

FUNDAMENTACIÓN DE LOS CONTENIDOS DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE EDUCACIÓN Terciaria Privada

SECCIÓN 1: CAPITULO I

Este Capítulo reproduce elementos presentes en los Considerandos y en el Capítulo I del Dec. 308/995, procurando afinar y aportar con mayor precisión los conceptos allí manejados, en particular intentando mostrar con la mayor claridad posible la diferencia sustancial existente, dentro del propio sector terciario, entre las universidades y las demás instituciones comprendidas en ese nivel. Busca rescatar el concepto de Universidad superando una visión muy actual, particularmente en el ámbito de la enseñanza privada, donde es común considerar que el papel "moderno" de las universidades es esencialmente el de una institución dedicada al dictado de carreras ágiles, cortas, determinadas por la demanda inmediata del mercado, con poco o ningún nexo con la producción del conocimiento y carentes de una sólida base científica. Es evidente que, más allá de confusiones, existe un interés muy directo en aplicar el término Universidad -por el prestigio que conlleva- a instituciones que no cumplen otra función que la de transmitir conocimientos e información de utilidad circunstancial, desprovistos de un basamento sustantivo.

La creación de conocimientos y la formación de recursos humanos del más alto nivel científico y profesional son atributos inherentes al concepto de Universidad. Pero también las universidades cumplen otros importantes cometidos sociales. Hoy, los propios organismos internacionales de crédito que hasta hace poco reclamaban de las universidades una cuasi total sumisión al mercado, reconocen su importancia como elementos capitales para el fortalecimiento de la identidad nacional, el afianzamiento de la democracia y el progreso social y económico.

En documentos internos del BID, por ejemplo en "Higher Education in Latin America: Myths, Realities, and How the IDB Can Help" (Claudio Moura de Castro y Daniel C. Levy, 1997), al intentar desarrollar una tipología de funciones propia del nivel terciario, se señala como objetivo universitario específico la formación de los cuadros más avanzados en los campos de la producción científica y académica, pero asimismo se reconoce, como algo propio de la condición universitaria, lo que se ha dado en llamar "nation building": un aporte fundamental a la construcción y a la consolidación de las identidades nacionales, algo inherente a la condición universitaria que el mercado nunca podrá aportar. Igualmente se acepta el papel integrador que compete a las universidades en el terreno del conocimiento, en cuanto a que su generación, transmisión, aplicación y crítica no cohabitan en su seno meramente agrupadas en forma mecánica, sino que constituyen (o por lo menos deberían constituir) facetas de un todo armónico que se empobrecería significativamente si alguna de ellas fuera excluida.

Por el bien de nuestro país no debe permitirse que institutos técnicos de diversa índole, que deben cumplir un papel específico e importante en el contexto de un sistema terciario de educación, utilicen indebidamente la denominación de Universidad, sorprendiendo la buena fe de la población y contribuyendo a generar una confusión de roles de consecuencias altamente negativas para el desarrollo nacional, como sucede en muchos otros países de América Latina, incluso de la región.

Más allá de la subversión semántica y conceptual que encierra esta apropiación indebida

de una denominación que tiene un contenido muy preciso, está la cuestión de si países en desarrollo como el nuestro, necesitan o no la existencia de instituciones donde se formen recursos humanos del más alto nivel o si -como algunos sostienen- basta con la formación de técnicos que, fundamentalmente, se dediquen a la aplicación o, a lo sumo, a la adaptación de tecnologías importadas.

La definición de Universidad y otras definiciones incorporadas al capítulo (incluyendo una definición de Enseñanza Superior que difiere de la habitual acepción anglosajona que identifica Enseñanza Superior con Enseñanza Terciaria) están tomadas en forma prácticamente literal del informe emitido en 1992 por la Comisión Mixta Universidad-Ministerio de Educación y Cultura. Esa Comisión estuvo integrada, por el Poder Ejecutivo, con los Dres. E. Vescovi, A. Del Campo y el Ing. Agr. J. M. Otegui; por la Universidad de la República la integraban el Ing. L. Abete, el Ing. Agr. A. Díaz y el Dr. J. Ares Pons. En lo que concretamente tiene que ver con las definiciones aludidas, cabe señalar que en su mayor parte fueron fruto del trabajo de una Sub-Comisión integrada por los Dres. J. Cajarville, H. Cassinelli y P. Achard, y por el Esc. V. Cremanti.

