

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Maestría en Ciencia Política

La política de educación terciaria en el Uruguay

María Luisa Aguerre

2002

SUMARIO

I) INTRODUCCIÓN

- 1.1 - Objetivos generales del trabajo.-
- 1.2.- La situación del Uruguay y de América Latina en relación a la política de educación universitaria.-

II) LOS PROCESOS DE CAMBIO HACIA UNA NUEVA POLÍTICA DE UNIVERSITARIA-

- 2.1.- La controversia Universidad de la República/Poder Ejecutivo sobre habilitación y control de las instituciones de enseñanza terciaria privada.-
 - 2.1.1.-Los sucesos anteriores al Decreto 308/95 (Período 1984-1994).-
- 2.2.-Presentación de los cuatro Documentos de la Comisión Central de Educación:
 - 2.2.1.-"El concepto de Universidad".-
 - 2.2.2.-"El concepto de Educación Superior en la tradición nacional".-
 - 2.2.3.-"Expedición de títulos".-
 - 2.2.4.-"Instituciones privadas de nivel superior".-
- 2.3. -El proyecto de Ley del Ministro García Costa.-
- 2.4.-La puesta en marcha del Decreto 308/95 del Ministerio de Educación y Cultura:
 - 2.4.1. - Los acuerdos preliminares: la Comisión Consultiva.-
 - 2.4.2.-El Decreto 308/95 del 11 de agosto de 1995.-
 - 2.4.3.-Las resoluciones del Consejo Directivo Central de la U.R. respecto al Decreto.-
 - 2.4.4.-La aplicación del Decreto 308/95.-
- 2.5.-La fundamentación jurídica de la Universidad de la República contra el Decreto 308/95.-
- 2.6.-Las decisiones del Ministro se oponen a los dictámenes del Consejo Consultivo, origen de nuevas controversias.-
- 2.7. - Valoración de la actuación del Consejo Consultivo de Educación Terciaria.-

III)ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LA POBLACIÓN DE NIVEL TERCIARIO EN EL URUGUAY-

- 3.1. - La oferta de las instituciones reconocidas por el MEC.-
- 3.2.- La U.R. como polo principal de la educación universitaria.-
- 3.3. - La oferta universitaria privada en números.-
- 3.4 - La educación terciaria no universitaria, pública y privada.-

IV) VALORACIÓN DE LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN UNIVERSITARIA DESDE LA PERSPECTIVA TEÓRICA.-

- 4.1.- Un instrumento de análisis: la teoría sobre políticas públicas.-
- 4.2.- El diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas.-
 - 4.2.1.- Las dificultades del diseño.-
 - 4.2.2.- Las dificultades de la implementación.-
 - 4.2.3.- La evaluación institucional.-

V) REALIDAD Y PROSPECTIVA DE LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN TERCIARIA EN URUGUAY.-

- 5.1.- Las universidades privadas.-
- 5.2.- El futuro de la educación terciaria pública.-
- 5.3.- La configuración de una educación terciaria pública.-
- 5.4.- Los futuros escenarios alternativos para la educación superior.-

V) CONSIDERACIONES FINALES

VI) NOTAS

VII) BIBLIOGRAFIA

VIII) CUADROS Y ANEXOS

INTRODUCCIÓN

1.1.- Objetivos generales del trabajo.-

Cuando se habla de establecer una política de Estado en algún sector particularmente sensible de la vida nacional, estamos pensando en un consenso tácito de la gran mayoría de la población elaborado sobre el acuerdo de los representantes partidarios que comparten una misma filosofía política sobre la necesidad de mantener una conducta a largo plazo. La no existencia durante largos años de un consenso nacional ni aún después de culminada la dictadura, sobre los caminos que debían emprenderse para un mejor desarrollo del país, han dificultado la toma de decisiones en muchos casos, especialmente en aquellos que demandaban un consenso más generalizado. Esta actitud reticente y al mismo tiempo cautelosa parece formar parte de un cierto carácter nacional, recurrente en nuestra historia.-

No hemos logrado dar una discusión amplia sobre educación terciaria; si la hubo en su momento aunque poblada de rispideces, sobre diversificación de la oferta universitaria. Por lo tanto se han dado soluciones importantes pero parciales. Quizá el camino a seguir en el futuro sea el de las reformas paulatinas; crear un denso tejido de mutuos acuerdos y esclarecimientos, para finalmente ofrecer un consenso mayor sobre las reformas del sistema educativo para una sociedad moderna.-

Por medio de un decreto ministerial de 1995, llamado "Ordenamiento del sistema de enseñanza terciaria privada", se logra diferenciar claramente la enseñanza universitaria de la terciaria, pero su objetivo central fue establecer reglas de juego claras sobre cómo debía funcionar un sistema de educación universitaria privada.-

El Decreto elaborado con premura, cuando aún no se habían esclarecido todos los puntos de la agenda de discusión previa, resultó a corto plazo insuficiente y se le hicieron algunos ajustes posteriores. Pero igualmente quedaron cabos por atar, especialmente en lo que tiene que ver con la evaluación institucional, tema particularmente sensible para las universidades privadas.-

Los actores hablan de una futura ley, mucho más abarcativa como resultado de un debate nacional, sin embargo, no hay acuerdo sobre cuáles son los temas que estarían incluidos en esa ley, si debería comprender conjuntamente a la Universidad pública y las privadas, o si sólo se trataría de mejorar el decreto de 1995.-

Por otra parte, quedan pendientes otros problemas, como la inclusión de la formación docente a un nivel universitario, la formación de los institutos militares. y algo mucho más de fondo, porque tiene que ver con el futuro de todos los jóvenes uruguayos y que recién comienza a ocupar centralidad para las autoridades: cómo derivar a los muchachos que culminan su bachillerato y no tienen vocación profesional definida, hacia carreras cortas para incorporarse más rápidamente al ámbito laboral.-

La Universidad de la República tiene una función específica para cumplir: otorgar educación de alta calidad de nivel superior. Si ésta implementara medidas de restricción del ingreso, - como muchas veces se le ha solicitado desde diferentes sectores políticos-, habría que ofrecer a todos los jóvenes interesados en tener un conocimiento especializado y acorde a la demanda de un mercado mucho más exigente, las posibilidades de ingresar en otro tipo de instituciones de nivel terciario.-

El propósito del trabajo es describir los principales debates que marcaron la aparición de una nueva política de educación universitaria en el país y hacer una reflexión sobre los problemas que a nuestro entender debe enfrentar en el futuro una reforma del sistema universitario y del sistema terciario público. Asimismo intentaremos un análisis prospectivo de un escenario futuro para regular la educación terciaria en su conjunto, que a su vez brinde las mayores seguridades al país sobre la calidad y la universalidad de la enseñanza como corresponde a un país de larga tradición democrática.-

1.2.- La situación del Uruguay y de América Latina respecto a la política de educación universitaria.-

Para comprender cabalmente la profundidad de los cambios operados por la nueva política universitaria en el Uruguay, nos bastaría comparar la situación institucional actual con la existente hace apenas dos décadas. La Universidad de la República tuvo a su cargo con carácter monopólico la enseñanza superior, por casi 150 años, un hecho absolutamente excepcional en el contexto latinoamericano y aún mundial. Esa exclusividad no ofreció resistencias en el ámbito político y social, por el contrario consustanciada con esa tradición autonómica —consagrada en la Constitución— la Universidad estatal logró situarse entre las mejores del continente y gozar de un merecido prestigio.-

Las instituciones estatales hegemonizaban no solamente el espacio de la educación superior, sino también el de la post-secundaria o terciaria, ya que en este orden únicamente contabilizábamos los institutos de formación docente dependientes de la Dirección de Enseñanza Primaria y la de Secundaria, los institutos de formación militar y de educación física; fuera sólo quedaban algunos institutos privados sin contralor de idoneidad profesional.-

La gran armonía existente en la relación Estado/Universidad durante décadas, respondía a la persistencia de una política de centralización del poder estatal, iniciada en el último cuarto del siglo XIX, como parte de un proceso de afirmación de la identidad del estado nacional. Por otra parte prestigiosos historiadores se han referido a la tardía colonización e inserción del poder eclesiástico en la ex Banda Oriental, lo cual resultó propicio para que en la República recién constituida una élite liberal impulsara un proceso de fuerte secularización, similar al que estaba ocurriendo en Europa como consecuencia de las revoluciones liberales. La Universidad de la República garantizaba la formación laica de las futuras élites políticas.-

El sistema sorteó sin variantes los empujes de expansión de la oferta universitaria en los países vecinos; en la década del 30 tanto en Argentina como Brasil se asistió a un florecimiento de instituciones de la corriente de pensamiento católico; en los 60 nuevamente se produce una expansión institucional, pero en este caso de universidades laicas de élite. Recién en la década de los 80 el país va a acompañar la nueva modalidad de crecimiento acelerado de instituciones de nivel terciario privado, que apuntan principalmente a carreras gerenciales para suplir carencias de la educación pública y para generar una oferta rentable en el campo educativo.-

Dos hechos importantes van a marcar el progreso de una nueva política de educación superior: el Decreto fechado el 22 de agosto de 1984, por el cual se autoriza oficialmente el funcionamiento de la Universidad Católica "Dámaso Antonio Larrañaga" como consecuencia de gestiones realizadas por la Conferencia Episcopal Uruguaya. Este

suceso coincide en el tiempo con el cese de la llamada "intervención" de la Universidad de la República al final de la dictadura militar.-

A partir de entonces queda configurada una nueva situación, amparada por la norma constitucional, cuyo Art. 68 deja constancia del pleno reconocimiento de la libertad de enseñanza, sólo limitada por la intervención del Estado para garantizar su ejercicio "al sólo objeto de mantener la higiene, la moralidad, la seguridad y el orden público".-

El segundo dato fundamental en este proceso es la creación en el ámbito del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) del Decreto N° 308/95 del 11 de agosto de 1995, por el cual se establece el marco regulatorio de las instituciones terciarias privadas. Este tiene como antecedente el Decreto-Ley N° 15.661 del 23 de octubre de 1984, sancionado pocos días antes del alejamiento definitivo del gobierno de facto.-

El Decreto-Ley de 1984 buscaba una solución a la emisión de títulos por las universidades privadas que hubieran sido autorizadas por el Poder Ejecutivo. En su Art. 2° decía : "Los títulos a que se refiere el artículo anterior, tendrán idénticos efectos jurídicos que los expedidos por la Universidad de la República"; esos títulos debían registrarse en el Ministerio de Educación y Cultura para su validación.-

El Decreto 308/95 se convierte desde entonces, en un motivo de controversia, desencadenante de diversas acciones por parte de la Universidad de la República, - interposición de recurso de revocación ante el Poder Ejecutivo, acción de nulidad ante el Tribunal de la Contencioso Administrativo- de tal forma que hablaremos en adelante de los hechos ocurridos antes y después del mencionado Decreto.-

La nueva política de Educación Superior tiene raíces muy profundas en la sociedad contemporánea. Diversos factores impulsan el proceso; consideremos en primer lugar la llamada "revalorización social del conocimiento". Hoy por hoy, la educación se percibe como un instrumento valioso para elevarse en la estratificación social; ampliar sin límites la base de los propios conocimientos es en la percepción de los jóvenes y sus familias, la única posibilidad de acceder a la competencia por los empleos bien remunerados.-

No es un hecho nuevo sin embargo, comenzó a mostrar sus efectos en la década del 70. Si observamos lo ocurrido en la Universidad de la República, veremos como ésta multiplicó cinco veces la población estudiantil desde entonces, dando lugar al fenómeno de la "masificación", denominación descalificadora que hace referencia a las dificultades padecidas por el órgano estatal para obtener recursos institucionales y materiales para hacer frente al aluvión estudiantil.-

Esta problemática no es exclusiva del continente sudamericano, procesos similares se viven en los países desarrollados del norte, desde hace muchos años. La tendencia general en el mundo es a que la formación post-secundaria aumente progresivamente en número de alumnos, acompañando el progreso económico de los países. Ese crecimiento matricular podría en un futuro no lejano abarcar la mayoría de la franja etaria correspondiente.-

La estrategia llevada adelante por E.E.U.U. y los países europeos ha sido la de fomentar el nivel terciario no universitario, por medio de carreras cortas de muy variada especialización, relacionadas íntimamente a la oferta laboral, vinculadas o no a las instituciones universitarias y ofrecidas la mayor parte de las veces en institutos

especializados de carácter post secundario. Se trata de una enseñanza de más bajo costo que la universitaria.-

Al iniciarse la década de los 90, Uruguay acelera los cambios estratégicos respecto a la economía, profundizando el uso de políticas macroeconómicas y abriendo el mercado interno a la región y al mundo. Esto genera la impresión que el sistema educativo está detenido y no acompaña adecuadamente las necesidades de los agentes económicos. Algunos patrones tradicionales de la educación universitaria pública, como la acentuada separación entre educación superior y trabajo, entre la investigación científica y el sector productivo, debían ser superadas, para permitir nuevas instancias de relacionamiento con la sociedad.-

La clase política de ambos partidos tradicionales cuestiona la eficiencia de la gestión de la U.R. y reclama reiteradamente un presupuesto por programa para controlar mejor la forma en que invierte la Universidad sus recursos.-

Uno de los grandes desafíos para las universidades estatales en América Latina es que han visto disminuidos los recursos económicos como parte de un proceso mayor de reforma del Estado. Los gobiernos ante la dificultad de continuar con el carácter incremental de los presupuestos para la enseñanza superior, -instrumento aceptado sin mayores reclamos hasta la década de los 80-, elaboran una política basada en limitar la enseñanza universitaria pública y ser mucho más permisivos en la incorporación de instituciones privadas.-

En los 90, el paradigma en Educación Superior para América latina era proporcionado por los organismos financieros internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Estos impulsaban a los gobiernos a reservar la mayor inversión para la enseñanza primaria y secundaria, -de la que se esperaba un mejor retorno social- limitando el gasto en educación superior a las áreas vinculadas a la tecnología e investigación básica, de menor interés para las instituciones privadas, a las que se dejaba operar libremente en el mercado educativo en las carreras rentables.- Hoy se tiende a revisar esta posición por parte de esos mismos organismos; así ha sucedido en el caso chileno donde los resultados no han sido los esperados. En los últimos años se produjo en este país un crecimiento inusitado de instituciones privadas, pero con una baja cualitativa de la enseñanza y la investigación (Jorge Ares Pons; 1998).-

Lamentablemente en varios países latinoamericanos se ha producido una proliferación de universidades privadas, con consecuencias no siempre beneficiosas para los intereses de esas sociedades. Junto a instituciones que revisten seriedad académica y científica subsiste otra gama, donde el rótulo Universidad no es más que el llamador para una empresa de lucro. Esto es lo que ocurre en países como Brasil, Argentina, Colombia, México y Chile, donde la falta de regulación original por parte de los organismos estatales, determinaron un descenso de nivel del sistema universitario. El Dr. Paulo Renato de Souza, quien fuera Ministro de Educación de Brasil, manifestó siendo Rector de la Universidad de Campinas, que menos de la quinta parte de las instituciones que en su país se llaman universidades son realmente merecedoras de tal denominación y menos de la tercera parte son verdaderos institutos de educación superior. En los países con menor tradición cultural, como los nuestros, son mayores las dificultades de los demandantes para discernir entre una buena universidad y un simple negocio (1).-

Tomando en cuenta el beneficio de que el Uruguay haya llegado tardíamente a enfrentar el crecimiento espontáneo de la oferta educativa privada, las autoridades llegaron a la convicción de la necesidad de crear un estatuto para regular la situación de la mejor forma posible, asegurando la calidad de la educación ya existente.-

El plan del presente trabajo incluye tres capítulos (II, III y IV) en los cuales se abordan temas específicos. El capítulo II incluye las diversas instancias de la controversia U.R./Poder Ejecutivo, exponiendo las principales opiniones en torno a la polémica sobre competencia para la habilitación y control de la enseñanza terciaria privada. Incluye dos momentos, una primera etapa en la cual el MEC carece de una reglamentación de la Ley 15.661 y habilitará únicamente "carreras" universitarias, pero no instituciones. Luego de la creación del Decreto 308/95, en la segunda etapa, comienza a funcionar el Consejo Consultivo y a partir de los dictámenes del Ministerio de Educación y Cultura se llega a la habilitación de tres nuevas universidades: Universidad O.R.T.; Universidad de Estudios Empresariales de Montevideo y Universidad de la Empresa; así como varios Institutos Universitarios.-

En el capítulo III se elabora un panorama cuantitativo, señalando los límites del universo al cual nos estamos refiriendo al hablar hoy de Educación Terciaria en el país. Respecto a la oferta educativa tomamos en cuenta los siguientes datos: a) el número de estudiantes matriculados en organismos dependientes de la U.R. según el último Censo estudiantil de 1999, con una comparación de su evolución de acuerdo a los Censos de 1960, 1968 y 1988; b) el número de estudiantes que asisten a las instituciones privadas de nivel universitario (Universidades e Institutos Universitarios); c) un relevamiento de las instituciones públicas de carácter terciario (docentes, militares, UTU).-

En el capítulo IV analizaremos del Decreto 308/95 a la luz de la teoría sobre políticas públicas; también se aborda las perspectivas de cambio en los actuales institutos docentes y en la enseñanza de las escuelas militares. Por último se analiza las posibilidades de una futura Ley de Educación como culminación de un proceso político complejo. En esa visión prospectiva nos referimos a los dos escenarios posibles: el primero corresponde a la creación de un sistema único de instituciones terciarias públicas y privadas, integrando un organismo descentralizado o de carácter paraestatal, regido por una Comisión de Acreditación autónoma del poder político.-

El segundo escenario no haría más que continuar la lógica actual en la administración de nuestra educación terciaria. Nos referimos a la posibilidad de crear un sistema universitario dual, conformado por dos espacios separados con su respectiva estructura normativa, uno correspondiente a la enseñanza terciaria privada y otro a la estatal. El sector privado se mantendría bajo la competencia del MEC, con el apoyo de una norma legal que superara las limitaciones del Decreto 308, principalmente en relación a la evaluación y contralor de las instituciones universitarias y abancando también a los institutos terciarios.-

El ámbito de la educación pública estaría integrado por los nuevos institutos universitarios docentes; los institutos terciarios tecnológicos bajo el control de ANEP y la U.R. con su status autonómico.-

CAPITULO II)
LOS PROCESOS DE CAMBIO HACIA UNA NUEVA POLÍTICA DE EDUCACIÓN
UNIVERSITARIA.-

2.1.-La controversia U.R./Poder Ejecutivo sobre habilitación y control de las
instituciones de enseñanza terciaria privada.-

Para la U.R. el funcionamiento de las instituciones de enseñanza terciaria debía vincularse a un argumento de orden jurídico: la existencia de un órgano respaldado constitucionalmente, -la Universidad de la República-, al cual se le ha encargado el control de la Educación Superior.-

En la medida que la libertad de enseñanza en su más amplia acepción es un dato incuestionable de nuestro sistema republicano liberal, la habilitación y control de las instituciones privadas surgidas bajo esa normativa, estarían en el ámbito del ente autónomo especializado.-

Habría por otra parte razones de conveniencia y mérito, por lo que le correspondería en forma privativa esta tarea, por tratarse del único organismo público con capacidad y especialización técnica y por la amplitud de la cobertura actual de las áreas disciplinarias. La U.R. sería la única institución que podría asegurar a la sociedad que los altos intereses del Estado en educación superior estarían adecuadamente defendidos.-

El debate tuvo por tanto dos dimensiones, una jurídica, porque los reclamos, - como veremos más adelante-, buscan una fundamentación constitucional y legal, cuya interpretación permitirá aceptar o descartar los argumentos de la U.R. Y una dimensión política, porque todo lo que decida el Poder Ejecutivo en adelante estará en función de los cambios estratégicos de Reforma del Estado y de su interés por crear un sistema de Educación Terciaria privada lo más amplio posible.-

Para facilitar el análisis, se ha diferenciado en dos etapas los sucesos ocurridos desde los decretos de la dictadura militar hasta nuestros días.-

2.2.- Los sucesos anteriores al Decreto 308/95. (Período 1984-1994).-

A fines de 1984, cuando se trataba de articular una salida democrática para el país, en el Sector de Enseñanza de la "Concertación Nacional Programática" (CONAPRO) se consideró el Decreto 343/84 del gobierno militar por el cual se autorizaba el funcionamiento de la Universidad Católica (UCUDAL) y, luego de recibir a representantes del entonces Instituto de Filosofía, Ciencias y Letras, se resolvió por unanimidad de presentes -Partido Colorado (Adela Reta y Miguel Angel Semino), Frente Amplio (José Luis Massera y Américo Plá Rodríguez), Partido Nacional (Vicente Cremanti y Daniel García Trovero), FEUU y delegación de docentes- impulsar la derogación de tal Decreto. No estuvo presente la Unión Cívica.-

En marzo de 1985, una vez instalado el régimen democrático, se aprueba la Ley de Convalidación N° 15.738/85, por la cual los actos legislativos de la dictadura, que incluye el Decreto 343/84 y el Decreto-ley 15.661, quedan convalidados, adquiriendo el valor de leyes nacionales.-

Al comenzar el gobierno del Partido Nacional en marzo de 1990, por iniciativa del Presidente Lacalle se crea una Comisión paritaria MEC/U.R. destinada a estudiar la problemática universitaria. Dicha Comisión se integró con tres miembros designados por el Ministro de Educación y Cultura Dr. Guillermo García Costa, -los Drs. Enrique Vescovi, Alberto del Campo y el Ing. Agron. José Miguel Otegui- y tres miembros designados por el Rector de la Universidad Dr. Jorge Brovetto, -el Ing. Agron. Alvaro Díaz Maynard, el Ing. Luis Abete y Dr. Jorge Ares Pons.-

La Comisión funcionó a lo largo de los años 90 y 91 y desde su creación se constituyó en un ámbito abierto de intercambio de ideas sobre los problemas de la U.R., del sistema educativo nacional y el desarrollo científico en el país. Se estableció una agenda de trabajo conteniendo seis temas principales y se designaron sub-comisiones para realizar un abordaje primario de los mismos. Los temas seleccionados fueron los siguientes: 1) Educación Terciaria. Aspectos jurídicos y formales; 2) Fuentes de recursos para la enseñanza superior; 3) Política de desarrollo científico y tecnológico; 4) El sistema educativo nacional y su relación con la Universidad; 5) La enseñanza universitaria, la comunidad y el mercado laboral; 6) Descentralización.-

Las subcomisiones también realizaron diversas consultas y entrevistas, contando con la colaboración de especialistas como el Soc. Germán Rama, el Cdor. Israel Wonsever, los Dres. Beatriz Macedo, Benjamín Nahum y el Sr. Domingo Carlevaro, quienes hicieron valiosos aportes sobre los diferentes temas.-

Los integrantes de la Comisión eran representantes del Poder Ejecutivo y de la Universidad, pero no fueron mandatados respecto a los problemas en discusión, de tal forma que el informe final presentado en 1992, resume las propuestas de los participantes y no refleja necesariamente las posiciones de los niveles de decisión del Poder Ejecutivo y de la Universidad. El valor del documento obtenido, reside en que fue el producto de reflexiones de personas comprometidas con la educación y que más allá de las orientaciones circunstanciales de las autoridades gubernamentales y universitarias, existió el convencimiento en primer lugar, que en nuestro país deben establecerse políticas de Estado sobre educación, ciencia y tecnología. En segundo término que la educación superior y en general el sistema educativo nacional serán el factor principal para el éxito del Uruguay enfrentado en el futuro inmediato a un espacio regional ampliado y altamente competitivo (2).-

Para la U.R. el marco de la Comisión paritaria tuvo un interés especial porque permitió la incorporación, como un insumo importante para el trabajo de la misma y de la subcomisión correspondiente a Educación Terciaria, la serie de cuatro documentos elaborados por la Comisión Central de Educación (C.C.E.) de la Universidad.-

La calidad de los informes y su influencia posterior en medios académicos exige una consideración especial, aunque no sea posible el análisis profundo que la temática merece. Los informes sobre "Concepto de Universidad" y "La Educación Superior en la tradición nacional" fueron aprobados en gral. y su resumen en particular, por el Consejo Directivo Central (CDC) de la U.R. el 2 de abril de 1990, y los dos siguientes

“Expedición de títulos” e “Instituciones privadas de Educación Superior” se aprobaron en **gral.** el 14 de agosto de 1990.-

La Comisión Central de Educación (U.R.) había quedado constituida en junio de 1987, y estaba integrada por los miembros permanentes, -Dr. Horacio Casinelli Muñoz, Esc. Vicente Cremanti, Dr. Jorge Ares Pons, Prof. Juan Carlos Carrasco-, (asesor el Dr. Emilio Biasco) y un delegado del orden estudiantil.-

2.2.1.-Presentación de los cuatro Documentos de la Comisión Central de Educación.-

a) “El concepto de Universidad”.-

Llegar a un acuerdo sobre el concepto de Universidad es el punto de partida de toda discusión sobre cuales instituciones terciarias en el país pueden aspirar al título de Universidad. Pero lograr una definición con valor universal de este concepto es una tarea particularmente compleja, que ha despertado el interés de filósofos y grandes pensadores en occidente desde hace por lo menos dos centurias.-

Si comparamos la evolución histórica de las grandes universidades existentes desde la Edad Media, resulta evidente que más allá de las singularidades de tiempo y espacio, todas tienen rasgos en común que permiten distinguir cuáles son las instituciones realmente merecedoras de esa denominación.-

El documento de la C.C.E. de la U.R., resume a modo de compendio en cinco ítems, la sustancia del concepto “universidad” en su vertiente epistemológica, ética y crítica, que reproducimos a continuación:

* “Constituir, ante todo y sobre todo, un ámbito destinado al cultivo del conocimiento –en la más vasta acepción imaginable- a la reflexión crítica a propósito del mismo y de su uso social; reflexión que aplica a si misma y a la sociedad de la cual forma parte, en un permanente proceso de intercambio, transformación y enriquecimiento mutuo.

*Integrar armonicamente la docencia superior a la generación y a la aplicación del conocimiento, priorizando siempre la formación plena del ser humano respecto a la exclusiva preocupación por aspectos técnicos específicos.

*Mantener, desde una perspectiva laica y científica, una permanente actitud crítica –tanto en el plano epistemológico como en el ético- en el desempeño de sus funciones.

*Desarrollar su gestión en un marco de autonomía y coparticipación, que asegure, mediante procedimientos democráticos, la presencia de los órdenes en las instancias universitarias.

*Abarcar una amplia pluralidad de áreas del conocimiento tendiendo –como objetivo ideal- a integrarlas en una síntesis superior” (3).-

b) “Concepto de Educación Superior en la tradición nacional”.-

En la tradición anglosajona el concepto de educación superior es sinónimo de educación terciaria y/o universitaria; el mismo criterio lo ha adoptado la UNESCO por razones de simplicidad, a los efectos de lograr patrones comparativos de aplicación universal.-

En nuestro medio en cambio, existe una tradición de uso del término "superior" asociado a una educación de calidad como la universitaria y no de nivel puramente terciario.

La Ley Vázquez Acevedo (Nº 1825) del 14 de julio de 1885 en su Art. 10 dice "La enseñanza superior tendrá por objeto habilitar para el ejercicio de las profesiones científicas". Poco tiempo más tarde en el texto de la Ley Nº 2078 del 25 de noviembre de 1889 se hace referencia a los estudios "secundarios y superiores"; esta terminología se vuelve a repetir en la Ley Orgánica de 1908, cuando se refiere en su Art. 13 a la "enseñanza secundaria y superior", en ambos casos "superior" es equivalente a enseñanza universitaria.-

Antonio Grompone en su libro "Pedagogía universitaria" cuando intenta definir el concepto de enseñanza superior, delimitándola de los niveles que la anteceden, expresa la Universidad "...es una institución social que organiza la enseñanza superior", y más adelante agrega: "...la enseñanza superior intenta crear ciencia o conocimientos intelectuales, inicia para la investigación en ese dominio, divulga los conocimientos y, generalmente es, además de lo indicado, una escuela de formación profesional para todas las actividades técnicas que se fundamentan en las corrientes científicas o intelectuales" (4).-

En virtud de estas consideraciones se arriva a la conclusión que en el Uruguay el concepto de "educación superior" nunca se asimiló a la enseñanza terciaria, sino a una idea de formación universitaria. El texto del documento lo resume de la siguiente manera: "Debe ser entendido como un nivel de máximo rigor y profundidad epistemológica, que trasciende el marco de un tema puntual para inscribirlo en un contexto gnoseológico de mayor amplitud; y que reclama del estudiante un grado de madurez y de capacidad de reflexión netamente "superiores" a los requeridos por otras categorías de estudios".-

c)"Expedición de títulos".

Uno de los problemas más complejos planteados sobre habilitación de instituciones privadas de educación superior es la de la expedición de títulos y su validación.-

En primer lugar delimitaremos los campos de acción posibles. Podemos encontrarnos con instituciones terciarias privadas que no aspiren a ser habilitadas por el Estado; éstas pueden expedir títulos como simple acreditación de competencia técnica sin pretensión de carácter habilitante alguno. Esta posibilidad está dentro del rdenamiento legal vigente, siempre que se cumplan las limitaciones establecidas por el Art. 68 de la Constitución.

