de carreras de grado y posgrado deberán poseer nivel académico equivalente o superior a la carrera que dirigen y experiencia académica no inferior a cinco años.

Esos estatutos consagrarán un régimen que permita a la institución ejercer, dentro del marco legal y reglamentario vigente, las siguientes atribuciones con plena autonomía institucional y académica:

- a. Reformar sus estatutos, definir sus órganos de dirección y de asesoramiento, decidir su integración y forma de designación o elección de sus integrantes, y establecer sus funciones.
- b. Elegir sus autoridades.
- c. Crear carreras de grado y posgrado.
- d. Formular y desarrollar planes de estudio, de investigación científica y de extensión y servicios a la comunidad.
- e. Establecer el régimen de acceso, permanencia y promoción del personal docente y no docente.
- f. Establecer el régimen de admisión, permanencia y promoción de sus estudiantes.
- g. Otorgar grados académicos y títulos.
- h. Designar y remover a su personal.
- i. Administrar sus bienes y recursos.
- j. Impulsar y participar en emprendimientos que favorezcan el desarrollo académico.
- k. Mantener relaciones de carácter educativo, científico y artístico con instituciones del país y del extranjero.

2. Los estatutos de instituciones terciarias no universitarias (artículo 5°) deberán establecer también que los titulares de cargos de dirección académica de carreras deberán poseer nivel

académico equivalente o superior a la carrera que dirigen y experiencia académica no inferior a cinco años.

Esos estatutos consagrarán un régimen que permita a la institución ejercer, dentro del marco legal y reglamentario vigente, las siguientes atribuciones con plena autonomía institucional y académica:

- a. Reformar sus estatutos, definir sus órganos de dirección y de asesoramiento, decidir su integración y forma de designación o elección de sus integrantes, y establecer sus funciones.
- b. Elegir sus autoridades.
- c. Crear carreras terciarias no universitarias.
- d. Formular y desarrollar planes de estudio y brindar servicios a la comunidad.
- e. Establecer el régimen de admisión, permanencia y promoción de sus estudiantes.
- f. Otorgar títulos.
- g. Designar y remover a su personal.
- h. Administrar sus bienes y recursos.
- i. Impulsar y participar en emprendimientos que favorezcan el desarrollo científico – tecnológico.
- j. Mantener relaciones de carácter educativo, científico y artístico con instituciones del país y del extranjero.

() El artículo 11, numeral 2, fue modificado por Decreto Presidencial de fecha 6 de mayo de 2014.*

CAPITULO IV

De la solicitud de autorización para funcionar y de reconocimiento de nivel académico.

Artículo 12.- (Solicitud de autorización para funcionar y de reconocimiento de nivel académico: requisitos comunes). La solicitud de autorización para funcionar o de reconocimiento de nivel académico en su caso, se presentará ante el Ministerio de Educación y Cultura, acompañando la siguiente documentación e información:

1. Estatutos de la institución.
2. Antecedentes de la institución en actividades de enseñanza, si los tuviera.
3. Datos personales, con expresión de antecedentes profesionales, académicos y en actividades de enseñanza, de los integrantes de los órganos de dirección administrativa y académica, con indicación de los cargos que ocupan.
4. Proyecto institucional fundamentando los programas o unidades académicas.
5. Carreras ofrecidas.
6. Personal docente acorde a la oferta de carreras prevista, con expresión de los antecedentes profesionales, académicos y en actividad de enseñanza de sus integrantes.
7. Personal de apoyo y de servicios complementarios a la tarea docente, acorde a la oferta de carreras prevista.
8. Bibliotecas, laboratorios o equipos técnicos acordes a la oferta de carreras prevista.
9. Vinculaciones interinstitucionales existentes y previstas, si las hubiere.
10. Servicios de información y comunicación interna.
11. Planta física disponible, número de aulas y oficinas acordes a la oferta de carreras prevista.
12. Inventario inicial y balances constitutivos y posteriores con certificación profesional; acreditación de un patrimonio suficiente en función de la oferta de enseñanza, plan financiero institucional, con expresión de apoyos financieros externos si los hubiera.
13. Plan de desarrollo en un plazo de cinco años en materia de carreras ofrecidas, personal docente, apoyo técnico y administrativo, infraestructura y proyección de sus recursos económicos.
14. Procedimiento de reválidas que asegure que los estudios hayan sido cursados y aprobados

