

**Seminario: La Evaluación y Acreditación en Instituciones de Educación Superior.
Autoevaluación y Evaluación Externa, desafíos e instrumentos.**

Montevideo, Uruguay 23 y 24 de abril de 2009

Jorge Ares Pons

**Dr.
abril de 2009**

**LA REGULACION DE LA ENSEÑANZA TERCIARIA EN EL
URUGUAY. HISTORIA Y SITUACION ACTUAL**

Introducción

La existencia de enseñanza terciaria en **América Latina** -fundamentalmente universitaria- no es novedad. Existe una tradición de largo arraigo, de origen esencialmente confesional, que se remonta a los tiempos de la colonia.

El **Uruguay** representa una excepción, pues la **Universidad de la República** nace en pleno período republicano¹. Es pública, y de hecho laica, pues aunque su primer rector fuera el vicario apostólico, era el ministro de gobierno el que ejercía la superintendencia real. Originalmente incluía los estudios primarios (segregados en 1877), los secundarios (segregados en 1935) y los terciarios (universitarios). Ella monopolizó, prácticamente durante ciento cincuenta años, el sector terciario. Tanto es así, que los conceptos de enseñanza superior, terciaria o universitaria permanecen confundidos y subsumidos en las actividades que ella desarrolla, hasta pocos años atrás. La propia **Constitución nacional** y la **Ley Orgánica de la Universidad de la República**, cuando se refieren a la “**enseñanza pública superior**” no esclarecen si debe interpretársela como abarcativa de todos los subsistemas terciarios, como habitualmente se entiende en otras latitudes, o restringida al universitario. Sentido, este último, más afín a la tradición europea y al paradigma de la universidad contemporánea, que nace a comienzos del siglo XIX con la **Universidad de Berlín**.

Dilucidar esta cuestión no ha sido tema menor, pues al poseer legalmente la **Universidad de la República** el monopolio de la “**enseñanza pública superior**”, cuando aparecen otros organismos del Estado o instituciones privadas pretendiendo incursionar en la enseñanza de nivel terciario, se plantean querellas de competencia que, por lo general, y a pesar de la opinión de distinguidos juristas, han sido resueltas contrariando los puntos de vista de la Universidad y dejando en manos del poder político las decisiones en la materia.

¹ Proceso fundacional 1833-1838. Funcionamiento efectivo en 1849

Como uno de los últimos actos de la dictadura cívico-militar, en 1984 se produce el reconocimiento oficial de la primera universidad privada del Uruguay -**Universidad Católica Dámaso Antonio Larrañaga (UCUDAL o UCU)**-. Otros intentos anteriores, excepto uno a fines del siglo XIX, de muy efímera duración, habían fracasado. En 1984, por la vía de un **Decreto-Ley (Nº15.661)**, convalidado a posteriori por el parlamento democrático, se atribuye al **Poder Ejecutivo** la potestad de habilitar universidades privadas, ignorando la legislación vigente desde fines del siglo XIX, que dejaba esa potestad (para los tres niveles educacionales) en manos de la **Universidad de la República**. La segregación de la enseñanza primaria y la secundaria, conservó esa potestad para los organismos autónomos que sustituyeron a la **Universidad de la República** en esos dos niveles. A la **Universidad de la República**, sin embargo, se le negó la supervisión del sector terciario.

La regulación del sector terciario

En el año 1995, mediante el **Dec. 308/95** (“**Ordenamiento del Sistema de Enseñanza Terciaria Privada**”) se creó el **Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada (CCETP)**, con el cometido de intervenir en todo lo que atañe a las instituciones privadas de ese nivel.² La **Ley Nº 16.736**, en enero de 1996, dispuso la reserva del uso de las denominaciones: “**universidad y derivados, superior, licenciatura, maestría, doctorado o derivados**”, solamente para aquellas instituciones reconocidas oficialmente como universidades por el **Estado**, dando jerarquía legal a una prohibición ya incluida en el mencionado decreto. Este prácticamente tiene que ver con la naturaleza, la estructura y el funcionamiento de las instituciones de enseñanza terciaria, particularmente de los institutos privados de enseñanza universitaria, y sólo muy tangencialmente con aspectos vinculados a la evaluación y a la acreditación, quedando allí sin profundizar una temática muy importante.

