

LA ENSEÑANZA TERCARIA PRIVADA EN EL URUGUAY

LEGISLACION VIGENTE

Dr.Jorge Ares Pons,

abril de 2012

El tema de la educación terciaria privada constituye, en realidad, sólo una parte - no por eso menos importante- de un asunto de mucha mayor trascendencia, que se refiere a la organización de un subsistema de educación terciaria pública y privada, integrado en el marco de un sistema nacional.

En 1995 el Poder Ejecutivo preocupado por la inminente proliferación de instituciones privadas, convoca a una Comisión Consultiva con el cometido de sugerir lineamientos para un "**ordenamiento del sector terciario privado**". En dicha comisión participaron el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y la Universidad de la República en igualdad de condiciones con representantes de las instituciones privadas. No obstante el rechazo que produjo en la Universidad la composición de la Comisión y la forma inconsulta de su convocatoria, el Consejo Directivo Central (CDC) aceptó participar de la misma.

La Comisión estableció una agenda tentativa abarcando los siguientes puntos:

- 1) Concepto: Universidad, Educación Terciaria, Educación Superior.
- 2) Tipología: de instituciones privadas de nivel terciario.
- 3) Requisitos: para solicitar el reconocimiento oficial de instituciones privadas y de sus carreras.
- 4) Ambito: encargado de supervisar el funcionamiento de las instituciones educativas privadas del nivel terciario.

La Universidad contribuyó al trabajo de la comisión con insumos sustanciales, no obstante las reservas que le merecía su integración. Asimismo aportó antecedentes comparados de otros países. Prácticamente todos los aportes universitarios fueron recogidos por la comisión, en un informe inicial que abarcó los tres primeros puntos de la agenda.

Fue fundamental, para que el representante de la Universidad pudiera actuar con solvencia, contar con los materiales que en 1990 habían sido discutidos en el CDC, referentes a:

"Concepto de Universidad", "Concepto de Educación Superior en la Tradición Nacional", "Instituciones Privadas de Educación Superior" y "Expedición de Títulos".

Estos materiales ,que fueron aprobados mediante resoluciones expresas del CDC (hoy plenamente vigentes), aportaron definiciones doctrinarias y jurídicas de primera magnitud, nunca antes asumidas explícitamente por la Universidad de la República. Ya en 1992 una Comisión Mixta Universidad de la República - MEC había recogido buena parte de aquellas definiciones, consolidando un cuerpo doctrinario importante, con el objeto de servir de base para la elaboración posterior de una normativa regulatoria del sector privado de la enseñanza terciaria, normativa que nunca vió la luz.

Cuando la comisión iba a comenzar el tratamiento del punto 4) de la agenda, el Ministro (Cr.Samuel Lichtenstejn) le hizo saber que dada su fuerte connotación política, iba a ser considerado directamente por el Poder Ejecutivo, dando por concluida la tarea de la comisión. El 11 de agosto de 1995 el Poder Ejecutivo dictó el Dec. 308/995, estructurado sobre la base del trabajo de la Comisión Consultiva, pero sin recabar la opinión oficial de la Universidad y conteniendo disposiciones

sobre las que ésta tenía puntos de vista reconocidamente opuestos. En virtud de las sustanciales discrepancias no sólo con el texto sino con la filosofía del decreto mencionado, la Universidad impugnó su validez. La impugnación fue desestimada por el Poder Ejecutivo, así como la Acción de Nulidad entablada ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

La Comisión Consultiva no pretendía ir más allá de una descripción de temas que entendía imprescindible identificar, para luego encomendar a un comité de expertos la profundización de su estudio y el diseño de un anteproyecto adecuadamente articulado. En un país donde prácticamente los conceptos de terciario, superior y universitario se identificaron con la Universidad de la República durante ciento cincuenta años, era necesario ese trabajo previo, fundamentalmente de análisis comparativo de legislaciones, con el apoyo de especialistas en los distintos aspectos que debía abarcar la legislación proyectada. Eso no se hizo y hasta el día de hoy se pagan las consecuencias de tener que aplicar una normativa insuficiente.