en las instituciones previstas en el artículo 24 y los mismos sean de nivel académico similar a los de la respectiva carrera. Deberá presentarse los resguardos documentales que sean de recibo, en cada caso particular, para validar documentación extranjera

En relación a la solicitud de autorización para funcionar de nuevas sedes, se deberá cumplir con los puntos 5, 6, 7, 8 y 11 del presente artículo y además, con los siguientes requisitos:

- a. Que los integrantes de los órganos de dirección administrativa y académica de las sedes residan en la región y dispongan de una alta dedicación horaria.
- b. Deberá contar con un porcentaje inicial del 10% de su personal docente que resida en la región y dispongan de una dedicación acorde. Este porcentaje deberá incrementarse en un lapso de cinco años en concordancia con lo solicitado en el numeral 13 del presente artículo.

Artículo 13.- (Carreras ofrecidas). La información sobre las carreras ofrecidas requerida en el art. 12 numeral 5, incluirá los datos siguientes:

- a. Pertinencia y objetivos de la carrera.
- b. Plan de estudios: objetivos, orientaciones metodológicas, asignaturas, duración total, carga horaria global y por asignatura, sistema de preiaturas, perfil esperado del egresado.
- c. Programa analítico de cada asignatura.
- d. Bibliografía básica de cada asignatura.
- e. Director o responsable académico de la carrera.
- f. Docentes de cada asignatura.
- g. Régimen de evaluación de los estudiantes.
- h. Régimen de asistencia de los estudiantes.

Artículo 14.- (Modalidades educativas no presenciales). Además de lo establecido en el artículo 13 en caso de existir, en las carreras o asignaturas, una modalidad educativa a distancia, semi-presencial o equivalente, se deberá informar sobre los siguientes aspectos:

1. Docentes encargados de curso y tutores virtuales con capacitación en el dictado de cursos de su especialidad en esta modalidad.
2. Expertos en sistemas de información en condiciones de gestionar la plataforma u otros espacios virtuales donde se alojarán los cursos, y de sostener la tarea de los docentes, tutores y estudiantes, con sistemas de evaluación y seguimiento acorde a cursos virtuales.
3. Entornos virtuales disponibles, accesibles y adecuados al nivel académico.

Artículo 15.- (Requisitos del personal docente de carreras universitarias). A los efectos de la autorización o del reconocimiento, el personal docente (artículo 12 numeral 6) deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- a. Las tres cuartas partes del personal docente asignado a cada carrera, como mínimo, deberá poseer un grado de nivel equivalente al de su titulación o competencia notoria que deberá ser avalada por los evaluadores designados por el Consejo para la carrera correspondiente.
- b. En las carreras de grado el 25% (veinticinco por ciento) del personal académico, como mínimo, deberá acreditar experiencia en investigación o docencia universitaria no inferior a cinco años.
- c. En las Especializaciones y Maestrías profesionales el 50 % (cincuenta por ciento) del personal académico, como mínimo, deberá acreditar experiencia en investigación o docencia universitaria no inferior a cinco años.
- d. En las Maestrías académicas el 50 % (cincuenta por ciento) del personal académico, como mínimo, deberá acreditar experiencia en investigación y docencia universitaria no inferior a cinco años.