Tenemos luego, las instituciones privadas de educaxción superior que desean jerarquizar los estudios impartidos en esos centros y solicitan la habilitación y el reconocimiento oficial de sus títulos, equiparándolos en lo posible, a los de la U.R..-

Ahora bien, los títulos que expide la U.R., no son en rigor habilitantes, como lo dice su propio texto, (podrían denominarse diplomas) sino que acreditan una suficiencia técnica como un requisito entre otros para ejercer una profesión. El título es una condición necesaria pero insuficiente, porque a la simple acreditación de suficiencia debe agregarse la habilitación expresa para el ejercicio de la profesión, regulada por normas que el Estado dicta por razones de interés público, particularmente las relacionadas a la salud, el derecho y la arquitectura.-

La revisión de las normas confirma que aún para los títulos expedidos por la Universidad estatal, la calidad habilitante está de hecho conferida por leyes especiales que cubren un amplio espectro profesional y se complementan con disposiciones de menor jerarquía.-

El Decreto-Ley 15.661 emanado del Consejo de Estado durante el gobierno de facto, establece que los títulos profesionales otorgados por las universidades privadas tendrán "una vez registrados, idénticos efectos jurídicos que los expedidos por la Universidad de la República Oriental del Uruguay, e independientemente de éstos". Allí no se establecen condicionantes especiales para la habilitación de determinadas carreras de las instituciones privadas, lo cual podría marcar una diferencia con los títulos de la Universidad pública.-

d)"Instituciones privadas de nivel superior".

En este documento la Comisión Central de Enseñanza espone por primera vez su tesis de la potestad de la U.R. para habilitar y controlar instituciones privadas de nivel superior.-

Sin embargo en el informe final de la Comisión paritaria MEC/U.R. (1992), Sección III, hay una opinión de esta Comisión tomada por consenso en la cual se dice que "la Universidad de la República debe tener una participación obligatoria y gravitante en el reconocimiento del carácter universitario de las instituciones privadas, en el contralor de su funcionamiento, y la expedición de sus títulos, por ser el ente del Estado especializado en enseñanza superior", lo cual constituye un avance en el tratamiento del tema, pero con un matiz diferencial importante respecto a la decisión tomada anteriormente por el Consejo Central Universitario (29/10/91) sobre el carácter "privativo" de dicha participación.-

Por el momento no vamos a insistir en el tema que será desarrollado en profundidad en otros parágrafos del presente capítulo.-

2.2.2.-El proyecto de Ley del Ministro de Educación y Cultura Guillermo García Costa.-

A principios de 1991, mientras tenían lugar las reuniones de la Comisión mixta MEC/U.R. sobre el tema Universidad, el Ministro García Costa actuando de manera independiente, presentó al Presidente de la República, quien lo elevó al Poder Legislativo, un proyecto de ley sobre universidades privadas, sin previa discusión de la Comisión. Por el Art. 1º del proyecto se otorgaba al Poder Ejecutivo la autorización para el funcionamiento de las universidades privadas. A los efectos se constituía en el Ministerio una "Comisión de Educación Universitaria" integrada por tres universitarios de reconocida versación en la temática universitaria, a la que se debía solicitar asesoramiento previo a toda autorización. Dos de sus miembros eran designados directamente por el Poder Ejecutivo, -a uno de ellos le correspondía la Presidencia- y el tercero era nombrado por la U.R.-

El proyecto en cuestión nunca salió del ámbito de la Comisión de Educación del Parlamento, presidida por el Senador Luis Cigliutti; durmió en un cajón hasta el final de la legislatura, pero movilizó rápidamente la opinión de los universitarios en su contra.-

La Comisión Central de Enseñanza envió un informe al Consejo Directivo Central puntualizando las principales objeciones al proyecto García Costa, lo cual motivó una amplia discusión en el seno de dicho Consejo. El examen de las opiniones emitidas tanto por la C.C.E. como por el C.D.C. nos permitirá comprender las distintas percepciones de los actores universitarios sobre el problema político de fondo.-

El centro de la controversia es el Art. 3º del proyecto sobre la integración del llamado "Consejo Universitario de Educación", donde la U.R. estaría representada en minoría. Pero la pregunta básica a la cual se trataba de responder y en cuyo entorno girará la polémica es, si la Universidad debe o no compartir con otro organismo del Estado la potestad de habilitar y controlar el funcionamiento de las instituciones privadas de educación superior.-

Sobre el problema existían en el ambiente jurídico universitario dos posiciones contrapuestas: una provenía de la Dirección General Jurídica de la Universidad que consideraba como potestad exclusiva de la U.R. el contralor de todo lo referente a la educación superior; otra era sostenida por el Instituto de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho, cuyos miembros afirmaban que la Universidad debía tener una posición fundamental frente a estas cuestiones, que su opinión tenía que ser tomada en cuenta "preceptivamente", pero en virtud de lo establecido en la Constitución al otorgarle su calidad especial de Ente Autónomo, no compartía la idea de que fuera "excluyente" esa potestad.-

En el C.D.C. las opiniones también estaban divididas en el mismo sentido. La mayoría de sus miembros se inclinaban a favor del carácter excluyente de la participación de la Universidad en la habilitación y control de la universidades privadas; una minoría en cambio consideraba que podía mantener un rol importante, de gran peso moral, con una participación preceptiva pero no necesariamente excluyente. De las opiniones vertidas por los miembros del Consejo extraemos las principales argumentaciones, que por cierto abundaron a favor de la primer tesis, prolongando a varias sesiones del C.D.C. el tratamiento del tema:

a) Desde el punto de vista de la capacidad técnica la determinación de si una institución debe ser reconocida como universidad o no, trasciende a cualquier otra institución del Estado.-

La profundidad de los temas que una universidad puede y debe estudiar, sólo puede ser abordada por una institución especializada y no hay ninguna otra institución estatal con la capacidad técnica para evaluar el trabajo de un instituto de enseñanza superior. En suma, la Universidad es la única que posee una tradición casi sesquicentenaria en amplitud de cobertura de las áreas disciplinarias y que puede demostrar niveles de excelencia en un conjunto importante de áreas del conocimiento.-

b) En el país existe una tradición que venía siendo respetada y es que las instituciones de enseñanza primaria y secundaria privadas han sido habilitadas por el organismo público autónomo, al cual la Constitución le confiere esa competencia: ANEP.-

Y es el órgano público Consejo de Primaria en un caso, y Consejo de Secundaria en el otro, los encargados de ejercer el contralor de las normas vigentes en las instituciones privadas de educación primaria y secundaria. De igual manera la U.R., el órgano autónomo al cual la Constitución le confiere el control de la educación superior pública, le correspondería habilitar y controlar las instituciones de educación superior privadas.

Oponerse a que se cumpla esta condición dentro de este ámbito, estaría evidenciando una situación de carácter político, de falta de confianza en la Universidad y en las actitudes que ésta pueda manifestar frente a la competencia.-

Para quienes argumentan de esta manera, la Universidad ha demostrado tener una actitud abierta, de colaboración en todos los ámbitos donde se ha solicitado su presencia, encontrándose capacitada para evaluar con absoluta seriedad de acuerdo a pautas de excelencia.-

c) Para otros la U.R. tiene una responsabilidad frente a la sociedad que no puede deslindar, que iría más allá de los problemas que el uso de esa responsabilidad le pueda acarrear. La posibilidad que de una institución emerjan profesionales con cuya actividad se pueda poner en riesgo la seguridad de la gente, sería un compromiso ineludible para la Universidad estatal.-

d) Se señala que ante el hecho real de la existencia de las de las universidades privadas y su posible multiplicación, lo decisivo es el mantenimiento del prestigio y la calidad institucional adquirida por el Uruguay. En ese sentido la definición de universidad que contenga cualquier proyecto regulador, debe ser tan exigente como la definición aprobada por el C.D.C., a propuesta de la Comisión Central de Educación. La U.R. debe comprometerse a defender con celo que un egresado universitario, tanto de la universidad estatal como de una privada tenga el nivel que se ha sabido conquistar a través de los años.-

e) También se pone de relieve la inconveniencia de crear una Comisión de Educación Universitaria totalmente dependiente del Poder Ejecutivo, porque el resultado de tal estructura institucional será que el MEC resolverá en todos los casos de habilitación. Si se interpreta adecuadamente la norma constitucional sobre el Ente Universidad de la República, se concluye que la voluntad del legislador fue la de atribuir la dirección de la enseñanza pública superior a un organismo que quedara a salvo de las contingencias de la vida política, de tal forma que una función de tan alta significación a la que se le había concedido la mayor autonomía, no resultara comprometida por los avatares del poder. Según esta línea de pensamiento, la sabia decisión del constituyente debía comprender a la enseñanza superior privada.-

En consideración de una o varias de estas razones, la mayoría de los miembros del C.D.C. se inclinaron por el carácter excluyente de la intervención de la Universidad.

En las exposiciones finales se inclinan porque la sociedad uruguaya tenga algún mecanismo que asegure justamente la calidad académica y la de los profesionales egresados y esta tarea sólo puede realizarla la U.R. "¿Porqué las instituciones de enseñanza superior privadas quieren la habilitación?" se pregunta Carlos Zubillaga, Decano de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación: "se la quiere para que los títulos que otorguen tengan la misma significación y validez que los que otorga la U.R., porque eso dice a texto expreso en el articulado del proyecto. Entonces, si los efectos de los títulos van a ser los mismos, hay que poner en el camino ciertos criterios académicos que sean los mismos. ¿Quién puede especificar esos criterios académicos? ¿Quién puede pronunciarse para habilitar y quien puede continuar el control de eso, sino quien ejerce, en un plano de autonomía, la enseñanza pública superior por mandato constitucional, que es la Universidad de la República? (6).-

Las opiniones minoritarias en desacuerdo, como la del Rector Jorge Brovetto y del Decano de la Facultad de Derecho, afirman que la Universidad debe tener una defensa

muy firme del nivel académico y dejar claramente establecida su participación preceptiva, pero no necesariamente excluyente. "En el momento actual no existe otra institución que no sea la Universidad de la República que pueda cumplir esa función; pero de ninguna manera la posición de este organismo debe ser absolutamente cerrada a que, lo que es coyuntural en esta etapa de la historia del país sea transformado en un principio. Si debe ser un principio asegurar el nivel académico de las instituciones" (7).-

Por su parte la Comisión Central de Educación, confirmó esta opinión, ya que entendía que no necesariamente el carácter excluyente de la participación podría ser beneficioso para la Universidad. Compartir la potestad con otros organismos en este tipo de tareas, -entendía- le podían dar a la Universidad más respaldo, más solidez y mayor transparencia a sus recomendaciones, que inclusive la obligaría a profundizar y hacer más explícita su argumentación, así como a confrontarla con otros puntos de vista, lo cual de alguna manera siempre resulta útil y fecundo.-

Durante el resto del período de Administración del Partido Nacional el Ministerio de Educación y Cultura carece de una reglamentación para la aprobación de instituciones privadas y las medidas adoptadas adolecerán de fuertes incongruencias. Se limitará a aprobar "carreras" sin asumir una definición acerca de la personería de quienes impartían las mismas. La U.R. era consultada al principio del período García Costa, -se le enviaban los requisitorios sobre las solicitudes de nuevas universidades como establece la Constitución- pero el Ministro molesto porque los informes de la Universidad siempre ponían dificultades a los expedientes por falta de elementos, prescindió de ese requisito y no volvió a solicitar su asesoramiento.-

Si bien el Proyecto de Ley García Costa no llegó a ser discutido en el Parlamento, motivó un prolongado cambio de ideas a nivel del C.D.C., que el 29 de octubre de 1991, se pronunció sobre el tema de fondo y aprobó una resolución en los siguientes términos: 1) Estimar que en materia de habilitación y contralor de instituciones de enseñanza superior privada, es "privativa" la intervención del organismo autónomo consagrado por el artículo 203 de la Constitución de la República (8).-

2.3.- La puesta en marcha del Decreto 308/95 del Ministerio de Educación y Cultura.-

Al iniciarse el segundo período de gobierno del Dr. Sanguinetti en marzo de 1995, las presiones sobre el poder político de las instituciones privadas que desean obtener la habilitación van en aumento. El entonces Ministro de Educación y cultura y ex-Rector de la Universidad, Cdor. Samuel Lichenzstejn en una visita protocolar al Consejo Directivo Central expone la difícil situación por la que se atraviesa y la necesidad de llegar a una normativa satisfactoria para reglamentar el Decreto Ley 15.661 a fin de proceder a las habilitaciones correspondientes o a su denegación definitiva.-

El Ministro propone la formación de una Comisión Consultiva en busca de acuerdos para diseñar una política de educación terciaria privada. Este ámbito sería integrado por un representante de la U.R., uno por la Universidad Católica (UCUDAL), otro por las instituciones terciarias, (se elige la institución ORT por considerársela la más importante en nuestro medio en su categoría), y un representante del Ministerio quien presidiría las reuniones.-

Obtenido el acuerdo, la mesa de diálogo se integró con el Dr. Ares Pons, asistente académico del Rector Brovetto, el Dr. Gastón Labadie (ORT), el Dr. José Arocena (UCUDAL) y el Director de Educación Soc. Pablo Mieres.-

En esta etapa exclusivamente de consulta, se estableció una agenda tentativa abarcando los siguientes capítulos: 1) Conceptos de Universidad, Educación Terciaria y Educación Superior. 2) Tipología de instituciones privadas de nivel terciario. 3) Requisitos para solicitar el reconocimiento oficial de instituciones privadas y sus carreras. 4) Ámbito encargado de supervisar el funcionamiento de las instituciones educativas privadas de nivel terciario.-

La forma jurídica que adoptaría la resolución final, después de terminadas las conversaciones no se discutiría en esa instancia, -así por lo menos lo entendía la U.R.-, y sería motivo de un acuerdo político posterior.-

2.3.1.- Los acuerdos preliminares.-

La Comisión Consultiva tomó como base de discusión el documento emanado de la Comisión Mixta U.R./MEC elevado al Ministro García Costa a comienzos de 1992. Se recurrió también a comparar la legislación aplicada en la región, especialmente de los países vecinos, Argentina y Chile.-

Hubo consenso en el punto 1) en cuanto a los conceptos de Universidad, Educación Terciaria, Superior y Universitaria tal como aparecen en el mencionado documento (Tema 1: "Educación Terciaria . Aspectos jurídicos y formales") La delegación de ORT manifiesta reservas en cuanto a aceptar la participación de los órdenes en las instancias de gestión de las instituciones universitarias privadas.-

Respecto al concepto de Educación Superior se compartió la descripción contenida en el documento "Concepto de Educación Superior en la Tradición Nacional" y también lo expresado en el resumen del mismo. Por lo tanto resulta de mayor interés profundizar en el segundo punto de la agenda ("Tipología de las instituciones privadas"). A partir del análisis de la realidad nacional y el estudio de legislaciones comparadas, principalmente la Ley de Educación Superior de la República Argentina, aprobada en 1994, se llegó a un acuerdo en cuanto a establecer una clasificación primaria muy amplia basada en tres categorías principales:

- a) Universidades
- b) Institutos Universitarios.
- c) Instituciones terciarias no universitarias.-

En previsión de la aparición en escena de instituciones para cumplir cometidos universitarios específicos, es decir, dentro de un área acotada del conocimiento, se encontró conveniente definir la figura del "Instituto Universitario", evitándose futuras polémicas respecto a si correspondería o no en algunos casos el reconocimiento como universidad.-

En el nivel de "Educación Superior" tenemos entonces dos tipos de instituciones: Universidades e Institutos Universitarios.-

Las universidades, -resumido lo largamente especificado en el párrafo 2.2.1.-, son instituciones de educación superior que tienen por función la formación de grado y postgrado, la investigación, la extensión y los servicios, pero deben desarrollar su actividad en una gama de áreas disciplinarias no afines, orgánicamente estructuradas en facultades, departamentos o unidades académicas equivalentes. Si decimos que la

pluralidad disciplinaria es una característica implícita en el concepto de Universidad tal denominación resultaría improcedente cuando la institución está especializada únicamente en un área, como es muy común encontrar en varios países de América Latina.-

Tanto la "Universidad" como el "Instituto Universitario" son unidades que brindan un servicio educativo de nivel superior, donde no sólo se transmite el conocimiento sino también se investiga y se crea, pero mientras a las instituciones universitarias les importa el conjunto del saber, -como la etimología del nombre "universitas" lo sugiere-, los institutos universitarios pueden circunscribir su oferta académica a un área disciplinaria única.-

Luego, en la categoría de "Instituciones Terciarias no universitarias" incluiríamos todas las instituciones terciarias de muy disímil naturaleza que no reúnen los requisitos mínimos para ser consideradas universidades o institutos universitarios, pero tienen un umbral a satisfacer para su ingreso: la exigencia del bachillerato completo. Incluye cursos y carreras de muy variada índole, duración y nivel, desde institutos de formación docente, o formación profesional de espectro variable y alta exigencia, a centros de formación técnica-operativa, con cursos de relativa corta duración en parcelas muy limitadas y específicas del saber.-

La Comisión Consultiva llegó a acuerdos no solamente respecto a los requisitos para el reconocimiento de instituciones, sino en relación a ciertas condiciones básicas de carácter general, cuya interpretación se convirtió en algunos casos en puntos de controversia. Se trabajó sobre la base de reglamentaciones ya establecidas por el MEC, documentos elaborados por la Comisión Central de Educación de la U.R., legislaciones y reglamentos de Chile, Argentina, Costa Rica y U.S.A. principalmente.-

Los puntos de acuerdo fueron los siguientes:

a) Reconocimiento provisional. De acuerdo a la legislación comparada consultada, el reconocimiento de una institución tendrá carácter provisional por un plazo sugerido de cinco años. Durante ese período tendrán lugar por lo menos dos instancias de inspección y evaluación. La autorización para el funcionamiento podrá ser suspendida o retirada en caso de constatarse el incumplimiento de los requisitos acordados.-

b) Ausencia de fines de lucro. Se considera un requisito de la mayor importancia para todas las instituciones de nivel terciario. La ausencia de lucro debe constar expresamente como una condición básica para el reconocimiento oficial, esto sin desmedro de la exigencia de personería jurídica como Asociación Civil o Cultural, uno de cuyos requisitos es precisamente la carencia de objetivos lucrativos.-

c) Carreras universitarias. Las carreras consideradas universitarias no podrán tener una duración menor de cuatro años cuando se trate de formaciones de grado, de acuerdo a las clasificaciones internacionales de la UNESCO (CINE) y la Organización Internacional del Trabajo (CIUO-889. Sólo podrán dictarse en Universidades o Institutos Universitarios y deberán insumir como mínimo 1.800 horas-reloj de aplicación efectiva, con independencia del modo utilizado para medir la dedicación. Esta decisión sobre la carga horaria será luego criticada por insuficiente por dirigentes universitarios de la U.R..-

d) Lineamientos respecto al plantel docente:

i) Las $\frac{3}{4}$ partes del plantel docente asignado a una carrera deberá poseer como mínimo, un grado equivalente al que se dicta.-

ii) Por lo menos el 10% del personal académico deberá tener una experiencia en investigación y docencia, no inferior a los cinco años.

Estos dos items despertaron posteriormente muchas dudas en relación a si los umbrales establecidos no eran excesivamente bajos. Seguramente son mucho más permisivos a los realmente exigidos por la U.R.-

iii) La mayoría absoluta del personal académico deberá pser ciudadano natural o legal, o por lo menos una residencia en el país no inferior a los tres años, con un dominio aceptable del idioma nacional.-

Con esta última resolución se trataba de prevenir la instalación de universidades extranjeras en busca de expansión, que en número cada vez mayor anunciaban su presencia en el país y presionaban sobre el poder político. Atraían al público con una oferta de títulos sugerentes, avalados por el prestigio de las casas matrices en los países de origen. Por cierto son instituciones muy potentes y buscaban no sólo prestigio sino también beneficios económicos, porque todos los establecimientos de educación superior en el mundo están pasando por crisis financieras.-

Los fundamentos esgrimidos por la Comisión para resolver esta medida tienen que ver con la idea de que la educación de tercer nivel constituye una dimensión relevante en la tarea de "construcción nacional". Se considera razonable preservar una participación preponderante de los ciudadanos uruguayos en la comunidad académica de las instituciones terciarias, por lo tanto las carreras presentadas para su reconocimiento oficial deben ser dictadas en idioma español.-

e) La terminología. Las instituciones terciarias privadas no podrán utilizar los términos Universidad, Universitario, Educación Superior, Licenciatura, Maestría y Doctorado, sino han sido expresamente autorizadas para hacerlo. La Comisión Consultiva constató que no existían en nuestro ordenamiento jurídico ningún tipo de norma que restringiera el uso de tales términos académicos. La simple verificación de los hechos nos permitía comprobar que los términos Universidad e Instituto Universitario eran utilizados con absoluta ligereza, por instituciones que ni siquiera habían presentado solicitud de reconocimiento ante el MEC, y sin que las autoridades pudieran intervenir para impedirlo. Esta situación provocaba confusión y equívocos en la opinión pública y por supuesto en los destinatarios de la oferta educativa.-

La Comisión propone la reserva de los términos mencionados exclusivamente para uso de las instituciones que hubieran sido autorizadas, prohibiéndose su empleo aún para aquellas que posean reconocimiento oficial para otra formación.-

En cuanto a los términos "enseñanza superior" o "educación superior" quedarán reservados para las instituciones y/o carreras de nivel universitario, prohibiéndose para las que no se encuentran en es nivel. Esta restricción se fundamenta en que en el uso cotidiano del lenguaje la gente confunde los conceptos de "educación superior" con "educación universitaria" y los identifica como equivalentes, lo que llevaría por otra vía a mimetizar lo universitario con instituciones o carreras que no poseen ese carácter.-

Por último, la Comisión también entendió necesario delimitar el perfil de las carreras universitarias, reservando el uso de algunos términos para los títulos de grado y postgrado a otorgar por esas instituciones. Se había comprobado el uso indiscriminado de los mismos por parte de establecimientos no autorizados. Propuso la reserva del término "Licenciatura" para los títulos de las carreras universitarias de grado, y los términos

“Maestría” y “Doctorado” para los títulos de las carreras universitarias de postgrado, como segundo y tercer título respectivamente.-

La normativa sobre el uso de la terminología fue incluida en la Ley de Presupuesto del año 1995. Un Decreto posterior de febrero de 1997 incluye en la reserva el vocablo “facultad” (Extraído del informe elaborado por el Dr. Ares Pons y aprobado por la Comisión Consultiva como informe oficial).-

La Comisión en el ámbito de funcionamiento del MEC aprobó un documento con los fundamentos expuestos, para que constituyera el marco de la norma regulatoria futura. En este proceso de consulta, la U.R. colaboró aportando su experiencia y conocimientos en la materia, pero siempre reivindicando el derecho a habilitar y controlar “exclusivamente” el sistema de educación terciaria privada.-

2.3.2.-El Decreto 308/95 del 11 de agosto de 1995.-

Una vez cumplida la misión asesora de la Comisión Consultiva, el Ministerio se aparta de las conversaciones y toma una decisión unilateral, la de emitir un decreto de ordenamiento del sistema terciario privado. La U.R. en una postura diferente, está interesada en entregar el proyecto al Parlamento, ya que en la discusión de una ley habría oportunidad para la intervención amplia de la opinión pública y la Universidad debía ser consultada preceptivamente, de acuerdo a la norma constitucional por tratarse de un ámbito de su competencia.-

El entonces Director de Educación e integrante de la Comisión Consultiva, el Soc. Pablo Mieres, consultado sobre la posibilidad de llegar a la sanción de una ley, expresó que hubiera sido un “ideal superior”, pero tenía el grave inconveniente de demorar demasiado la solución al prolongarse interminablemente la discusión en el Parlamento, o “ésta quizá no hubiera llegado nunca”.-

Por su parte el ex-ministro Samuel Lichensztein, expresó que el Decreto “era una situación transitoria que ordenaba el sistema para evitar el caos inmediato, pero no significaba el desideratum, porque yo creo que debe existir una Ley de Educación” (10).-

El Decreto N° 308/95 del 11 de agosto de 1995, redactado por el asesor jurídico del MEC Dr. Juan Pablo Cajarville, reglamentó el Decreto-Ley N° 15.661 del 29 de octubre de 1984. Como lo indica su Art. 3° es el Poder Ejecutivo el que otorgará la autorización para funcionar “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”.-

El Decreto crea en el ámbito del Ministerio, un “Consejo Consultivo”(Art. 22) con el cometido de asesorar al Poder Ejecutivo en las solicitudes de autorización (referencia al Art. 3°), o de reconocimiento de nivel académico (referencia al Art. 5°), en las solicitudes posteriores de inclusión de nuevas carreras (Art. 6°) y en la revocación de los respectivos actos (Art. 7°). El Consejo estará integrado por ocho miembros designados por el Poder Ejecutivo, de destacada trayectoria académica; tres serán designados a propuesta de la U.R., dos a propuesta del MEC, uno a propuesta de ANEP y dos a propuesta de las instituciones universitarias autorizadas a funcionar como tales.-

Varios puntos del Decreto acerca de la conformación del Consejo resultaron controversiales, al referirse a aspectos sensibles para la U.R. y no haber sido objeto de

acuerdo expreso. En primer lugar se dice en el texto que el Consejo puede funcionar con un quorum de cinco miembros, lo cual está indicando para cualquier observador objetivo que se prevee la posibilidad de funcionar sin la presencia de los delegados de la U.R., quienes de todas maneras actúan en minoría. Entre las autoridades del MEC prevalecía la idea de que la U.R. ponía obstáculos a la puesta a punto del proyecto y esos cinco miembros marcaban la línea divisoria entre quienes querían desarrollar la educación terciaria privada y quienes no estaban interesados en ello, que eran los tres miembros de la Universidad.-

Por otra parte, los dictámenes del Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada serán preceptivos pero no "vinculantes", es decir no tendrán carácter obligatorio para el poder político, porque como su propio nombre lo indica es un organismo con carácter asesor. En caso de que el órgano decisor, -el Ministerio-, se aparte del criterio del Consejo Consultivo deberá hacer constar en la parte expositiva de la resolución los fundamentos por los cuales adopta una decisión divergente.-

Aún hay otro aspecto del Decreto que la U.R. rechaza frontalmente, porque considera le quita toda significación a la representación de la Universidad o a la del otro organismo previsto para integrar el Consejo: en el último inciso del Art. 23 se dice que los miembros del Consejo Consultivo "actuarán con autonomía técnica en el desempeño de sus funciones de tales y su permanencia no estará condicionada al mantenimiento de la confianza en el o los proponentes". Admitamos que esta frase admite dos lecturas; por un lado aseguraría la independencia técnica de los buenos delegados, -lo cual iría en el sentido de agradar al Ministerio-, pero por otro, los delegados de la U.R. o de ANEP no necesariamente traducirían las opiniones de los organismos proponentes, lo cual obviamente limita la representatividad de los mismos.-

El Art. 25 agrega otro elemento de naturaleza conflictiva, en el primer párrafo deja constancia que sólo cuando se trate de una autorización para funcionar como institución universitaria privada, requerirá necesariamente la opinión de la U.R., pero agrega que "deberá expedirse dentro del plazo de sesenta días contados a partir del requerimiento formal con agregación de antecedentes. Transcurrido ese plazo sin pronunciamiento de la U.R., podrá prescindirse de su opinión".-

Aquí el problema que se advierte por parte de los integrantes del C.D.C. , es que si se quiere proceder con un análisis en profundidad de aspectos muy complejos, y no operar con un criterio puramente burocrático, el plazo asignado parece ser francamente escaso. El estudio del conjunto de requisitos de una institución que pretende funcionar como Universidad, con un conjunto de áreas disciplinarias, debiendo evaluarse curriculum de enseñanza, integración del cuerpo docente y una variedad de otros elementos de contenido académico, es una tarea que no admite celeridad de análisis y podría dejar a la Universidad marginada del proceso. En otras legislaciones que la Comisión consultó, se fijaban plazos más extensos, especialmente cuando se trata de pronunciarse sobre el reconocimiento de una institución universitaria.-

El Dr. Ares Pons puntualizó ante el Consejo Directivo Central que el informe final de la Comisión Consultiva era imperfecto, apenas un borrador que debía profundizarse en muchos aspectos y reglamentarse en prácticamente todos los temas para su aplicación concreta. Desde su punto de vista, el Decreto fue una decisión apresurada.-

El Ministerio por su parte desarrolla sus propios argumentos a favor del Decreto, como un factor de mayor competitividad entre instituciones públicas y privadas y también su condición de conductor imparcial del proceso.-

a) Al principio de "especialización" esgrimido por la U.R., contrapone la idea de que los entes autónomos del Estado no concentran en si el dominio de toda la materia que les compete. Sería el caso, por ejemplo, del Banco de Seguros, que también es un ente autónomo y no impide que otros en el Estado entiendan en seguros; actualmente existe una superintendencia con autonomía técnica en su funcionamiento, encargada de regular el mercado de seguros (Lichtensztein; 2000).-

b) Respecto a la analogía con la situación de ANEP como conductora de la educación secundaria pública y privada, -un argumento fuerte para la U.R.-, el Ministerio considera que se trata de dos situaciones no comparables. En principio habría antecedente legal de roles relacionados con la especialidad de la U.R. que están en manos de otros actores en el sector público, como el CONICYT. Este se encarga de la investigación científica y tecnológica y tiene una situación de dependencia jerárquica con el MEC (fue una Unidad Ejecutora del Ministerio hasta la Reforma del Estado), con una representación de la U.R. de cuatro delegados en once. Pero fuera del aspecto jurídico, el Ministerio entiende que hay una diferencia importante con respecto a Primaria y Secundaria, porque mientras ANEP dirige una gran cantidad de escuelas y liceos del sector privado y a su vez administra una enorme cantidad del sector público, la Universidad es una sola institución. En el caso de ANEP no habría una situación de competencia directa con las escuelas y liceos privados, como si existe entre la U.R. y las universidades privadas. "Como regla general no parece razonable que una institución juzgue y otorgue credenciales a otra que va a ser su competidora"(11).-