Del informe elaborado por la Comisión Consultiva que preparó las bases para el Dec. 308/995, se han tomado las referencias a la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) de UNESCO y a la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Universidades e Institutos Universitarios

Se ha creído conveniente recoger la distinción entre Universidad e Instituto Universitario que establece el Dec. 308/995. Este, a su vez, se ha inspirado en buena medida en la legislación argentina, tanto en la vigente hasta hace un par de años, como en la actual. Por ejemplo, en el Proyecto de Ley de Educación Superior elevado al Parlamento en mayo de 1994 por el Poder Ejecutivo de la República Argentina, en su Artículo 3^º se decía:

"Universidades: son instituciones de educación superior que tienen por función la formación de grado y posgrado, la investigación, la extensión y los servicios, pero a diferencia de los institutos universitarios, deben desarrollar su actividad en una variedad de áreas disciplinarias no afines, orgánicamente estructuradas en facultades, departamentos o unidades académicas equivalentes."

La figura del Instituto Universitario procura reconocer la existencia de instituciones que cumplen típicos cometidos universitarios, pero dentro de un área muy acotada del conocimiento, anticipando futuras polémicas respecto a si correspondería o no su reconocimiento como universidades. En otros países es frecuente encontrar institutos de esta naturaleza bajo la denominación de Universidades (Universidades de Ingeniería, Agrarias, etc.). Siendo la pluralidad disciplinaria una característica implícita en el concepto de Universidad, tal denominación resulta improcedente; no obstante parece razonable, cuando el nivel y las funciones de la institución lo justifiquen, el reconocimiento del carácter universitario de sus cometidos.

Vale la pena transcribir aquí el artículo 19 del proyecto aludido -y parte de sus

comentarios- donde se explicita aun más la distinción entre Universidades e Institutos Universitarios.

"ARTICULO 19. Las instituciones universitarias a que se refiere el artículo anterior, tendrán por finalidad la generación y comunicación de conocimientos del más alto nivel en un clima de libertad, justicia y solidaridad, ofreciendo una formación cultural interdisciplinaria dirigida a la integración del saber así como una capacitación científica y profesional específica para las distintas carreras que en ellas se cursen, para beneficio del hombre y de la sociedad a la que pertenecen. Las instituciones que responden a la denominación de "Universidad" deberán desarrollar su actividad en una variedad de áreas disciplinarias no afines, orgánicamente estructuradas en facultades, departamentos o unidades académicas equivalentes. Las instituciones que circunscriben su oferta académica a una sola área disciplinaria, se denominarán "Institutos Universitarios".

En los "Comentarios" al proyecto se explicitaba aun más el propósito de tal distinción:

"El art. 19 incluye dos definiciones importantes. Una, sobre la finalidad de las instituciones universitarias. Y otra, sobre la distinción entre universidad e instituto universitario. Sobre lo primero, la norma recepta la idea de que la finalidad esencial de tales instituciones consiste en la creación de nuevos conocimientos (investigación) y su comunicación (a través de la docencia y la extensión). Y señala, además, que con ello se trata de ofrecer "una formación" cultural interdisciplinaria que apunte a la integración del saber y "una capacitación" científica y profesional específica (en ese orden). Esta forma de expresar la finalidad de la institución universitaria -sobre cuya importancia insistiera el Consejo Nacional de Educación Superior- recoge una idea y una aspiración que es frecuente encontrar en las mejores universidades y que ha sobrevivido con éxito al paso del tiempo. La otra definición importante que el proyecto propone se relaciona con la distinción entre "universidad" e "instituto universitario". Ambos son instituciones universitarias (cfr. art. 3), y por lo tanto, son unidades de prestación del servicio educativo de nivel superior donde no sólo se transmite el saber adquirido sino que además se investiga y se crea (en esto se diferencian de las instituciones de formación superior no universitarias, cuyo objetivo fundamental es lo primero). Pero mientras las instituciones que responden a la denominación de "universidad" deben desarrollar su actividad en una variedad de áreas disciplinarias no afines (como la misma expresión *universitas* lo sugiere), los "institutos universitarios" circunscriben su oferta académica a un área disciplinaria única. Con esta distinción -que la mayoría de las universidades ha encontrado razonable- se apunta a jerarquizar la idea de universidad y se ofrece un encuadre institucional adecuado a establecimientos que tienen por objetivo la docencia de nivel superior y la investigación, pero que por distintos motivos limitan su accionar a una sola área del saber. El concepto de "área disciplinaria", aunque no tiene límites precisos, es más amplio que el de disciplina y por cierto que el de carrera."