- e. Los tutores de tesis de Maestría académica deberán tener experiencia docente, acreditar nivel académico de maestría en el área de especialización y antecedentes en investigación en los últimos cinco años. Alternativamente, podrá aceptarse la competencia notoria que deberá ser avalada por los evaluadores designados por el Consejo.
- f. En los Doctorados el 75 % (setenta y cinco por ciento) del personal académico, como mínimo, deberá acreditar experiencia en investigación y docencia universitaria no inferior a cinco años.
- g. Los tutores de tesis de Doctorado deberán tener experiencia docente, acreditar nivel académico de doctorado en el área de especialización y una producción de conocimiento documentada en los últimos cinco años. Alternativamente, podrá aceptarse la competencia notoria que deberá ser avalada por los evaluadores designados por el Consejo. Es condición suficiente estar calificado como Investigador nivel 1 del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) al momento de la evaluación.
- h. La mayoría absoluta del personal académico deberá estar integrada por ciudadanos naturales o legales, o residentes en el país por un lapso no inferior a tres años, con un dominio solvente del idioma español. No obstante, para los postgrados en áreas de escasa acumulación de expertos a nivel local, condición que deberá ser refrendada por los evaluadores designados por el Consejo, se podrá aceptar al inicio, que el porcentaje de docentes residentes en el país sea del 30%. En estos casos se deberá alcanzar la mayoría absoluta en un lapso de cinco años.
- i. Se debe contar con un equipo docente adecuado, en calidad y cantidad, a las características de los correspondientes programas académicos. En particular para las Maestrías y Doctorados se considerará inconveniente la concentración de cursos en un mismo docente y tesis con un mismo tutor.

Artículo 16.- (Solicitud de autorización para funcionar y de reconocimiento de nivel académico: otros requisitos). La solicitud de autorización para funcionar como institución universitaria deberá acompañar, además de la prevista en el artículo 12, la siguiente información:

- a. Tareas de investigación programadas y plan de desarrollo en un plazo de cinco años.
- b. Tareas de extensión programadas y plan de desarrollo en un plazo de cinco años.
- c. Programa de publicaciones, si existiera.

Artículo 17.- (Actualización de información). Las instituciones de enseñanza terciaria autorizadas deberán actualizar ante el Ministerio de Educación y Cultura toda la información referida en este Capítulo, durante el lapso inicial de cinco años del artículo 8° inciso 1, en dos ocasiones, la primera a los dos (2) años y la siguiente antes del vencimiento del período inicial. Posteriormente la información actualizada se brindará al Ministerio de Educación y Cultura cada tres (3) años.

La información actualizada al vencimiento de los primeros cinco (5) años será elevada al Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada a los efectos de verificar el seguimiento y constatar la evolución de la institución y sus carreras en el tiempo.

En el caso de las instituciones terciarias, autorizadas a funcionar como universidades o institutos universitarios, que cuenten con más de veinte (20) años de reconocimiento, esta información se actualizará cada cinco (5) años, sin perjuicio de las comunicaciones necesarias en el período intermedio para el debido registro de los títulos.

Las instituciones comprendidas en lo señalado en el inciso anterior podrán realizar modificaciones en los planes de estudios de sus carreras reconocidas para tener en cuenta el avance en las disciplinas y su enseñanza, siempre que conserven la denominación del título de la carrera reconocida y no impliquen cambios esenciales que supongan una modificación del perfil del egresado, una disminución de la carga horaria u otros aspectos sustanciales. Estos cambios no esenciales serán informados al Ministerio de Educación y Cultura en ocasión de las actualizaciones o cuando éste se lo requiera a los efectos del registro de los respectivos títulos.

Artículo 18.- (Gastos de tramitación). Todos los gastos que insuman la tramitación y evaluación de las solicitudes de autorización o reconocimiento, y de las inclusiones posteriores de nuevas carreras, incluyendo los asesoramientos o peritajes que se requieran, serán de cargo de la respectiva institución de enseñanza.

El Ministerio de Educación y Cultura podrá requerir el depósito anticipado del importe estimado de esos gastos, antes de dar trámite a los procedimientos pertinentes.

CAPITULO V

De los títulos profesionales.