A pesar de los reparos sustantivos que le merecía todo el mecanismo y los trámites contenidos en el Dec. 308/995, la Universidad resolvió asumir su derecho a proponer candidatos para integrar el Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada (CCETP) creado por dicho decreto. El Poder Ejecutivo designó presidente de dicho Consejo al Dr. Jorge Ares Pons, propuesto por la Universidad de la República. Sin perjuicio de la importancia de los diversos asuntos tratados, resultó crítico el relativo a la definición de las "*áreas no afines del conocimiento*", que menciona dicho decreto. Su importancia radicaba en que el número de ellas resultaba determinante para acceder a la condición de Universidad. Llegaron a sugerirse hasta once áreas. La opinión de los miembros propuestos por la Universidad fue restrictiva en cuanto al número y calidad de las áreas disciplinarias no afines. El Consejo resolvió que la Administración no debía considerarse como

parte integrante de las Ciencias Sociales, sino como un área independiente.

Diversas discrepancias de fondo, en particular sobre el tema de las áreas, precipitaron la renuncia del Dr. Ares Pons a la presidencia del órgano. En el texto de su renuncia manifestaba su convicción de que la adopción, por el simple peso de mayorías circunstanciales, de resoluciones que no resistían el menor análisis crítico, estaba comprometiendo seriamente el futuro de la enseñanza terciaria privada de nuestro país. (¹)

No obstante lo crítico de la situación planteada, los miembros propuestos por la Universidad continuaron integrando el Consejo Consultivo. Poco tiempo después el Ministro procede a habilitar dos instituciones privadas (“ORT Uruguay” y “Escuela de Informática”), prácticamente pasando por alto la opinión del Consejo Consultivo e introduciendo trámites no previstos en el propio Dec. 308/995. Como consecuencia de esta actitud, en octubre de 1996 los integrantes sugeridos por la Universidad de la República, renuncian a sus cargos en el Consejo Consultivo. El Consejo continúa funcionando sin su presencia. No obstante, la Universidad continuó cumpliendo el mandato del decreto, que dispone que sea preceptiva la consulta a la Universidad de la República cuando una institución privada solicita se le reconozca carácter universitario.

Producido un cambio de autoridades en el MEC, el CDC resuelve reintegrarse al CCETP, y en marzo de 1999, levantado el receso de este órgano, participan

¹ Todas las referencias que se mencionan se apoyan en documentos oficiales y de público acceso. En el caso de la renuncia mencionada, la gravedad de la situación se visualiza en la Resolución del CDC de la UDELAR, de la última sesión del ejercicio 1995 (01.01.1996): “**Atento a la posición que la Universidad asumiera oportunamente respecto a la regulación de la enseñanza terciaria y universitaria privadas y a la propuesta de que su ordenamiento sea objeto de regulación legal, el Consejo Directivo Central entiende inconveniente que un miembro designado por el Poder Ejecutivo a propuesta de la Institución ejerza la Presidencia del Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada.**”

nuevamente miembros propuestos por la Universidad.

Por disposición del CDC, la Comisión de Educación Terciaria Privada de la Universidad de la República, había preparado, en 1998, un anteproyecto de ley sustitutivo del Dec. 308/995, donde se reconocía a la Universidad la preeminencia que constitucional y legalmente le corresponde en todo lo atinente a la supervisión y el reconocimiento de las instituciones privadas de educación superior. Participaron de su redacción destacados académicos y juristas de la UDELAR. El proyecto no se propuso profundizar en el tema de la enseñanza superior privada. Era una primera aproximación, que seguía los lineamientos del Dec.308/995, ampliando su contenido y dándole una adecuada forma jurídica. Fué, y aún hoy lo sigue siendo, una buena base para iniciar una discusión de mayor vuelo sobre las áreas del conocimiento. A los efectos del cumplimiento del requisito de **"pluralidad de áreas del conocimiento"**, se definió como **"área del conocimiento"** un amplio campo disciplinario que abarcara un conjunto de ramas afines por su naturaleza epistemológica, su interés social o su aplicación profesional, amén de compartir instancias formativas de índole similar.

Las unidades que conformen un área del conocimiento deberán estar vinculadas entre sí constituyendo un ámbito coherente y debiendo cada una contar con un mínimo de personal académico estable y de dedicación apropiada, que asegure el cumplimiento regular de las funciones propias del nivel universitario. Dichas unidades deberán estar orgánicamente estructuradas como Facultades, Departamentos o Unidades Académicas equivalentes.

El Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada (CCETP)

El Decreto 308/995 (reglamenta el Decreto-Ley 15.661), en su Artículo 22.- crea un *"Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada"*, con el cometido de

asesorar al Poder Ejecutivo y al Ministerio de Educación y Cultura en las solicitudes de autorización para funcionar (art.3°) o de reconocimiento de nivel académico (art.5°), en las solicitudes posteriores de inclusión de nuevas carreras (art.6°), y en la revocación de los respectivos actos (art.7°). El Dictamen del Consejo Consultivo previamente a la resolución del Poder Ejecutivo o del Ministerio de Educación y Cultura en su caso será preceptivo pero no vinculante.”

En su Artículo 23, el decreto describe su integración: *“Tres de los miembros serán designados a propuesta de la Universidad de la República, dos a propuesta del Ministerio de Educación y Cultura, uno a propuesta de la Administración Nacional de Educación Pública y dos a propuesta de las instituciones universitarias autorizadas a funcionar como tales.”*

En su Artículo 24 se establece que *“La Presidencia del Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada corresponderá al integrante que el Poder Ejecutivo designe con esa calidad, entre los propuestos por el Ministerio de Educación y Cultura o la Universidad de la República.”*

Este escueto y limitado decreto de treinta artículos, sustituye en nuestro país a la profusa y dinámica legislación que en cualquier otro país de la región regula la enseñanza terciaria privada, en particular la universitaria. Amén de distinguirse por su indigencia académica y jurídica, que ha sido, y sigue siendo, motivo de interminables polémicas. ⁽²⁾ Con ese precario arsenal ha debido moverse el CCETP para llevar adelante su gestión. Y puede agregarse que en sus dieciséis años de vigencia, poca o nula ha sido la real voluntad política por sustituirlo por instrumentos jurídicos que nos pongan a la altura de otras legislaciones. Incluso por dotarlo de los recursos humanos y materiales imprescindibles para su funcionamiento.

Distinguidos juristas, en nombre de la libertad de enseñanza han sostenido y

2 Para ser estrictos debemos mencionar la existencia de un decreto complementario (309/002) que afecta algunos aspectos de la gestión que no interesa destacar aquí.

sostienen que ni siquiera este escuálido decreto debería existir.

No obstante, no podemos omitir mencionar el esfuerzo realizado por algunos funcionarios por revertir esta situación. En diciembre del año 2001, el en ese entonces Director de Educación del MEC, Dr. Enrique Martínez Larrechea, plantea desarrollar una profunda discusión sobre un par de temas, llevada a cabo a través de dos años de seminarios: ⁽³⁾ ⁽⁴⁾

“ a) Fortalecimiento de la Educación Superior”

“ b) Insumos para la elaboración de un nuevo procedimiento de asesoramiento académico en el ámbito de la educación terciaria privada (Dec.308/995)”

Entre otras cosas manifestaba: (p.2)

“El debate público en torno al grado en que se realizan inspecciones y seguimiento de las instituciones privadas por parte del MEC, acerca del funcionamiento interno del Consejo Consultivo creado por el decreto 308/995, o acerca de la calidad de la educación superior no nos es ajeno y deseamos contribuir al diseño de las mejores estrategias para asegurar la calidad en nuestra educación superior.”

3 Documento remitido a los integrantes del CCETP y a otros actores, con fecha 26 de diciembre de 2001.

4

Para ser justos digamos que, antes de la vigencia del Dec.308/995, hubo también funcionarios preocupados por el tema de las instituciones privadas. Existe una Resolución tomada el 10 de agosto de 1992 por la Dirección de Secretaría del MEC, creando, en la Dirección de Educación “(...) un Area de Inspecciones, que tendrá como cometido esencial supervisar las actividades de los Centros e Institutos de Enseñanza Privada a Nivel Superior con carreras reconocidas como Universitaria o como de Tercer Nivel.” En el Considerando de esa Resolución se señalaba literalmente: “(...) la necesidad de que el Estado, así como reconoce los títulos expedidos por las instituciones privadas de enseñanza superior, debe proceder a asegurar el cabal cumplimiento de los planes y programas de los Centros de Enseñanza Superior Privada debidamente aprobados por el Ministerio de Educación y Cultura.”