Ordenamiento universitario por áreas y requisitos para la habilitación como "Universidad" o "Instituto Universitario".

La organización de la oferta educativa de las universidades por áreas o sectores, agrupando a las clásicas facultades profesionales, o a los institutos universitarios, en función de

ciertas afinidades, es un procedimiento bastante generalizado. Contribuye a evitar dispersiones innecesarias y a lograr aproximaciones fructíferas entre disciplinas o campos profesionales con fundamentos u objetivos cercanos.

A su vez es de recibo que se exija la coexistencia de cierto número de áreas en una misma institución, cumpliendo todas ellas los clásicos cometidos en materia de enseñanza, investigación y difusión del conocimiento, características del nivel universitario, de modo que se conforme un amplio espectro gnoseológico armónicamente estructurado, que asegure una adecuada complementación entre las distintas áreas, en particular garantizando un mínimo equilibrio entre los aspectos científicos y humanísticos de las formaciones ofrecidas.

La disparidad de fundamentos y de objetivos de las distintas ofertas universitarias, justifica la heterogeneidad o aparente falta de racionalidad de los agrupamientos usuales, que, en forma pragmática, se organizan a veces por áreas del conocimiento o campos afines de actividad profesional, v.g., ciencias básicas, ciencias sociales, ciencias de la salud, ciencias agrarias, etc.

De hecho ambos criterios se entremezclan, pues a campos afines de aplicación corresponden, lógicamente, áreas de formación científica básica por lo menos parcialmente compartidas. Pensemos que, en todos los casos, la magnitud de esa coincidencia debe ser un indicador importante a tener en cuenta a la hora de establecer las posibles afinidades.

Las disciplinas troncales de cada formación y su grado de aproximación epistemológica y metodológica, deberán tener un peso fundamental para el agrupamiento por áreas, particularmente en las orientaciones de carácter predominantemente académico.

De todas maneras, como se trata de agrupar la oferta educativa tanto en las disciplinas científicas de base como en las aplicaciones concretas que configuran las tradicionales carreras profesionales, resulta imposible exigir homogeneidad de criterios; por lo tanto, siempre existirá un amplio margen de arbitrariedad en la categorización, aumentado por el hecho de la aparición de un número cada vez mayor de interfases e interdisciplinidades.

Habitualmente la organización por áreas, en las universidades que han optado por esta forma de ordenamiento, no va más allá de cuatro a seis u ocho unidades, consideradas "no afines". Se entiende que esta "no afinidad" simplemente responde al hecho de que, desde el punto de vista que se adopte, la afinidad existente entre las áreas deberá ser comparativamente inferior a la existente entre las carreras o disciplinas contenidas dentro de cada una de ellas.

Para el reconocimiento del carácter universitario, se sugiere la exigencia de una oferta educativa que incluya, por ejemplo, un mínimo de tres áreas, de modo de disminuir la posibilidad - creciente al crecer el número total de áreas - de que la oferta global resulte extremadamente sesgada hacia un campo determinado.

La amplitud gnoseológica, la pluralidad de áreas del conocimiento, que responde a la necesidad -implícita en el concepto de Universidad- de buscar permanentemente la integración de distintas perspectivas, es hoy más necesaria que nunca frente a la extrema especialización que multiplica las visiones parciales de la realidad.

La compenetración y la discusión en común entre estudiantes, docentes e investigadores de áreas dispares, es una de las experiencias más ricas y necesarias en el seno de una institución merecedora del nombre de Universidad, en la búsqueda de visiones y definiciones críticas comunes.