Artículo 19.- (Concepto de título profesional). A los efectos de los artículos 1º y 2º del Decreto-Ley N° 15.661 de 29 de octubre de 1984 y del artículo 380 de la Ley N° 16.736 de fecha 5 de enero de 1996 se entiende por título profesional el que acredita haber cursado con aprobación en instituciones universitarias, los estudios correspondientes a una carrera universitaria completa de carácter científico, técnico o artístico, incluyendo las que carecen de propósitos utilitarios inmediatos.

Artículo 20.- (Validez de los títulos profesionales otorgados por instituciones universitarias privadas). Los títulos profesionales otorgados por instituciones privadas sólo serán válidos cuando la otorgante haya sido autorizada para funcionar como institución universitaria por el Poder Ejecutivo de conformidad con las normas de este decreto y hayan sido registrados ante el Ministerio de Educación y Cultura.

Cumplidos tales requisitos, esos títulos tendrán idénticos efectos jurídicos que los expedidos por la Universidad de la República y otras universidades públicas, independientemente de éstos.

Artículo 21.- (Niveles y títulos profesionales universitarios). Las instituciones universitarias expedirán los títulos profesionales correspondientes a los estudios universitarios de los siguientes niveles, cada uno con su propia especificidad:

1. Licenciatura universitaria: carrera de primer grado terciario universitario. La carga horaria de los estudios no será inferior a las 2200 horas de clase o actividades educativas supervisadas, o en una modalidad educativa a distancia, semipresencial o equivalente, distribuidas en un lapso no inferior a cuatro años lectivos. El título a expedir será el de "Licenciado/a".
2. Especialización: carrera de posgrado que comprende estudios específicos de profundización en una disciplina o conjunto de disciplinas afines, comprendidas en la educación de grado. La duración mínima será de un año lectivo. La carga horaria incluirá al menos 300 horas de clase o actividades educativas supervisadas, o en una modalidad educativa a distancia, semipresencial o equivalente, así como la dedicación personal adicional que el estudiante debe realizar para alcanzar los objetivos formativos del plan de estudios. El título a expedir contendrá el término de "Especialización" o "Especialista".
3. Maestría o Master: carrera de posgrado que comprende estudios de ampliación y profundización de los estudios universitarios de grado en una disciplina o área disciplinaria; y de tareas de investigación que impliquen un manejo activo y creativo de conocimiento, incluyendo una tesis o memoria final, bajo la supervisión de un tutor y la evaluación de un tribunal, con al menos un miembro externo al programa académico de la institución. La duración mínima será de dos años lectivos. La carga horaria incluirá 500 horas de clase o actividades educativas supervisadas (incluyendo el trabajo final), o en una modalidad educativa a distancia, semipresencial o equivalente, así como la dedicación personal adicional que el estudiante debe realizar para alcanzar los objetivos formativos del plan de estudios. El título a expedir será el de "Master" o "Magister".

Las Maestrías tendrán perfiles que, con nivel de exigencia equivalente, podrán orientarse predominantemente a la formación académica o a la formación profesional de acuerdo a:

- 3.1. **Maestrías Académicas:** carrera de posgrado que tiene como objetivo central la formación en el proceso de creación del conocimiento científico, su valor epistemológico, su avance y su transformación. En la Maestría Académica el trabajo final es una tesis que significará la formulación y desarrollo de un proyecto de investigación cuyo núcleo deberá constituir un trabajo académico que implique un aporte personal en la disciplina o área disciplinaria correspondiente. El énfasis en la capacitación científica incluye la incorporación de disciplinas acordes con tal finalidad.
- 3.2. **Maestrías Profesionales:** carrera de posgrado orientada al diseño, elaboración y comprobación de nuevas técnicas y procesos de aplicación profesional, lo cual responde a demandas de sectores sociales y productivos, públicos o privados. El trabajo final incluirá un proyecto, un plan de negocios, un estudio de caso, una obra, una tesis o una producción artística, tomando como foco la investigación aplicada y la innovación científico-técnica, orientadas a la búsqueda de soluciones para problemas específicos en la disciplina, área disciplinaria o conjunto de disciplinas. El programa de estudios incluye, junto a disciplinas de formación científica, otras asignaturas que amplíen el marco conceptual de los problemas planteados.
4. **Doctorado:** carrera de posgrado que constituye el nivel superior de posgrado en un área de conocimiento. Su objetivo central es la formación científica en un área especializada del conocimiento mediante la cual el aspirante adquiere capacidades para desarrollar una investigación original, así como para orientar trabajos de investigación de otras personas. Ésto se obtendrá en el proceso de realización de una tesis que signifique una contribución original al conocimiento del tema, dirigida y evaluada por tutores en cumplimiento del artículo 14 de este decreto. Ese trabajo de diseñar, proponer, elaborar y finalmente defender la tesis será la actividad central y predominante del doctorando, la cual deberá ser evaluada por un tribunal, con al menos un miembro externo al programa académico de la institución. La duración mínima será de tres años. El título a expedir será de Doctor/a.

Las instituciones universitarias podrán apartarse de las anteriores denominaciones para equipararse a las que otorguen las universidades públicas o para ajustarse a prácticas internacionales. En este último caso las instituciones deberán aportar la información necesaria para que el Consejo Consultivo pueda adoptar resolución al respecto.

Artículo 22.- (Niveles y Títulos terciarios no universitarios). Los títulos terciarios no universitarios expedidos por las instituciones universitarias y terciarias no universitarias podrán ser reconocidos en los niveles establecidos en el presente artículo.

1. Nivel terciario I: tipo de formación que supone el manejo de instrumentos y tecnologías, diseño y organización, habilidades prácticas y competencias que exigen una especialización de conocimientos. Se trata de una formación que requiere una duración mínima de un año y medio y una carga horaria no menor de 750 horas de clase o actividades educativas supervisadas.
2. Nivel terciario II: tipo de formación que supone la incorporación de conocimientos generales académicos de una disciplina o profesión, que pueden colaborar en la práctica con un graduado universitario. La duración de esta formación requiere un mínimo de 2 años o una carga horaria de no menos de 900 horas de clase y actividades educativas supervisadas.
3. Nivel terciario III: tipo de formación que supone un conjunto de teorías, procedimientos y de técnicas que permiten el aprovechamiento práctico del conocimiento científico. La formación tiene como objetivo obtener un resultado nuevo determinado, ya sea en el campo de la ciencia, de la tecnología, la producción, del arte, del deporte, de la educación o en cualquier otra actividad en la sociedad. Se trata de una formación que requiere un mínimo de dos años y medio y una carga horaria de no menos de 1.250 horas de clase o actividades educativas supervisadas.

En el anverso o reverso de los títulos que se expidan conforme este artículo deberá indicarse con qué “nivel terciario” resulta equivalente.

Artículo 23.- (Condiciones de ingreso). Para el ingreso a la enseñanza terciaria, los estudiantes deberán haber aprobado la educación media superior en instituciones públicas o privadas habilitadas. Las instituciones, excepcionalmente, podrán admitir formaciones equivalentes que deberán ser claramente fundadas con documentación pertinente en base a trayectorias educativas o laborales previas que permitan demostrar que las personas cuentan con la formación necesaria para seguir con aprovechamiento cursos terciarios.

Artículo 24.- (Reválida de asignaturas). Los títulos profesionales expedidos por instituciones universitarias se fundarán en estudios cursados y aprobados en la propia institución que lo otorga. Por excepción, podrán fundarse en asignaturas revalidadas, cursadas y aprobadas en la Universidad de la República, en otras instituciones universitarias nacionales o extranjeras o en instituto de formación docente dependientes de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) o habilitados por ésta, siempre que su número no exceda de los dos tercios del total de asignaturas que conforman la respectiva carrera.