Nos importa señalar, que más allá de todos los argumentos de una y otra parte, hay un problema de fondo de naturaleza política. El eje de la controversia que vuelve a colocarse en la mesa de discusión es el valor de la autonomía del sistema educativo superior. El Decreto iba en el sentido de solucionar un problema grave para el país, como era el control de la caótica situación anterior, pero al mismo tiempo dejaba atado el sector de la educación universitaria privada, de previsible desarrollo, no de opiniones puramente técnicas, sino de la voluntad del poder político. Y esto no va a dejar de tener consecuencias en el corto plazo-

2.2.3.- Las resoluciones del Consejo Directivo Central de la U.R..-

La aparición del Decreto provoca una reacción de fuerte desaprobación en la U.R., cuyo Consejo Directivo emite un primer pronunciamiento por unanimidad el 16 de agosto de 1995:

1) Expresar la disconformidad de la Universidad de la República con la modalidad adoptada por el Poder Ejecutivo para regular nel sistema de enseñanzaterciaria privada mediante decreto.-

2) Reiterar la opinión de la Universidad de la República en cuanto estima que en materia de habilitación y contralor de instituciones de enseñanza superior privada, es "privativa" la intervención del organismo autónomo consagrado por el artículo 203 de la Constitución de la República" (12).-

En las siguientes sesiones el C.D.C. continúa profundizando acerca de la necesidad de que sea una ley y no un decreto el que ordene la enseñanza terciaria privada. La Universidad se afirma en su posición de que un tema de esa importancia merece ser regulado por ley, y que, en todo caso el decreto llene el vacío legal, hasta el momento en que una ley sea aprobada por el Parlamento. Invoca una razón de conveniencia en cuanto se obtiene mucho más certeza del texto de una ley que de un decreto y permite un debate más amplio con intervención de la opinión pública durante su tramitación.-

En sesión extraordinaria del 22 de agosto de 1995 resuelve lo siguiente:

1) "Tomar por parte de la Universidad de la República la iniciativa de elaborar y proponer un Proyecto de Ley respecto al ordenamiento del sistema de enseñanza terciaria privada.-

2) Encomendar a la Comisión Central de Educación con los Asesoramientos que entienda pertinentes, la formulación de la propuesta de Proyecto de Ley a ser considerado por este Consejo Directivo Central" (13).-

El Consejo Directivo continúa dedicando especial atención a la política de enseñanza terciaria privada. En la sesión del 29 de agosto siguiente se plantea la posible inconstitucionalidad del Decreto 308/995.-

El Consejo de la Facultad de Derecho por unanimidad de sus integrantes, entiende que no se puede impugnar un decreto por inconstitucional, como si se puede hacer con una ley. Por otra parte, confirma lo ya expresado anteriormente, que por las disposiciones constitucionales contenidas en los arts. 202 y 204, no es obligatoria la participación de la U.R. en la autorización y control de las instituciones privadas. No lo prohíbe, pero tampoco está establecido con obligatoriedad su carácter "privativo"; por lo tanto cabe llegar a la conclusión de que ni el Decreto 308/995 que reglamenta la ley 15.661, ni ésta última, violan la Constitución al otorgar la habilitación de las instituciones de enseñanza privada al Poder Ejecutivo.-

Descartada la impugnación por inconstitucionalidad cabe pensar en una impugnación del Decreto por razones de mérito o por razones jurídicas. Una vez consultados los Consejos de Facultad de todos los servicios y dado lectura a los informes de la Dirección Gral. Jurídica de la U.R. y a un memorandum del Dr. Cassinelli Muñoz, favorables ambos a la impugnación en virtud de su "ilegalidad", y del informe del Director del Instituto de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho Dr. Mariano Brito, para quien sólo sería pertinente la impugnación del punto de vista de su "conveniencia", el C.D.C. vota las siguientes mociones:

1) "Recurrir el Decreto del Poder Ejecutivo de fecha 11 de agosto de 1995, por el que se regula el Ordenamiento del Sistema de Enseñanza Terciaria Privada.-

2) Fundar el recurso establecido por el numeral primero de la presente resolución en razones de mérito.-

3) Fundar además dicho recurso en razones de legitimidad jurídica". (11 votos en 19 miembros).-

4) Postular candidatos para la integración del Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada, establecido por el art. 23 del Decreto del Poder Ejecutivo, sin perjuicio de las acciones legales que este Cuerpo resolvió interponer contra el citado Decreto". (11 votos en 19 miembros) (14).-

La diferencia de votos entre 11 en 19, marca las dos posiciones extremas en relación al problema, la de los integrantes del Consejo favorables a una impugnación

exclusivamente por "conveniencia", (item 3º, 8 en 19), y la de los más radicales, quienes se inclinan a no enviar representantes de la Universidad al Consejo Consultivo en las circunstancias dadas (item 4º, 8 en 19). Preferirían abstenerse en una situación política que no consideran favorable.-

Pero una vez obtenidos los resultados de la votación, la Universidad se aplica a hacer algunas puntualizaciones respecto a la representación en el Consejo Consultivo. Un elemento primordial es que las personas que la Universidad proponga sean verdaderos delegados, aún cuando el Decreto no los considere como tales. Sin disminuir el valor de la autoridad moral, ética y académica de quienes en definitiva serán designados, la Universidad entiende deben actuar en representación de una concepción de educación superior sustentada históricamente por la institución estatal. Los delegados deben ser elegidos por su capacitación en políticas educativas de nivel terciario y no necesariamente por sus conocimientos en las áreas especializadas, aunque desde luego esos dos factores no son excluyentes.-

Otro punto que genera certidumbre, es que debe haber una Comisión de expertos del más alto nivel académico en apoyo de los representantes de la Universidad trabajando honorariamente.-

La delegación de la U.R. al Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria durante el año 1996 estuvo integrada por el Dr. Jorge Ares Pons, el Cdr. Miguel Galmés (miembro alterno Ing. Bouquet) y el Lic. Mario otero (miembro alterno Dr. Horacio Casinelli Muñoz).-

Los restantes cinco integrantes del Consejo Consultivo fueron: Dr. Juan Carlos Cajarville y Dr. Jorge Luis Servian (MEC); Dr. Pedro Achard (ANEP); Ing. Agron. Juan Carlos Doyenart y Soc. Horacio Martorelli (Universidades privadas).-

2.4.4.- La aplicación del Decreto 308/95.-

El nivel de exigencias del Decreto era suficientemente elevado para lograr una regulación razonable de las instituciones aspirantes, pero la efectividad dependía en gran parte de las condiciones para su implementación.-

El procedimiento de trabajo interno era el siguiente: el Consejo Consultivo envía todo trámite a la U.R. que tiene un plazo de 60 días para fallar. En paralelo el Consejo considera el tema, nombra consultores para evaluar una carrera o una institución según los casos y éstos también tienen un plazo para entregar sus respuestas. Cuando el Consejo tiene todos los informes de sus asesores y el informe de la U.R. arriba de la mesa, vota y toma una decisión, que es enviada como "sugerencia" al Ministro. Y es el Ministro quien resuelve.-

En un país pequeño como Uruguay, la elección de asesores presenta sus complejidades. Cuando se trata de reconocer carreras casi todos los principales especialistas están involucrados de una forma u otra y no pueden intervenir. En algunas ocasiones la U.R. ha realizado consultas a asesores fuera del país; es una práctica que se va extendiendo a través de las vinculaciones internacionales del Mercosur universitario.-

La implementación del Decreto planteó algunos dilemas inmediatos, por ejemplo: se debía rechazar o no una solicitud, cuando no se alcanzaban los cánones exigibles?. Si se evalúa una propuesta y ésta se considera insuficiente, se debe hacer una resolución

negativa. El entonces Director de Educación era partidario de adoptar una posición semejante: "El sistema funciona si hay casos que aprueban y casos que no aprueban" (16).-

El Ministerio en cambio optó porque nunca hubiera una negativa rotunda, se le decía al proponente que si cumplía con ciertos requisitos, cumplidos los mismos iba a ser aprobado. Era una imagen de irresolución, de que todo quedaba pendiente hasta sanear los errores, que no era el mejor gesto para mantener una buena relación la U.R. (Pablo Mieres; 2000).-

Una vez puesto en funcionamiento del Consejo Consultivo, el primer gran tema polémico fue definir el concepto de las "tres áreas del conocimiento". El Art. 4º del Decreto establece que para obtener la categoría de universidad, la institución peticionante debe mostrar capacidad en tres áreas o más del conocimiento. Aquí la discusión se empantana durante tres meses, porque hay posturas diametralmente diferentes: los representantes de las instituciones privadas quieren establecer un gran número de áreas, una gran dispersión, por ejemplo que hubiera un área de Ciencias Sociales, un área de Economía y un Área de Derecho. Por ese camino llegaban a proponer hasta 18 áreas, una institución con una carrera en cada una de esas áreas podía constituirse en Universidad.-

Eso es precisamente lo que ocurre en varios países de América Latina, donde hay Universidades de la Salud, Universidades de Ingeniería, Universidades de Economía, etc.- La U.R. por su parte replicaba que para esos casos se creó el concepto de Instituto Universitario, para permitir reconocer a una institución que tiene nivel de educación superior, pero que no constituye una universidad, porque de lo contrario se estaría reconociendo como tales a instituciones que sólo se dedican a pequeños sectores del conocimiento. Los representantes de la U.R. afirmaban que el concepto de universidad es inseparable del concepto de pluralidad gnoseológica y mostraban ejemplos de buenas universidades organizadas por áreas, incluso en países vecinos como Argentina y Brasil, y proponían no más de seis o siete grandes áreas del conocimiento.-

Finalmente el Consejo Consultivo aprobó un dictamen fijando ocho áreas, que son las siguientes:

- 1.- Ciencias fisico-químicas y matemáticas.-
- 2.- Ciencias biológicas y de la tierra.
- 3.- Ciencias sociales y del comportamiento.
- 4.- Ciencias de la administración.
- 5.- Área de las humanidades y artes.
- 6.- Área de la salud humana.
- 7.- Área tecnológica.
- 8.- Área agraria.-

Esta resolución fue el primer quiebre entre la U.R. y el Consejo. El entonces Presidente del Consejo Consultivo, el Dr. Ares Pons designado en ese cargo por el Ejecutivo, renuncia a la Presidencia por considerar inadmisibles este esquema de trabajo.-

2.5.- La fundamentación jurídica de la Universidad de la República contra el Decreto 308/95.-

La U.R. interpone contra el Decreto primero un recurso de revocación (8/9/95) al Poder Ejecutivo, tomando en cuenta que la exégesis jurídica y la práctica nacional así lo han determinado. Se basa en dos argumentos principales: A) la "ilegitimidad" del Decreto 308/95 y B) en la "inconveniencia" de la norma impugnada.-

Respecto al punto A), la "ilegitimidad" se fundamenta a su vez en: a) la consagración constitucional de la autonomía universitaria y en b) la vigencia de la Ley N° 2078 en relación al Decreto-Ley 15.661. Trataremos de profundizar en la argumentación desarrollada en el recurso.-

a) A partir de la Constitución de 1918 (Art. 100), la Universidad de la República posee la calidad de Ente Autónomo. Las razones del legislador para consagrar la mayor autonomía concedida a un órgano estatal fueron fundamentalmente la especialización de funciones y la necesidad de ofrecer una garantía para que la prepotencia del Estado no ahogue la libertad cívica y la vida política del país.-

Este concepto doctrinal de la especialización del ente como límite a la competencia del Estado Central (Poder Ejecutivo o Ministerio de Educación y Cultura) y no solamente como límite al Poder Ejecutivo, había sido brillantemente sostenido en aquella oportunidad en un célebre dictamen de Justino Giménez de Aréchaga y Juan Andrés Ramírez. Ahora esa posición se confirmaba en un informe del Catedrático de Derecho Administrativo Horacio Cassinelli Muñoz al Consejo Directivo Central.-

Desde las Constituciones de 1952 y de 1967 (Art. 204, inc. 2°) se reconoció y garantizó expresamente el principio de "especialización del ente" como ámbito que debe respetar no sólo el Poder Ejecutivo sino también el Poder Legislativo. En consecuencia, desde 1918 y más aún a partir de 1952, quedó vedado al Poder Ejecutivo incursionar en la materia reservada constitucionalmente a la especialización de la U.R.. En cuanto a la actividad legislativa, ésta debería circunscribirse a directivas y conceptos jurídicos indeterminados sobre la materia, establecidos por el Art. 68 inciso 2° de la Constitución

Si se entendiera que el Decreto-Ley de 1984, pretendió traer hacia el Estado Central capacidades de actuar sobre aspectos comprendidos en la especialización de la U.R., ese Decreto-Ley sería inconstitucional.-

b) La Ley 2.078, del 25 de noviembre de 1998, dictada bajo la Constitución de 1830, reconocía a la Universidad estatal la competencia de habilitación de establecimientos privados de enseñanza secundaria y superior. Esa competencia se ejerció sin contradicciones respecto de los liceos privados (antes de la separación de la Enseñanza Secundaria en 1935) y no se ejerció respecto de universidades privadas que impartieran planes de estudios de enseñanza superior, porque no hubo oportunidad de ello al no presentarse casos que solicitaran habilitación para cursos superiores. La Ley 2.078 nunca fue derogada en forma expresa; si lo fue en forma parcial porque muchas de sus disposiciones sobre habilitación pasaron a integrar competencias propias de la especialización del ente Enseñanza Secundaria.-

Según esta interpretación la derogación tácita deja vigente las leyes anteriores en todo aquello que no pugna con las disposiciones de la nueva ley. En este caso y tal como lo define el Prof. Cassinelli Muñoz, el Decreto-Ley 15.661 convalidado genéricamente por la Ley 15.738, es perfectamente conciliable con la Ley 2.078, porque "pueden coexistir requisitos que se cumplen por trámite ante la Universidad de la República y requisitos formales que se cumplen en el Ministerio de Educación y Cultura, precisamente porque estos últimos no pueden interferir con la especialización del ente

autónomo". "El registro y autorización del Poder Ejecutivo tienen que referirse al cumplimiento de requisitos comprendidos en el Art. 68 de la Constitución o a registraciones que no afecten la especialización de la U.R. como ocurre con el registro en el Ministerio de Salud Pública de los títulos de médico, o en la Suprema Corte de Justicia con los títulos de abogado; y todo ello es conciliable con la exigencia de otros requisitos para otorgar la habilitación a nivel universitario, como el nivel y seriedad de los planes de estudios adoptados por las universidades privadas y la calidad académica de la enseñanza efectivamente impartida, aspectos éstos que sin ninguna duda son propios de la especialización de la Universidad de la República y escapan obviamente a la especialización de las oficinas ministeriales"(17).-

B)Respecto a la "inconveniencia de la norma impugnada", los argumentos se refieren a lo expresado en otras oportunidades sobre mérito y oportunidad. Para que el ejercicio del control público resulte eficaz y garantice la calidad académica, sólo puede lograrse si el mismo se encuentra a cargo de la Universidad de la República, la que tiene la especialidad en la materia.-

Se expresa asimismo que resultaría inexplicable "que si en el caso de las instituciones privadas de enseñanza primaria y secundaria, su habilitación y contralor son decididas por la Administración Nacional de Educación Pública, se excluya al ente público Universidad de la República respecto de tales contralores a las instituciones terciarias privadas.-

En la medida que la solución adoptada por la reglamentación emanada del Poder Ejecutivo se aparta de la filosofía prevalente en el país, en el sentido de conferir al órgano estatal especializado el control de las instituciones de enseñanza privada, el Consejo Directivo Central de la Universidad de la República interpone un recurso administrativo, en defensa de su competencia privativa en la materia.-

El 2 de febrero de 1996 el Poder Ejecutivo contesta desestimando el recurso de revocación, en cuyo fundamento expresa lo siguiente:

a)La Constitución no atribuye la competencia de control de las personas privadas que imparten enseñanza a ningún órgano estatal en particular, quedando tal atribución reservada al ámbito de la ley.-

b)El Ministerio de Educación y Cultura no se arrogó la facultad de habilitar la enseñanza privada; lo que hizo fue reglamentar el Decreto-Ley N° 15.661, que atribuyó al Poder Ejecutivo la facultad de autorizar el funcionamiento de las universidades privadas y el registro de los títulos correspondientes y lo hizo dentro de su competencia.-

c)La Ley 2.078 del 25 de noviembre de 1898, se encuentra derogada por cuanto sus disposiciones son inconciliables con las del Decreto-Ley 15.661 del 29 de octubre de 1984.-

Ante el rechazo del Ejecutivo, la Universidad decide transitar todas las vías judiciales posibles y en una segunda instancia presenta acción de nulidad ante el Tribunal de la Contencioso Administrativo a efectos de impugnar el Decreto 308/95, apoyándose exclusivamente en los argumentos "jurídicos" expuesto supra, ya que la jurisdicción del Tribunal está restringida al control de la regularidad jurídica de los actos administrativos, con exclusión de todo criterio de mérito, posibilidad o conveniencia.-

El 26 de noviembre de 1997 el Tribunal de lo Contencioso con el voto conforme de todos sus integrantes, desestimó la demanda anulatoria, apoyándose en argumentos similares a los expuestos por el Poder Ejecutivo:

a) En el caso concreto, la reglamentación del Decreto 308/95 se ha cumplido dentro del marco legal específico (el Decreto-Ley 15.661) para satisfacer una necesidad social y dentro de los límites que marca todo el orden jurídico vigente. Constituye en si un típico acto reglamentario en el que se manifiesta la función legislativa material de la Administración Pública, que crea normas jurídicas generales, forma parte de una ley que lo precede y tiene por fin establecer las normas necesarias para su ejecución.-

b) El Tribunal establece asimismo que la "especialización" de los entes de enseñanza radica en la actividad de enseñar en sus distintas ramas y no para constituirse en un mecanismo de control. Este cometido de contralor de la enseñanza superior impartida por otras instituciones que no sean la Universidad de la República no le está conferida a ésta por la Constitución, ni aún por la propia Ley Orgánica de la Universidad, erigiéndose entonces en materia librada a decisión legislativa. Esta voluntad fue expresada por el Decreto-Ley 15.661 y por el Decreto que la reglamenta, por lo que éste en modo alguno puede reputarse ilegal.-

c) A criterio del Tribunal el Decreto-Ley 15.661 también derogó el régimen establecido por la Ley 2.078 por ser ambas notoriamente inconciliables, tratándose de un supuesto de derogación tácita.-

2.5.- Las decisiones del Ministro se oponen a los dictámenes del Consejo Consultivo, origen de nuevas controversias.-

Los dictámenes del Consejo Consultivo de la Enseñanza Terciaria Privada fueron negativos con respecto a las seis instituciones que se presentaron a solicitar habilitación en el año 1996. La objeción principal que generó la denegación fue que no se cumplían los requisitos del Decreto relacionados con la organización institucional, es decir, con la naturaleza de la personería jurídica obtenida o en trámite por esas instituciones y tampoco con la situación patrimonial o contable.-

Tanto en el propio Consejo Consultivo como en la Comisión de la U.R. para la Enseñanza Terciaria, que actuaba en apoyo a la gestión de los representantes de la Universidad en el mismo, las objeciones estatutarias fueron una de las cuestiones más polémicas a la luz de lo establecido en el Decreto.-

El problema que se discutía y que nunca fue claramente resuelto es el siguiente:

¿cómo se debe interpretar la posibilidad de que una asociación civil o una fundación proponga la creación de una Universidad? . Y luego de creada ésta, ¿cuál sería la naturaleza de los vínculos existentes entre la entidad fundadora de la institución universitaria y la institución universitaria en si misma, sobre todo desde el punto de vista de las vinculaciones que pueden afectar la autonomía institucional y académica de esa universidad?.-

En el caso de la O.R.T. por ejemplo, existe una O.R.T. Internacional y una O.R.T. Uruguay con personería jurídica. Esta última se presenta solicitando la habilitación de una Universidad, con determinados estatutos que son los de la O.R.T. Uruguay con algunas modificaciones. Pero la O.R.T. Universidad, no es una institución con personería jurídica y tampoco tiene patrimonio. Otro tanto sucedía con la Escuela de Informática.-

La naturaleza jurídica de las instituciones privadas es un tema sobre el cual los juristas, aún dentro de la propia U.R. no han encontrado una solución de fondo y sólo coinciden en líneas generales. Existe concordancia en que debe ser una Asociación Civil o Fundación sin fines de lucro, pero los Estatutos que usualmente se utilizan como modelo, y que el Ministerio da a los interesados en fundar una institución de ese tipo, no son los adecuados para una organización universitaria y debería crearse una nueva figura jurídica. Sobre este punto los juristas también están d acuerdo.-

Las observaciones del Consejo Consultivo en relación a la institución O.R.T. se referían por un lado, al incumplimiento de dos artículos del Decreto 308/95: sobre la personería jurídica y la autonomía académica de la institución universitaria (Arts. 9 y 10). Resultaba claro para los integrantes del Consejo que el requisito era que la institución debía tener personería jurídica reconocida, -no era suficiente que la personería estuviera en trámite- y mientras esto no se concretara no podía concederse la autorización.-

Se apoyaban en el dictamen de la Sala de Abogados del MEC de fecha 19/7/96 en el cual se sostiene: "El Art. 9º del Decreto 308/95 establece que las instituciones de enseñanza terciaria que pretendan la autorización para funcionar (artículo 3º) o el reconocimiento de nivel académico (artículo 5º), deberán estar constituidas como asociaciones civiles o fundaciones sin fines de lucro, con personería jurídica".-

Por otra parte, estaba el problema de los balances presentados (eran del año 1994), y según afirma el Dr. Ares Pons cuando presenta un informe de los hechos en la sesión del C.D.C. (24/9/1996), "...bajo ningún concepto están en condiciones reglamentarias. Fueron varios los expertos que los analizaron y, si bien no son claros, aparentemente de ellos surge la existencia de un superavit considerable en ese año, sin destino acordado. Mientras no se aclare, esto no sería compatible con la gestión financiera propia de una asociación sin fines de lucro" (18).-

En el caso de la "Escuela de Informática" (así se denominaba el actual "Instituto Universitario Autónomo del Sur") que solicitaba ser reconocida justamente como Instituto Universitario de Ciencias de la Información, también se hicieron observaciones que tenían que ver con el incumplimiento estatutario de los requisitos en lo patrimonial y contable (artículos 9º y 10º del Decreto).-

El informe del nuevo Director de Educación del MEC, el Soc. Rodolfo Lemez, que luego sirviera de base para los acuerdos ministeriales de habilitación de ambas instituciones, decía que en estos aspectos jurídicos y contables debía recabarse la opinión de la Dirección de Justicia y de la Fiscalía de Gobierno. Pero agregaba que correspondía al Ministerio esperar dichos pronunciamientos "sin que ello obstaculizara el proceso de la solicitud". Asimismo declara que las observaciones referentes a la organización institucional han sido levantadas con los cambios que propone la institución en sus estatutos (ver anexo N° 3 "Documento del Director de Educación").-

La revisión de los dictámenes del Consejo Consultivo se tornaba posible, porque de acuerdo al proceso administrativo establecido en el Decreto, los dictámenes eran elevados al Ministro, quien les daba vista a las instituciones involucradas. Éstas satisfacían la vista, argumentaban y rebatían las opiniones manejadas por el Consejo Consultivo. Todo ese material era puesto en conocimiento del Director de Educación, el que a su vez elevaba un informe recomendando determinadas resoluciones al Ministro, y éste las adoptaba en acuerdo con el Presidente de la República. (El procedimiento fue

modificado posteriormente por el Decreto N° 406/96 del 21 de octubre de 1996, estipulando que una vez efectuada la vista, las actuaciones volverían al Consejo Consultivo para emitir un segundo dictamen, teniendo en cuenta los elementos aportados por los interesados así como los que resulten de otros asesoramientos que pueda haber recabado el Ministerio de Educación y Cultura. Art. 22 del Decreto 308/95).-

Del punto de vista académico, las diferencias entre los dictámenes del Consejo y las resoluciones finales adoptadas por el Ministro también provocaron polémicas. En el caso de la O.R.T., el dictamen permitía su categorización como Universidad, en cuanto satisfacía el requerimiento del número de áreas para ser reconocida como tal. (También es notorio que la clasificación de ocho áreas del conocimiento aprobada anteriormente por el Consejo Consultivo, con el voto discordante de los miembros de la U.R., facilitaba la posibilidad de que esta institución fuera reconocida como Universidad).-

Concretamente, el acuerdo ministerial enmendó el dictamen del Consejo en lo referente a una Licenciatura en Gerencia y Administración que no había sido aprobada por no haber logrado una votación definida en el Consejo, sino un empate. La Dirección de Educación del MEC adujo que la institución había modificado su Plan de Estudio de acuerdo con las observaciones hechos por el Consejo.-

En el informe del Dr. Ares Pons al C.D.C. ya mencionado, se hace notar que "quienes votaron a favor del reconocimiento de esta licenciatura lo hicieron con una serie de observaciones que prácticamente abarcaban una página entera de sugerencias de modificaciones que debían hacerse a la carrera. Nosotros (se refiere a los representantes de la U.R.) consideramos que era absurdo que se pretendiera aprobar una propuesta sugiriendo que se modificara casi totalmente".-

El informe de la Dirección de Educación también enmienda al Consejo Consultivo en aspectos de contenido de los programas. Por ejemplo, en el ítem 6.1 del informe se expresa que la observación del Consejo a la licenciatura en Diseño Gráfico por ausencia de planes claros de investigación y extensión, se debe a que esos proyectos de investigación figuran en el documento sobre filosofía institucional y organización de la Universidad O.R.T.. Se estaba haciendo referencia en verdad a un documento de carácter retórico sobre cada licenciatura y otro documento informativo sobre la institución, que se presentaba por separado de los otros materiales. En todos los casos el Director de Educación concluye que las observaciones han sido levantadas adecuadamente.-

Respecto a la Escuela de Informática, el enfrentamiento tuvo un tono aún más tenso, porque se enmienda en lo fundamental el dictamen del Consejo Consultivo y se reconoce a la institución como Instituto Universitario.-

Para la evaluación académica, la U.R. había solicitado tres informes de la carrera en Informática, uno a la Facultad de Ingeniería de la U.R. con la participación de tres destacados profesionales que produjeron un informe contundente en contra de la aprobación. Este informe no fue considerado por el Consejo. Los otros dos fueron formulados por los asesores, Ings. Juan Grompone e Isaac Ganón, también distinguidos profesionales. Estos últimos informes resultaron confusos y no permitían formarse una opinión clara de si eran positivos o negativos respecto al tema en cuestión, lo cual provocó el rechazo unánime de los miembros del Consejo Consultivo.-

El Ministro solicitó a los asesores un segundo informe, pero éstos tampoco aportaron más elementos de juicio que los anteriores. Fue necesario corroborarlos mediante una entrevista personal del Ministro, para que pudiese consolidarse la

convicción de que la licenciatura en cuestión era realmente de nivel universitario. Sin embargo, debido a la ambigüedad del texto los miembros del Consejo Consultivo mantuvieron una impresión negativa sobre la propuesta examinada y en el dictamen denegaron la solicitud de acreditación.-

En el caso concreto de estas dos instituciones, el Director de Educación elevó al Ministro un informe en el que recomienda adoptar resoluciones favorables, y éstas son las que hace suyas el Poder Ejecutivo por acuerdo ministerial, reconociendo a la institución O.R.T. y a la Escuela de Informática como Universidad e Instituto Universitario respectivamente.-

En el Consejo Directivo Central de la U.R. se va conformando una opinión contraria a la conveniencia y la utilidad pública de participar en el Consejo Consultivo. Sus miembros aducen que en todo ese trámite han habido demasiados regateos, para lograr por último un pronunciamiento favorable a los peticionantes, que de alguna manera estaba en la intención original del Ministerio. Se señala asimismo la intervención cuestionable del Director de Educación, que exorbita sus potestades, por cuanto el decreto por el que se conceden las habilitaciones hace hincapie en su opinión, relegando a un segundo plano al Consejo Consultivo.-

El malestar reinante por los decretos habilitantes se traduce claramente en estas palabras: "Esta ha sido una resolución de carácter político sustentada en informes de la Dirección de Educación totalmente carentes de densidad académica y con fallas muy severas desde el punto de vista procesal. Estos informes han violentado las disposiciones previstas para dar curso a resoluciones destinadas a ordenar sobre parámetros objetivos y pertinentes desde el punto de vista institucional y académico la oferta estructurada en ese subsistema privado de educación superior que se ha abierto camino en el Uruguay a lo largo de la última década" (19).-