En la actualidad resulta cada vez más frecuente escuchar críticas acerbas tanto a la extrema especialización curricular como al aislamiento de la investigación del ámbito de las

carreras de grado. Un autor como Leland Miles decía, en 1989 ("Renacimiento y Academia: el carácter evasivo del ideal de Leonardo da Vinci", en Universitas 2000, volumen 13, n.º 3-4):

"En nuestro sistema actual de educación superior se le permite a un estudiante de filosofía ignorar la tecnología. Al estudiante de ciencia e ingeniería se le permite ignorar la filosofía. El resultado de ello es que ambos tipos de graduados universitarios son analfabetos culturales (...)"

Frank H. T. Rhodes, Presidente de la Universidad de CORNELL, en una exposición en la Universidad de ILLINOIS, en 1990 ("The New American University"), criticaba aquellas universidades donde se ha descuidado tanto el balance que debe existir entre docencia, investigación y servicio, como la necesaria vinculación interdisciplinaria, y se han concentrado los esfuerzos en departamentos dedicados a investigar en parcelas cada vez más estrechas del conocimiento.

En el anteproyecto de Ley se propone el reconocimiento de seis grandes áreas, a través de una Disposición Transitoria (Art. 44), que deja abierta la posibilidad de una revisión por la vía de futuras ordenanzas. Es importante destacar que la sistematización propuesta es casi coincidente con la recogida en el Protocolo de Asunción (27-28.10.1994) del Mercosur:

- a) Tecnologías
- b) Ciencias de la Salud
- c) Ciencias Agropecuarias
- d) Ciencias Humanas y Sociales
- e) Ciencias Exactas.

En el anteproyecto se ha considerado conveniente subdividir en dos el literal d) haciendo algo más laxa la clasificación, pero respetando en general una sistematización que tiende a armonizar los criterios educacionales aplicados en la región.

El anteproyecto exige, en su Art. 43, el dictado de un mínimo de cuatro carreras de grado -distribuidas en no menos de tres áreas- como condición para el reconocimiento del carácter de Universidad. Para el Instituto Universitario se exigen dos carreras de grado, como mínimo. La exigencia en cuanto al número de carreras resulta extremadamente moderada si se la compara con lo dispuesto en otras legislaciones. La actual legislación española, por ejemplo, exige para el reconocimiento del carácter de Universidad, una oferta educativa conducente "(...) como mínimo, a la obtención de ocho títulos de carácter oficial (...)", de los cuales por lo menos tres correspondan a carreras de larga duración y por lo menos uno a enseñanza en el campo de las "Ciencias Experimentales o estudios técnicos" (Real Decreto N.º 557/1991)

En consideración a las actuales características de nuestro medio, con un incipiente desarrollo de un nivel terciario diversificado, se ha optado por una normativa mucho menos severa, sin perjuicio de entender que en el futuro ésta deberá ser revisada y probablemente reformulada en términos más estrictos.

Grado y posgrado

En la Disposición Transitoria del Art. 45 se establece la posibilidad de habilitar excepcionalmente Institutos Universitarios cuya oferta inicial abarque solamente posgrados. Un reconocimiento de esta índole contradice la tendencia universal a considerar el dictado de carreras de grado como la base fundamental de la enseñanza universitaria, reputándose asimismo como extremadamente nociva la separación de los posgrados de las respectivas formaciones de grado. No obstante, las características especiales de nuestro medio, con un desarrollo aún escaso de los posgrados universitarios, han motivado que se incluyera transitoriamente una disposición de este tipo, aunque sumamente acotada y sujeta a una imprescindible revisión a corto plazo.

Como se dijo más arriba, las tendencias actuales coinciden en considerar que la separación de la investigación (y por lo tanto de los posgrados) de las formaciones curriculares de grado, resulta altamente negativa. Las experiencias que en ese sentido, en la década del '60 se iniciaron en Europa como respuesta a una mayor demanda por la educación superior, fracasaron estrepitosamente. Con referencia a este fenómeno de separación de la investigación de las carreras de grado, vale la pena recomendar la lectura de un interesante documento de la Organisation de Cooperation et Développement Economiques (OCDE, París, 1981): "L'avenir de la recherche universitaire", donde se hace expresa referencia a los riesgos que tal separación conlleva.