Si se trata de asignaturas cursadas y aprobadas en la República, deberá haberlo sido en instituciones universitarias públicas, en instituciones universitarias habilitadas para funcionar por el Poder Ejecutivo y formando parte de carreras reconocidas, o en institutos de formación docente dependientes de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) o habilitados por ésta.

La institución nacional que realiza la reválida deberá tener en cuenta los estudios efectivamente cursados y aprobados por el estudiante que la solicita.

Si las asignaturas fueron cursadas en el exterior, deberá haberlo sido en instituciones universitarias o de análogo nivel académico.

Las instituciones terciarias no universitarias para el otorgamiento de los títulos reconocidos podrán revalidar estudios de carácter técnico o profesional realizados por los estudiantes siempre que se hubieran realizado en instituciones públicas, habilitadas o autorizadas.

Las instituciones universitarias podrán reconocer reválidas de hasta un 25% del total de créditos o asignaturas de la carrera a través de certificaciones de conocimiento técnico, profesional o de idiomas, expedidas por instituciones educativas autorizadas en el país o por organizaciones especializadas que cuenten con aprobación del MEC, con el asesoramiento previo del CCETP o que utilizará los procedimientos de evaluación que correspondan.

Las reválidas indicadas en los dos incisos anteriores podrán otorgarse después que el estudiante haya culminado la educación media superior, aun cuando ésta se hubiera producido con posterioridad a la realización de los estudios revalidados.

Artículo 25.- (Reválida de títulos). La reválida de títulos profesionales extranjeros es competencia exclusiva de la Universidad de la República, con exclusión de toda otra corporación (Ley N° 12.549 de 16 de octubre de 1958, artículo 21 apartado G).

CAPITULO VI

Del Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada.

Artículo 26.- (Cometidos) El Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada del Ministerio de Educación y Cultura tendrá como cometido asesorar al Poder Ejecutivo y al Ministerio de Educación y Cultura en las solicitudes de autorización para funcionar como institución terciaria (artículo 3° y artículo 5°) y en las solicitudes posteriores de reconocimiento de nivel académico de nuevas carreras (artículo 6°) y en la revocación de los respectivos actos (artículo 8°) así como en las solicitudes de autorización de nuevas Sedes (artículo 7°).

El Consejo Consultivo podrá también proponer las modificaciones que entienda convenientes al régimen establecido en el presente decreto.

Artículo 27.- (Integración). El Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada estará integrado por ocho miembros designados por el Poder Ejecutivo, quienes serán ciudadanos de destacada trayectoria académica que no ocupen cargos en órganos de dirección en instituciones de enseñanza terciaria públicas o privadas.

Tres de los miembros serán designados a propuesta de la Universidad de la República, dos a propuesta del Ministerio de Educación y Cultura, uno a propuesta de la Administración Nacional de Educación Pública y dos a propuesta de las instituciones universitarias autorizadas a funcionar como tales. Si el Poder Ejecutivo entendiera que alguno de los propuestos no cumple con los requisitos establecidos en el inciso anterior, podrá requerir nueva propuesta. Si las propuestas no fueran formuladas dentro de los treinta días siguientes al requerimiento que el Ministerio de Educación y Cultura formule a quien corresponda, el Poder Ejecutivo podrá proceder a la designación prescindiendo de la respectiva propuesta.

Los miembros del Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada, que permanecerán tres años en sus cargos, actuarán con autonomía técnica en el desempeño de sus funciones de tales y su permanencia no estará condicionada al mantenimiento de la confianza del o los proponentes. El Poder Ejecutivo podrá prorrogar hasta nueva designación el plazo de actuación de los miembros del precitado Consejo Consultivo. Las organizaciones mencionadas propondrán al Poder Ejecutivo, un alterno respectivo por cada uno de los miembros del Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada, los que serán convocados por el propio Consejo Consultivo para integrarlo, en los casos de licencia o impedimento de los miembros titulares.