En el **CCETP**, cuyos dictámenes no son vinculantes (la decisión final la toma el **Poder Ejecutivo**), los miembros propuestos por la **Universidad de la República** constituyen la minoría mayor (tres en ocho)³. Sin embargo, durante mucho tiempo, sus opiniones, en buena medida no fueron tenidas en cuenta, en aras de una permisividad sustentada, por lo menos en parte, en la supuesta necesidad de fomentar los emprendimientos de las instituciones privadas, que se suponían serían “*innovadores*”, frente a las “*acartonadas*” ofertas de la Universidad de la República.

El mencionado **Dec.308/95** se basó en el informe de una comisión consultiva convocada por el **Ministro de Educación y Cultura** de ese entonces, para sentar, por

² En el año 2002, el Dec.309/002 complementa o modifica algunos aspectos del Dec.308/995.

³ Incluye además dos miembros propuestos por el Poder Ejecutivo, dos por las instituciones universitarias privadas y uno por ANEP (Administración Nacional de Educación Pública). Su designación es por tres años.

primera vez, las bases de un ordenamiento del sector terciario. El decreto fue impugnado por la **Universidad de la República** por considerar que vulneraba sus atribuciones constitucionales y legales, pero el recurso fue desestimado por la **Presidencia de la República** y luego por el **Tribunal de lo Contencioso Administrativo**.

El **CCETP** fue creado como un organismo honorario dotado de autonomía técnica, pero desprovisto de apoyo de naturaleza financiera, académica o administrativa. No se le dotó ni siquiera de un imprescindible Secretario Técnico rentado, presente en cualquier órgano honorario de similar naturaleza, de los que habitualmente funcionan en la órbita del **Poder Ejecutivo**. Por lo tanto, es absolutamente dependiente del apoyo que la **Dirección de Educación del Ministerio de Educación y Cultura (MEC)** pueda darle a través de su **Area de Educación Superior**. Al cabo de casi catorce años de gestión, resulta evidente la falta de voluntad política para que el Consejo –e incluso dicha Area-, dispongan de una infraestructura que les permita funcionar eficientemente. Recién con el cambio gubernamental iniciado en el año 2005, se observaron algunas señales de una voluntad distinta, pero, por cierto, no demasiado alentadoras. La **Universidad de la República**, a pesar de haber impugnado el decreto, propuso candidatos para integrar el Consejo, y uno de ellos, el que suscribe, fue designado por el **Poder Ejecutivo** como primer **Presidente** del órgano.

El funcionamiento del **CCETP** resultó muy conflictivo desde su inicio. La falta de acuerdo en la definición del número y el contenido de las áreas del conocimiento mencionadas en el **Dec.308/995**, tuvo como consecuencia la renuncia de su presidente en febrero de 1996; posteriormente, graves discrepancias relativas a la aprobación de las primeras instituciones presentadas, culminaron con la renuncia de todos los miembros designados a propuesta de la **Universidad de la República**, en octubre del mismo año. A partir de ese momento, la **Universidad** sólo tuvo conocimiento indirecto de la gestión del **CCETP**, limitándose su participación a cumplir con los asesoramientos preceptivos previstos en el decreto. Recien en diciembre de 1998, habiendo habido cambios en las autoridades tanto del **MEC** como de la **Universidad**, ésta resuelve reintegrarse al **CCETP**.