Luego de analizar los datos disponibles del problema, el C.D.C. aprueba la siguiente resolución el 24 de setiembre de 1996:

"1) Solicitar a los integrantes del Consejo Consultivo de Educación Terciaria Privada nominados por la Universidad de la República que presenten su renuncia a dicho cuerpo en virtud de la ausencia de condiciones de funcionamiento que ofrezcan garantías de participación en un proceso regular y objetivo" (20).-

Asimismo resuelve encomendar a un grupo de trabajo integrado por el Dr. Horacio Cassinelli Muñoz, el Dr. Emilio Biasco y el Dr. Jorge Ares Pons la elaboración de un texto de recurso administrativo contra las resoluciones del Poder Ejecutivo referidas a la autorización para funcionar como Universidad a la institución O.R.T. y como Instituto Universitario a la Escuela de Informática (Resoluciones EC/286 y EC/289 del 17 de setiembre de 1996).-

2.6.-Valoración de la actuación del Consejo Consultivo de Educación Terciaria.-

El Decreto 308/95 tiene cinco años de funcionamiento discontinuo, ya que a fines del 96 se produce la desintegración del Consejo Consultivo cuando se retira la U.R.. Es difícil saber si ha agotado todas sus posibilidades potenciales de ordenador del sistema, aunque si es seguro que han habido dificultades operativas importantes.-

Un nuevo relacionamiento entre el MEC y la Universidad se produce a partir de setiembre de 1998, cuando se entabla un espacio de diálogo entre el nuevo Ministro Yamandú Fau y el Rector Rafael Guarga.-

La reincorporación de los tres representantes de la U.R. al Consejo Consultivo de Educación Terciaria se produce en el año 1999, quedando éste integrado por los siguientes miembros: Dr. Osvaldo Ximénez Strazzarino y Dr. Juan Pablo Cajarville (MEC); Dr. Jorge Ares Pons, Dr. Washington Diano y Dr. Yamandú Sica Blanco (U.R.); Ing. Agron. Juan Carlos Doyenart y Dr. Ronald Herbert (Universidades Privadas); Dr. Pedro Achard (ANEP).-

Durante el año 1996, el Consejo se dedicó a resolver la acumulación de los expedientes presentados, desarrollando una difícil labor a lo largo de más de 40 sesiones para analizar 130 informes técnicos producidos por los asesores, con un examen exhaustivo fundado particularmente en la valoración académica de las propuestas recibidas, sin perjuicio de considerar también los aspectos jurídicos, patrimoniales y contables, debiendo en muchos casos solicitar opiniones y asesoramientos complementarios antes de tomar una decisión.-

Los dictámenes del Consejo Consultivo se refirieron a solicitudes de reconocimiento de carreras presentadas por seis instituciones privadas. En cuanto a la calidad de Universidad o Instituto Universitario de las mismas, se expidió negativamente en forma unánime en todos los casos por incumplimiento de las normas establecidas en el Decreto.-

Respecto a las solicitudes de aprobación de "carreras", de todos los títulos propuestos totalizando 33 carreras, fueron reconocidas como de nivel superior sólo 14. Es decir, de acuerdo a la evaluación del Consejo, 19 no alcanzaron el nivel universitario en cumplimiento de las normas del Decreto 308/95.-

De las 14 carreras habilitadas, el Consejo reconoció 8 por unanimidad, y en los 6 casos restantes los representantes de la U.R. votaron negativamente. Según la apreciación de éstos últimos los pronunciamientos habrían sido excesivamente permisivos y dejaron constancia de esta opinión en sus fundamentos de voto. Esta afirmación está en contradicción con lo expresado por el ex-Ministro Lichtensztein, quien al solicitarse su opinión dijo que la U.R. era excesivamente exigente y si se hubieran seguido sus informes no se habría habilitado ninguna institución (21).-

Durante 1997 y 1998 la Universidad a pesar de haber retirado sus representantes mantiene una relación fluida con el Consejo Consultivo sobre el envío de los expedientes que exigen pronunciamiento preceptivo y de las vistas de las cuatro instituciones pendientes de resolución, cumpliendo con el mandato constitucional.-

En 1999, luego de la reincorporación de los representantes de la U.R. , el Consejo realizó un total de 26 dictámenes, de los cuales en 16 habilitó las carreras propuestas porque reunían las condiciones necesarias para ser consideradas de nivel universitario.-

Por su parte, la U.R. presentó en total 25 informes entre solicitudes institucionales y de carreras, contando con el asesoramiento interno de los integrantes de la Comisión para la Enseñanza Terciaria, con integración sectorial.-

En el 2000 se aprobaron siete carreras y se autorizaron dos nuevos Institutos Universitarios: la Asociación Crisiana de Jóvenes y el Instituto Maldonado-Punta del Este.-

El estudio de cada solicitud por el Consejo se realizó en un tiempo promedio de 12 meses, contando desde el momento que el trámite ingresa hasta la emisión del dictamen final, lo cual es adecuado en una comparación internacional.-

II) ANALISIS CUANTITATIVO DE LA EDUCACIÓN DE NIVEL TERCIARIO EN EL URUGUAY.

Con el contenido del presente capítulo queremos lograr una aproximación al **quantum** del universo que compone la educación superior y terciaria habilitada en el país.-

En consideración de las dificultades para obtener algunos datos, nos ocuparemos concretamente de la oferta en educación superior pública y privada, cuyos títulos son reconocidos por el MEC, de la oferta brindada por las instituciones públicas de educación terciaria, y de la educación terciaria privada habilitada, no así de la educación terciaria privada no habilitada. Al no existir una tradición de seguimiento de ésta oferta terciaria (el MEC no posee la información, a excepción de la terciaria no habilitada de la O.R.T.) no tenemos un conocimiento acumulado acerca de los integrantes del sector. Únicamente se han recogido datos de diferentes fuentes sobre estas instituciones, sin tener la certeza de que se han incluido todos los casos, por lo que no se han sumado los estudiantes de ese segmento. Como queda dicho la información cuantitativa comprende la educación superior en su totalidad y la terciaria pública.-

Asimismo se proporciona información comparativa de la evolución de la matrícula del principal centro de formación superior, que congrega la mayor parte del estudiantado del país, la Universidad de la República (U.R.).-

Las principales fuentes de información de este capítulo han sido: el anuario 1999 publicado por el Ministerio de Educación y Cultura, el Censo de estudiantes 1999 de la U.R., las universidades privadas e institutos universitarios y el Consejo Técnico Profesional (UTU).-

Para delimitar conceptualmente el universo abarcado, recordamos que cuando hablamos de educación terciaria nos referimos a los estudios especializados una vez finalizada la enseñanza secundaria, que en rigor abarca también la formación con títulos de postgrado, llamados también estudios cuaternarios. Como el Decreto ministerial 308/95 habla sólo de educación terciaria para referirse en general a la formación postsecundaria, se mantiene ese uso.-

No se incluyen en cambio las universidades extranjeras que actúan en nuestro medio y no han sido reconocidas por el Ministerio, -tampoco han solicitado la habilitación-, y en los hechos actúan como introducción a los estudios que pueden realizarse posteriormente en las sedes de las universidades matrices del país de origen. Nos referimos a la Universidad de Belgrano de Argentina, que actúa en el Uruguay formando parte de un instituto terciario (IDEAS) y de la Universidad de Maryland, actuando dentro del ámbito de la Alianza Uruguay-E.E.U.U..-

3.1. -La oferta de las instituciones reconocidas por el MEC.-

Resulta interesante observar a través de lo que nos muestran los primeros tres cuadros la diversificación de la oferta privada en educación superior; apreciamos cuanto ha cambiado el panorama respecto de lo que ofrecía nuestra educación superior pública quince años atrás, no sólo en la enseñanza de grado sino principalmente en la de postgrados. Por cierto se repiten las carreras profesionales tradicionales de costos más

bajos, pero también encontramos una oferta variada en el aprendizaje de prácticas gerenciales, de administración empresarial, en informática y comunicación.-

Aparecen en los cuadros 1 y 2 las cuatro universidades privadas habilitadas, con sus carreras profesionales y postgrados (diplomas y maestrías) reconocidas por el MEC y en el cuadro 3 y anexo, los institutos universitarios, aprobados con el dictamen favorable del Consejo Consultivo hasta noviembre del 2000. El Consejo no volvió a reunirse hasta abril de 2001, fecha de entrega del presente trabajo (luego se hicieron agregados en relación a UTU), por lo cual damos a ese período lectivo un punto final razonable al mismo.-

UNIVERSIDADES

CUADRO 1

INSTITUCIONES Y CARRERA RECONOCIDAS

Ultima modificación : 7 de febrero del 2000.

351

UNIVERSIDAD CATOLICA "DAMASO ANTONIO LARRAÑAGA"

CARRERA	TITULO	RECONOCIMIENTO	AREA
Servicio Social	Asistente Social. Licenciado en Serv. Social	14.3.89	
Psicología	Psicólogo (plan 89). Lic. en Psicología (plan 94)	23.5.89 11.8.94	
Filosofía	Licenciado en Filosofía	23.5.89	
Ciencias de la Comunicación	Técnico en Comunicación Social (título intermedio). Licenciado en Comunicación social (título final)	23.5.89 v 7.6.99	AREA 5
Derecho	Procurador (título intermedio). Doctor en Derecho (título final)	23.2.90 y 7.7.99	AREA 5
Dirección de empresas	Técnico en Dirección de Empresas (título intermedio, terciario no univ) Licenciado en Dirección de Empresas (título final)	20.2.92 22.10.99	AREA 6
Licenciatura en Educación inicial	Técnico en Educación Inicial (título terciario no universitario) Licenciado en Educación Inicial (título final)	6.10.94- 17.11.99	AREA 1
Licenciatura en Letras	Licenciado en Letras	17.11.99	AREA 1
Licenciatura en Educación	Licenciado en Educación (título final)	21.12.94	
Ciencias Sociales Aplicadas	(tres títulos finales). Licenciado en Sociología. Licenciado en Ciencia Política. Licenciado en Servicio Social	12.9.94 -17.11.99 12.9.94 - 17.11.99 12.9.94- 17.11.99	AREA 5 AREA 5 AREA 5
Ingeniería en Informática	Analista en Informática (título intermedio). Ingeniero en Informática (título final)	10.11.92	
Licenciatura en Relaciones Laborales	Analista en Relaciones Laborales (título intermedio) Licenciado en Relaciones Laborales (título final)	10.11.92 Y 7.7.99 12.9.97	AREA 3 AREA 5
Licenciatura en Negocios Internaciones e Integración	Técnico en Comercio Internacional e Integración (título intermedio). Licenciado en Negocios Internacionales e Integración (título final)	12.9.97 5.11.97	AREA 5 AREA 5
Ingeniería en Electrónica	Diploma en Ingeniería Electrónica (terciario no univers). Ingeniero en Electrónica	30.12.97 30.12.97	AREA 3 AREA 3
Licenciatura en Enfermería	Licenciado en Enfermería	25.5.98	AREA 2
Postgrado de Especialización en Marketing	Postgrado de Especialización en Marketing	23.10.98	AREA 6
Maestría en Dirección de Empresas	Master en Dirección de Empresas	23.10.98	AREA 6
Postgrado de Especialización en Comunicación Social	Postgrado de Especialización en Comunicación Social	23.10.98	AREA 5
Maestría en Comunicación Social	Master en Comunicación Social	23.10.98	AREA 5
Postgrado de Especialización en Desarrollo Local	Postgrado de Especialización en Desarrollo Local	23.10.98	AREA 5
Maestría en Desarrollo Regional y Local	Master en Desarrollo Regional y Local	23.10.98	AREA 5
Licenciatura en Economía de la Empresa	Técnico en Economía de la empresa (terciario no universitario) Licenciado en Economía de la Empresa	21.3.99 21.3.99	AREA 6 AREA 6
Postgrado de Especialización en Recursos Humanos	Postgrado de Especialización en Recursos Humanos	26.4.99	AREA 6
Postgrado de Especialización en Gestión de Centros Educativos	Postgrado de Especialización en Gestión de Centros Educativos	7.6.99	AREA 6
Maestría en Psicología Clínica	Master en Psicol. Clínica Familiar Sistémica y Master en Psicol. Familiar Sistémica	7.6.99	AREA 5
Postgrado de Especialización Académica en Psicología Analítica	Postgrado de Especialización Académica en Psicología Analítica	22.10.99	AREA 5
Licenciatura en Producción y Gestión Agrícola Ganadera	Licenciado en Producción y Gestión Agrícola Ganadera	1.12.99	AREA 6

Fuente: Ministerio de Educación y Cultura
Dirección de Educación
Área de Educación Superior y Evaluación

CUADRO 2

256

UNIVERSIDAD ORT

CARRERA	TITULO	RECONOCIMIENTO	AREA
Diseño Gráfico	Licenciado en Diseño Gráfico (titulo final)	17.9.96	AREA 1
Ingeniería en Telecomunicaciones	Ingeniero en Telecomunicaciones	17.9.96	AREA 3
Ingeniería en Sistemas	Ingeniero en Sistemas	17.9.96	AREA 3
Licenciatura en Estudios Internacionales	Licenciado en Estudios Internacionales	17.9.96	AREA 5
Licenciatura en Economía	Licenciado en Economía	17.9.96	AREA 5
Licenciatura en Gerencia y Administración	Licenciado en Gerencia y Administración	17.9.96	AREA 6
Licenciatura en Análisis de Sistemas de Información	Licenciado en Análisis de Sistemas de Información	17.9.96	AREA 6
Licenciatura en Comunicación	Licenciado en Comunicación Periodística	12.9.97	AREA 5
	Licenciado en Comunicación Audiovisual	12.9.97	AREA 5
	Licenciado en Comunicación Publicitaria	12.9.97	AREA 5
Ingeniería en Electrónica	Ingeniero en Electrónica	3.9.99	AREA 3
Arquitectura	Arquitecto	9.9.99	AREA 3
Contador Público	Contador Público	22.10.99	AREA 6

UNIVERSIDAD DE MONTEVIDEO (de la Asoc. Civil "INSTITUTO DE ESTUDIOS EMPRESARIALES DE MONTEVIDEO")

CARRERA	TITULO	RECONOCIMIENTO	AREA
Especialización en Métodos Avanzados de Cálculo Estructural	Especialista en Métodos Avanzados de Cálculo Estructural	29.4.97	AREA 3
Ingeniería Civil	Ingeniero Civil	29.4.97	AREA 3
Ingeniería Industrial	Ingeniero Industrial	29.4.97	AREA 3
Master en Derecho y Técnica Tributaria	Master en Derecho y Técnica Tributaria	29.4.97	AREA 5
Master en Derecho de la Empresa	Master en Derecho de la Empresa	29.4.97	AREA 5
Licenciatura en Economía	Licenciado en Economía	29.4.97	AREA 6
Licenciatura en Dirección y Administración de Empresas	Licenciado en Dirección y Administración de Empresas	29.4.97	AREA 6
Master Profesional en Dirección y Administración de Empresas	Master en Dirección y Administración de Empresas	29.4.97	AREA 6
Master en Derecho Administrativo Económico	Master en Derecho Administrativo Económico	12.9.97	AREA 5
Licenciatura en Humanidades	Licenciado en Humanidades	7.8.98	AREA 1
Master en Políticas de la Integración en el Mercosur	Master en Políticas de la Integración en el Mercosur	7.7.99	AREA 5

UNIVERSIDAD DE LA EMPRESA (UDE)

CARRERA	TITULO	RECONOCIMIENTO	AREA
Licenciatura en Diseño Aplicado	Licenciado en Diseño Aplicado	6.3.98	AREA 1
Licenciatura en Gestión Agropecuaria	Licenciado en Gestión Agropecuaria	6.3.98	AREA 1
Licenciatura en Administración de empresas	Licenciado en Administración de empresas	6.3.98	AREA 5
Licenciatura en Marketing	Licenciado en Marketing	6.3.98	AREA 5

Fuente: Ministerio de Educación y Cultura
 Dirección de Educación
 Área de Educación Superior y Evaluación

371

INSTITUTOS UNIVERSITARIOS

CUADRO 3

INSTITUTO UNIVERSITARIO AUTONOMO DEL SUR

CARRERA	TITULO	RECONOCIMIENTO	AREA
Licenciatura en Informática	Licenciado en Informática	17.9.96	AREA 3
Ingeniería de Informática	Ingeniero en Informática	12.11.97	AREA 7
Maestría en sistemas de Información	Master en Sistemas de Información	13.3.98	AREA 3

INSTITUTO UNIVERSITARIO "INSTITUTO DE ESTUDIOS PARA LA SALUD Y EL DESARROLLO FLORENCE NIGHTINGALE"

CARRERA	TITULO	RECONOCIMIENTO	AREA
Licenciatura en Enfermería	Licenciado en Enfermería	17.1.97	AREA 2
Auxiliar de Enfermería integral (TERCIARIO NO UNIVERS)	Auxiliar de Enfermería integral (TERCIARIO NO UNIVERSITARIO	12.9.97	AREA 2

INSTITUTO UNIVERSITARIO "CENTRO LATINOAMERICANO DE ECONOMIA HUMANA" (CLAEH)

CARRERA	TITULO	RECONOCIMIENTO	AREA
Diploma de Investigación en Historia Contemporánea	Diploma de Investigación en Historia Contemporánea	21.10.97	AREA 1
Diploma de Especialización en Economía de la Salud	Diploma de Especialización en Economía de la Salud	21.10.97	AREA 8
Diploma y Maestría en Políticas Sociales	Diploma en Políticas Sociales y Master en Políticas Sociales	22.10.98	AREA 8

INSTITUTO UNIVERSITARIO "SAINT CATHERINE'S COLLEGE"

CARRERA	TITULO	RECONOCIMIENTO	AREA
Licenciatura en Formación Docente	Licenciado en Formación Docente	12.8.96	AREA 1
Licenciatura en Ciencias Empresariales	Licenciado en Ciencias Empresariales	12.8.96	AREA 8
Licenciatura en Marketing	Licenciado en Marketing	12.8.96	AREA 8

INSTITUTO TERCARIO NO UNIVERSITARIO

INSTITUTO de PSICOLOGIA DEL URUGUAY (IPU)

CARRERA	TITULO	RECONOCIMIENTO	AREA
Psicología	Psicodiagnostador (titulo intermedio) Psicologo (titulo final) no universitario	4.12.97	

Fuente: Ministerio de Educación y Cultura
 Dirección de Educación
 Área de Educación Superior y Evaluación

ANEXO CUADRO 3
CARRERAS E INSTITUTOS UNIVERSITARIOS APROBADOS POR EL
CONSEJO CONSULTIVO DURANTE EL AÑO 2.000

UNIVERSIDADES

UNIVERSIDAD CATÓLICA "DÁMASO A. LARRAÑAGA"

CARRERA	TITULO	RECONOCIMIENTO	AREA
Licenciatura en informática	Lic. en informática	4/5/2000	Area 3
Notariado	Escribano	7/7/2000	Area 5
Postgrado en especialización en servicios de salud	Diploma en servicios de salud	7/7/2000	Area 6
Postgrado en dificultades del aprendizaje	Postgrado en dificult. del aprendizaje	7/7/2000	Area 6
Maestría en educación	Master en educación	29/11/00	Area 6

UNIVERSIDAD DE ESTUDIOS EMPRESARIALES DE MONTEVIDEO

CARRERA	TITULO	RECONOCIMIENTO	AREA
Contador Público	Contador	30/6/2000	Area 5

INSTITUTOS UNIVERSITARIOS

INSTITUTO UNIVERSITARIO ASOCIACIÓN CRISTIANA DE JÓVENES

CARRERA	TITULO	RECONOCIMIENTO	AREA
Licenciatura en Educación Física , recreación y Deporte	Lic. en Educación Física , recreación y deporte	7/9/2000	Area 1

INSTITUTO UNIVERSITARIO MALDONADO PUNTA DEL ESTE

CARRERA	TITULO	RECONOCIMIENTO	AREA
Abogacía	Dr. en Derecho	12/10/2000	Area 5

Fuente: Terciaria del MEC

3.2.- La U.R. como polo fundamental de la educación universitaria.-

En este apartado se quiere dar un panorama en cifras de los estudiantes de las instituciones de educación superior. Este sector está integrado por la U.R. como principal centro de enseñanza e investigación, las cuatro universidades privadas y los institutos universitarios. -

La más antigua de las privadas, la Universidad Católica "Dámaso Antonio Larrañaga" tiene solamente 15 años de actuación, las otras tres comienzan a funcionar en los últimos cinco años, son por lo tanto de vida muy breve en términos comparativos para una institución de esas características.-

La Universidades nacionales congregan en total 67.675 estudiantes (año 1999). En esta cifra no tomamos en cuenta las escuelas universitarias de la U.R., los postgrados de la Universidad de Montevideo y de la Universidad de la Empresa, ni de los estudiantes terciarios de las privadas.-

Si en cambio sumamos todo el alumnado del sistema superior que incluye las cinco universidades, los Institutos Universitarios privados (Instituto Autónomo del Sur, Colegio Saint Catherine's, Instituto de estudios para la Salud y el Desarrollo Florence Nigthingale, Instituto ORT y CLAEH) y las escuelas universitarias de la U.R., la cifra asciende a 74.577 estudiantes.-

Esto indica que existe en Uruguay un estudiante universitario cada 41 personas aproximadamente, o lo que es lo mismo hay más de 2.462 estudiantes de nivel superior cada 100.000 uruguayos.-

En el cuadro 4, vemos a partir de una muestra del Censo de Estudiantes 1999 de la U.R., una comparación del número de estudiantes de esta casa de estudios respecto de los censos anteriores (1960, 1968, 1988).-

El V Censo de Estudiantes, o sea el último, arrojó un resultado preliminar de 66.502 integrantes del sistema. Esta cifra representa un incremento de un 8.22% de estudiantes respecto al resultado de 1988.-

El crecimiento de la población estudiantil en los últimos diez años, ha sido lento y sostenido en relación a los periodos previos, especialmente cuando se le compara con el rápido proceso de "masificación" de la década del 70 y 80.-

Si contabilizamos el aumento en el período 1968-1988, encontramos un incremento de la población estudiantil cercano al 230%. En este período de veinte años se produce el impulso más fuerte de crecimiento del número de estudiantes, a una tasa promedio anual de 6.14%.-

Un aspecto a tener en cuenta es la expansión de la matrícula secundaria desde la década del 60, con un efecto agregado sobre la educación superior, fenómeno observable en la evolución de las tasas brutas de escolarización por niveles correspondientes.-

CUADRO 4: POBLACIÓN ESTUDIANTIL TOTAL POR SECTOR ACADÉMICO-UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

Año	Facultades	Aumento De Número estudiantes	Tasa anual Crecimiento Intercensal	Escuelas	Aumento De Número Estud.	Tasa anual Crecimiento Intercensal	total Universidad	Aumento de Numero Estud.	Tasa anual Crecimiento Intercensal
1960	13.791			1.529					
1968	16.942	3.151	2.61%	1.708	179	1.39%	18.650	3.330	2.49%
1988	55.682	38.740	6.13%	5.746	4.038	6.25%	61.428	42.778	6.14%
1999	60.133	4.451	0.70%	6.369	623	0.94%	66.502	5.074	0.72%

Fuente: Oficina del Censo. Año 1999 U.R.

CUADRO 5: PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE ESTUDIANTES POR SERVICIO Y
ÁREA UNIVERSITARIA. UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA.-

	1960	1968	1988	1999
AGRARIA	4,11	8,45	5,62	4,61
Agronomía	2,86	5,04	2,87	2,20
Veterinaria	1,25	3,40	2,75	2,41
CIENTIFICO TECNOLOGICA	15,47	13,28	18,82	20,93
Arquitectura	8,24	6,80	5,54	8,13
Ingeniería	3,71	3,16	10,23	7,61
Química	3,52	3,31	3,05	2,83
Ciencias				2,36
SALUD	26,78	30,83	25,04	24,01
Medicina	18,04	21,13	11,13	9,24
Odontología	4,07	5,73	2,14	2,86
Psicología			5,25	5,94
Enfermería	0,70	0,43	1,11	2,27
Tecnología Médica	1,78	1,34	3,92	1,90
Nutrición y dietética	0,72	0,25	0,22	1,00
Parteras	1,47	0,93	0,07	0,22
Aux. Odontólogo	0,00	1,04	1,19	0,58
SOCIAL	50,20	45,08	46,66	48,73
C. Económicas	12,59	11,59	11,76	14,25
Administración		0,78	3,09	5,14
Derecho	28,82	26,49	23,41	20,60
Ciencias Sociales				2,37
Servicio Social	1,22	1,78	0,84	
Humanidades	6,92	4,19	6,07	3,23
C. De la Comunicación			1,15	2,72
Bibliotecología	0,65	0,25	0,34	0,42
ARTISTICA	3,45	2,15	3,86	1,71
Bellas Artes	3,04	1,53	3,35	1,39
Música	0,41	0,62	0,51	0,32
TOTAL DE ESTUDIANTES	100,00	100,00	100,00	100,00
	15320	18650	61428	66502

Fuente: Oficina del Censo. Año 1999. U.R.-

CUADRO 6: PORCENTAJE DE ESTUDIANTES SEGÚN SECTOR ACADÉMICO Y SEXO

Sector	1960			1968			1988			1999		
	H	M	total									
Académico												
Facultades	63%	37%	100%	63%	37%	100%	45%	55%	100%	39%	61%	100%
Escuelas	23%	77%	100%	27%	73%	100%	25%	76%	100%	23%	77%	100%
Total												
Universidad	59%	41%	100%	60%	40%	100%	42%	58%	100%	37%	63%	100%
Sexo	1960			1968			1988			1999		
	H	M	total									
Facultades	96%	80%	90%	96%	83%	91%	91%	81%	85%	94%	89%	91%
Escuelas	4%	20%	10%	4%	17%	9%	9%	19%	15%	6%	11%	9%
Total												
Universidad	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Oficina del Censo. Año 1999.

Nota: Para el Censo de 1988 se incluye a las carreras de Psicología y Ciencias de la Comunicación en la categoría de Facultad.

En el período 1988-1999, la población estudiantil de la U.R. se incrementó a un promedio anual intercensal de 0.72%. Este lapso de tiempo, a diferencia del largo y complicado período 1968-1988, se ha caracterizado por un crecimiento lento y tendiente a la estabilización de la población estudiantil. La última etapa 1988-1999 coincide con el mayor empuje de la oferta terciaria privada por lo que no podemos descartar el pasaje de un sector de mejor situación socio-económica hacia esa oferta con mayores opciones.-

En el cuadro 5 tenemos una distribución en valores numéricos de los estudiantes de la U.R. por áreas, tomando en cuenta las cinco principales: social, artística, de la salud, agraria y científico-tecnológica. Los valores aparecen aquí también en comparación con los censos anteriores de 1960, 1968 y 1988.-

La distribución de la población universitaria por sector académico (facultades y escuelas) se mantiene desde 1960 a 1990 en una relación de 10 a 1. Las facultades se estabilizan con pequeñas variaciones en el entorno del 91% y las escuelas en el 9%.-

El cuadro 6 nos presenta en valores porcentuales una comparación de los censos 1960, 1968, 1988 y 1999, respecto a la población estudiantil de la U.R. distribuida por sexo. La primera comprobación es el desbalance existente actualmente a favor del sexo femenino, porque la cifra de 66.502 del total de estudiantes se compone de un 62.8% de mujeres y de un 37.2% de hombres.-

Es uno de los cambios más profundos a largo plazo de la población estudiantil; los universitarios de la década del 60 eran mayoritariamente varones (60% hombres y un 40% mujeres). A partir de la década del 80 esta relación se invierte y encontramos en el

Censo de 1988, que la distribución ha pasado a ser mayoritariamente femenina (58% de mujeres y 42% de hombres).-

En la composición de la población por sexo se observan tendencias diferenciales de acuerdo al status institucional de los diversos servicios universitarios. Una primera apreciación general es que el proceso de feminización del estudiantado se registró tempranamente en las Escuelas Universitarias antes que en las facultades.-

Ya en 1960 la distribución global de los estudiantes universitarios era de 59% de hombres y de 41% de mujeres, mientras que en las escuelas la situación era de 77% de mujeres y 23% de hombres, y así se ha mantenido en forma constante, hasta ya que en el Censo de 1999 se repiten exactamente los mismos parámetros (77% mujeres y 23% hombres).-

La feminización de la matrícula universitaria es un fenómeno extendido irregularmente en las diferentes facultades, pero que se acentúa a lo largo del tiempo en todos los servicios.-

3.3.- La oferta universitaria privada en números.-

Los cuatro cuadros siguientes (7 al 10) corresponden a los alumnos matriculados en 1999 (no se pudo obtener información más reciente, porque las instituciones privadas sólo brindan esos números al Ministerio de Educación y Cultura, el que los publica en el Anuario a año vencido) de cada una de las universidades privadas, según su orden de aprobación por el MEC: UCUDAL, ORT, Universidad de Montevideo y Universidad de la Empresa, discriminadas por carreras y/o por sexo.-

Comprobamos observando los cuadros en los cuales tenemos información de la distribución por sexos, que en los privados existe una relación más pareja entre ambos, con alguna ventaja para el sexo masculino.-

Únicamente la Universidad Católica y la Universidad O.R.T. brindan la totalidad de la información de los estudiantes de postgrado, las otras dos universidades no ofrecen esa información.-

El cuadro 11 contiene la oferta académica de las universidades privadas para el año 2001. Se puede apreciar que hay una diferencia en número, apreciable en algunos casos, con las carreras aprobadas por el MEC que vimos en los dos primeros cuadros. En el cuadro 11 están marcadas con asterisco las carreras y especializaciones no presentadas para su reconocimiento. Ni la Universidad O.R.T., ni la Universidad de la Empresa presentan las especializaciones (Diplomas de postgrado y Master) al Ministerio para su aprobación por los mecanismos administrativos explicados en el capítulo anterior. Aducen estas instituciones no estar obligadas de acuerdo a su particular interpretación del Decreto 308/95.-

Luego los cuadros 12, 13, 14 y 15 nos muestran la población estudiantil del año 1999, de los Institutos Universitarios privados, con especialización en una o dos áreas del conocimiento.-

En el 2000 el Consejo Consultivo aprobó dos nuevos Institutos Universitarios: el Instituto Asociación Cristiana de Jóvenes con una Licenciatura en Educación Física, recreación y deporte y el Instituto Universitario Maldonado-Punta del Este para obtener el doctorado en Derecho.-

En cuanto al Instituto San Francisco de Asís tiene el visto bueno académico como Instituto Universitario, pero la parte estatutaria está aún en trámite.-

El 7 de julio de 2000 se aprobaron juntas tres nuevas carreras para la Universidad Católica (UCUDAL): "Notariado" para obtener el título de escribano (Area 5); el post-grado de "Especialización en dificultades de aprendizaje del lenguaje y el razonamiento (Area 1); y la Licenciatura en "Informática".-

La Universidad de Montevideo obtuvo el 30 de junio de 2000, la aprobación de la carrera de "Contador Público" (Area 6).-

Con estas nuevas habilitaciones se cierra la oferta total de la Educación universitaria privada a abril de 2001.-

CUADRO N° 7 UNIVERSIDAD CATÓLICA del URUGUAY
ALUMNOS MATRICULADOS SEGÚN FACULTAD Y
SECTOR ACADÉMICO. AÑO 1999.

