

El debate sobre la creación de una Agencia de Acreditación en Uruguay: influencias externas y tensiones internas.

Pablo Landoni

Universidad Católica del Uruguay

Resumen

Uruguay ha debatido por más de tres años la creación de una Agencia Nacional de Acreditación. Todos los actores coinciden en la necesidad de sumarse a la tendencia internacional en materia de acreditación universitaria, pero tienen perspectivas diferentes sobre su regulación.

La influencia internacional impulsa la creación de la Agencia debido a la participación del país en el proceso de acreditación de carreras en el MERCOSUR. La acreditación de carreras tanto de la universidad estatal como de las privadas ha generado aprendizajes que facilitan la incorporación de mecanismos de aseguramiento de la calidad.

Sin embargo, la peculiar arquitectura del sistema de educación superior uruguayo, con el peso de una universidad estatal no acostumbrada a regulaciones externas, un Ministerio distante de las políticas universitarias, y un sector universitario privado con poca influencia política, genera un entorno de tensión para el proceso de negociación de un texto legal. La Universidad de la República ha querido mantener su primacía en el sistema universitario, y si bien ya no reclama para sí el contralor del sector privado, ha exigido (y el Ministerio le ha concedido) el ser escuchado en el proceso de aprobación de toda nueva institución y carrera. El sector privado ha logrado avanzar en su intento de ganar márgenes de autonomía con la consagración de un mecanismo de acreditación institucional que reduciría los contralores burocráticos estatales.

Entre la influencia externa y las tensiones internas, Uruguay se suma al concierto internacional de la acreditación con su tradicional parsimonia.

Palabras claves: Educación Superior / Acreditación / Política universitaria / Sectores público y privado

The debate on the creation of an Accreditation Agency in Uruguay: External influences and internal tensions

Abstract

Uruguay has discussed the creation of a national accreditation agency for more than three years. Stakeholders agree on the need to join the international trend in University accreditation, but have different perspectives on its regulation.

International influence drives the creation of the Agency due to the participation of the country in the process of accreditation of careers in MERCOSUR. The accreditation of public and private academic programs generated learnings to facilitate the incorporation

of quality assurance mechanisms.

However, the peculiar architecture of Uruguay's higher education system with the weight of a National University not accustomed to external regulations, a distant Ministry from higher education policies, and a private sector with little political influence, produces an environment of tension to the negotiation of a legal text. The University of the Republic wanted to keep its primacy in the higher education system, and while does not claim private sector control anymore, has demanded (and the Ministry has granted) to be heard in the approval process for any new institution and program. The private sector has advanced in its attempt to gain autonomy with the agreement on a mechanism for institutional accreditation which would reduce bureaucratic control.

Between external influence and internal tensions, Uruguay is joining the international trend of accreditation with its traditional parsimony.

Key words: Higher Education / Accreditation / Higher education policies / Public and private sectors

1. Procesos de cambio en la Educación Superior Uruguay

Desde el punto de vista institucional, la Educación Superior uruguaya ha encarado dos procesos de transformación en las últimas décadas. Por un lado, se aprobó un marco regulatorio que permitió el nacimiento y desarrollo del sector privado universitario. De esta forma, dio comienzo un proceso de diversificación institucional en la educación superior uruguaya, culminando el ciclo de la provisión estatal monopólica. Por otra parte, se crearon órganos que empezaron a desplegar acciones de aseguramiento de la calidad de la oferta universitaria en el país. Estos órganos tuvieron creación por decreto y se ubicaron institucionalmente en el Ministerio de Educación y Cultura, entidad estatal sin experiencia anterior en materia de educación superior.

La apertura del sector privado universitario produjo nuevas dinámicas fruto de una nueva oferta institucional. Tanto la Universidad de la República como el Ministerio de Educación y Cultura debieron ajustarse a la nueva realidad. La Universidad estatal ha oscilado entre actitudes controladoras reivindicando para sí la competencia de regulación del sector privado bajo formas de isomorfismo coactivo (Levy 1999) y la obligación de competir ante ofertas innovadoras del sector privado (Landoni 2005). El Ministerio de Educación ha tenido que asumir su responsabilidad como regulador del subsector privado, primando una perspectiva más orientada al control burocrático que al aseguramiento de la calidad. Desde el año 1995, funciona en su órbita el Consejo Consultivo de la Enseñanza Terciaria Privada, como órgano especializado del Ministerio de Educación encargado de asesorar a las autoridades sobre la calidad de la oferta terciaria privada.