Se inicia entonces un período de prolongadas polémicas en el seno del **CCETP**, más o menos arduas según la postura política y las características personales de los sucesivos ministros y presidentes del **CCETP**. De todos modos, la tónica dominante fue, prácticamente hasta el año 2005, la de votaciones donde solamente los miembros propuestos por la **Universidad de la Republica** fundamentaban por escrito sus votos cuando discrepaban con la opinión mayoritaria. Esta, en general, se mostraba sumamente permisiva respecto a los planteos de las instituciones privadas. Debe destacarse que, de hecho, no existían actas de las sesiones del **CCETP**; a lo sumo una enumeración de resoluciones que no reflejaba los argumentos manejados en las discusiones que tenían lugar en el seno del Consejo.

Cuando algún **Director de Educación del MEC**, alarmado por la absoluta falta de seguimiento del funcionamiento de las instituciones autorizadas, compartía, aunque fuera parcialmente, las inquietudes de los miembros propuestos por la **Universidad**, era duramente atacado, tanto por representantes de esas instituciones, como por jerarcas del propio **MEC** o del **CCETP**, en nombre de la preservación de una irrestricta libertad de enseñanza. Para ellos, el propio decreto vigente era ilegítimo e inconstitucional.

Los miembros propuestos por la **Universidad de la República**, paralelamente a la atención de la tarea rutinaria de atender las solicitudes de las instituciones, presentaban sistemáticamente y por escrito, ante el **CCETP** o ante la **Dirección de Educación** o el ministro de turno, argumentaciones y propuestas para la modificación o complementación de las disposiciones del **Dec.308/995**. Según las circunstancias y las peculiaridades personales de los interlocutores, estas eran recibidas con mayor o menor cortesía y, en algunas ocasiones, verbalmente compartidas. No obstante, más allá de respuestas complacientes o de promesas alentadoras, el hecho concreto y sistemático fue que los ministros rotaban (políticamente), pero los cambios nunca se traducían en resoluciones.

Una nueva etapa

Comienza en 2005 con la asunción de nuevas autoridades. El gobierno designa por segunda vez al que suscribe como **Presidente del Consejo** y se inicia una tenaz labor para conseguir mejores condiciones de funcionamiento para el propio **CCETP** y para el **Area de Educación Superior**. Se lograron progresos importantes –cualquier progreso lo es cuando se parte prácticamente de cero-. Entre otras cosas, asesoramiento jurídico y notarial propio, pero casi siempre en situación de precariedad, lo que no asegura continuidad en la gestión. Se logró también que el **CCETP** fuese algo más que una entidad formal; que por primera vez estudiase y resolviese los temas en armonía y con seriedad y comenzara a sentar jurisprudencia tendiendo a superar las insuficiencias de la normativa vigente, particularmente en lo referente a la valoración del personal docente universitario, uno de los temas más descuidado por aquella.

De todos modos, el cúmulo de las tareas a enfrentar: el aluvión de papeles referidos a la atención de **cuatro Universidades y más de diez Institutos** con centenares de carreras aprobadas, hace muy difícil prestar la debida atención a cuestiones académicas de mayor rango y trascendencia.

A mediados de 2008 cesa el mandato trienal y el **Poder Ejecutivo** designa nuevamente al que suscribe como **Presidente** del nuevo Consejo. Este es el que hoy funciona, procurando superar su propio desempeño, con el apoyo del personal del **Area de Educación Superior**, prácticamente consustanciado con la tarea del Consejo.

La Agencia Nacional de Acreditación

La peculiaridad del sistema nacional de enseñanza pública, basado en la existencia

de organismos autónomos de raíz constitucional, y en la tardía aparición de instituciones universitarias privadas, hizo que también se demorase la discusión sobre la conveniencia de disponer de entidades especializadas en la problemática de la evaluación y la acreditación, en particular de esta última. La participación en el **MERCOSUR EDUCATIVO**, la vinculación a instituciones como la **RIACES** y otras similares, fue mostrando la necesidad de definir posiciones al respecto. Por distintas razones, vinculadas a la peculiaridad mencionada más arriba, el tema ha sido y sigue siendo polémico, particularmente en la **Universidad de la República**, que aún sigue reivindicando sus fueros perdidos.