FACULTAD	MATRICULADOS
TOTAL	3.355
FACULTAD DE CIENCIAS EMPRESARIALES	1.310
Licenciatura en Dirección de Empresas	378
Licenciatura en Relaciones Laborales	68
Licenciatura en Negocios Internacionales e Integración	221
Licenciatura en Economía de la Empresa	65
Post grado en Dirección y Administración de Empresas	88
Post-grado en Gestión de Recursos Humanos	74
Post-grado especialización en Marketing	160
Post-grado en Administración Telecomunicaciones	31
Post-grado Gestión Servicios de Salud	75
Maestría en Marketing	9
Master en administración de Empresas	84
Maestría en Telecomunicaciones	31
Contador Público	57
FACULTAD DE COMUNICACIÓN Y CIENCIAS SOCIALES	
Licenciatura en Ciencias Sociales	89
Licenciatura en Ciencias de la Comunicación	487
Post-grado en Desarrollo local	31
Licenciatura en Historia	15
Diploma en Diseño y Gestión	20
Maestría en Desarrollo Local	24
FACULTAD DE PSICOLOGÍA	
Licenciatura en Psicología	211
Licenciatura en Enfermería	44
Post-grado en Psicología educacional	16

(continuación de la página anterior)

Postgrado en Psicología Analítica	14
Doctorado en Psicología	6
AREA EDUCACIÓN	
Licenciatura en Educación	1
Licenciatura en Educación Inicial	34
Postgrado en Gestión de Centros Educativos	59
Postgrado en Dificultades del Aprendizaje	84
Maestría en Educación	21
Maestría en Educación y Sociedad	28
Maestría en Educación, Énfasis curricular y Evaluación	32
Postgrado en Educación Universitaria	78
FACULTAD DE INGENIERÍA	
Ingeniería en Informática	218
Ingeniería en Electrónica	14
Licenciatura en Informática	15
FACULTAD DE DERECHO	
Derecho	239
Postgrado de Responsabilidad Civil Profundizada	36
SEDE PAYSANDÚ	
Licenciatura en Gestión y Producción Agropecuaria	59
Técnico en Dirección de Empresas	42
SEDE MALDONADO	
Licenciatura en Dirección de Empresas	40
Derecho	64
Postgrado en Especialización de Marketing	8
CENTRO POLITÉCNICO DE COLONIA	
Maestría en Ingeniería de Alimentos	25

Fuente: Anuario del MEC 1999

46)

CUADRO N° 8 UNIVERSIDAD ORT URUGUAY
ALUMNOS MATRICULADOS EN CARRERAS
UNIVERSITARIAS POR SEXO.- AÑO 1999.-

CARRERAS UNIVERSITARIAS	SEXO		
	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
TOTAL	3.227	1.878	1349
Analista de sistemas	652	470	182
Ingeniería de Sistemas	269	221	48
Ingeniería en Telecomunicaciones	147	132	15
Licenciatura en Economía	74	44	30
Lic. en Estudios Internacionales	122	39	83
Lic. en Gerencia y Administración	677	394	283
Licenciatura en Comunicación	437	162	275
Licenciatura en Diseño Gráfico	382	156	226
Contador Público	364	202	162
Ingeniería en Electrónica	31	26	5
Arquitectura	72	32	40

POSTGRADOS	SEXO		
	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
	267		
Diplomas en Sist. de Información y Reingeniería	25	21	4
Diploma en Ingeniería de Software	12	7	5
Diploma en Recursos Humanos	32	3	29
Diploma en Negocios Internacionales e Integración	11	6	5
Diploma en Agronegocios	13	10	3
Diploma en Finanzas	22	11	11
Master en Administración de Empresas	72	52	20
Diploma en Investigación Social	17	6	11
Master en Gerencia de las Telecomunicaciones	23	10	13
Master en Políticas Públicas	8	3	5
Diploma en Educación	32	5	27

UNIVERSIDAD ORT URUGUAY
CARRERAS TERCIARIAS NO UNIVERSITARIAS

CARRERAS TÉCNICAS	TOTAL	SEXO	
		HOMBRES	MUJERES
	2.010		
Analista Programador	514	392	122
Técnico Superior en Electrónica	169	167	2
Analista en Marketing	318	162	156
Secretariado Ejecutivo	60	0	60
Técnico en Gerencia	326	168	158
Diseñador de Interiores	188	38	150
Diseñador Gráfico	262	161	101
Analista en Publicidad	69	42	27
Técnico en Realización Audiovisual	30	20	10
Técnico en Animación Digital	74	54	20

Fuente: Universidad ORT. Dirección de Educación.

CUADRO N° 9 UNIVERSIDAD DE MONTEVIDEO
ALUMNOS MATRICULADOS EN CARRERAS
UNIVERISTARIAS POR SEXO. AÑO 1999.-

CARRERAS	SEXO		
	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
TOTAL	223	122	109
Ingeniería Civil	30	25	5
Ingeniería Industrial	34	26	8
Licenciatura en Economía	42	22	20
Lic. en Dirección y Adm. de Empresas	85	42	43
Licenciatura en Humanidades	32	7	25
Derecho			
Contador Público			

CUADRO N° 10 UNIVERSIDAD DE LA EMPRESA
ALUMNOS INGRESADOS EN CARRERAS
UNIVERSITARIAS POR SEXO

CARRERAS	SEXO		
	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
TOTAL	470	221	249
Licenciatura en Diseño Aplicado	45	10	35
Licenciatura en Gestión Agropecuaria	75	52	23
Licenciatura en Administración de Empresas	141	65	76
Licenciatura en Marketing	209	94	115

Fuente: Anuario del MEC 1999.

CUADRO 11

CARRERAS, ESPECIALIZACIONES Y DIPLOMAS TÉCNICOS OFRECIDOS POR
LAS UNIVERSIDADES PRIVADAS PARA EL AÑO 2001.-

UNIVERSIDAD CATÓLICA "DÁMASO A. LARRAÑAGA"

FACULTAD DE CIENCIAS EMPRESARIALES
Licenciatura en Dirección de Empresas (énfasis en Finanzas, Marketing y Rec. Humanos) (Montevideo, Maldonado y Paysandú)
Licenciatura en Economía de la Empresa
Contador Público
Licenciatura en Negocios Internacionales e Integración
Licenciatura en Relaciones Laborales
Postgrado en Marketing
Postgrado y Maestría en Administración y Dirección de Empresas (MBA)
Postgrado en Gestión de Recursos Humanos
Postgrado en Gestión de Servicios de Salud
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y COMUNICACIÓN
Licenciatura en Comunicación Social (Periodismo, Publicidad, Narración Creativa y Comunicación Organizacional)
Licenciatura en Sociología
Licenciatura en Servicio Social
Licenciatura en Ciencia Política
Postgrado y Maestría en Desarrollo Local
FACULTAD DE ODONTOLOGÍA
Doctor en Odontología *
FACULTAD DE DERECHO
Doctor en Derecho (Montevideo y Maldonado)
Escribano Público
FACULTAD DE INGENIERÍA
Licenciatura en Informática
Ingeniería en Informática
Ingeniería en Electrónica
Ingeniería en Telecomunicación*

(continúa en la página siguiente)

FACULTAD DE PSICOLOGÍA
Licenciatura en Psicología
Licenciatura en Enfermería
Postgrado en Psicología Educacional **
Postgrado de Especialización Académica en Psicología Analítica
Postgrado de Especialización en Psicología Sistémica y Familias **
Postgrado de Especialización en Drogodependencia **
AREA CIENCIAS AGRARIAS
Licenciatura en Producción y Gestión Agrícola-Ganadera (Montevideo)
AREA EDUCACIÓN
Licenciatura en Educación Inicial
Postgrado en Gestión de Centros Educativos
Postgrado en Dificultades del Aprendizaje
Maestría en Educación y Sociedad (Montevideo y Maldonado)
Maestría en Educación (énfasis en curriculum y evaluación)
Técnico en Educación para el Tiempo Libre y la Recreación ***
* En trámite de reconocimiento por el MEC
* * No presentadas al MEC
*** Nivel terciario no universitario

UNIVERSIDAD O.R.T.

FACULTAD DE ARQUITECTURA
Arquitectura
Diploma en Gestión de la Construcción *
Diseñador de Interiores (carrera técnica) *
FACULTAD DE INGENIERÍA
Ingeniería en Electrónica
Ingeniería en Telecomunicaciones
Ingeniería en Sistemas
Licenciatura en Análisis de Sistemas
Diploma en Redes y Comunicaciones *
Master en Comunicación **
Diploma en Sistemas de Información *
Diploma en Ingeniería de Software *
Desarrollador Genexus *
Desarrollador de Aplicaciones Internet *
Técnico en Electrónica Informática *
Técnico en Electrónica Analógica *
Analista Programador *
FACULTAD DE COMUNICACIÓN Y DISEÑO
Licenciatura en Diseño Gráfico
Licenciatura en Comunicación (Periodística, Audiovisual, Publicitaria)
Especialista en Gráfica Digital *
Técnico en Animación Digital *
Especialista Microsoft Office *
Diseñador Gráfico *
Diseñador Internet *
Técnico en Representación de Comics *
Técnico en Realización Audiovisual *
Analista en Publicidad *

(continúa en la página siguiente)

FACULTAD DE ADMINISTRACION Y CIENCIAS SOCIALES
Licenciatura en Gerencia y Administración
Contador Público
Licenciatura en Economía
Master en Administración de Empresas *
MBA y Diploma en Agronegocios *
Diploma en e-business *
Diploma en Logística Empresarial *
Diploma en Recursos Humanos *
Diploma en Finanzas *
Master en Políticas Públicas *
Diploma en Investigación *
Diploma en Negocios Internacionales e Integración *
Diploma en Educación *
Técnico en Gerencia Turística *
Técnico en Gerencia *
Secretariado Ejecutivo *
Analista en Marketing *
* No han sido presentadas al MEC al 1/2/01
** Presentada al MEC para su aprobación



030873

ADQUISICIONES

UNIVERSIDAD DE ESTUDIOS EMPRESARIALES DE MONTEVIDEO

FACULTAD DE DERECHO
Doctor en Derecho
Master en Derecho de la Empresa
Master en Derecho y Técnica Tributaria
Master en Derecho Administrativo Económico
Master en Políticas de la Integración en el MERCOSUR
FACULTAD DE CIENCIAS EMPRESARIALES Y ECONOMÍA
Contador Público
Licenciado en Dirección y Administración de Empresas
Licenciado en Economía
Master en Administración de Empresas
FACULTAD DE INGENIERÍA
Ingeniería Civil
Ingeniería Industrial
Especialización en Métodos Avanzados de Cálculo Estructural
FACULTAD DE HUMANIDADES
Licenciatura en humanidades (Filosofía, Historia, Letras, Dirección de Instituciones Educativas)
Postgrado en Medicina Familiar y Comunitaria *
PROGRAMAS DE PERFECCIONAMIENTO DIRECTIVO (ESCUELA DE NEGOCIOS IEEM)
Programa de Alta Dirección *
Programa de Desarrollo Directivo *
Programa de Dirección de Empresas de Salud *
Programa de Logística de Materiales *
* No han sido presentados al Mec al 1/2/01

UNIVERSIDAD DE LA EMPRESA

FACULTAD DE CIENCIAS EMPRESARIALES
Licenciatura en Marketing
Licenciatura en Administración de Empresas
Licenciatura en Administración de Empresas Turísticas
Contador Público **
Master en Administración (MBA) *
Postgrado en Marketing Avanzado *
Programa de Desarrollo Gerencial *
Técnico en Organización y Administración de Empresas *
Técnico en Turismo *
Analista en Marketing *
Analista en Comercio Exterior *
Analista en Recursos Humanos *
Asistente Técnico de Empresas *
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y JURIDICAS
Abogacía **
Notariado **
FACULTAD DE DISEÑO Y COMUNICACIÓN
Licenciatura en Diseño
Licenciatura en Indumentaria **
Diseño Gráfico *
Diseñador de Interiores *
Analista en Publicidad *
FACULTAD DE CIENCIAS AGRARIAS
Licenciatura en Gestión Agropecuaria
Postgrado en Administración de Empresas Agropecuarias *
Técnico Agrario *
Técnico Forestal *
* No han sido presentadas al MEC
** Han sido presentadas al MEC para su aprobación

Fuente: Universidades UCUDAL; O.R.T.; de MONTEVIDEO y de la EMPRESA

INSTITUTOS UNIVERSITARIOS

CUADRO N° 12 INSTITUTO UNIVERSITARIO AUTÓNOMO DEL SUR. (ex Escuela de Informática). ALUMNOS MATRICULADOS. AÑO 1999.

CARRERAS	SEXO		
	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
TOTAL	192	134	58
Licenciatura en Informática	150	92	38
Ingeniería de Informática	37	25	12
Maestría en Sistemas de Información	25	17	8

CUADRO N° 13 INSTITUTO UNIVERSITARIO "SAINT CATHERINE'S COLLEGE". ALUMNOS MATRICULADOS. AÑO 1998.
NO PROPORCIONÓ INFORMACIÓN EN 1999.

CARRERAS	SEXO		
	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
TOTAL	55	19	36
Licenciatura en Formación Docente	5		5
Licenciatura en Ciencias Empresariales	45	18	27
Licenciatura en Marketing	5	1	4

CUADRO N° 14 INSTITUTO UNIVERSITARIO "INSTITUTO DE ESTUDIOS PARA LA SALUD Y EL DESARROLLO FLORENCE NIGHTINGALE. ALUMNOS MATRICULADOS. AÑO 1999.

CARRERAS	SEXO		
	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
TOTAL	167	22	145
Licenciatura en enfermería	167	22	145

Fuente: Anuario del MEC 1999.

CUADRO 15 INSTITUTO UNIVERSITARIO "CENTRO
LATINOAMERICANO DE ECONOMÍA HUMANA (CLAEH)
AÑO 2000.

CARRERAS (POSTGRADOS)	TOTAL
Diploma en Economía de la salud	24
Maestría en Gestión ambiental	19
Maestría en Desarrollo local	18
Maestría en Políticas sociales	30
Maestría en Historia contemporánea	28
TOTAL	119

Fuente: Instituto ClaeH 2000.

3.4.-La educación terciaria no universitaria pública y privada. -

El cuadro 16 incorpora a todos los institutos públicos más antiguos que hasta hoy eran considerados de educación terciaria, aunque algunos desde hace algunos años han emprendido la difícil tarea de darle mayor solidez académica a los cursos de sus respectivos institutos, intentando elevar la calidad de la enseñanza a niveles universitarios.-

Las cifras de estudiantes en carreras de formación docente constituyen una mayoría muy importante del total de los ingresos a instituciones públicas terciarias, un área del conocimiento que se brinda exclusivamente en organismos estatales dependientes de ANEP, situación que podría cambiar en los próximos años, por la incorporación de institutos privados en la formación docente.-

Debemos considerar sin embargo que los 12.111 estudiantes matriculados en el año 1999 en carreras docentes, constituyen una cifra casi seis veces menor que el número de inscriptos en la U.R.. Las preferencias de los jóvenes se inclinan claramente hacia las carreras universitarias, de mayor prestigio social y seguramente con perspectivas de mejores remuneraciones.-

En el cuadro 17 se han agrupado todas las instituciones que aunque descentralizadas en diferentes servicios forman parte del sistema terciario público, para obtener una estimación de su importancia. Allí figuran los tres centros de formación militar, el Centro de Diseño Industrial, la Escuela de Arte Dramático y el Instituto Superior de Educación Física.-

El cuadro 18 agrupa exclusivamente las instituciones integrantes del sistema de educación superior privada, comprendiendo Universidades e Institutos Universitarios. En total suman 8.075 estudiantes, lo que nos permite comparar esa cifra con los 66.502 de la U.R. y percibir la importancia que mantiene la educación pública en el país. En la cifra indicada de la U.R. no se contabilizan los estudiantes de post-grado, en constante crecimiento.-

Ha sido agregado en una segunda etapa del trabajo, las cifras de estudiantes correspondientes a los cursos terciarios de UTU, algunos de reciente creación. El Consejo Técnico Profesional está llevando a la práctica una política de expansión de las oportunidades en carreras técnicas de amplio espectro. El cuadro 19 señala los cursos terciarios de U.T.U., el año de su creación y el número de estudiantes; de los cursos iniciados en el 2002 no poseemos cifras.-

El último cuadro es un listado de las instituciones terciarias privadas no universitarias, pero como expresamos al comienzo del capítulo se trata de una aproximación por tratarse de una oferta muy fluctuante y no existir registros oficiales de las mismas.-

CUADRO N° 16 ESTUDIANTES MATRICULADOS EN LOS
INSTITUTOS Y CENTROS DE FORMACIÓN
DOCENTE EN MONTEVIDEO Y EL INTERIOR.
AÑO 1999.

	OPCIÓN DE ESTUDIO				
	TOTAL	I.I.N.N.	I.P.A.	I.N.E.T	C.E.R.P.
TOTAL	12.111	5.442	6.428	103	138
MONTEVIDEO	6.258	1.975	4.176	102	5
INTERIOR	5.853	3.467	2.252	1	133

1. I.I.N.N. Institutos Normales
2. I.P.A. Instituto de Profesores Artigas
3. I.N.E.T Instituto Normal de Enseñanza Técnica
4. C.E.R.P Centros Regionales de Profesores

Fuente: Anuario MEC 1999.

EDUCACIÓN TERCIARIA PÚBLICA AÑO 1999.

CUADRO N° 17

INSTITUTO SUPERIOR DE EDUCACIÓN FÍSICA		
		HOMBRES
	TOTAL	MUJERES
Curso de profesores	485	243
Curso de técnicos deportivos	364	231

ESCUELA MUNICIPAL DE ARTE DRAMÁTICO	
CARRERAS	
TOTAL	98
Actores	70
Técnicos	28

CENTRO DE DISEÑO INDUSTRIAL			
	TOTAL		
Industrial y Textil	137	HOMBRES	MUJERES
		48	89

ESCUELA MILITAR (MATRICULADOS SEGÚN ARMA)	
	TOTAL
ARMA	226
Infantería	56
Caballería	40
Artillería	23
Ingenieros	23
Comunicaciones	12
aspirantes	72

ESCUELA NAVAL (MATRICULADOS SEGÚN CURSO Y CUERPO)	
	TOTAL
ARMA	86
MARINA DE GUERRA	66
Cuerpo común	38
Cuerpo general	18
Cuerpo de Ing. de Máquinas y Electricidad	7
Cuerpo de Aprovisionamiento y Administración	-
Cuerpo de Prefectura	3
	6
MARINA MERCANTE	
Pilotos mercantes	6
Ingenieros mercantes	-
	14
CURSO PREPARATORIO NAVAL	

ESCUELA MILITAR DE AERONAUTICA (MATRICULADOS SEGUN EDAD)	
	TOTAL
EDAD	78
17 años	3
18 años	5
19 años	11
20 años	14
21 años	14
22 años	13
23 años	13
24 años	5

Fuente: Anuario MEC 1999.

CUADRO 18 TOTAL DE ESTUDIANTES DE UNIVERSIDADES PRIVADAS E INSTITUTOS UNIVERSITARIOS. NO INCLUYE LOS POSTGRADOS DE LA UNIVERSIDAD DE MONTEVIDEO Y DE UNIVERSIDAD DE LA EMPRESA

FACULTADES	
Universidad Católica del Uruguay	3.355
Universidad ORT Uruguay	3.494
Universidad de Montevideo	223
Universidad de la Empresa	470
SUB TOTAL	7.542
INSTITUTOS UNIVERSITARIOS	
Autónomo del Sur	192
Saint Catherine's College	55
Inst. para la salud y el desarrollo Florence Nithtingale	167
C.L.AE.H	119
TOTAL	8.075

CUADRO 19 INSTITUTOS DE FORMACIÓN TERCARIA PRIVADA

Instituto O.R.T. Uruguay
Taller de Informática
Centro de Informática
Centro de Estudios Educativos
Instituto Universitario de Ciencias de la Información
Escuelas de negocios del Uruguay (ADM)
Escuela Superior de Informática (Maldonado)
Instituto de Desarrollo Empresarial y Administrativo Superior (IDEAS)
Instituto de Estudios Empresariales de Montevideo (IEEM)
Instituto Hnas. Capuchinas (Maldonado)
Instituto María Auxiliadora (formación docente)
Instituto de Psicología del Uruguay
Instituto Superior de Estudios de Psicología (ISEP)
Instituto Superior San Fernando de Maldonado
Centro de Docencia, Investigación de Información en Aprendizaje

CUADRO 20 CURSOS Terciarios Públicos del Instituto
Tecnológico Profesional (UTU). Año 2001

ORIENTACIÓN	AÑO DE INICIO	ESTUDIANTES
Analista en Marketing	2000	468
Diseño Gráfico	1998	154
Ingeniero Tecnológico en Electrónica	1986	582
Ingeniero Tecnológico en Electrotecnia	1986	388
Enología	2000	21
Enología Módulo Vitivinícola	2000	13
Industrias Lácteas	2000	18
Operador Inmobiliario	1998	29
Optico	2000	51
Pequeña y mediana Empresa	2000	28
Prevencionista en Seguridad Industrial	1986	113
Rematador	1998	67
Rematador – Operador inmobiliario	1998	102
Sistemas intensivos de Producción Animal	2001	31
Técnico en Comunicación Social	1998	168
Comunicación Social Opción Prensa	1998	10
Comunicación Social Opción Publicidad	1998	21
Comunicación Social Opción Radio	1998	25
Comunicación Social Opción RR.PP.	1998	13
Comunicación Social Opción televisión	1998	12
Instalador Sanitario	2002	*
Instalador Electricidad	2002	*
Construcción	2002	*
Técnico en riego	2001	*
Administración Pública	2000	*
Administración de personal	2000	*
Administración hotelera	2000	*
Redes y Telecomunicaciones	2000	*
Sistemas intensivos de producción arroz-pasturas	2001	*
Servicio de Acondicionamiento térmico	2001	*
Infografía de Arquitectura	2002	*
Tecnólogo Mecánico	1992	*
Tecnólogo Químico	2002	*
Corredor de Seguros	1996	*

Fuente: Datos de U.T.U.

* No se proporcionaron datos

IV) VALORACIÓN DE LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN Terciaria desde la perspectiva teórica.-

4.1.- Un instrumento de análisis: la teoría sobre políticas públicas.-

Los principales actores del proceso de transformación de la política de educación superior convergen en afirmar que el Decreto 308 vino a solucionar una situación grave que asomaba con fuerza en el país: el crecimiento desordenado de instituciones de enseñanza privada, ofertantes de propuestas educacionales variadas, pero que no presentaban en contrapartida las garantías necesarias de solvencia.-

Aparece en este sentido como una solución de transición, perfectible. Así por lo menos lo percibía el entonces Ministro Cdr. Samuel Lichensztein, ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo por medio de una ley. Los tiempos políticos no eran los adecuados para lograr un consenso rápido y el gobierno estaba interesado en fijar de inmediato las normas de un sistema de educación privada para escapar del juego de presiones ejercido por las instituciones interesadas.-

En la primera parte del trabajo hemos realizado un seguimiento de los actores intervinientes, en lo que Aguilar Villanueva (1992) denomina la "hechura de la política", dando cuenta de sus opiniones, de sus discrepancias y conflictos, de las soluciones definitivas o precarias a que dieron lugar los acuerdos alcanzados. Pero una exigencia de racionalidad en la elaboración de las políticas obliga a abordar su análisis a la luz de la teoría reconocida por el mundo académico sobre políticas públicas. La validez de este ejercicio se justifica por el compromiso de legalidad y eficiencia que debe existir en la acción de los gobernantes.-

En el esquema conceptual pautado por la teoría de políticas públicas aparecen tres momentos diferenciados: las condiciones iniciales o diseño de la política; las acciones de implementación; y la evaluación.-

La multiplicación de las investigaciones sobre políticas públicas se inició en los E.E.U.U. a comienzos de los años 70, ante la evidencia del fracaso del conjunto de políticas sociales emprendidas durante la Administración Johnson en la década anterior. Con el apoyo de la mayoría demócrata en el Parlamento, el Poder Ejecutivo había puesto en marcha gran variedad de políticas sociales para resolver los viejos problemas de la pobreza, la desigualdad y la discriminación social de las minorías en los E.E.U.U. Los resultados estuvieron muy lejos de las perspectivas optimistas manejadas por los científicos intervinientes (economistas, cientistas políticos, sociólogos, psicólogos) y las agencias gubernamentales, en el momento de diseñar las políticas.-

En los estudios de un buen número de investigadores de las tres décadas siguientes, encontramos por lo menos dos tendencias importantes: una primera generación que destaca en primer lugar el hecho de que una política es en esencia una hipótesis por medio de la cual se espera realizar ciertos objetivos mediante determinadas acciones. En consecuencia se impone un extremo cuidado en la definición y explicación del problema colectivo que se quiere solucionar. La mayor parte de los defectos de implementación de las políticas obedecerían para estos investigadores a "errores de diseño".-

Para esos autores, diseñar una buena política es contar con una teoría causal o en caso de no tener este instrumento proceder cuidadosamente por inducción. -

No debemos olvidar la advertencia de Lindblom, quien habla de la imposibilidad práctica de contar con teorías probadas para cada decisión pública.-

Si además se admite que los problemas políticos son cambiantes, de difícil manejo y que en su atención concurren diferentes actores con puntos de vista contrapuestos, es necesario encontrar fórmulas eficaces de coordinación para poder desarrollar la implementación posterior, sin perder de vista los objetivos finales.-

Una 2da. y 3ra. generación de investigadores norteamericanos reacciona contra los enfoques jerárquicos, que van desde el diseño a la implementación y proponen proceder a la inversa: comenzar el análisis desde los operadores de la política, en el nivel más bajo de su implementación, por los "operadores de calle", para de allí elevarnos a los decisores.-

Estos investigadores fueron descubriendo factores o variables que no habían sido previstas en el diseño original, pero que afectaban la buena culminación de una política, como discrepancias burocráticas, conflictos intergubernamentales, heterogeneidad de intereses contrapuestos, diversidad de situaciones, indiferencia de los beneficiarios, etc., lo cual demostraba que el logro de un buen diseño no era una garantía suficiente para la concreción de una política y que esos factores menores y externos, actuando conjunta o separadamente comprometían el éxito de un buen programa (Aguilar Villanueva: 1990).-

El fracaso de las políticas o la no adecuación de los resultados a las expectativas de los decisores, se debe pues a múltiples factores: la causa más invocada, son los errores de diseño, pero también hay que tener en cuenta la defectuosa implementación de las políticas, por diversas causas sobrevinientes a la hora de la acción práctica. Además del Poder Ejecutivo, legisladores y asesores, participa una compleja red de organizaciones públicas y privadas, con sus intereses y hábitos, encargados de transformar las decisiones en hechos efectivos.-

En sentido estricto existe un problema de implementación cuando a pesar de ser indudable la aptitud técnica y la responsabilidad de las organizaciones participantes y a pesar de haber consenso en los objetivos y los medios, el objetivo de la política se desvía o se frena, con el resultado final del cumplimiento incompleto o el fracaso de la misma.-