Con la implementación del Mecanismo Experimental de Acreditación MERCOSUR a partir del año 2002, Uruguay inició su experiencia en materia de acreditación de programas académicos. Para ello buscó una solución de excepción debido a la ausencia de una agencia de acreditación, creando Comisiones ad hoc para cada una de la carreras evaluadas (Agronomía, Ingeniería y Medicina). La mayoría de

los integrantes permanecieron en cada una de las Comisiones dándole continuidad y consistencia al trabajo realizado. Al aprobarse en el año 2007, el sistema ARCUSUR de acreditación de carreras, se crea en el año 2008 una Comisión ad hoc de acreditación para participar del proceso regional.

En este contexto, el 7 de diciembre del 2006, el Ministerio de Educación convocó a un conjunto de especialistas, integrantes del Consejo Consultivo de la Enseñanza Terciaria Privada y de las Comisión ad hoc de acreditación, a integrar un Grupo de Trabajo con el cometido principal de realizar un proceso que denominó de “*transición hacia una Agencia de Acreditación Universitaria en Uruguay.*” Con ese objetivo, indica expresamente la nota de convocatoria:

“La experiencia acumulada por el Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada (CCETP), las Comisiones ad hoc de Acreditación para el Mercosur (CAH) y el Ministerio de Educación y Cultura, debe ser capitalizada y al mismo tiempo se deben tomar las provisiones para que el sistema actual continúe en funcionamiento hasta tanto no se integre la nueva estructura. En ese sentido se espera que este grupo pueda diseñar una “hoja de ruta” que permita la transición de las actividades actuales (reconocimiento de instituciones y carreras, y acreditación realizadas por instancias diferentes) hacia la nueva institución que integre todos estos procesos.”¹

Tres años después, el Ministerio de Educación, la universidad pública y las instituciones privadas todavía se encuentran discutiendo la instalación de una Agencia de Acreditación en el país. Culminada la etapa a nivel ministerial sin acuerdo completo entre los actores involucrados, el Ministerio de Educación remitió un proyecto de ley al Parlamento inclinándose por las posiciones de la Universidad de la República. Ante el inicio de un nuevo período de gobierno, el tema vuelve a estar en el debate público.

2. Aseguramiento de la calidad y desarrollo del sector universitario privado.

La primera universidad privada comienza sus actividades en el año 1985. Hasta dicho año, solamente impartía carreras universitarias, la histórica Universidad de la República fundada en 1836. Explica la demora en la apertura del sector privado, la influencia de la Universidad de la República y su capacidad para absorber a los nuevos estudiantes universitarios debido a la población relativamente pequeña del país (Romero y Landoni 2001).

En el período 1985 – 1994, el Ministerio de la Educación autorizó carreras universitarias con el fundamento de la “razonable equivalencia” con los programas ofrecidos por la universidad pública. De acuerdo con esa política, la Universidad Católica diversificó su oferta curricular y algunas instituciones privadas que funcionaban en el nivel post-secundario fueron habilitadas para otorgar títulos de grado, resultando en un incipiente sector privado de educación superior.

En el año 1995, se dicta el Decreto 308/995, para regular el subsector privado de la educación superior en el Uruguay. Esta norma consagra un mecanismo de reconocimiento de instituciones y programas académicos por parte del Ministerio de

¹ GARIBALDI, Luis – Nota de convocatoria a Grupo de Trabajo (7 de diciembre de 2006).

Educación con la intervención de un órgano asesor especializado, el Consejo Consultivo de la Enseñanza Terciaria Privada.

De esta manera, la regulación de la educación superior en Uruguay se caracteriza por una naturaleza dual. La Universidad de la República, de naturaleza estatal, cuenta con un estatuto autónomo. Por otra parte, se otorga al Estado la responsabilidad del control sobre la oferta del sector privado.

La regulación y la práctica administrativa del control del sector privada le han otorgado a la Universidad de la República un status de organización dominante en el sistema universitario uruguayo (Landoni 2008). Como consecuencia del proceso de negociación para la apertura del sector privado, al que la Universidad de la República se opuso, se establecieron normas que le confieren capacidad de incidencia en el desarrollo del subsector privado. Por ejemplo, en el Consejo Consultivo de la Enseñanza Terciaria Privada de ocho miembros, tres son propuestos por la Universidad de la República. Asimismo, en cada proceso de autorización para funcionar de una institución universitaria privada, se debe recabar de manera preceptiva, la opinión oficial de la Universidad de la República.