No obstante, el **MEC**, en el curso del año 2008 decide promover la creación de una **“Ley de Agencia para la Promoción de la Calidad de la Educación Superior”**.

*“ Esa agencia debía abarcar toda la temática relativa a los procesos de evaluación, seguimiento, acreditación, etc., de la enseñanza terciaria (incluyendo, naturalmente, el subsistema universitario). Los decretos 308/995 y el 309/002 (**“Ordenamiento del Sistema de Enseñanza Terciaria Privada”**), que desde 1995 hasta el día de hoy rigen el funcionamiento de las instituciones terciarias privadas (en particular las universitarias) deberían subsumirse en la nueva ley”⁴.*

En consecuencia, la nueva ley **debería atender dos vertientes fundamentales**:

La primera referida a toda la temática vinculada a los procesos de acreditación, hasta el momento no contemplados por nuestra legislación.

La segunda *“tiene que ver con la naturaleza, la estructura y el funcionamiento de las instituciones de enseñanza terciaria, particularmente de los institutos privados de enseñanza universitaria. En este campo, la discusión de principios, definiciones y cuestiones conceptuales excluye cualquier abordaje superficial, o la simple referencia a normativas preexistentes, sin un análisis crítico previo.”⁵*

Para que la primera vertiente tenga sentido, es preciso que exista la segunda y, por lo tanto, **las instituciones** a las cuales se aplicará la normativa que regule su autorización, su evaluación, su seguimiento y su acreditación. La actual normativa –sin duda muy defectuosa- hoy está establecida en los mencionados decretos **308/995** y **309/002**, que son una demostración palpable de la indigencia jurídica con que nos manejamos en estas cuestiones, sobre todo comparándonos con otros países latinoamericanos que disponen de una profusa legislación sobre **Educación Terciaria y Superior, Educación Universitaria Privada, Evaluación y Acreditación**, incluida en leyes propiamente

⁴ “A propósito del documento final del “Grupo de trabajo para la Creación de una Agencia Nacional de Acreditación en el Uruguay”, Dr. Jorge Ares Pons, abril de 2008.

⁵ Idem

dichas y en innumerables decretos y disposiciones complementarias.

El grupo de trabajo del **MEC** no estuvo integrado por expertos especializados en los complejos temas que exigía atender una agenda por demás ambiciosa, ni basó su discusión en materiales previamente elaborados por tales expertos, indispensables para un debate fundado. Fue notoria la ausencia de juristas especialistas en temas universitarios. Por iniciativa personal se aportaron diversos documentos que pudieron servir de base para ese debate, incluyendo un modesto **“Anteproyecto de Ley de Educación Terciaria Privada”**, elaborado por la **Universidad de la República** en 1998 y que pudo constituir un buen incentivo para la polémica. Se abordaron más los aspectos instrumentales referidos a evaluación y acreditación (primera vertiente) que las cuestiones conceptuales, los principios y las definiciones (de importancia capital, sobre todo para la segunda vertiente).

No existió una discusión de carácter conceptual, ni una revisión de legislación comparada que hubiese aportado una visión creativa de los múltiples problemas involucrados y de las posibles soluciones para nuestro medio.

En el momento actual el proyecto ya articulado que propone el **MEC** se discute con la **Universidad de la República** buscando puntos significativos de posible consenso. No creemos que se logre más que un pulido formal, que no alterará las discrepancias fundamentales existentes entre ambas instituciones.

A nuestro juicio el proyecto implica una desregulación del sector privado mucho mayor que la que permite la normativa hoy vigente, y posterga para futuros decretos o reglamentaciones, la consideración de aspectos jurídicos o académicos de primerísima importancia, que tienen que ver, por ejemplo, con la real estructura de gobierno de las instituciones universitarias privadas, con su situación patrimonial, con requisitos fundamentales a cumplir en el momento de su presentación, con la calidad de sus docentes, y con muchos otros.