En referencia a la "fase de implementación" tomaremos en cuenta el modelo elaborado por Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky (1973) . En síntesis, la tesis examina dos factores relevantes para la implementación, que los autores resumen en la frase "complejidad de la cooperación". Ellos hablan de implementación como una secuencia programada de acciones donde intervienen muchos actores y se producen muchas operaciones reiterativas y progresivas, individuales y colectivas, todas buscan por medios específicos producir el evento aspirado como fin (22).-

El primero de los dos factores relevantes es "la multiplicidad de participantes y de perspectivas". Los actores intervienen por las más diversas razones e intereses, perciben que esos intereses pueden ser reforzados o debilitados en el proceso, tienen una opinión de como hacer las cosas e intervienen con diversas actitudes y grados de compromiso.-

Aunque sus observaciones y propuestas no caigan fuera del marco global de la orientación y de la instrumentación de la política, sus especificaciones suelen generar conflictos, malos entendidos, confusiones, o insuficiencia en la implementación.-

Estos actores con perspectivas diversas sobre distintos tramos y modos de llevar a término la implementación tienen que compatibilizar sus diferencias y encontrar arreglos estabilizadores de cooperación para poder continuar la política.-

El segundo factor es "la multiplicidad de decisiones y de puntos de decisión". Todo proceso de implementación tiene varios momentos o puntos de decisión y cada decisión incluye la aprobación de varios actores que tienen capacidad de vetar la forma, el contenido o el tiempo de la decisión cooperativa. Si no se toman decisiones conjuntas el proceso de implementación no puede seguir adelante.-

La multiplicidad de actores participantes, de puntos de decisión, de aprobaciones requeridas en cada decisión provocan dos efectos negativos: a) la pluralidad de objetivos y trayectorias de decisión; b) la aparición de decisiones inesperadas.-

4.2.- El diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas.-

4.2.1.- Las dificultades del diseño.-

El Decreto 308/95 persigue por lo menos dos objetivos centrales, en cuanto a forma y contenido: a) crear el marco jurídico adecuado para posibilitar las habilitaciones de los institutos de enseñanza privada superior y terciaria, así como sus respectivas carreras; b) controlar el nivel de calidad de la enseñanza impartida por esas instituciones en el cumplimiento de las normas.-

Respecto al primer punto existía un rico material acumulado, resultado de las contribuciones aportadas por la Comisión paritaria MEC/U.R. (año 1992) y por la Comisión Consultiva convocada por el MEC a principios del 95. Por tratarse de una tarea inconclusa, como ha sido señalado, quedaron temas sin discutir que luego dificultaron la implementación del Decreto, retardando las acciones y creando dificultades con la U.R.- Decretos posteriores solucionaron algunos problemas formales no previstos.-

Pero en relación al contralor de las instituciones no se tomaron en cuenta las variables que permitirían poner en práctica lo que el mismo Decreto disponía respecto a la revocabilidad de la autorización para funcionar y el reconocimiento del nivel académico (Arts. 7º. y 8º.). Nos referimos a que: a) no se disponen los mecanismos de evaluación de las instituciones, ni los indicadores para medir objetivamente su actuación; b) no se incorpora una reglamentación sobre los recursos humanos para controlar el cumplimiento de las normas; c) tampoco hay una disposición sobre los recursos materiales para crear la infraestructura necesaria a ese seguimiento.-

El Art. 7º. establece la posibilidad de que las autorizaciones sean revocadas por "apartamiento de las condiciones tenidas en cuenta para su otorgamiento o por incumplimiento de los planes y programas", también "por su manifiesta inadecuación superviniente de la enseñanza impartida". El último inciso de este artículo hace referencia a la aplicabilidad para el caso, del Decreto-Ley 15.089 de 1980, el cual otorga al Ministerio de Educación y Cultura la policía administrativa de las Asociaciones Civiles y fundaciones. Le corresponde esta tarea en tanto las instituciones educativas privadas son asociaciones civiles sin fines de lucro.-

Estas disposiciones lamentablemente no pueden llevarse a la práctica, porque el Ministerio solamente está capacitado del punto de vista de su infraestructura organizativa para otorgar la acreditación de los proyectos que le presentan las instituciones privadas. El Decreto resuelve el tema de la creación e instalación de las

instituciones educativas, pero no dice nada sobre quien debe acreditar que éstas se mantienen dentro de los estándares de calidad exigidos en un inicio.-

El sistema educativo es un proceso de movilidad permanente. Pueden haber hoy instituciones de educación superior con un alto nivel de calidad y eventualmente decaer con el transcurso del tiempo. Por otra parte, se ha abierto un universo de instituciones terciarias no-universitarias, que seguramente seguirá creciendo en el futuro, cuyo control y evaluación supone un campo de acción engorroso.-

Tampoco se establece en el Decreto ninguna modalidad de control para asegurar que la exigencia normativa de la configuración de las instituciones universitarias como asociaciones civiles sin fines de lucro, sea cumplida.-

Estamos analizando problemas que consideramos están vinculados a faltas en el diseño de la política, algunos de los cuales fueron superados mediante el agregado de nuevas disposiciones en posteriores Decretos, otros están pendientes. Pero en el curso de la implementación han surgido nuevos problemas, que también se vinculan a errores de diseño. Nos referimos por ejemplo, a la apertura de sedes sin habilitación en el interior del país. Los institutos universitarios y las universidades a las cuales se le han reconocido determinadas carreras o cursos, abren sedes en capitales departamentales para brindar cursos semejantes a los de Montevideo u otros completamente diferentes, sin previa solicitud de su habilitación. Las autoridades ministeriales ignoran como funcionan, así como la idoneidad de sus instalaciones y de sus docentes.-

La Universidad Católica, la O.R.T. y el INSADE tienen sedes en el interior pero como no están habilitados los cursos que se imparten, los títulos de los egresados no son reconocidos dentro del país.-

El Director de Educación Lic. Enrique Martínez Larrechea se ha manifestado partidario de que cada sede abierta en el interior deba ser reconocida por el Ministerio, como garantía para el otorgamiento del título, lo cual abre una buena perspectiva para la corrección de esta grave irregularidad en el futuro.-

Otro problema que se presentó desde las primeras reuniones al Consejo Consultivo para interpretar correctamente la norma, fue lo siguiente: ¿las licenciaturas propuestas por las instituciones tienen que estar en funcionamiento o basta con proponerlas? Si aceptamos que basta con mostrar un proyecto, éste es una elaboración simplemente formal. Pero si esa propuesta es la que cubre por ejemplo la tercer área de conocimiento para cumplir el requisito mínimo de constituirse en universidad, estamos contando con universidades con licenciaturas de papel. Al tratar el tema en el Consejo hubo acuerdo de que el Decreto no fijaba plazos para la puesta en marcha de los proyectos de las instituciones aspirantes. El Dr. Ares Pons llegó a la siguiente conclusión: "Las carreras ofrecidas" o en curso, a diferencia de las previstas como parte de un "proyecto de desarrollo futuro" corresponden a un tiempo presente; son aquellas que la Institución están dictando o se halla en condiciones de dictar a partir del momento de su reconocimiento". La omisión se corrigió por Decreto N° 833/97 de fecha 5/2/97 agregando al Art. 6º el siguiente inciso: "La solicitud de inclusión de nuevas carreras por instituciones autorizadas deberán presentarse para su autorización ante el Ministerio de Educación y Cultura dentro del plazo de un año contado a partir del comienzo de su dictado. La omisión de este requisito impedirá el reconocimiento de los estudios cursados con anterioridad a la autorización".-

También se planteó una situación complicada en tanto el Decreto no tomó en cuenta la recomendación contenida en el informe que le sirvió de base, acerca de que el dictado de postgrados debía ser la culminación de carreras completas de grado ofrecidas por la propia institución. Esta omisión obligó en un principio al Consejo Consultivo a tomar la iniciativa de exigir por lo menos una carrera de grado completa en cada área disciplinaria en el caso de las universidades. Un nuevo Decreto fechado el 5/2/97 modificó el Art. 4º con un texto no muy claro, en el cual se expresa que las instituciones que pretendan dictar postgrados sin tener el grado correspondiente, o abarcar un área del conocimiento mediante el simple desarrollo de una especialización o una maestría, no podrán denominarse Universidades sino Institutos Universitarios.-

4.2.2.-Las dificultades de la implementación.-

Si continuamos el análisis siguiendo la teoría de Pressman y Wildavsky, llegaremos a la conclusión que la implementación del Decreto ha sido "incompleta", -y no sólo por errores atribuibles al diseño, algunos de los cuales como vimos fueron solucionados con posterioridad- sino como consecuencia de actitudes de resistencia al control por parte de los privados y por intereses contrapuestos de estas instituciones. Como consecuencia de lo que los autores denominan "puntos de decisión" en el ámbito de los actores del proceso, se toman decisiones inesperadas que llevan al desvío de los objetivos de la política.-

A juicio de los delegados de la U.R. en el Consejo Consultivo, dos de las universidades privadas dan una interpretación jurídica errónea a la obligatoriedad de presentar para su habilitación los cursos de postgrado. Si bien es cierto que el Decreto no menciona la palabra "postgrado" y habla sólo de carreras, en el Art. 19 se refiere a los títulos de Licenciatura, de Maestría y de doctorado, donde se pone en un pie de igualdad los tres títulos del punto de vista de la norma.-

La Universidad O.R.T. y la Universidad de la Empresa no presentan los cursos de maestrías y especializaciones al Ministerio para su aprobación, esgrimiendo un argumento que aparentemente no se compadece con el espíritu del Decreto, que es el de crear un marco gral. para el funcionamiento de las instituciones privadas. Éstas instituciones por el contrario, sostienen que el Decreto exige la presentación de lo que están haciendo inicialmente y una vez autorizadas, únicamente deben presentar las nuevas licenciaturas. Desean tener más flexibilidad en relación a los postgrados a los efectos de introducir o quitar proyectos educativos al ritmo de las necesidades del mercado.-

El resultado de esta interpretación es un posible perjuicio para los egresados de esos cursos, cuyos títulos no serán habilitados oficialmente. Muchos estudiantes no se preocupan por este inconveniente o lo ignoran, ya que lo que está ligado a la habilitación para el ejercicio profesional es la enseñanza de grado, y los postgrados sirven únicamente como un mérito en el curriculum, además por supuesto de aumentar su capacitación. No obstante, existe un ocultamiento impropio en el procedimiento.-

Algo semejante ocurre con la carga horaria de las especializaciones. Los estudiantes no tienen presente que existe una reglamentación en curso en la región, después de los acuerdos signados por nuestro país en el Protocolo de "Admisión de

títulos y grados universitarios para el ejercicio de actividades académicas en los países del MERCOSUR" (Asunción, 11 de julio de 1997) donde en su Art. 2° se hace constar la exigencia para las especializaciones de un mínimo de 360 hrs. de duración. Sin embargo, se siguen presentando ante el Consejo Consultivo proyectos con una carga horaria inferior. Si en el futuro los egresados de esos cursos quisieran hacer valer su título dentro del ámbito regional, éstos no tendrían valor.-

En el Protocolo de Asunción no está prevista carga horaria para las maestrías y doctorados, pero en el Anexo II, cuando se recomiendan los criterios para la acreditación de los programas de postgrado, se establece una jerarquización creciente que abarca especializaciones, maestrías y doctorados, que nos hace pensar en programas de mayor compromiso académico.-

En tanto no exista un acuerdo previo entre las instituciones privadas para unificar criterios, prevalecerá un sentido competitivo para ofrecer al mercado educativo cursos cortos y de menor costo. Sabemos por las experiencias de los países vecinos, que uno de los factores de mayor distorsión de los sistemas educativos ha radicado en la expansión descontrolada de las ofertas de postgrado. Este aspecto de la política merece el mayor cuidado en el futuro.-

Hacemos notar que en el Decreto 308 no se establece con el mismo rigor los niveles de exigencia cuando se habla de formación de postgrado, como cuando se trata de la formación de grado. Únicamente en el inciso c) del Art. 19 se solicita una duración mínima para las maestrías de dos años lectivos, y en el inciso b) de un año lectivo para las especializaciones simples.-

La multiplicidad de actores en el ámbito educativo con perspectivas diferentes también provocan situaciones de difícil control. Comprobamos que al comenzar la publicidad de los centros de enseñanza para el año lectivo 2001, había un recrudecimiento de ofertas de licenciaturas y maestrías por parte de instituciones terciarias no habilitadas o habilitadas únicamente para brindar Enseñanza Secundaria. Esas ofertas aparecieron en publicaciones de la capital y figuraron en la Guía del Estudiante del Instituto Nacional para la Juventud (INJU), infringiendo notoriamente las leyes del país.-

Por último, señalamos que al no tomarse en cuenta en el diseño mecanismos para la propia evaluación de la política, las autoridades parecen no sentirse comprometidas a realizar un balance de lo actuado y readaptar el texto a las necesidades de la implementación.-

4.2.3.- La evaluación institucional.-

Como se desprende de la situación descripta, la evaluación institucional ocupa un lugar muy central en la correcta formulación de una política de educación terciaria.-

En el ámbito del "Mercosur Educativo" el Uruguay se había comprometido a la creación para el año 2001 de una Agencia de Acreditación y Evaluación (similar en sus objetivos a las ya existentes en Brasil, Argentina y Chile). Esta es la denominación genérica que recibe un órgano descentralizado con capacidad técnica para monitorear los procedimientos de solicitud de reconocimiento, así como evaluar la actuación de las universidades, de acuerdo a los informes que las propias instituciones aportan de su

autoevaluación. Este objetivo de los acuerdos no fue cumplido hasta el momento, seguramente por el decaimiento del marco económico gral. en que estaban basados, pero tienen valor como un proyecto importante que en algún momento deberá ser abordado.

En el Ministerio de Educación y Cultura funciona un área de Educación Terciaria, que se ha desempeñado hasta hoy únicamente como secretaría administrativa del Consejo Consultivo, pero no hay un cuerpo de expertos responsables de la evaluación.-

Durante la estadía del Dr. Yamandú Fau como Ministro de Educación y Cultura, se había llegado a un acuerdo con la U.R. para crear un órgano competente, conformado por dos delegados del MEC, dos delegados de la U.R. y un quinto miembro nombrado por consenso entre ambas partes. Este proyecto fue drásticamente rechazado por las universidades privadas. En la actual administración, el Director de Educación ha manejado dos posibilidades para la creación de un organismo de evaluación: a) que el Ministerio nombre uno de sus delegados a propuesta de las universidades privadas; b) que el quinto delegado sea nombrado por las privadas.-

La segunda opción difícilmente pueda ser aceptada por la U.R., porque podría repetir una división interna en este órgano, -tres delegados de las universidades privadas contra dos de la U.R.-, como de hecho ocurre en el Consejo Consultivo.-

El Dr. Ares Pons ha afirmado públicamente que cuando la U.R. tiene objeciones para hacer, está "sola"; "los delegados del Ministerio apoyan las propuestas de las universidades privadas. El delegado de la ANEP es independiente, pero generalmente termina volcándose por la mayoría y nosotros votando solos" (23).- En cambio, una solución aceptable para la U.R. sería que uno de los delegados del Ministerio fuera consensuado con las privadas.-

Se trata de encontrar una solución viable para poner en marcha un mecanismo de evaluación con indicadores claros y distintos, tarea que hasta el momento ha sido postergada por falta de un marco jurídico adecuado.-

V) REALIDAD Y PROSPECTIVA DE LA POLITICA DE EDUCACIÓN TERCIARIA EN EL URUGUAY.-

Como resultado del nuevo relacionamiento entre estado y sociedad iniciado en la década de los 90 con la "Reforma del Estado", al crecimiento de la demanda social en el campo educativo y ante la imposibilidad de absorber esta demanda, el gobierno dirige el crecimiento hacia nuevas oportunidades en el campo privado. La política se expresa en el "Ordenamiento del Sistema de Enseñanza Terciaria Privada" (Decreto 308/95 y sus modificativos), donde encontramos varios artículos relacionados a la regulación de la Educación Superior (Arts. 2º, 3º, 4º, 6º, 7º y 10º en adelante) y los Arts. 5º y 9º dedicados específicamente a los institutos de enseñanza terciaria no universitaria.-

5.1.- Las Universidades privadas.-

La estrategia de desarrollo de las instituciones de educación superior privada se ha basado fundamentalmente en la oferta de carreras profesionales cortas, razonablemente realizables en los etapas curriculares previstas y en especial, en procurar la rápida inserción laboral de los egresados. Este último objetivo se mantuvo por lo menos todo el tiempo que fue posible, mientras el país pudo expandir su mercado. Muchas familias de clase media deseaban asegurar una solución laboral a sus hijos al término de los estudios. La política universitaria privada se destacó por mantener una vinculación estrecha con las empresas de plaza, recepcionando las demandas de cada sector y armando una fuerte red de pasantías para los estudiantes.-

Hasta ahora nos hemos referido a las universidades privadas como una unidad. Todas administran carreras universitarias con cuatro o cinco años de duración; cursos de postgrado, (Diplomas de especialización de un año de duración, Maestrías de dos años de duración) y cursos técnicos de carácter terciario de duración variable. No es sin embargo un universo uniforme, las cuatro tienen particularidades en relación a los objetivos o la misión que las anima.-

Cada una de las universidades privadas cuenta con el respaldo externo de grupos con fuertes vinculaciones en la sociedad. Dos son confesionales: la Universidad Católica y la Universidad de Montevideo. Ambas persiguen además de los fines académicos y de acuerdo a sus propias expresiones, fines que podríamos denominar evangélicos, de educación en valores, de formación integral de la persona humana para facilitar su crecimiento en la sociedad. Por esta razón integran a sus planes en todas las carreras, materias educativas no directamente utilitarias del punto de vista profesional.-

La Universidad Católica forma parte de una red de universidades dirigidas por la orden jesuita (AUSJAL, Red de Universidades Jesuitas) con las cuales desarrollan investigaciones conjuntas e intercambio de docentes y estudiantes. No reciben ningún subsidio de la Iglesia católica.-

El Rector de la UCUDAL es el SJ Dr. José Luis Mendizábal y el Vice Rector el Dr. José Arocena. Al ser entrevistado el Dr. Arocena se mostró muy favorable a la pronta concreción de un escenario de negociación de todos los actores del proceso: del Ministerio de Educación, la U.R. y las instituciones privadas, para generar acuerdos

institucionales sobre el problema de la educación superior en el Uruguay, algo a lo que estamos obligados por nuestros compromisos en el Mercosur.-

Uno de esos temas pendientes, es la toma de decisiones sobre la creación de la Agencia Nacional de Acreditación y Evaluación, sobre la cual nos expresó "van a tener que someterse todas las universidades, tanto la U.R. como las privadas. La acreditación es de todos los títulos uruguayos ante la Agencia de Acreditación".-

Internamente la UCUDAL comenzó un proceso de autoevaluación en 1999 en la Facultad de Ciencias Sociales, para luego extender la experiencia a toda la Universidad. El Dr. Arocena considera muy importante tener criterios unívocos para evaluar imparcialmente los resultados académicos y que esos juicios estén a disposición de sus pares. "Es necesario profundizar la práctica de la autoevaluación. No queremos hablar de control, no es lo adecuado ni la inspección ni el control para un nivel universitario. Yo creo que hay que hablar de evaluación. El control y la inspección parecen ser más administrativos. La evaluación es lo que asegura la calidad, porque los controles se burlan; en cambio cuando hay un proceso de autoevaluación está todo el cuerpo universitario metido en el proceso, es mucho más cercano a la realidad". "La experiencia internacional dice que las evaluaciones externas se facilitan cuando hay un proceso de autoevaluación" (24).-

En relación a la vigencia del Decreto 308, su opinión es que si hubiera la posibilidad de legislar de manera definitiva sería mejor, pero de todos modos asegura, no hay que tener una fiebre legislativa, "si las cosas no están prontas, si hay que procesar la transición entre el Decreto y la Ley, hay que vivirla y ver cuales son los aportes del Decreto y al mismo tiempo las zonas que todavía no están suficientemente claras".-

Los estudiantes de la UCUDAL reciben cursos de "Ética profesional" para completar su formación académica, aunque la preocupación por los valores espirituales está implícito en toda la educación ofrecida. Así se lo expresa en el elegante material promocional, donde se habla de las metas y objetivos de esta Universidad.-

Anualmente la Universidad Católica realiza un concurso nacional para seleccionar a los estudiantes mejor calificados por su escolaridad en Secundaria y entrega 80 becas de estudio. El concurso tiene por objeto incentivar la obtención de una buena performance en los tres últimos años de enseñanza media y premiar el esfuerzo de los jóvenes.-

La Universidad de Estudios Empresariales de Montevideo (se autodenomina simplemente Universidad de Montevideo) tuvo su origen en el "Instituto de Estudios Empresariales de Montevideo (IEEM) en 1986, una sociedad civil integrada por personas de formación cristiana.-

Su Rector, el Dr. Mariano Brito, considera que el sistema universitario privado requiere tiempo para afianzarse porque es de muy reciente formación y sólo podrá sostenerse en el futuro en base a la calidad académica. Todos los esfuerzos de las noveles universidades, afirma al ser entrevistado, deben concentrarse en el logro de altos niveles de excelencia para ser aceptadas por la sociedad. Por esta razón no se muestra partidario de hacer cambios en el marco jurídico hasta apreciar mejor los resultados (25).-

En julio de 1999 se celebró un convenio entre el IEEM y la Prelatura del Opus Dei para dar una orientación espiritual cristiana al estudiantado de la Universidad. Por ese convenio paralelamente a las asignaturas correspondientes a cada carrera se ofrecen

cursos de Etica General, Mensaje social de la Iglesia y Teología, bajo la responsabilidad del Opus Dei.-

Con el objetivo de elevar el nivel de exigencia académica de la Universidad, los candidatos a ingresar deben rendir una prueba de admisión donde se evalúan sus conocimientos de inglés, español y otros adecuados a la carrera elegida.-

También se ha creado un doble regimen de becas para alentar a los jóvenes más esforzados: las becas "a la excelencia", donde participan estudiantes de secundaria de todo el país con las más altas calificaciones. Es un concurso por 10 becas anuales, renovables donde se obtiene la rebaja de un 30% a un 90% del costo total de los cursos. Luego un segundo tipo de becas para estudiantes con buenas calificaciones, sin recursos, para que también puedan beneficiarse con una rebaja de la cuota hasta un 90%.-

La Universidad de Estudios Empresariales de Montevideo mantiene una controversia con la U.R. por su denominación. El nombre de "Universidad de Montevideo", tal como la conocemos habitualmente, es una autodenominación que simplifica el nombre tal como fuera registrado en el MEC. Este entraría en conflicto con el nombre utilizado por la propia Universidad de la República durante muchos años y por el que aún hoy se la conoce en el exterior, incluyendo por ejemplo, el medio académico de la República Argentina. -

Hasta mayo de 1968, la U.R. usaba la denominación de Universidad de Montevideo en la papelería, en los títulos de los egresados, en publicaciones de libros, en materiales de congresos, etc., un asunto sobre el cual hay abundante evidencia. La U.R. sostiene que ese uso habitual del nombre por parte de otra universidad produce confusión en los medios externos al país y por tal razón le ha iniciado juicio.-

Las otras dos universidades, O.R.T. y Universidad de la Empresa (UDE) parecen tener también alguna finalidad en común. Como principal objetivo quieren ofrecer un producto educativo acotado a los intereses empresariales; y para lograrlo están muy atentas a las necesidades del mercado, manteniendo una oferta educativa complementaria de la U.R., muy cambiante en lo que se refiere a los postgrados.-

La O.R.T. forma parte de una red internacional, con sedes en todas partes del mundo, cuya casa central está en Israel. La sigla O.R.T. corresponde a las iniciales en idioma ruso de una frase cuya traducción aproximada es: "Organismo para el trabajo tecnológico y agropecuario". Esta institución nació en Rusia en 1880, con el objetivo de enseñar oficios a la minoría judía.-

La Universidad O.R.T. fue aprobada el 7 de setiembre de 1996 y su Rector es el Ing. Jorge Grumberg y el Decano de Desarrollo Académico, el Ing. Julio Fernández.-

El Director de Educación de la O.R.T., el Prof. Miguel Bresciano al ser entrevistado, se mostró interesado en que se incrementara el relacionamiento entre la universidad pública y las privadas, tomando en consideración los beneficios que redundarían para toda la educación del país, si se diera una mayor circulación de ideas y proyectos. Un primer paso consistiría en crear grupos de trabajo para discutir problemas comunes sobre la educación, no en organismos oficiales, cuyas resoluciones fueran obligatorias, sino en un ámbito de más libertad académica.-

Para el Prof. Bresciano las universidades privadas surgieron porque había una demanda insatisfecha, de lo contrario no hubieran tenido resultado. "Si la U.R. hubiera cubierto las expectativas de determinados sectores, las universidades privadas no hubieran

tenido razón de existir. Es obvio que las universidades privadas se dirigen a un sector con determinadas posibilidades de pago, pero en todo caso si la U.R. les ofreciera lo que ellos pretenden, irían a la U.R., por el prestigio que tiene, porque sus padres habitualmente estudiaron allí. Hay algunos elementos que inciden en el mercado, se entraron con carreras más cortas, con carreras dirigidas a determinadas áreas que evidentemente no eran atendidas o muy atendidas por la U.R.. Toda el área gerencial, porque dentro de nuestras facultades es la que tienen mayor desarrollo y mayor cantidad de alumnos” (26).-

La Universidad O.R.T. tiene un fondo social para otorgar becas concursables, por las cuales los estudiantes obtienen un descuento de cuota de hasta 50%. Las becas se otorgan mediante un examen para medir el rendimiento académico, tomando en cuenta también las necesidades económicas.-

La Universidad de la Empresa (UDE), la última en obtener la habilitación, cuenta con el patrocinio de la Asociación de Dirigentes de Marketing, institución que nuclea a las Cámaras Empresariales. Para la U.D.E. esa vinculación con el mundo empresarial es un valor diferencial importante, permitiéndoles mantener el oído atento en el mundo de los negocios.-

Comienza a funcionar en 1992 como “Escuela de Negocios” y al año siguiente presenta un primer proyecto al Ministerio para la habilitación de carreras de enseñanza superior. Según expone en sus folletos promocionales, tiene como objetivo formar profesionales capacitados para enfrentar la toma de decisiones, la ejecución y el control de las acciones en un mundo globalizado y competitivo.-

El Rector de la Universidad de la Empresa es el Cdor. Roberto Brezzo y el Vice Rector el Ing. Claudio Williman.-

Al actual Decano de la Facultad de Ciencias Empresariales, Cdor. Jorge Tiscornia, se le preguntó sobre cual era la causa de que la U.D.E. no presentara los postgrados para la aprobación del MEC.; y éste se manifestó de acuerdo con la existencia de reglas de juego claras, sin embargo agregó: “hasta dónde llegan estas reglas es siempre opinable”.-

Para el Decano hay un primer elemento a tomar en cuenta, y es que las carreras de grado son la base y esa base debe ser regulada. No así el resto, porque es allí donde aparece la creatividad, la necesidad de innovación. “Si nosotros entramos en los postgrados en un marco regulatorio, que corre atrás de la realidad, va a llegar siempre tarde, va a ser casi seguramente limitativo de todas las posibilidades de expresión. Si a eso le agregamos que el propio marco regulatorio con respecto a la base, o sea el grado, todavía tiene que pulirse, tiene que complementarse, coordinarse mejor, y si pensamos que todas las Universidades privadas son muy jóvenes, sacamos una conclusión: tenemos que aceptar reglas de juego para el grado, pero deberíamos dejar ahora libertad de expresión a todas las universidades en los postgrados” (27).-

Para el Cdor. Tiscornia, -y en este sentido su respuesta parecería sintetizar la opinión de las dos universidades privadas en la misma situación-, si se pasa por la vía del Ministerio, es decir, si se presenta un “modelo” de curso, recién después de la experiencia práctica se ven las modificaciones al modelo propuesto, “parece un sin sentido que años tras año se estén presentando modificaciones y el trámite nunca termina”. Para una carrera convencional, como la de Contador, Abogado o las clásicas licenciaturas en

Dirección de Empresas, hay estabilidad sobre un básico que lleva cuatro o cinco años. En cambio, "lo que se agrega arriba del básico, tiene que ser flexible. El mercado así lo pide. En los productos especiales, uno tiene que poder entrar y salir, poniendo y sacando variedades y modificaciones a un producto básico".-

Como proyecto a mediano plazo, la U.D.E. piensa extender la acción a todo el país, pero no generando sucursales de los cursos brindados en la capital, sino yendo a buscar los elementos académicos de nivel superior que necesitan las distintas zonas, para ver de que forma se pueden satisfacer esas necesidades.-

La Universidad de la Empresa trabaja en colaboración con el Instituto de Ciencias Agrarias (ITCA) a través de un convenio para potenciar los cursos de temática agropecuaria.-

El sistema de becas se implementa a través de la presentación y estudio de las solicitudes de los aspirantes por una asistente social, con la posterior decisión de la Dirección Administrativa sobre el monto del beneficio, que puede llegar al 50% de la cuota.-

A manera de resumen acerca de la opinión sobre el Decreto 308, diremos que las cuatro universidades privadas consideran que se ha dado un gran paso adelante, en comparación con la no existencia de un marco regulatorio. Ahora si pensamos en todo lo que sería conveniente regular, el Decreto es nada más que "suficiente" para comenzar el proceso.-

5.2.- El futuro de las instituciones terciarias públicas.-

El proceso de reforma del Estado no ha de detenerse, aún cuando el ritmo de cambios se haya enlentecido por las dificultades económicas actuales. Por lo tanto la relativa estabilidad institucional característica de las décadas anteriores al 90, ha de dar paso a nuevas acciones para revisar y renovar las estructuras educativas del país.-

Se ha conformado opinión en los últimos años acerca de la necesidad de elevar los niveles académicos de varias instituciones estatales, así como la ampliación de la oferta educativa pública.