El informe de la Comisión Consultiva que sentó las bases para la redacción del Dec. 308/995 señalaba expresamente: *"El dictado de maestrías y doctorados presupone el dictado de las correspondientes licenciaturas por parte de las instituciones involucradas."* Esta recomendación no fue recogida en el decreto, a pesar de la profusa información que la avalaba.

Particularmente ejemplificante ha sido la experiencia de América Latina, donde las nefastas consecuencias de separar grado y posgrado, en algún modo como paliativo al crecimiento de la demanda por estudios universitarios, acentuaron el progresivo deterioro de los grados, decayendo el nivel de las formaciones curriculares y la calidad de sus docentes.

Pablo Latapí, importante experto mexicano en la materia, decía al respecto, en 1980 (Latapí, Pablo. "Programa conjunto de investigación en educación superior". UNESCO- Asoc. Internacional de Universidades, México):

"En muchas instituciones los estudios de postgrado han surgido con el fin de suplir las deficiencias de la licenciatura; con frecuencia brotan programas de maestría de manera prematura, sin que la institución cuente ni con los profesores-investigadores ni con la infraestructura y equipo necesarios."

Y al referirse a los componentes que debe tener un buen programa de posgrado, señalaba:

"Curiosamente, el primero de estos requisitos es la existencia de una licenciatura de buen nivel en esa área del conocimiento."

Más adelante:

"(...) concentrar los mejores profesores y urgir mayores exigencias académicas en la licenciatura antes de abrir un programa de maestría. Cuando la licenciatura alcance un buen nivel, cuando se haya consolidado su núcleo de profesores de tiempo completo, cuando se genere en los estudiantes la afición por el trabajo académico riguroso y la investigación, entonces será el tiempo maduro para iniciar una maestría que beneficiará también a la licenciatura."

Importantes organismos de acreditación de nivel terciario coinciden con esta visión del problema, hasta el extremo de que una institución como la "Accrediting Commision of the Association of Independent Colleges and Schools", con sede en Washington, considera imprescindible para la realización de actividades de posgrado, aun en un "Senior College", la existencia de las formaciones curriculares previas, cuidando que el desarrollo de aquellas no afecte la calidad de los grados respectivos. Por otra parte, no acepta acreditar instituciones que pretendan dictar programas de posgrado sin cubrir las formaciones de grado correspondientes.

La exigencia del propio Dec. 308/995 en cuanto al carácter de la enseñanza universitaria: *"(...) rigor científico y profundidad epistemológica, así como (...) apertura a las distintas corrientes de pensamiento y fuentes culturales (y) procure una amplia formación de sus estudiantes que los capacite para la comprensión crítica y creativa (...)"*, no parece que pueda satisfacerse brindando solamente formaciones de carácter complementario a las de grado, ya se trate de simples especializaciones o posgrados stricto sensu (maestrías y doctorados).

Por todas estas razones de fondo, pero también por otras de interés práctico en cuanto a continuidad, coherencia y mínima estabilidad de los planteles de docencia e investigación que debe existir en una institución que pretenda ser reconocida como universidad, es inconveniente que existan ofertas de posgrado (maestrías, doctorados) sin el sustrato lógico de una carrera de grado cursada en la propia institución. Ella debería constituir la principal fuente de insumos -en materia de estudiantes, docentes e investigadores- para el logro de una culminación natural en formaciones de cuarto nivel.

En consecuencia, la Disposición Transitoria del Art. 45 debe considerarse como algo de carácter estrictamente coyuntural y de muy limitada aplicación. A corto o a lo sumo a mediano plazo, deberá restablecerse el vínculo que obligatoriamente debe existir entre grado y posgrado.

Público y Privado

El Uruguay constituye un caso único en materia de políticas educacionales. Desde el origen del propio Estado se priorizaron determinados principios que consagraban la responsabilidad estatal sobre todos los niveles de la educación. Carácter público, laicidad, gratuidad y autonomía fueron objetivos que se plasmaron con el correr de los años, a través de una profusa legislación y de los propios textos constitucionales.