Dado lo tardío de la apertura del sector privado en el Uruguay, los responsables gubernamentales y de la universidad estatal estaban al tanto de los procesos de proliferación institucional en curso, en particular de los desarrollos privados en la educación superior (Levy 1986). La discusión entre el Ministerio de Educación y la Universidad de la República, en la que tuvieron escasa influencia los actores privados, se concentró en cuál era el órgano estatal encargado de controlar a las instituciones privadas. Si bien este debate se zanjó a favor del Estado (Ministerio de Educación), la regulación finalmente dictada otorgó a la universidad pública un relevante papel en los procesos de autorización y supervisión de las instituciones privadas. En lo que sí coincidían Ministerio y Universidad de la República, fue en que el régimen regulatorio oficiara como dispositivo de control para evitar la proliferación privada.

La fuerte influencia de la universidad pública en la autorización de instituciones y programas privados ha tenido efectos isomorfos relevantes en el desarrollo del sector privado. Es lo que la literatura ha denominado isomorfismo coactivo que se impone a las instituciones desde el exterior, sea por el Estado o por organizaciones dominantes en el sistema influyendo directamente sobre el Estado (Powell y Di Maggio 1999).

El ambiente en que se produce la competencia entre las instituciones restringe el desarrollo del sector privado en la medida que gozan de menos autonomía institucional que la universidad estatal (Meek 1996). Al disponer la Universidad de la República de capacidad de opinar institucionalmente sobre cada nuevo desarrollo de las instituciones privadas y peso sobre el funcionamiento del Consejo asesor del Ministerio, ha planteado obstáculos al desarrollo de nuevos programas de estudios y sedes. Al mismo tiempo ha impuesto un alto grado de uniformidad para el desarrollo de las ofertas académicas (a semejanza de la propia oferta de la universidad estatal) por lo que sistema de educación superior en el Uruguay goza de niveles relativamente bajos de diversificación (van Vught 1996).

A pesar de las condiciones ambientales de restricción al sector privado, las instituciones universitarias privadas se han demostrado dinámicas y activas (Levy 2004),

cambiando la fisonomía del sistema universitario en términos de número de instituciones, de estudiantes, de graduados y de desarrollo de programas académicos. En la actualidad, existen cuatro universidades privadas y once institutos universitarios, con 18.109 estudiantes matriculados que representan el 19% del total de estudiantes universitarios del país. En términos de graduados, en el año 2007 el 25% de los títulos otorgados pertenecieron al sector privado.

A quince años de su aprobación, el marco normativo del sector privado está demostrando sus limitaciones. Enfrenta dificultades del tipo operativo, fruto de la expansión del sector privado, y fundamentalmente, por el desarrollo de ofertas especializadas en el nivel de postgrado. Dado lo pequeña de la comunidad académica universitaria uruguaya, se ha vuelto compleja la tarea de encontrar evaluadores para el estudio de carreras en campos especializados.

Sin embargo, más importantes son las limitaciones conceptuales del modelo de evaluación académica previsto en la normativa. En la medida que cada nueva oferta académica debe ser objeto de un proceso de reconocimiento, el sistema no promueve la autorregulación de las instituciones. La lógica imperante en los procesos de evaluación es más de control externo que de fomento de procesos de auto-evaluación realizados por las instituciones, restringiendo las posibilidades de realizar aprendizajes organizacionales basados en un mejor conocimiento de la propia institución. La regulación incentiva más la conducta adaptativa de las instituciones a las exigencias burocráticas de las autoridades públicas en los procesos de autorización para la apertura de cada programa académico y de cada sede, que a procesos de auto-reflexión y análisis sobre la calidad con que se ofrecen las distintas propuestas académicas de las instituciones.

3. Sumándose al proceso de acreditación regional: la participación uruguaya en las experiencias del MEXA y del sistema ARCUSUR.

La acreditación se viene desarrollando mundialmente mediante la institucionalización de agencias especializadas y el desarrollo de mecanismos de evaluación de instituciones y de programas académicos (Altbach 2005). Las agencias han adoptado distintas arquitecturas institucionales siempre con una amplia participación de los actores del sistema de educación superior. Uruguay ha decidido sumarse a la tendencia internacional a partir de su participación en los mecanismos de acreditación del MERCOSUR.