5.2.1.- La formación docente en el país.-

El tema a abordar en este parágrafo se relaciona con las instituciones de formación terciaria pública dedicadas a la formación docente, descentralizadas hoy del punto de vista de su dependencia administrativa en diversos organismos autónomos de nivel terciario, pero que podrían transformarse en un mediano plazo en instituciones de nivel superior, en base al status alcanzado hasta el momento en su curricula y a las reformas que aún pueden realizarse en el futuro.-

En el transcurso de la presente administración, probablemente se concrete la iniciativa de elevar algunas instituciones de enseñanza terciaria pública a nivel universitario, como la formación docente.-

De acuerdo a diferentes fuentes consultadas, se advierte la necesidad de jerarquizar la función docente, cuya formación está actualmente centralizada en los siguientes institutos: el Instituto de Profesores Artigas (IPA), los Centros Regionales de Profesores, El Instituto Magisterial Superior y el Instituto Superior de Educación Física.

Estos se encuentran en una situación pre-universitaria pero podrían obtener un status de nivel superior similar al que tienen en otras partes del mundo.-

El Director de Educación del MEC, Dr. Martínez Larrechea ha esbozado la posibilidad de crear la División de Formación y Perfeccionamiento Docente de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) de la cual dependerían los distintos sectores de formación docente. Estos serían como extensiones o como campos descentralizados de un mismo Instituto Universitario, sin que fuera necesario que cada uno se convierta en un ente universitario separado (28).-

¿Cuál sería una buena razón para que la formación docente se convierta en una oferta educativa universitaria, y cuáles sus ventajas? Para el Director de Educación es claro que si repetimos continuamente que la educación es lo más importante para el país, deberíamos encontrar una forma de prestigiar la carrera docente. En segundo lugar por un argumento tan central como posibilitar la formación continua de los maestros y profesores; crear postgrados para que éstos formen parte del mundo académico.-

Martínez Larrechea ha manifestado públicamente la iniciativa de generar un curriculum nacional para la formación docente, básicamente dado por el sistema ANEP, pero del cual la Universidad de la República y las instituciones universitarias privadas reconocidas pudieran también formar parte, aplicando ese curriculum nacional para otorgarles el título habilitante. En ese caso cada institución de acuerdo a su historia, a su proyecto educativo o su especificidad, podría aplicar un sesgo diferencial, pero siempre tratando de enriquecer un mismo curriculum nacional básico.-

En cualquier caso, el pasaje de los organismos de formación docente actuales a Institutos Universitarios no deberá hacerse acriticamente, sino que deberá formar parte de un proceso de reforma, permitiéndoles adquirir plenamente características universitarias. Deberán cumplir determinadas funciones de tipo académico, inherentes a una institución universitaria, que hoy no se cumplen o se cumplen de un modo muy periférico, fundamentalmente en lo que tiene que ver con la investigación. En el conjunto de las disciplinas cultivadas en ese ámbito, se pondría énfasis en la investigación en el campo de la ciencia de la educación en toda su extensión. Haciendo hincapié asimismo en la revisión de los planes de estudio, buscando un entrelazamiento adecuado entre esas labores de investigación y los procesos educacionales que se desarrollan en cada uno de los niveles.-

El Decano de la Facultad de Ciencias Sociales de la U.R. Jorge Landinelli, está básicamente de acuerdo con iniciar ese proceso de superación académica que podría desembocar en la creación de Institutos Universitarios públicos. Recuerda que durante el Rectorado del Ing. Oscar Maggiolo, se planteó la posibilidad de crear una Facultad de Ciencias de la Educación, dentro de la cual se incorporaran como un componente fundamental los Institutos de Formación Docente existentes en el país. Se trataba de una propuesta similar a la ofrecida por otros países donde las universidades estatales incorporan los ciclos de educación superior destinados a la formación docente.-

El proyecto no fue viable en su momento y de hecho el tiempo transcurrido desde aquel momento, por diferentes razones que tienen que ver con la matriz institucional, con la atmósfera cultural de los propios organismos, ha actuado en contra de una iniciativa de este tipo. Si el tema se ve con una cuota de realismo, "puesto que estamos hablando de instituciones fuertemente consolidadas en el escenario educativo nacional, parecería que la posibilidad de volver a plantear la recreación de una facultad de nivel universitario

para abocarse al cumplimiento de estas tareas formativas no es posible, y la estrategia debe ser otra" (29).-

5.2.2.- La formación militar en el Uruguay.-

Un tema particular dentro de lo que venimos analizando de las instituciones terciarias públicas, lo constituye el amplio espectro de las escuelas militares (militar, naval y de aeronáutica). En artículo publicado en el semanario "Búsqueda" (9/6/00) el Director de Educación manifestaba lo siguiente: "la educación militar no está reconocida debidamente por el Estado" y para ello el MEC debe crear un mecanismo de reconocimiento de esas instituciones, para otorgar "carácter universitario a la educación militar" actualmente de nivel terciario, que incluye la Escuela Militar, la Escuela Naval y la Escuela Militar de Aeronáutica. Asimismo afirmaba en dicho artículo que "se hace necesaria una revisión del curriculum de la educación militar que debe ser hecha por los propios órganos militares" para tener una buena articulación con el resto de la educación superior, porque actualmente existen fuertes déficits en la vinculación interinstitucional.-

Por su parte, el Instituto Militar de Estudios Superiores (IMES) y la Escuela Naval se han presentado directamente a la U.R. para que ésta evalúe sus planes de estudio, porque aspiran a que se les reconozca nivel superior. La U.R. se va a expedir por su lado, aunque este tema está ya en el ámbito de la Coordinadora de la Enseñanza, que ha creado subcomisiones para estudiar el problema (También se ha presentado a la U.R., el Instituto Superior de Educación Física, porque consideran que es el órgano idóneo para juzgar en esa situación).-

El IMES es el organismo de cúpula que rige toda la enseñanza militar, desde la Escuela Militar hasta los cursos de Estado Mayor. Durante los últimos años se ha dedicado a mejorar los planes de estudio y actualmente quiere que se reconozca rango de licenciatura a los egresados de la Escuela Militar que se presten voluntariamente a hacer una tesis, organizada y dirigida por el IMES. En el programa presentado a la U.R. los estudios se prolongan un año más para permitir elaborar la tesis bajo la dirección de un tutor.-

Con asesoramiento de la Universidad se creó en el IMES una dependencia de formación docente, con personal especialmente capacitado para la formación de docentes universitarios, todos egresados de la U.R. con estudios de postgrado en el exterior, que figuraban en la propia plantilla de la Escuela Militar. Se ha creado además un escalafón docente dentro de la institución, ya que previamente se manejaban con el escalafón administrativo de ascenso por antigüedad.-

El 28 de diciembre de 2000 se firmó entre la Universidad y el IMES el 3er. convenio marco de colaboración en el intercambio de docentes. Todos los planteos que el Instituto Militar ha presentado a la U.R. han sido discutidos entre ambas partes y las objeciones fueron consideradas y aceptadas. El IMES aspira a ser denominado como "Instituto Universitario Militar de Estudios Superiores".-

La propuesta aceptada por diferentes actores en el sentido de transformar las escuelas militares en institutos universitarios presenta sin embargo algunas dificultades de implementación. Habría por lo menos dos problemas importantes a tener en cuenta. En primer lugar, no perder de vista el objetivo fundamental de la especialización a que debe acceder todo joven iniciado en una escuela militar. Debe guardarse un difícil equilibrio entre la ampliación de los conocimientos, que pueden despertar interés para ciertas

especializaciones dentro de su arma, además de ampliar la cultura general del estudiante, pero sin distraerlo en exceso de la profundización de su propia disciplina, militar, naval o aeronáutica.-

Luego, debemos analizar si las instituciones militares se corresponden con el concepto de universidad. No cualquier institución de educación terciaria por más calidad que tenga en relación a sus fines y objetivos puede ser considerada como una institución de tipo universitario, si no cumple con requisitos fundamentales que hacen al concepto mismo de universidad en lo que se refiere a sus funciones básicas de enseñanza, de investigación, de relacionamiento con el medio (Jorge Landinelli:2000). El Decano de Ciencias Sociales se ha referido particularmente a los orígenes medioevales de la idea de universidad y a aquello que es consustancial al concepto de lo universitario, como ser, la reivindicación fuerte en el plano académico del pluralismo, de la diversidad, de la libertad de cátedra, de la libertad de opinión, de la libre circulación de ideas, del estímulo permanente a la independencia de criterios, consustanciales a la formación ciudadana que son responsabilidad de la educación universitaria. "Sin que esto indique un juicio de valor, los cometidos de las instituciones de formación militar, que parecen ser difícilmente movilizables, el tipo de formación que ofrecen estas instituciones de formación de cuadros militares, más allá de la calidad que eventualmente tengan, están orientados por una idea de servicio, de disciplina, por una idea de uniformización del pensamiento en los procesos educacionales que en rigor no se corresponden en lo absoluto con el espíritu que debe animar una institución universitaria, con esas categorías que hacen a la libertad de creación intelectual" (30).-

Por tanto parecería que aún tomando en cuenta la jerarquización que haya que hacer de las instituciones de formación terciaria, aún cuando pueda ser real y merecida, el concepto de universitario solamente de un modo muy forzado podría ser aplicado a la vida institucional de las organizaciones de formación militar. No hay ejemplos semejantes a nivel internacional, lo cual es un argumento de autoridad importante a tener en cuenta.-

5.2.3.-La configuración de una educación terciaria pública.-

El país recién comienza a abordar con vigor el problema de la educación terciaria pública no universitaria y todavía no con la amplitud que corresponde a la importancia del tema, considerando que está básicamente en manos de instituciones privadas con un costo alto para muchos jóvenes de escasos recursos que desean obtener una formación ligada al mercado de trabajo.-

En un marco comparativo con lo que va siendo una tendencia en la materia, principalmente en los países europeos, en la actualidad el sistema más racional y conveniente para el desarrollo de un sector terciario no universitario público, es el que se apoya en una proyección hacia adelante del sector secundario (Jorge Ares Pons: 1997).

Concentrándonos en el grado de participación que puedan tener las universidades en relación a una educación terciaria o tecnológica, vemos que se han ensayado los más diversos sistemas, en las experiencias europeas y de los E.E.U.U.. Sintetizando obtenemos fundamentalmente dos vertientes: aquellos países en que hay una participación directa de las universidades en la oferta de carreras terciarias no

universitarias y aquellos en que hay una neta separación entre las universidades y las instituciones terciarias no universitarias.-

En la primera opción la idea es buscar la coexistencia de carreras cortas de dos o tres años, con las carreras profesionales o científicas de mayor extensión y exigencia. El modelo intenta evitar la masificación, - fenómeno de difícil solución-, con una más rápida inserción laboral. Sin embargo, pronto se comprobó en los países que pusieron en marcha el sistema, que operaba más como filtro para el ingreso a las opciones de largo alcance que para lograr una rápida incorporación al mercado laboral. Es el caso de la experiencia muy temprana de Suecia, que ya en la década del 60 mediante una gran reforma universitaria, -la llamada U68-, ensaya un modelo como el descrito. Pero en los años 80 debe recorrer el camino inverso, al comprobar que se estaba produciendo una dedicación mayor de los docentes a los ciclos más cortos, con una merma de investigadores, un gran peligro para el progreso científico del país.-

En el segundo modelo, se mantiene una independencia total de funcionamiento entre las organizaciones universitarias y las correspondientes a la enseñanza de las vertientes tecnológicas y de servicios de nivel terciario, lo cual no es contradictorio con las más diversas formas de colaboración entre ambos sectores.-

La Universidad de la República ha tenido la iniciativa respecto a este tipo de colaboración desde larga data, realizando algunos ensayos exitosos, como el "curso de lechería" en Bañados de Medina, a cargo de la Facultad de Agronomía.

En el año 1993 se firmó el primer convenio-marco entre la Universidad de la República y la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). Al año siguiente comienza a funcionar el curso de Tecnólogo Mecánico en la U.T.U., con la asistencia docente de la Facultad de Ingeniería. Al expirar el plazo, en 1999 se renueva el convenio entre el Dr. José Claudio Williman en representación de ANEP y el Rector Rafael Guarga por la U.R., conteniendo una serie de propuestas para impulsar cursos para tecnólogos. Como consecuencia del acuerdo en el 2001, se inicia el curso de Tecnólogo Químico con apoyo de la Facultad de Química.-

Para administrar estos cursos funciona una Comisión Central encargada del orden presupuestal (compra de materiales y equipamientos, remuneración de los equipos docentes), de la cual dependen la Comisión de curso de Tecnólogo Mecánico y la Comisión de Tecnólogo en química. Cada una de estas comisiones de encarga de estudiar los perfiles de las carreras y de todo el orden administrativo para que se brinden los cursos como están previstos. La integración del equipo académico es mixta, con docentes de la U.R. y docentes de U.T.U..-

Durante el año 2002 se han producido acuerdos entre la Facultad de Derecho y el Consejo Técnico Profesional para la creación de dos carreras intermedias: gestores en trámites municipales y auxiliares administrativos judiciales. Podrán acceder a estos cursos terciarios, los egresados del bachillerato de Administración en UTU, de los bachilleratos de Secundaria y los desertores de la Facultad de Derecho.

Asimismo la Facultad de Ciencias está capacitando docentes para reforzar el curso de Técnico en Riego implantado en el 2001.-

La Comisión Central, compuesta por miembros de la U.R. y ANEP está abocada a conceptualizar esa franja aún no definida de la educación terciaria tecnológica, para después continuar y ampliar ese camino, muy probablemente con la asociación de ambas instituciones.-

Por otra parte, UTU, organismo desconcentrado del ente autónomo Administración Nacional de Educación Pública, comienza desde el año 86 un programa de educación de "nivel terciario" en el área de electrotecnia y electrónica. A partir de ese momento se comienza a transitar por distintas disposiciones legales para fortalecer el programa.-

Caso de la incorporación del Técnico Prevencionista en Seguridad Industrial. Por disposición legal se estableció que el Consejo Técnico Profesional era el único organismo que lo podía dictar. Anteriormente eran cursos del Banco de Seguros del Estado donde se obtenía una certificación y hoy son cursos regulares terciarios.-

Otro tanto ocurre con el curso de Rematador Público, que también está dispuesto por ley. Actualmente es un curso de dos años, pero con dos opciones al finalizar el primer año: Rematador y Corredor Inmobiliario.-

En el caso del Optico sucede algo similar, hasta el año 92 para obtener el certificado de habilitación de una óptica, existía el mecanismo de dar una prueba en el Ministerio de Salud Pública. A partir de entonces, se establece en UTU un curso de 4 años de duración, y desde el año 2000 cambian el plan y se transforma en un curso terciario con Bachillerato aprobado de 2 años de duración con el cual se obtiene un título en Optica.-

Como lo podemos apreciar en el Capítulo II, a partir del año 2000 la enseñanza terciaria pública en U.T.U. tiene un salto cualitativo por la incorporación de nuevos cursos terciarios, que aumentan año a año y que buscan satisfacer demandas de apoyo técnico en diferentes áreas de trabajo.-

El Secretario Docente de la U.T.U. Inspector Juan Antonio Monzón considera que en primera instancia no se puede excluir ningún actor en la educación, pero que uno de los fines de la institución claramente es dar enseñanza terciaria. Con la dirección del Dr. Arias en el año 62, la U.T.U. empieza a proyectarse con cursos de educación "post"...primaria, porque todavía no era obligatoria la Educación Básica, que recién comienza con la Reforma Constitucional de 1967. Su propia historia los lleva a tomar ese camino. Lo más interesante para el Prof. Monzón es que la educación tiene que abrirse siguiendo los pasos del desarrollo tecnológico y la U.T.U. es un instituto tecnológico.-

El Dr. Ares Pons considera que un programa de cooperación entre distintas instituciones educativas del ámbito público, inspirado en el PEDECIBA, podría ser el marco adecuado para impulsar, por lo menos inicialmente, nuevas formaciones públicas de carácter terciario. El PEDECIBA es un exitoso programa para el desarrollo de la investigación y los postgrados en el campo de las ciencias básicas.-

Como resultado de la observación de la experiencia internacional, sobre la cual elaborar las bases de un sistema adaptado a nuestra realidad, Ares Pons afirma lo siguiente: "La tendencia actual apuntaría más bien a conservar para la universidad los roles tradicionales, aunque estableciendo vínculos de colaboración y créditos cruzados con otras instituciones de nivel terciario no universitario, de vocación más práctica y profesional que la de las universidades propiamente dichas. Asociada a esta tendencia, una propuesta interesante que está cobrando peso y que tiende a hacer más natural y fluido el acceso al nivel terciario, es la de crear niveles postsecundarios dentro de las propias instituciones secundarias" (31).-

Introducir en el subsector universitario, ya sea a través de la creación de carreras cortas o dándole este carácter a los ciclos iniciales de las carreras propiamente

universitarias, no ha conducido a buenos resultados en ningún país donde se ha ensayado el sistema.-

Esto exigiría dotar a la Administración Nacional de Educación Pública y en especial al Instituto Técnico Profesional de los recursos económicos y de infraestructura docente para ampliar sus potencialidades obteniendo la capacidad adecuada para implementar ofertas terciarias diversas, de rápida incorporación al mundo laboral como una continuidad natural de sus cometidos específicos.-

Existe una tendencia en el mundo contemporáneo en una contradicción en la aproximación del sector universitario al sector no universitario. Por un lado, en las universidades se hace un esfuerzo creciente por flexibilizar su oferta educativa frente a las demandas del mercado y por acortar la formación para el primer diploma; por otro, las instituciones terciarias que son las encargadas de satisfacer más prontamente esa demanda por tecnologías y servicios, -como el diploma universitario mantiene aún un prestigio social y laboral superior-, buscan aproximarse a los niveles universitarios, diversificando cometidos y haciendo más complejas sus formaciones, separándose de los objetivos primarios que guiaron su fundación para colocarse en competencia con las universidades.-

Como corolario, digamos que las exigencias del mercado laboral en relación a la formación de los individuos que ingresan en busca de empleos es cada vez mayor; esta circunstancia retroalimenta lo que llamamos "revaloración social del conocimiento", situándolo como una herramienta fundamental del progreso personal. Es una tendencia que se acelera con el tiempo, que las autoridades no pueden dejar de tener en cuenta, porque abarcará en un plazo no muy lejano a la inmensa mayoría de los jóvenes.-

5.4.-Los futuros escenarios alternativos para la educación superior.-

Los gobiernos en todos los rincones del mundo están preocupados actualmente por el desarrollo tecnológico, la competencia internacional, las exigencias de las fuerzas del mercado y la nueva sociedad de la comunicación. Son temas prioritarios en cualquier agenda de gobierno. La formación de un sistema educativo superior privado, cuya oferta estaría más ligada a un modelo de mayor y más efectivo relacionamiento con los agentes económicos, fue ampliamente promocionado desde el comienzo de la reforma del Estado en el país, al comienzo de la década del 90.-

Actualmente atravesamos un tiempo de transición desde el Decreto 308, hasta la culminación del proceso de configuración de una política educativa más amplia, proceso que se desenvuelve con cautela por las dificultades encontradas en su implementación.-

La educación superior privada es un hecho relativamente nuevo en el Uruguay y de difícil asimilación para nuestro modo de pensar, porque la Universidad estatal marcó profundamente la sociedad por ser la única institución de formación superior durante más de un siglo. Esta es una causa más para mantener una actitud precavida frente a lo que puede llegar a ser la educación privada en el área superior.-

Nos preguntamos, cuáles son las perspectivas de la política educativa a mediano plazo. Se ha consultado a varios actores influyentes en la formación de ésta política y todos están de acuerdo en que al final del proceso debería llegarse a un marco legal, por tratarse de un tema central en el contexto de emergencia de una "sociedad del

conocimiento” y por la valorización de la educación. No pueden dejarse las cosas tal como están, sin embargo no todos coinciden en el alcance de la futura ley.-

Se ha construido un primer escenario a partir de las opiniones de aquellos actores que preferirían se creara una ley de educación superior como un sistema único, que abarcara al sector público, al privado y a toda la educación terciaria, incluyendo la investigación que realizan instituciones no universitarias, como puede ser el PEDECIBA o el Instituto Clemente Estable. Para quienes comparten esta opinión como el ex-Director de Educación, Pablo Mieres y el actual Director, Martínez Larrechea, la mejor solución es una ley de educación superior que proporcione unidad al sistema, un sentido estratégico, sin perjuicio de las autonomías de las instituciones. De acuerdo a esta perspectiva la ley debería regular las características básicas del acceso a la educación superior, las formas de organización, los sistemas de postgrado, la formación del personal docente, lo cual favorecería la unidad del sistema, orientado hacia metas y logros previstos.-

El Ex-Rector de la Universidad Samuel Lichtenzstejn va más lejos en sus consideraciones y expresa que esa ley de educación debería ser el mecanismo adecuado de reforma de la Ley Orgánica universitaria. “No creo que sea bueno pensar en una nueva Ley Orgánica, sino en una Ley Superior que corrija algunos aspectos de la Ley Orgánica, que no la modifique en su conjunto, porque todo el mundo discute si van a modificar el Art. 2º. Eso sería intocable” (32), pero considera conveniente agregar algunos arts. modificatorios de la Carta Orgánica, como por ejemplo, lo relacionado al número de facultades, la composición del Consejo Directivo Central, la descentralización administrativa por áreas o las condiciones de ingreso a la U.R.-

Respecto a este último tema, Lichtenzstejn rechaza de plano el ingreso automático una vez finalizado el 2º ciclo de enseñanza y opina que la universidad es un nivel por naturaleza selectivo y debería establecerse un régimen de admisión basado en la escolaridad de secundaria y una prueba de ingreso. Nadie podrá dudar que abrir la discusión parlamentaria para una ley de educación superior en los términos expuestos, significa abordar problemas muy polémicos para la sociedad uruguaya, que ha defendido tradicionalmente la universalidad de la educación, que por otra parte afectan la propia autonomía de la U.R. y pueden llevar a empantanar y quizá hacer fracasar todo intento de superar la precariedad del marco normativo actual.-

Un ejemplo muy cercano y por tanto del mayor interés para nosotros, es la Ley de Educación Superior Argentina de 1994, por la cual se establece el régimen legal, -una Ley-marco-, para el conjunto de las instituciones de educación superior, que reemplazó las normas existentes anteriormente para las universidades nacionales, las universidades privadas y las universidades estatales, cada una de las cuales tenían legislaciones separadas. En el caso argentino la ley plantea exigencias análogas en muchos aspectos tanto a las universidades privadas como a las universidades nacionales, cuando se trata de los alcances de la autonomía, el sistema de ingreso, los sistemas de evaluación, el régimen de acreditación de nuevas universidades o todo lo que se vincula con los mecanismos de habilitación profesional.-

Existe además una instancia regulatoria superior, una entidad básicamente dependiente del Ministerio de Educación de la Nación argentina, que es la CONEAU (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria). Esta Comisión es un organismo desconcentrado que funciona en jurisdicción del Ministerio y que tiene por

funciones principales dictaminar sobre la consistencia y viabilidad de los proyectos institucionales para que el Ministerio de Educación autorice la puesta en marcha de una nueva institución universitaria nacional, así como el reconocimiento de una institución universitaria provincial; prepara los informes requeridos para otorgar la autorización provisoria y el reconocimiento definitivo de las instituciones universitarias privadas; acredita las carreras de grado así como las de postgrado; y también promueve los procesos de evaluación interna, así como la coordinación y puesta en práctica de la evaluación externa.-

Para el proceso de creación de nuevas universidades, la Ley de Educación Superior prevee que toda nueva universidad nacional debe hacerse mediante ley del Congreso, y para el caso de las instituciones universitarias privadas por decreto del Poder Ejecutivo.-

El procedimiento de habilitación es, considerándolo en su totalidad bastante complejo, porque se requiere para las universidades nacionales un estudio de factibilidad, que avale la iniciativa de su creación, así como un informe previo del Consejo Interuniversitario Nacional. Además antes que el Ministerio de Cultura y Educación autorice su funcionamiento efectivo, debe haber un informe motivado de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria sobre el proyecto institucional y académico que se pondrá en marcha.-

En el caso de las instituciones privadas se exige que los primeros seis años estén sujetas a un regimen de funcionamiento provisorio, durante el cual el Ministerio hará un seguimiento de las mismas y evaluará en base a informes de la CONEAU su nivel académico, así como el grado de cumplimiento de sus objetivos y planes de acción. Cumplida esa etapa inicial y en función del resultado que muestra el trabajo de seguimiento y evaluación, la institución obtendrá su reconocimiento definitivo a partir del cual podrá operar con plena autonomía.-

Ahora bien, el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria trabaja sobre un universo extremadamente complejo, en el cual se incluyen las 32 universidades nacionales y un número análogo de universidades privadas, es decir que actúa en relación a un sistema diversificado de universidades públicas y privadas, nacionales y estatales, confesionales y laicas. Se trata de un proceso de configuración institucional muy diferente al uruguayo.-

El segundo escenario posible para el Uruguay, seguiría de preferencia los lineamientos lógicos vigentes en la actualidad en educación superior, con un regimen jurídico dual. Sería en términos comparativos más cercano a la experiencia brasileña, la experiencia mexicana o quizá a la más paradigmática de Chile, aún tratándose de escenarios extremadamente diversificados muy diferentes a los que encontramos en Uruguay, pero donde la relación regulatoria del Ministerio está establecida claramente con las universidades privadas mientras que las universidades públicas nacionales, siguen sujetas a sus regimenes autonómicos de caracter más tradicional.-

La U.R. de acuerdo a lo que dispone la Constitución y su Ley Orgánica, es responsable de la Educación Superior pública en el país. Comparte por lo tanto con los otros entes autónomos algunas características genéricas, como la de tener potestades a nivel de todo el territorio nacional, en tal sentido no podría crearse otra universidad de la república en el país. Posee también algunas características organizacionales peculiares

constituídas en una larga trayectoria con elementos adicionados en 150 años, que se han condensado en la Ley Orgánica.-

Esta organización está sustentada en dos pilares fundamentales que son: el alto nivel de autonomía de su vida académica y el cogobierno de sus órdenes. Son dos elementos fuertemente arraigados en la tradición universitaria nacional, valores adquiridos por la U.R. que informa sustantivamente su vida institucional.-

También tiene un regimen administrativo sustentado y amparado en su Ley Orgánica, que establece el instituto del concurso para el ingreso a la función docente y no docente, que reivindica espacios deliberativos esenciales para la adopción de resoluciones en organismos colegiados, tiene un regimen de democracia interna controlada por la Corte Electoral para la elección de sus autoridades, tiene reglamentos y ordenanzas diversos que le dan coherencia a su organización, tiene un regimen de libre acceso donde no hay un proceso de selección explícito de estudiantes (hay procesos implícitos que tienen que ver con el desarrollo, con la conformación de los distintos planes de estudio, pero no hay una selección previa al ingreso). Entra típicamente en lo que se califica como una Universidad de "libre acceso" del tipo de las italianas, suecas, francesas o españolas (Landinelli; 2000).-

Todo este conjunto de características son muy difícilmente transferibles a las Universidades privadas, que están establecidas por ley, que no son reglamentos autosostenidos de la propia organización universitaria. El ente autónomo Universidad de la República se ha plasmado en diferentes modalidades a partir de principios establecidos en su Ley Orgánica. Todo esto es muy difícil de transferir a una universidad privada. Además del punto de vista académico la concepción sobre la cual está construída la U.R. articula muy fuertemente con las labores de enseñanza de grado, de postgrado, de la investigación científica, de las tareas de extensión en su relacionamiento con el medio, un conjunto de funciones que son básicas para definir lo universitario desde la perspectiva de la U.R..-

Si nosotros quisiéramos elaborar un proyecto de ley-marco común y tuviéramos que transferir estas características a las instituciones privadas, éstas no podrían dar cuenta de la mayoría de las mismas; y viceversa, si quisiéramos establecer reglas comunes deberíamos simplificar y cercenar lo que ya es una larga tradición nacional en la existencia de la U.R.. La idea de una Ley de Educación unificada según el modelo argentino, abarcando toda la educación superior, es decir, incluyendo en un mismo sistema standarizado de exigencia a la Universidad pública y a las Universidades privadas, o bien podría ir en desmedro de características ya asumidas y consolidadas en la U.R., o en desmedro de las instituciones que se han creado respondiendo a otras características organizacionales.-

En relación al futuro ordenamiento de la educación universitaria el Decano Jorge Landinelli expresa: "veo esto como una dificultad prácticamente insalvable para una Ley de Educación del punto de vista de la estructuración de las Universidades privadas, es cierto que a éstas se les reconoce un nivel de autonomía en la gestión, en la propuesta académica, de lo cual da cuenta el propio Decreto regulatorio, pero son entidades dependientes del MEC; el control, la regulación de estas entidades, bien o mal aplicado, bien o mal resuelto, es una responsabilidad del MEC" (33).-