Por otra parte, la existencia de una única institución -la Universidad de la República- a cargo, desde su nacimiento, de los tres niveles de la educación pública y con la potestad de controlar el funcionamiento de las instituciones privadas, constituyó también una característica propia de nuestro país, que se fue modificando con el desglose sucesivo de la enseñanza primaria primero (1877) y la secundaria luego (1935), pero siempre reservando para el Estado, a través de

la Universidad de la República, la supervisión y el contralor del sector privado.

La reciente aparición de instituciones privadas de nivel terciario -circunstancia que no se había producido en más de cien años- obliga sin duda a legislar en la materia, actualizando normativas y considerando situaciones no previstas. No parece prudente, sin embargo, ignorar el trasfondo histórico sobre el que se apoya nuestra realidad educacional e innovar -como se ha hecho en otros países de la región sometidos a ciertas presiones externas- mezclando lo público con lo privado en contextos jurídicos que, en el fondo, lo que procuran es menoscabar el necesario rol que el Estado debe desempeñar en materia educacional. Al respecto vale la pena citar la opinión de J. P. Farrell, importante experto internacional en la materia:

"La política educacional es un medio por el cual los estados controlan y regulan el suministro de oportunidades de aprender en forma organizada; principalmente para los jóvenes y crecientemente para los adultos. Es un instrumento propio del arte de gobernar (statecraft)."

(Farrell, Joseph P., (1995), **"Educational Cooperation in the Americas: a Review"**, en: "Equity and Competitiveness in the Americas: an Inter American Dialogue Project", Vol I: Key Issues, OEA, Washington, DC.).

Esto lo decía Farrell al criticar la injerencia creciente de algunos organismos internacionales en las políticas educacionales de los países en desarrollo.

Es deseable, sin duda, que se procure la creación de un sistema público de enseñanza terciaria que incluya a la Universidad de la República como necesario protagonista histórico, estableciéndose una coordinación y una coherencia hoy inexistentes. De igual modo, es deseable que se consolide una coordinación real, y no puramente formal, entre los tres niveles de la educación y que, de alguna manera, las instituciones privadas a las que el Estado reconozca solvencia y pertinencia, se incorporen a un sistema global que permita el mejor aprovechamiento de los recursos educacionales disponibles en el país.

Pero, repetimos, debe insistirse en la búsqueda de soluciones autóctonas que aborden la circunstancia presente desde una perspectiva histórica respetuosa de lo ya transitado en más de 150 años de gestión educacional pública.

Por otra parte, cabe preguntarse en qué medida englobar al sector público y al sector privado en un marco jurídico común puede responder a la existencia de rasgos esenciales compartidos, en cuanto a fines, modalidades de gestión, pertinencia social, etc. Conocidos expertos norteamericanos especialistas en el estudio del papel de la educación privada en América Latina, como David Levy, han señalado en diversos trabajos (cfr., por ejemplo, Levy, David, **"¿En qué medida tienen éxito las universidades privadas de Latinoamérica?**", Universitas 2000, vol. 13 n.º 2, 1989) las grandes diferencias existentes entre los objetivos propios de las instituciones universitarias públicas y las privadas. En el trabajo mencionado Levy sistematiza históricamente el desarrollo del sector universitario privado en América Latina, señalando que este ha respondido a intereses específicos de determinados grupos sociales (primero la Iglesia Católica, reaccionando ante la laicidad de la enseñanza pública; luego las élites "laicas", buscando proteger los

privilegios de los sectores más conservadores de la sociedad; por fin, aparición de instituciones laicas "no elitescas", dirigidas a la producción de una mano de obra estrechamente ligada al mercado y a contrarrestar la politización hacia la izquierda de los sectores juveniles). El éxito de estas instituciones, dice Levy, se mide en función de objetivos específicos que, en general, poco tienen que ver con el interés de la sociedad en su conjunto, el que, por el contrario, se supone es el objetivo fundamental de la educación pública.

Por todas estas razones se reputa conveniente el mantenimiento de marcos jurídicos separados para la regulación de la enseñanza terciaria pública y la privada, sin perjuicio de reconocer la necesidad de estudiar mecanismos generales de coordinación que, a partir de una visión global del sector, contribuyan a racionalizar su funcionamiento.