Con una ley como la propuesta, como primera respuesta nacional a la penuria jurídica que mencionamos más arriba, se estaría comprometiendo gravemente el futuro y la calidad de la educación superior en nuestro país.

Sostenemos la necesidad de volver a fojas cero y luego, en una primera etapa, abordar una rediscusión en serio del contenido del proyecto, incluyendo la posibilidad de desglosarlo en dos leyes independientes: una “Ley de Acreditación” y una “Ley de Ordenamiento del Sistema de Enseñanza Terciaria” (solución presente en otras legislaciones). Abordar el tema de un modo racional y fundado, con el apoyo de expertos y de legislación comparada, comenzando por una agenda de pocos puntos, referida en primer lugar a las grandes definiciones y conceptos y luego a las

cuestiones concretas relativas a la estructura y el funcionamiento de las instituciones: los aspectos jurídicos, los económico-financieros, los de gestión y locativos, la evaluación y la acreditación.

CONCLUSIONES

1. La Universidad de la República, ente autónomo de jerarquía constitucional, tiene a su cargo el monopolio de la **“enseñanza pública superior”**. Es pública, autónoma y cogobernada y, de hecho, prácticamente monopolizó durante ciento cincuenta años todo el funcionamiento del sector terciario. Su **Ley Orgánica**, sus ordenanzas y sus reglamentos constituyeron, hasta el día de hoy, la única **Ley de Educación Superior** vigente en el país.
2. Cuando al fin de la dictadura cívico-militar se autoriza el funcionamiento de universidades privadas, resulta evidente la ausencia de normas jurídicas que regulen su funcionamiento. En 1995 el **Poder Ejecutivo**, por la vía del decreto, hace un primer intento por establecer un **“Ordenamiento del Sistema de Enseñanza Terciaria Privada”** (Dec.308/995). Norma imperfecta e insuficiente que crea un **“Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada”**, encargado de asesorar en la materia al **Ministerio de Educación y Cultura**. Durante los casi catorce años transcurridos, ni el *Ministerio de Educación ni la Universidad de la República* se preocuparon por estudiar seriamente la problemática que planteaba la existencia de tal indigencia jurídica.
3. La importancia creciente de los conceptos de **Evaluación y Acreditación**, la participación en la actividades del **MERCOSUR EDUCATIVO** y la aparición de entidades y redes internacionales a las cuales el Uruguay no podía dejar de vincularse, hicieron que se tomase conciencia de la necesidad de llenar los vacíos legales existentes.
4. En el año 2008 el **Ministerio de Educación y Cultura** decide promover la creación de una **“Agencia Nacional de Acreditación”**, a través de una ley que asumiera también los cometidos del **“Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada”** respecto a la naturaleza, estructura y funcionamiento de las instituciones privadas.
5. Es así como existe hoy un anteproyecto articulado de **“Ley de Agencia para la Promoción de la Calidad de la Educación Superior”**, que se discute con la **Universidad de la República**.
6. A nuestro juicio, no fue adecuada la creación del grupo de trabajo que preparó dicho anteproyecto, ni la forma de funcionamiento adoptada, ni la ausencia de discusión conceptual con participación de juristas especializados, ni la inexistencia de documentos preparados previamente para orientar la discusión. Se abordaron más los aspectos instrumentales vinculados a **Evaluación y Acreditación** que las cuestiones conceptuales, los principios y las definiciones.
7. La que de hecho vendría a ser una primera **“Ley Nacional de Educación Superior”** reclamaba otra amplitud de miras acorde con el nivel y la jerarquía que debía corresponderle.
8. Como muy importante defecto del proyecto entendemos que implica una desregulación del

funcionamiento del sector privado mucho mayor que la que hoy permite la normativa vigente.-

NOTA- Este documento incorpora partes de otros anteriores del autor presentados en diversas instancias académicas. En particular para la **Introducción** se ha hecho una transcripción de “**Universidades públicas y privadas ¿Convergencia, convivencia o conflicto?**” (Universidad Nacional de Rosario, año 2000).