A esos efectos convocaba a un número importante de personalidades de la educación para una reunión a realizarse el 7 de febrero de 2002, a los efectos de discutir sus proyectos. Para simplificar en cuanto a las consecuencias de la misma, transcribiremos algunos comentarios de la prensa de ese momento:

Búsqueda (jueves 21 de febrero de 2002, p.14)

“El planteo fue cuestionado por el director académico del Instituto Maldonado-Punta del Este, Daniel H. Martins, por el rector de la Universidad de Montevideo, Mariano Brito y por el presidente del Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada, Augusto Durán Martínez.”

Según Martins: *“El ministerio no tiene por qué autorizar carreras, no tiene por qué fundamentar posgrados, no tiene por qué relevar plantas físicas, no tiene por qué meterse en el financiamiento de las instituciones privadas.”*

Los Dres. Vázquez (Universidad Católica) y Ares Pons (CCETP) discreparon con los anteriores planteos. El resultado final fue que el Dr.Martínez Larrechea *“... pidió a los representantes de las instituciones educativas que envíen sus consideraciones sobre los borradores propuestos.”*

Y los proyectos que, sin duda, hubiesen constituido una base adecuada para discutir la elaboración de un nuevo sustento legal, pasaron a ser puramente anecdóticos.

Existe un fuerte paradigma, basado en una supuesta **“irrestriccta libertad de enseñanza”** garantizada por nuestra Constitución, que reniega, en principio, de todo tipo de intervención estatal sobre las instituciones que actúen en el ámbito privado en el campo de la educación. Decía el **Dr.Falcao** (ex-Presidente del CCETP

en el año 2004): *“¿En qué consiste la libertad de enseñanza? En su libre ejercicio, pero sometido a controles que garanticen que el derecho a la educación, concebido como derecho humano fundamental, no es una mera abstracción, sino que obliga a que quien la imparte respete y cumpla con mínimos requisitos de idoneidad y calidad. No parece admisible, pues, que tratándose de impartir enseñanza” la regla sea la libertad total.”*

Respecto a las instituciones privadas, la paradoja consiste en que – dentro del orden jurídico vigente- ellas requieren la autorización del Estado para funcionar como tales, y para el reconocimiento de sus carreras. Pero una vez conseguida la aprobación oficial, suelen mostrarse renuentes a la verificación de los compromisos contraídos.

Recién en el año 2007 el MEC decide elaborar un anteproyecto de ley para la acreditación de la educación terciaria (APACET), que es elevado a la Asamblea General en setiembre de 2009 y que aún se halla en discusión parlamentaria. Al respecto hemos hecho varias publicaciones críticas ⁽⁵⁾ sobre el mismo, pues en buena medida no lo compartimos.

Durante años, los consejeros propuestos por la Universidad de la República enfrentaron no solamente el problema de la *“libertad de enseñanza”* sino también el de las dificultades y las potestades del CCETP para aplicar el Dec.308/995. Elevaron sistemáticamente documentos e informes proponiendo modificaciones a la normativa vigente y reclamando apoyo para la imprescindible ampliación de los insuficientes recursos humanos y materiales, tanto del propio Consejo como del Área de Educación Superior de la Dirección de Educación. Por cierto con muy poco éxito. Inclusive se propiciaron entrevistas entre los ministros y el Rector de la Universidad, para acordar posibles ajustes a la normativa y soluciones a los

5.- Ver “Comentarios sobre la Ley de Creación de una Agencia de Acreditación (APACET) para la promoción y el aseguramiento de la calidad de la Educación Terciaria”, agosto-setiembre de 2009, y “Normativa aplicable a las instituciones terciarias privadas”, noviembre de 2011.

problemas de gestión (⁶) Puede decirse que todo este proceso tuvo lugar en forma civilizada, con las excepciones que eran de esperar (a título de ejemplo, la declaración de “persona non grata” aplicada a un Presidente del CCETP y el pedido al Poder Ejecutivo de su destitución).

Uno de los aspectos más perniciosos del decreto es que permite comenzar el dictado de carreras antes de haber sido presentadas ante el MEC para su reconocimiento y autorización, proceso que fácilmente puede insumir dos o más años, promoviéndose automáticamente la creación de una generación de estudiantes rehenes, condicionados por la espera de una resolución ministerial retroactiva.