La acreditación MERCOSUR es una de las varias experiencias regionales de acreditación, como las existentes en la Unión Europea y en Centro América (Fernández Lamarra 2007). La acreditación se ha convertido en un instrumento importante para los procesos de internacionalización de la educación superior como es el caso de la movilidad académica de estudiantes y docentes.

Se inició con una fase experimental denominada MEXA cuyo marco regulador fue el *“Memorandum de Entendimiento sobre la Implementación de un Mecanismo Experimental de Acreditación para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario en los Países del MERCOSUR”* aprobado en la XXII Reunión de Ministros del MERCOSUR, Bolivia y Chile en Buenos Aires en junio del 2002. (Martín

2000). El MEXA se focalizó en las carreras universitarias de Agronomía, Medicina e Ingeniería. Los procedimientos y las dimensiones y criterios de calidad fueron definidos regionalmente por comisiones consultivas de expertos. La Universidad de la República participó activamente del proceso de diseño del mecanismo regional de acreditación (Bizzozero 2007).

Uruguay es el único país de la región que carece de una Agencia Nacional de Acreditación, por lo que el proceso de acreditación regional fue administrado transitoriamente por tres sucesivas Comisiones ad hoc designadas por el Poder Ejecutivo con “plena independencia técnica” para las carreras objeto de evaluación en Agronomía, Ingeniería y Medicina (Landinelli 2007).

La evaluación del proceso MEXA realizada por los distintos actores involucrados fue favorable, aunque entre las debilidades identificadas, se señaló expresamente la falta de una Agencia Nacional de acreditación:

“En el caso de Uruguay la Agencia se presenta como algo imprescindible; la apuesta que el país ha dado hasta este momento es a costa de las instituciones, y esto no puede sostenerse en un mecanismo permanente.”²

Participaron del proceso nueve carreras, seis de la Universidad de la República y tres de universidades privadas (Católica, ORT y de Montevideo). Finalmente, todas acreditaron por cinco años, aunque tres de ellas recibieron en su momento, dictámenes de postergación para superar algunas de las debilidades encontradas en el proceso.

Culminado el proceso del MEXA, el MERCOSUR educativo comienza a discutir la implementación de un mecanismo permanente de acreditación regional. En Montevideo, la XXXIII Reunión de Ministros de Educación, realizada en noviembre de 2007, se aprobó el “*Memorándum de Entendimiento para la Creación e Implementación de un Sistema de Acreditación de Carreras Universitarias, para el Reconocimiento de las respectivas Titulaciones, en el MERCOSUR y Estados Asociados*”, dando origen al sistema ARCU-SUR. Dicho memorándum adquirió carácter de Acuerdo entre los países a través de una Decisión del Grupo Mercado Común adoptada en San Miguel de Tucumán, Argentina, en junio de 2008.

Para participar del sistema ARCU-SUR, Uruguay siguió con el mecanismo de designar Comisiones ad hoc. La diferencia en este caso fue, que se designó una única Comisión para administrar la acreditación de la totalidad de carreras seleccionadas, que incluyen en este ciclo las tres carreras del MEXA Agronomía, Ingeniería y Medicina, y se amplía a las titulaciones de Arquitectura, Enfermería, Veterinaria y Odontología. La Comisión fue creada por Decreto Presidencial de mayo de 2008, e integrada por cinco personas, dos a propuesta del Ministerio de Educación, dos a propuesta de la Universidad de la República y uno por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (Resolución Ministerial del 24 de junio de 2008).

² **COLOQUIO:** “*Balance y perspectivas de la acreditación experimental de carreras de grado universitario en el Mercosur*” Organizado por las Comisiones ad hoc de Acreditación para administrar el MEXA. Montevideo, Noviembre 2005.

En los considerandos del Decreto que crea la Comisión ad hoc se fundamenta expresamente que:

“La necesidad de contar con una Comisión ad hoc que funcione hasta que la Agencia esté conformada y en funcionamiento, previa aprobación de la Ley correspondiente, para poder participar en las actividades del Sistema Regional de Acreditación de carreras universitarias de grado.”³

En definitiva, Uruguay ingresa nuevamente en el proceso regional con una frágil institucionalidad dado que la Comisión ad hoc de carácter honorario cuenta con un escaso apoyo técnico y logístico para encarar tareas de importante envergadura y responsabilidad. Se estima que en este nuevo ciclo, participen por lo menos 19 carreras, de las cuales nueve irán por su segundo ciclo de acreditación, y el resto corresponda a las nuevas titulaciones y algunas nuevas carreras de Ingeniería.