SECCIÓN 2: CAPITULO I

Establece las condiciones que deberán cumplirse cuando una institución desee recabar el aval del Estado en cuanto a la calidad y pertinencia de su oferta educativa. No interfiere con la libertad de enseñanza establecida en la Constitución de la República pero sí limita el empleo de una terminología que puede ser usada -y en América Latina sobran ejemplos de ello- para sorprender la buena fe de la población. Esa limitación amplía ligeramente la ya establecida en el Art. 380 de la ley 16736 del 5.1.986 y la que el propio Poder Ejecutivo ha propuesto en el proyecto de ley elevado al Parlamento el 22.8.996, referido al uso del término "facultad". No se innova, pues, en la materia.

Debe recordarse que el Uruguay es, probablemente, el único país que, para permitir el funcionamiento de las instituciones de enseñanza terciaria, no exige su habilitación previa por el Estado.

En lo que se refiere a plazos, etc., la mayor parte de las legislaciones consultadas suele ser bastante más exigente que el presente anteproyecto.

Siendo importante disponer de un conocimiento cabal de la oferta educativa total existente en el país, el Art. 16 del anteproyecto establece que a efectos informativos y de verificación del cumplimiento de los preceptos constitucionales vigentes (Art. 68 y Art. 71 de la Constitución de la República), las instituciones no universitarias que no soliciten el reconocimiento del Estado, deberán, sin embargo, inscribirse en un Registro que llevará el Consejo de Educación Terciaria Privada. Esta obligación no colide en modo alguno con la libertad de enseñanza consagrada en el mismo Art. 68 de la Constitución, mencionado anteriormente.

Respecto a las instituciones extranjeras y a los efectos de evitar equívocos que ya se han planteado debido al hecho de que el Dec. 308/995 no incluye ninguna normativa específicamente referida a ellas, se ha creído conveniente introducir el Art. 17, donde explícitamente se señala que para su funcionamiento en el país deberán dar cumplimiento a todos los requisitos establecidos en el presente anteproyecto.

SECCIÓN 2: CAPÍTULO II

Este capítulo prácticamente reproduce el Capítulo IV del Dec. 308/995 que, en buena medida, incluía especificaciones habitualmente manejadas en otras legislaciones latinoamericanas

(vg. Argentina, Costa Rica, etc.). Incorpora algunos elementos nuevos tendientes a racionalizar los plazos de presentación y puesta en marcha, a dar mayores garantías académicas (por ejemplo, declaración jurada de los docentes) y, a su vez, asegurar a docentes y estudiantes la existencia de un marco normativo conocido previamente.

Los requisitos sobre personal docente, incluidos en el Capítulo IV del decreto, se transfieren a otro capítulo del anteproyecto (Sección 2: Capítulo IV) especialmente reservado al personal académico de las instituciones.

SECCION 2: CAPITULO III

Reproduce sobre todo los Arts. 9 y 10 del Dec. 308/995, el que, a su vez, recoge elementos usualmente incluidos en otras legislaciones de la región. Se refuerza la necesaria condición de autonomía e independencia propia de las universidades, aunque se incorpora la posibilidad de que las personas -físicas o jurídicas- que hayan patrocinado la creación de una nueva institución universitaria, conserven cierto grado de vinculación permanente con ella.

Se mantienen las figuras de la asociación civil o la fundación como marco jurídico para las instituciones universitarias, por no existir actualmente otras que se adecuen mejor a las características propias de una universidad. Sin embargo no resulta muy claro hasta que punto esas figuras jurídicas son realmente compatibles con los requisitos que el propio anteproyecto establece en materia de autonomía institucional y académica, participación de los órdenes en los órganos de dirección e independencia de otras personas físicas o jurídicas, incluyendo aquellas que gestionaran inicialmente la fundación de la nueva institución universitaria.

Parecería conveniente que en la propia ley se incluyera la definición de una nueva figura jurídica, expresamente pensada para contemplar el caso de las instituciones universitarias privadas y que incluso definiera con claridad los vínculos que razonablemente podría aceptarse que se mantuvieran entre la nueva institución y quienes promovieron su creación. Cabe mencionar, a título de referencia, que en algunas legislaciones americanas vigentes, la persona jurídica patrocinante se disuelve automáticamente al concederse la habilitación solicitada.