Al producirse el cambio de administración en el año 2005, el Consejo decide poner en marcha las recomendaciones de los consultores internacionales Dres. Atria y Pugliese, planteadas en una visita realizada anteriormente a nuestro país, procurando transformar al CCETP en un órgano productivo, generador de jurisprudencia y no meramente tramitador de expedientes, aprobando dictámenes sobre cuestiones de máxima trascendencia para la educación superior. Entre ellos son de destacar:

Dictamen N° 222 (15 de agosto de 2006)- “Personal docente a cargo de doctorados.”

Establece lineamientos generales para la valoración académica del personal docente involucrado en el dictado de doctorados.

66.- Por mayor información puede consultarse las exposiciones del Dr. Ares Pons (Presidente del Consejo), al término del período 2005-2008 y el comienzo del 2008-2011. También los informes que anualmente elevaba al CDC de la Universidad (hasta el año 2005) comentando la gestión del CCETP y adjuntando materiales diversos: vg. informes jurídicos sobre diversas cuestiones polémicas que se discutían en el mismo.

Dictamen N° 232 (21 de noviembre de 2006)- “Disposiciones del Decreto 308/995 que facultan al Consejo Consultivo para expedirse sobre la suficiencia académica del personal docente y establecer normas no subordinadas a los requisitos “mínimos” que aquel determina.”

Este dictamen zanja la discusión sobre la discrecionalidad que debe poseer el Consejo para pronunciarse basándose en lo expresado literalmente en el decreto.

Dictamen N° 244 (31 de julio de 2007)- “Valoración académica del personal docente universitario.”

Discute las características que debe reunir dicho personal.

Dictamen N° 328 ()- “Maestrías académicas y maestrías profesionales”

Establece lineamientos generales para la valoración académica del personal docente involucrado en el dictado de maestrías.

La naturaleza, la estructura y el funcionamiento de las instituciones privadas.

Prácticamente, todo el contenido del Dec.308/995 se refiere a esta temática, rozando apenas los problemas de evaluación y acreditación, que sí se profundizan en el proyecto de APACET. Las cuestiones que se abordan en el decreto (de importancia fundamental) se tratan con mayor superficialidad en el proyecto de APACET, por lo cual debería darse una discusión a fondo de las mismas, al más breve plazo.

Encarar en profundidad la revisión de los decretos 308/995 y 309/002, con miras a la redacción de una ley o un nuevo decreto, con el apoyo de asesores idóneos, sobre la base de un esquema como el siguiente -u otro parecido- debería abarcar:

1. **Temática jurídica:** naturaleza institucional –personería-, estatutos y reglamentos varios (docentes, no docentes, estudiantes, etc.).
2. **Temática Económica:** solvencia, avales, garantías, aspectos contables, origen de los recursos que contribuyen al funcionamiento de la institución, etc.
3. **Temática académica:** conceptos y definiciones, calificación en base a áreas, formas de presentación y actualización, seguimiento, evaluación y acreditación, niveles académicos, calificación del plantel docente, enseñanza transnacional.
4. **Temática política:** composición, carácter, ubicación y potestades del órgano regulador.
5. **Aspectos locativos:** cumplimiento de normas vigentes, habilitaciones, etc.

Sobre gran parte de estos temas existen materiales de discusión surgidos del propio CCETP y a los que puede accederse sin problemas.

Si en 2012 continuara funcionando el CCETP -a falta de una nueva legislación- debería priorizarse el análisis del propio decreto y el del anteproyecto de ley de APACET, con la debida profundidad y los imprescindibles asesoramientos, inexistentes hasta ahora.

ADDENDA- Al finalizar nuestra actividad, como miembro y como Presidente del CCETP, nos ha parecido útil intentar esta revisión, aunque muy acotada, de los dieciséis años de vigencia del Dec.308/995, que aspire a proporcionar una visión panorámica de los resultados de su aplicación. El decreto adolece de múltiples carencias y de disposiciones muy cuestionables. No obstante, su vigencia ha permitido establecer un marco mínimo de ordenamiento en el campo de la enseñanza terciaria privada. Si el CCETP hubiese contado con la suficiente voluntad política como para permitirle, junto con el Area de Educación Superior del MEC, llevar adelante una gestión más eficiente, los logros serían muy superiores a los pocos alcanzados hasta ahora.