Los miembros del Consejo Consultivo se comprometerán a mantener la confidencialidad de la información recibida de las instituciones, así como de los asesoramientos y peritajes que se realicen.

Artículo 28.- (Presidencia del Consejo). La Presidencia del Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada corresponderá al integrante que el Poder Ejecutivo designe con esa calidad, entre los propuestos por el Ministerio de Educación y Cultura o la Universidad de la República.

Artículo 29.- (Asesoramientos previos). Para emitir su dictamen, el Consejo Consultivo podrá requerir los asesoramientos y peritajes que estime pertinentes.

Para realizar los asesoramientos indicados, el Consejo Consultivo designará uno o más evaluadores. Se entiende como evaluador al experto destacado cuya trayectoria le otorga un grado de autoridad en la materia, a nivel profesional o académico, suficiente como para emitir juicios de valor con independencia de criterio y solidez técnica.

Los asesores, evaluadores o peritos designados por el Consejo Consultivo en cumplimiento de lo señalado en el inciso anterior se comprometerán a mantener la confidencialidad de la información recibida de las instituciones, así como de los asesoramientos y peritajes que se produzcan.

El Consejo Consultivo deberá comunicar a la institución peticionante, las designaciones que realice para los asesoramientos correspondientes. La institución tendrá un plazo de cinco (5) días hábiles para presentar objeciones formales, debidamente fundamentadas, a tales designaciones.

Cuando se trate de una autorización para funcionar como institución universitaria privada, requerirá necesariamente la opinión de la Universidad de la República, que deberá expedirse dentro del plazo de sesenta días contados a partir del requerimiento formal con agregación de antecedentes. Transcurrido ese plazo, podrá prescindirse de su opinión.

Artículo 30.- (Pronunciamiento del Consejo). El Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada sesionará con la presencia de cinco o más de sus integrantes.

El dictamen del Consejo Consultivo previamente a la resolución del Poder Ejecutivo o del Ministerio de Educación y Cultura en su caso será preceptivo pero no vinculante.

Los discordes con el dictamen del Consejo podrán hacer constar y fundar su disidencia.

Cuando el dictamen contuviera objeciones a la solicitud formulada, se dará vista de lo actuado a los solicitantes. Evacuada la vista, las actuaciones volverán al Consejo Consultivo que emitirá un segundo dictamen teniendo en cuenta los elementos aportados por los interesados así como los que resultaren de otros asesoramientos que pueda haber recabado el Ministerio de Educación y Cultura.

Si el órgano decisor se apartara del criterio del Consejo Consultivo, deberá hacer constar en la parte expositiva de la resolución los fundamentos por los cuales adopta decisión divergente.

Artículo 31.- (Plazos). Si el Consejo Consultivo no emitiera su dictamen dentro del plazo de ciento veinte (120) días contados a partir de la fecha en que el asunto fue sometido a su consideración, el órgano de decisión podrá resolver prescindiendo de su opinión, tomando en cuenta los elementos de juicio producidos.

El Ministerio de Educación y Cultura podrá conceder por resolución fundada, la ampliación de los plazos para pronunciarse, previstos en los artículos anteriores.

Artículo 32.- (Publicidad). Los dictámenes del Consejo Consultivo y demás actuaciones serán públicos y estarán a disposición de quien quiera conocerlos en el Ministerio de Educación y Cultura, una vez concluida la tramitación.

CAPITULO VII

Disposición Transitoria.

Artículo 33.- (Vigencia). El presente decreto entrará en vigencia a partir de los noventa (90) días de adoptado.

El Decreto 308/995 de 11 de agosto de 1995 y sus modificativos quedarán derogados con la entrada en vigencia del presente decreto.

No obstante, los mismos serán de aplicación a todas las solicitudes en trámite, a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto y hasta que las solicitudes de autorización o reconocimiento sean resueltas.

Artículo 34.- Comuníquese, publíquese, etc.-

José MUJICA
Ricardo EHRlich