SECCION 2: CAPITULO IV

Los requisitos de los arts. 13 (personal docente) y 10 (cargos de dirección) del Dec. 308/995 se amplían o se precisan con mayor detalle, incluyendo exigencias que son comunes en la legislación del caso, buscando asegurar imprescindibles garantías de

idoneidad, en especial en lo referente a las instituciones universitarias. En particular se atiende al personal asignado a los posgrados, recogiendo recomendaciones que son de uso universal, teniendo en cuenta, por ejemplo, experiencias y normativas latinoamericanas (vg. Mexico), españolas y vernáculas (PEDECIBA).

SECCION 2: CAPITULO V

Se busca ampliar el respaldo patrimonial y financiero de las instituciones, dando un mayor desarrollo al Art. 11, inc. 12, del Dec. 308/995, siguiendo lineamientos usuales en otras legislaciones que, en general, imponen exigencias patrimoniales mucho más pesadas que las que aquí se incluyen (la legislación argentina, por ejemplo, exigía un patrimonio de U\$S 1.000.000 y U\$S 300.000 para las universidades y los institutos universitarios, respectivamente). Asimismo se procura respaldar el compromiso asumido por las instituciones frente a sus estudiantes, mediante el establecimiento de mecanismos de garantía, como los habitualmente contemplados por la legislación internacional.

Se incluye específicamente un artículo previendo el caso de disolución, no contemplado en el Dec. 308/995.

SECCION 2: CAPITULO VI

Corresponde al capítulo V del Dec. 308/995. Lo perfecciona buscando dar mayor precisión a los conceptos de título y grado universitario. Incorpora el criterio de distinción entre posgrado lato sensu y stricto sensu, contenido en la legislación brasileña y especialmente mencionado en el Protocolo de Asunción del Mercosur (27-28.10.1994). Se establecen umbrales mínimos de duración para los distintos grados (particularmente en el caso de las licenciaturas y las especializaciones), compatibles con las exigencias de dicho protocolo, por considerar razonable adherir a una normativa que ya tiene vigencia regional.

SECCION 2: CAPITULO VII

Sustituye al capítulo VI del Dec. 308/995, reemplazando al órgano allí establecido, de muy limitadas potestades dado su carácter meramente consultivo y su supeditación al MEC, por un órgano desconcentrado de la Universidad de la República (Consejo de Educación Terciaria Privada) cuyos pronunciamientos adquieren carácter obligatorio y vinculante. De este modo se busca establecer cierto paralelismo con la gestión de los consejos desconcentrados de Primaria y Secundaria, que funcionan en la órbita del CODICEN y bajo cuya jurisdicción cae todo lo concerniente a la enseñanza privada de los niveles respectivos.

Se procura hallar una solución razonablemente aceptable tanto para quienes

sostienen que por mandato constitucional y legal corresponde a la Universidad de la República el contralor y la supervisión de las instituciones privadas de educación superior, como para aquellos que postulan la creación de un órgano absolutamente independiente de aquella, sometido en última instancia a lo que disponga el Poder Ejecutivo; situación esta última que solamente pudo concretarse en el país a partir del decreto-ley 15.661 aprobado por el gobierno de facto en octubre de 1984, después de 150 años de vigencia de un régimen que adjudicaba a la Universidad de la República la tarea de controlar a las instituciones privadas de enseñanza.

Vale la pena transcribir lo que el Dr. Justino Jiménez de Aréchaga en un artículo publicado en junio de 1961 en "La Mañana" -en ocasión de plantearse la fundación de una universidad católica- manifestaba respecto al problema del control:

"La solución general de atribuir al Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social ese control, carece de todo fundamento, ya que el Ministerio es un ente absolutamente político."

En el Consejo de Enseñanza Terciaria Privada estarán representadas formal y permanentemente aquellas instituciones más directamente ligadas al nivel terciario de la enseñanza, sin perjuicio de resaltarse la conveniencia de que puedan participar otros organismos oficiales o diferentes actores sociales, cuyo aporte se considere útil para la mejor gestión del órgano.