La discusión en este punto estaría centrada en dirimir en qué medida ambos sectores, público y privado comparten o no rasgos esenciales en cuanto a fines,

modalidades de gestión, repercusión social, etc. como para que sea razonable incluirlos en un esquema regulatorio común.-

Si bien en algunos países, -de manera paradigmática en los E.E.U.U.-, es posible hallar algunos rasgos compartidos entre ambos sectores, en cuanto a la forma de operar, financiación, etc. subsisten sin embargo diferencias sustanciales en cuanto a los fines perseguidos y al beneficio que aportan a la comunidad.-

En este problema el Dr. Ares Pons nos conduce a través del escabroso terreno de la vigencia del concepto de Universidad y del principal objetivo de la función docente: ¿la enseñanza superior como instrumento de ascenso personal o como actividad esencial para el progreso de la sociedad?. ¿Puede la universidad privada, sometida a la lógica de hierro del mercado, aproximarse a una concepción pluralista de la institución, dentro de un esquema donde investigación, docencia y extensión, reproduzcan el ideal de la "Universitas literarum"? Su respuesta es drástica en tal sentido: si observamos la realidad de nuestra región, con los ejemplos de Argentina y Chile, y los cambios producidos en los últimos años en la legislación de la enseñanza terciaria, se verá claramente como la creación de marcos únicos para lo público y lo privado se traduce siempre en un detrimento de la autonomía de las universidades públicas y su subordinación -en aras de una supuesta racionalidad del sistema- a órganos cuyo diseño es esencialmente político, buscando incrementar el peso del Poder Ejecutivo frente a la gravitación de lo académico.-

En síntesis, de acuerdo a lo expuesto para este segundo escenario, lo mejor sería que hubieran reglas de juego diferentes para lo que ya es distinto desde hace largo tiempo, para lo público y lo privado, definiendo espacios cuyas lógicas internas valdría la pena preservar por el momento.-

La creación de una ley para el sector terciario privado deberá ser el resultado de una atenta observación de nuestra experiencia universitaria, con el convencimiento de que la autonomía es un valor que debemos cuidar y promover porque hace a la esencia misma de la universidad y porque la diversidad institucional es una riqueza que podemos incrementar en tanto expresa nuestra pluralidad social y cultural.-

VI) CONSIDERACIONES FINALES

Con la autorización de la Universidad Católica en 1984, la política educativa se encamina hacia la formación de un "sistema de educación superior" con participación de instituciones privadas. Este paso significó un cambio muy significativo porque eliminó el monopolio que la Universidad de la República había mantenido desde su fundación en 1849.-

Durante el primer gobierno del Dr. Sanguinetti la situación permanece incambiada con una única Universidad privada, pero al iniciarse la década de los 90, con el impulso de la renovación liberal que proponía la ampliación del mercado y la libre competencia, varias instituciones pugnan por alcanzar un status universitario y ampliar sus actividades.-

La nueva oferta de educación privada superior ofreció un amplio espectro para aquellos cuyas expectativas no eran atendidas por la Universidad estatal, como el área de conocimientos vinculados a la empresa y el gerenciamiento, carreras que alcanzaron un mayor desarrollo relativo en esos años.-

La U.R. no se opuso a la formación de un sistema de educación terciaria privada a partir del Decreto 308, como muchas veces se insinuó en los medios de prensa y por algunas personalidades políticas, entre otras razones porque el cambio ya se había efectuado con la fundación de la UCUDAL. Por el contrario, en varias oportunidades la U.R. manifestó su preocupación por la horfandad jurídica existente en el funcionamiento de la educación privada, señalando la necesidad de un ordenamiento adecuado, ya que sobre el asunto había exclusivamente un Decreto del año 84 firmado por las autoridades de la dictadura.-

La verdadera controversia con el Poder Ejecutivo en relación a la educación privada giró en torno a un problema de competencias, porque de acuerdo a la interpretación que la U.R. hacía de las normas constitucionales y legales del país, solicitaba en exclusividad la capacidad de habilitar y controlar a las universidades privadas. Esta competencia se sustentaba no solamente en lo jurídico, sino fundamentalmente en una idea de especialización en el ámbito del estado, en la capacidad de respuesta de que era capaz en lo académico frente a las noveles instituciones y a la responsabilidad pública asumida frente a la sociedad uruguaya por la calidad de la educación impartida en los centros privados.-

El dilema jurídico-legal hoy no tiene vigencia porque fue dilucidado en el ámbito judicial, por un dictamen del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el cual señaló los límites que tenía la U.R. en su empeño, por cuanto el legislador en ningún caso le autorizó expresamente el ejercicio del control sobre las instituciones universitarias privadas.-

Actualmente la U.R. desde los órganos en los que tiene representación con respaldo constitucional y legal trabaja por mantener el nivel de excelencia académica en la oferta educativa universitaria, actuando con seriedad y rigurosidad, ante un mercado educativo cada vez más amplio y complejo por el aumento de la competitividad y que por el momento es únicamente controlado por el MEC.-

De acuerdo al Decreto 308/85 el Ministerio es el órgano encargado de habilitar las instituciones, autorizar las carreras y de ejercer el contralor del sistema privado, pero

carece de la infraestructura administrativa necesaria para poner en práctica este último mandato. En el contexto de la norma regulatoria no se prevee la implementación de un órgano especializado con los recursos humanos y materiales para realizar esa tarea técnica. Por el momento las instituciones superiores privadas presentan anualmente al Ministerio un informe de actualización dando cuenta de todas sus actividades académicas, así como también una relación patrimonial, como única forma de relacionamiento.-

Para los actores involucrados en la formulación del Decreto 308, éste fue una primera etapa a cumplir, cuando no había normas regulatorias y ante una situación difícil provocada por la incorporación de nuevas instituciones al mercado en forma errática. Algunas pretendían anexar el título de Universidad o de Educación Superior a su nombre, sin ofrecer las debidas garantías. En ese sentido el Decreto satisfizo una necesidad importante y resolvió problemas urgentes, pero todos los entrevistados también concuerdan en que en los próximos años se profundizarán los acuerdos para acciones más amplias en relación a la política de educación terciaria.-

Se le han señalado diversos errores al Decreto 308 en el curso de su implementación, -algunos fueron corregidos por decretos posteriores-, aunque aún subsiste la regla de 1.800 horas/reloj en total para la enseñanza efectiva de los cursos de grado, cuando el Uruguay firmó un compromiso por un mínimo de 2.700 horas/reloj, común para todas las universidades del Mercosur. Nos referimos al Art. 2º del Protocolo de Asunción firmado el 11 de junio de 1997. En el mismo se fija también la dedicación horaria de las especializaciones. Estos temas deberán ser reconsiderados en el futuro.-

Desde el ámbito universitario se han planteado dudas sobre la conveniencia de las disposiciones del Decreto sobre universidades extranjeras que desean instalarse en el país; quienes hacen estos planteos consideran que podrían ser revisadas esas normas en consideración a la "universalización del conocimiento".-

Las orientaciones que emergieron en el Decreto 308 respecto al fenómeno de la instalación de universidades extranjeras, son básicamente correctas por lo menos en su formulación teórica, como se expuso en el Capítulo I. Pero el problema de la internacionalización del conocimiento no se puede reducir a la instalación de instituciones privadas extranjeras.-

En principio la idea de internacionalización hace referencia a que las universidades nacionales "autosostenidas" en la realidad del mundo académico actual y en correspondencia con los modos de desarrollo del conocimiento en esta fase de la historia de la humanidad, son imposibles. Por el contrario, la idea de internacionalización es una idea básica para el desarrollo de las universidades pero sobre la base del principio de complementariedad, sobre la base de proyectos hermanados entre universidades, en relación a lo cual un buen ejemplo a nivel regional es la asociación de universidades del "Grupo Montevideo". Este es simplemente un ejemplo de la potencialidad que tiene la internacionalización, cuando se desarrolla sobre el principio de complementariedad, uniendo distintos equipos, buscando las ventajas comparativas, pero sin que esto vaya en desmedro del desarrollo de los recursos físicos, intelectuales y profesionales locales (Jorge Landinelli: 2000).-

La introducción unilateral de sucursales de instituciones extranjeras es otro problema, que debe estar sujeto a formas de control para que la instalación de esas universidades no vaya en desmedro de los necesarios procesos de acumulación académica a nivel superior

nacional. Si esto ocurriera el Uruguay o cualquier otro país, pasaría a una situación de enorme desventaja, de empobrecimiento de su capital humano, cultural y científico.-

De acuerdo a estas precisiones, las fuertes disposiciones regulatorias que aparecen para este tipo de emprendimientos en el Decreto, son sensatas.-

En otro aspecto, dificultades operativas no han permitido una completa implementación del Decreto. La resistencia de las instituciones privadas al control estatal y la heterogeneidad de sus intereses han sido la fuente de una interpretación limitada que desvirtúa los objetivos generales del Decreto. Dos de las universidades habilitadas no presentan al Ministerio para su reconocimiento los cursos de diploma de especialización y maestrías, con argumentos de orden jurídico. En los hechos compiten con los cursos de postgrado, en un mercado cambiante, deprimido y a pesar de cumplir con los plazos establecidos en la reglamentación, de uno y dos años para la especializaciones y maestrías respectivamente, no asignan la carga horaria exigida en la región por los acuerdos del Mercosur.-

Las autoridades de las universidades privadas fueron consultadas en relación a su grado de aprobación del Decreto 308 y manifestaron unánimemente gran conformidad, en tanto lo consideran una herramienta útil que les ha permitido funcionar aceptablemente y afirmarse en sus objetivos inmediatos.-

Los temas relacionados con la educación son de primer orden, y con mayor razón en estos tiempos en que hay una conciencia incorporada en los dirigentes políticos y en la población en general en el sentido de encontrarnos en "la tercera ola" de la humanidad, según la famosa expresión de Alvin Toffler, donde el progreso de los pueblos depende del desarrollo científico y tecnológico. La mente humana sería capaz de crear riqueza para mejorar el standart de vida de las naciones.-

La grave inestabilidad por la que atraviesa el país desde hace varios años en relación a su posicionamiento en el sistema de comercio mundial, seguramente ha relegado la discusión amplia de un plan de educación terciaria, donde serían necesarias importantes inversiones. Sin embargo los cambios necesarios para el crecimiento educativo es una temática siempre renovada, de gran interés y que habrá de encararse en un futuro no muy lejano.-

De acuerdo a las condiciones actuales y a las opiniones recogidas en el curso del trabajo elaboramos una visión prospectiva con varias hipótesis de cómo serían los lineamientos generales de una política de educación terciaria más abarcativa.-

H.1) Como primera hipótesis de trabajo consideramos que el panorama de la educación pública cambiará en los próximos años por la transformación de las instituciones públicas terciarias en Institutos Universitarios. Los centros de formación docente dependientes de Enseñanza Secundaria y Enseñanza Primaria y de la Comisión Nacional de Educación Física, serán objeto de reformas curriculares e institucionales, y también respecto a su relación y al sistema de reválidas con las universidades. En cuanto a las escuelas militares ya han vivido transformaciones importantes para elevar la curricula.-

H.2) La segunda hipótesis se relaciona al conjunto de la educación superior. Allí probablemente las futuras regulaciones mantendrán un sistema dual, debido en primer lugar al alto grado de autonomía de la U.R., y el arraigo de las características adquiridas en sus 150 años de historia. La Universidad Mayor mantendrá el status actual, otorgado

por su Ley Orgánica, y el sistema superior terciario privado se regirá por las normas provenientes de una ley especial.-

El sector público terciario estaría conformado por la U.R. y por un sistema público de Institutos Universitarios docentes e Institutos Tecnológicos dependientes de ANEP.-

H.3) El status independiente de las instituciones privadas de un sistema dual al que nos referíamos en H.2), estará controlado por un organismo con autonomía técnica, aunque dependiente en última instancia del Ministerio de Educación. Ese órgano, integrado por especialistas en educación superior y fuera del control político, tendrá un rol preponderante en la toma de decisiones sobre el sistema privado.-

No es necesario insistir en el valor de la autonomía técnica para el buen desarrollo de la educación superior. Si la premura por la puesta en marcha del Decreto en circunstancias difíciles, no permitió estudiar el tema con la profundidad necesaria, en una segunda etapa de perfeccionamiento normativo las autoridades deberán poner en primer plano la consideración del tema.-

H.4) El crecimiento de la demanda por servicios educativos se explica por una mayor valoración social del conocimiento en las sociedades contemporáneas y no por su gratuidad exclusivamente, como lo ha afirmado un sector radical del liberalismo. La educación de nivel superior es gratuita en el Uruguay desde la segunda década del siglo XX y su masificación comienza recién a fines de los 60, acompañando un movimiento mundial que considera el conocimiento como una herramienta para alcanzar mejores niveles de vida y que hoy es una exigencia de la creciente tecnificación del trabajo. El problema entonces radica fundamentalmente en resolver como se va a dar una educación de nivel terciario a la mayor parte de los jóvenes para insertarse adecuadamente en el campo laboral.-

Las autoridades de ANEP y de UTU deberán elaborar una estrategia poniendo mayor énfasis en una enseñanza técnica calificada para encauzar la inserción en el mercado de trabajo de la mayoría de los jóvenes en plazos más breves, permitiendo a las universidades la dedicación exclusiva a una formación de alto nivel académico. Para lograr ese objetivo la enseñanza técnica deberá ser reelaborada, logrando una mayor colaboración entre las instituciones educativas y las empresas.-

Completando esta visión panorámica de la situación, recordaremos la función que cumple la U.R. en el sistema educativo nacional. La Universidad estatal seguirá cumpliendo un rol central en la educación superior en el país, en primer lugar por la importancia que tiene en magnitud. Tal como se desprende de la investigación cuantitativa del Capítulo II, la relación entre las cuatro universidades privadas sumadas, es de uno a nueve respecto a la U.R. (Universidades privadas: 7.542; U.R.:60.133. Año 1999). Luego, porque el 75% de la investigación del país se realiza en dependencias de la Universidad estatal.-

Desde diversos sectores, incluyendo la propia Universidad se le han dirigido críticas respecto a su dimensión actual, exponiendo las dificultades de manejo eficiente de un órgano que ha tenido ese volumen de crecimiento en los últimos años. Sin embargo, expondremos las razones por las que creemos no debería dividirse, sino mejorar su estructura institucional. En primer lugar, porque crear nuevas universidades en el interior del país, -un proyecto que tuvo sus defensores y del cual se hicieron estudios-

significaría un altísimo esfuerzo económico, muy difícil en las actuales circunstancias y en cualquier situación. Desde hace muchos años se está desarrollando el proyecto de la Regional de Salto con ingentes esfuerzos para el traslado de profesores para las diferentes cátedras de los cursos que allí se dictan.-

Una segunda posibilidad -que tuvo también sus defensores- sería dividir la Universidad en dos sectores por lo menos, uno de carreras tecnológicas y otro de humanísticas. La indole de los estudios correspondientes a cada sector genera diferentes racionalidades en los universitarios que ven el mundo a través de sus propios intereses y apoyen este tipo de soluciones. En el momento histórico que vivimos tienen más desarrollo a escala mundial las carreras tecnológicas, las cuales suelen recibir más ayuda internacional para programas de desarrollo, y también son privilegiadas por los gobiernos de los países, mientras que las humanísticas se consideran de menor prioridad. Esto termina por producir un desbalance peligroso en detrimento de un sector del conocimiento que presuntamente tiene menor incidencia en el desarrollo.-

La separación lisa y llana de determinadas áreas sería muy negativo del punto de vista del significado trascendente de lo que es una universidad. En la pasada década se entabló una discusión en el ámbito académico sobre la vigencia de las grandes instituciones universitarias caracterizadas por su amplia pluralidad gnoseológica, reflejo de otras polémicas similares en el ámbito latinoamericano y europeo. Recordemos que la actual legislación brasileña consagra el principio de la "Universidad especializada" de acuerdo a un planteo del sociólogo y antropólogo Darcy Ribeiro, lo cual está en contradicción con la tesis sostenida oficialmente por la U.R. y plasmada en el Decreto 308. En la República de Brasil coexisten diversas estructuras de educación terciaria, como ser: Universidades, Centros de Educación Superior, Institutos, Facultades, Escuelas Superiores, Escuelas técnicas y profesionales. Sobre este tema nos remitimos a lo expresado en el Capítulo I sobre el concepto de universidad.-

Hoy la U.R. comienza a recoger los frutos de lo que viene sembrando desde los dos periodos anteriores. Nos referimos a la estructura por áreas que ya estaba diseñada hace varios años, pero que recién en el 2000 por primera vez se le dió forma institucional con una ordenanza de organización (Jorge Ares Pons: 2000). A la misma se agregó una iniciativa del Rector Guarga para crear las unidades interdisciplinarias, unidades que agrupan a las mismas disciplinas de los distintos servicios en cada área.-

La Universidad de la República sufrió el problema de la feudalización de las facultades, producto de la Ley de 1908, que se fue tratando de corregir muy lentamente a partir de la reforma de la Ley Orgánica en el año 1958.-

El Dr. Ares Pons considera que esta última Ley Orgánica fue una Ley de transacción, porque trató de reforzar los órganos centrales, que prácticamente no tenían postestad en la ley anterior, con la creación del Consejo Directivo Central uniendo el órgano central a los servicios. Esta sería una fórmula de tránsito hacia una organización en que la Universidad se vuelva a concebir en la forma tradicional como un órgano en que las partes no funcionen como repúblicas independientes, como ha sido la realidad de las facultades. Situación que ha venido transformándose desde el comienzo de la etapa democrática, introduciendo cambios graduales. Paso a paso se lograron ordenanzas sectoriales (la Comisión Sectorial de Investigación Científica, la Comisión Sectorial de enseñanza), la creación de asistentes académicos, siempre venciendo grandes resistencias internas. La idea es crear un órgano de gobierno central donde se sustituya la estructura

de representación por servicio a la representación por grandes áreas del conocimiento. Actualmente el proceso se encuentra en su período de consolidación.-

La continuidad de una política central para el desarrollo del país como es el complejo entramado de la educación superior y terciaria, cada vez más relevante al elevarse la demanda social, debe basarse en las necesidades nacionales y en una tradición aceptada y respetada por la gente; por otra parte, en la observación de las mejores opciones que nos muestran con su ejemplo otros países, especialmente los de la región, con los que mantendremos en el futuro estrechos intercambios a nivel del conocimiento.-

Una política de educación terciaria deberá tener en cuenta estos dos elementos básicos para ser exitosa.-

NOTA

- 1) Acta del Consejo Directivo Central de la U.R. de fecha 13/5/95.- pag. 3.-
- 2) ARES PONS, Jorge.- Documento elaborado por la Comision MEC/U.R. de marzo de 1992.-
- 3) ARES PONS, Jorge.- Documento No. 1 sobre "Concepto de Universidad". Universidad de la Republica, 1991.
- 4) GROMPONE, Antonio. "Pedagogia universitaria". Departamento de Publicaciones. Universidad de la Republica. 1963.- pag. 17.-
- 5) ARES PONS, Jorge.- Documento sobre "Concepto de Educacion Superior en la tradicion nacional". Universidad de la Republica, 1991.-
- 6) ZUBILLAGA, Carlos.- Acta del Consejo Directivo Central de la Universidad de la Republica del 29/10/91.pag. 32.-
- 7) BROVETTO, Jorge.- Acta del Consejo Directivo Central de la Universidad de la Republica, del 29/10/91. pag. 49.-
- 8) Acta del Consejo Directivo Central (C.D.C.) de la Universidad de la Republica del 29/6/91.- pag. 60.-
- 9) MIERES, Pablo.- Entrevista febrero del 2000.-
- 10) LICHTENSZTEJN, SAMUEL.- Entrevista realizada el 18/12/99.
- 11) MIERES, Pablo.- Entrevista citada.-
- 12) Acta del Consejo Directivo Central de la U.R.del 16 de agosto de 1995.- pag. 40.-
- 13) Acta del Consejo Directivo Central de la U..R. del 22/8/95.- pag. 28.-
- 14) Acta de Consejo Directivo Central de la U.R. del 29/8/95.- pag. 93.-
- 15) ARES PONS, Jorge.- Acta del Consejo Directivo Central de la U.R. del 24/9/96.-
- 16) MIERES, Pablo.- Entrevista citada.-
- 17) CASSINELLI MUNOZ, Horacio.- Acta del Consejo Directivo Central de la U.R. del 29/8/95.- pag. 30
- 18) ARES PONS, Jorge.- Acta del Consejo Directivo Central de la U.R. del 24/9/1996.- pag. 5.-
- 19) LANDINELLI, Jorge.- Acta del Consejo Directivo Central de la U.R.

del 24/9/1996.- pag. 45.-

- 20) Acta del Consejo Directivo Central de la U.R. de fecha 24/9/1996.-
- 21) LICHTENZSTEJN, Samuel.- Entrevista citada.-
- 22) AGUILAR VILLANUEVA, Luis.- "La Implementacion de las politicas". Grupo Editorial.- Mexico, 1993.- pag. 42.-
- 23) ARES PONS, Jorge.- Segunda entrevista realizada el 27/12/00.
- 24) AROCENA, Jose.- Entrevista realizada en junio de 2000.-
- 25) BRITO, Mariano.- Entrevista realizada en junio de 2000.-
- 26) BRESCIANO, Miguel.- Entrevista realizada en julio de 2000.-
- 27) TISCORNIA, Jorge.- Entrevista realizada en enero de 2001.-
- 28) MARTINEZ LARRECHEA, Enrique.- Entrevista realizada el 9/6/00.-
- 29) LANDINELLI, Jorge.- Entrevista realizada 12/6/00.-
- 30) LANDINELLI, Jorge.- Entrevista citada.-
- 31) ARES PONS, Jorge. "El sistema terciario de ensenanza" en "La universidad de la republica en tiempos de cambios" 12 al 17 de mayo de 1997. Montevideo, Pag. 197.-
- 32) LICHEZSTEJN, Samuel.- Entrevista citada.-
- 33) LANDINELLI, Jorge. Entrevista citada.-

BIBLIOGRAFIA

- AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F.- "La Implementacion de Politicas" Grupo Editorial,- Mexico, 1993.-
- ARES PONS, Jorge.- Informe de la "Comision Consultiva convocada por el Ministerio de educacion y Cultura para recabar opiniones sobre regulacion de la educacion terciaria de caracter privado". Junio de 1995.-
- ARES PONS, Jorge.- Informe de la U.R. para la Comision MEC/U.R. convocada por el Ministerio de Educacion y Cultura el 2 de abril de 1990.-
- ARES PONS, Jorge.- Informe sobre el tema de las "areas disciplinarias no afines" del 20/12/95.-
- ARES PONS, Jorge.- Informe "Comentarios a los acuerdos ministeriales por los cuales se habilitan las instituciones O.R.T. y Escuela de Informatica". Setiembre de 1996.-
- ARES PONS, Jorge.- Informe " Consejo Consultivo de Ensenanza Terciaria Privada. Su actual relacionamiento con la U.R.". Febrero de 1997.-
- ARES PONS, Jorge, GALMES, Miguel, OTERO, Mario.- "Comentarios y fundamento de los votos de los suscritos en relacion con la solicitud de reconocimiento de la ASOCIACION URUGUAYA ORT". Julio de 1996.-
- ARES PONS, Jorge, GALMES, Miguel, OTERO, Mario.- Fundamentacion del voto negativo respecto a las Maestrias en: Derecho de la Empresa, Derecho y Tecnica Tributaria, Derecho Administrativo Economico propuestas por el Instituto de Estudios Empresariales de Montevideo.- Julio de 1996.-
- ARES PONS, Jorge.- Informe sobre "Grado y Postgrado. Reconocimiento de areas disciplinarias no afines en base solamente a postgrados".- Julio de 1996.-
- ARES PONS, Jorge.- Informe sobre "Ordenamiento de la ensenanza terciaria en el Uruguay".- Abril de 1997.-
- ARES PONS, Jorge.- "Aportes para una discusion sobre areas universitarias".- Setiembre de 1988.-
- ARES PONS, Jorge.- "150 anos de la Universidad de la Republica".- Setiembre de 1999.-
- BARBATO y otros. "Universidad: el debate tras la fachada". Editorial Fin de Siglo. Montevideo, 1994.-
- BROVETTO, Jorge.- "Formar para lo desconocido", Serie "Documentos de trabajo No. 5. Universidad de la Republica. 1994.-
- BENTANCUR, Nicolas.- "Reforma universitaria en Uruguay (1965-1996) La

- triple transicion". Documento de Trabajo No. 9. Instituto de Ciencia Politica. Universidad de la Republica. 1998.-
- BIASCO, Emilio.- "Aspectos Juridicos de la ensenanza superior en el Uruguay". Direccion General Juridica de la U.R. .- 27/12/89.-
 - COMISION SECTORIAL DE EDUCACION TERCIARIA.- Informe para ser presentado a la Asamblea General del Poder Legislativo, solicitado por resolucion del Consejo Directivo Central de la U.R. de fecha 24/9/96.
 - EDUCACION Y MERCOSUR.-Ministerio de Educacion y Cultura,- Direccion de Educacion.- Montevideo, 2000.-
 - ERRANDONEA, Alfredo.- "La Universidad en la encrucijada" . Ediciones Tierra Amiga.- Montevideo, 1998.-
 - INSTITUTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA FACULTAD DE DERECHO.- Opinion sobre el informe "Aspectos juridicos de la ensenanza superior en el Uruguay", del 16/5/95.-
 - LA EVALUACION UNIVERSITARIA EN AMERICA LATINA. Serie: Aportes a la Educacion Nacional. Ministerio de Educacion y Cultura, 1996.-
 - LANDINELLI, Jorge (coordinador) "Universidad: los desafios de la modernizacion". Universidad de la Republica. Instituto de Ciencia Politica. Montevideo, 1991.-
 - LA UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA EN UN TIEMPO DE CAMBIOS. Universidad de la Republica. Montevideo, mayo de 1997.-
 - LOPEZ FRANCO, Eloisa; FERNANDEZ OCHOA, Carmen; FLECHA, Consuelo; TORRES, Isabel (editoras). "La funcion social de la Universidad". (Jornadas "Universidad para los 90"). Narcea. Madrid, 1990.-
 - MERCOSUR EDUCATIVO.- Ministerio de Educacion y Cultura. Direccion de Educacion. Montevideo, 1997.-
 - MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTURA.- "Elementos para el diagnostico de la Educacion Terciaria en el Uruguay" Programa FAS/OPP/BID.- 1996.
 - NEAVE Guy y VAN VUGHT Frans. "Prometeo encadenado. Estado y educacion superior en Europa". Editorial Gedisa. Barcelona, 1994.-
 - PEREZ LINDO, Augusto.- "Universidad, politica y sociedad".- EUDEBA. Coleccion Temas. Buenos Aires, 1985.-

CUADROS

- 1) CUADRO 1.- Universidades y carreras reconocidas hasta 7/2/00.-
- 2) CUADRO 2.- (continuación).-
- 3) CUADRO 3.- Institutos universitarios y carreras reconocidos hasta 7/2/00
ANEXO CUADRO 3 – Carreras e Institutos Universitarios aprobados por el Consejo Consultivo durante el año 2.000.-
- 4) CUADRO 4- Universidad de la República.- Población estudiantil total por sector académico.-
- 5) CUADRO 5.- Universidad de la República.- Participación porcentual de estudiantes por servicio y por área universitaria.-
- 6) CUADRO 6 .- Universidad de la República.- Porcentaje de estudiantes según sector académico y sexo.-
- 7) CUADRO 7.- Alumnos matriculados en Universidad Católica del Uruguay. Año 1999.-
- 8) CUADRO 8.- Alumnos matriculados en Universidad ORT.- Año 1999.-
- 9) CUADRO 9.- Alumnos matriculados en Universidad de Montevideo. Año 1999.-
- 10) CUADRO 10.- Alumnos matriculados en Universidad de la Empresa.- 1999.-
- 11) CUADRO 11.- Carreras, y postgrados ofrecidos por las Universidades Privadas. Año 2001.-
- 12) CUADRO 12.- Alumnos matriculados en Instituto Universitario Autónomo del Sur. Año 1999.-
- 13) CUADRO 13.- Alumnos matriculados en Saint Catherine's College.- Año 1998.-
- 14) CUADRO 14.- Alumnos matriculados en el Instituto Universitario "Para la salud y el Desarrollo Florence Nigthingale".- Año 1999.-
- 15) CUADRO 15.- Alumnos matriculados en el Instituto Universitario "Centro Latinoamericano de Economía Humana". (CLAEH).- Año 2.000.-
- 16) CUADRO 16.- Estudiantes matriculados en los Institutos y Centros de Formación Docente en Montevideo y el interior.-
- 17) CUADRO 17.- Educación Terciaria Pública. Año 1999.-
Instituto Superior de Educación Física; Escuela Municipal de Arte Dramático; Centro

de Diseño industrial; Escuela Militar; Escuela Naval; Escuela Militar de Aeronautica.-

18) CUADRO 18.-Total de estudiantes de Universidades privadas e Institutos
Universitarios.-

19) CUADRO 19.- Institutos Terciarios Privados.-

20) CUADRO 20.- Educación Terciaria Pública.- Cursos Terciarios del Instituto
Tecnológico Profesional (UTU) . Año 2001.-