4. El proceso de discusión del proyecto de Ley para la creación de una Agencia de Acreditación.

Los reclamos por la creación de una Agencia reconocen antecedentes tanto por parte de la Universidad de la República (Bizzozero 2007) como por parte del Consejo de Rectores de Universidades Privadas. Un aporte relevante al proceso lo constituyó una consultoría internacional realizada con el apoyo de RIACES, a cargo de Raúl Atria y Juan Carlos Pugliese que evaluó a las entidades existentes con tareas de aseguramiento de la calidad y formuló sugerencias para la creación e implementación de una Agencia de Acreditación.

La propuesta de creación de una Agencia fue objeto de discusión en el Congreso Nacional de Educación en noviembre de 2006, que dio origen a la nueva Ley General de Educación aprobada en el año 2008, aunque no incluye disposiciones en el tema de acreditación, salvo una disposición transitorio en la que se exige al Ministerio de Educación de formular una propuesta para una nueva regulación legal para el sector terciario privado.

La discusión formal sobre la iniciativa de crear una Agencia de Acreditación se procesó en dos instancias diferenciadas. La primera fase, se procesó en un grupo de trabajo convocado por el Ministerio de Educación y Cultura, que actuó entre diciembre de 2006 hasta abril de 2008. El grupo de trabajo estuvo conformado por personas con experiencia en el Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada o a las Comisiones Ad Hoc de acreditación de las carreras de Agronomía, Ingenierías y Medicina para el MERCOSUR educativo. Los participantes fueron seleccionadas a título personal, no representando a ninguna institución en particular. Luego se incorporaron representantes de la Universidad de la República y al Consejo de Rectores de Universidades privadas.⁴

³ Decreto del 19 de mayo de 2008. Considerando V.

⁴ Los participantes fueron Claudio Williman, Cristina Vázquez, Nicolás Bentancur, Jorge Ares Pons, Washington Diano, Felipe Rotondo Jorge Landinelli, Pablo Landoni, Julio Fernández, Luis Garibaldi, Carlos Romero, Laura Dodino, Vicente Cremanti y Eduardo Carozo.

El resultado de las más de treinta reuniones fue un informe final en el que se recogen los acuerdos y divergencias de las discusiones, como aporte a la elaboración de una Ley de Agencia de Acreditación de la Educación Superior.

El grupo de trabajo no logró acuerdo en tres temas principales: la naturaleza jurídica de la agencia, la integración de su órgano directivo, y si debía o no realizarse una consulta preceptiva a la Universidad de la República en las solicitudes de reconocimiento de nuevas instituciones y/carreras del sector privado. El documento reflejó las distintas alternativas que presentaron los integrantes del grupo, como forma de acotar las divergencias para la discusión del texto concreto del proyecto de ley.

El documento también refleja algunos avances importantes en términos de definiciones para el conjunto del sistema universitario. Se acordaron los distintos procedimientos de aseguramiento de la calidad a incluir en el proyecto (reconocimiento de instituciones del sector privado y de carreras del sector privado y del público no autónomo; la acreditación institucional, de carreras y de áreas para el conjunto del sistema universitario); las definiciones de tipos de instituciones y de títulos universitarios, y particularmente relevante fue la decisión política de agrupar todos los procesos de aseguramiento de la calidad en una única Agencia. En ese sentido el Informe Final expresa:

“El desarrollo de la educación superior y terciaria privada en los últimos doce años, la necesidad de modificar los Decretos que reglamentan su funcionamiento y la aprobación del mecanismo permanente de acreditación de carreras de grado a nivel de MERCOSUR educativo, fueron los principales motivos para proponer la creación de una Agencia que administre estos procesos y promueva la calidad de la educación en este nivel educativo, incluyendo además entre sus propósitos la atención de propuestas educativas de carácter universitario públicas no atendidas adecuadamente por la normativa actual, como la formación docente o las licenciaturas de organismos públicos no dependientes de entes autónomos de enseñanza.”⁵

El Informe Final fue enviado en consulta a la Universidad de la República y al Consejo de Rectores de Universidades Privadas. Ambas organizaciones se pronunciaron sobre el mismo en los meses de setiembre y octubre de 2008. Mientras tanto, el Ministerio de Educación y Cultura fue avanzando en un borrador de proyecto de ley con un grupo interno de trabajo que consultó a algunos de los participantes del grupo de trabajo de la primera fase.

La segunda fase de discusión del proyecto, comenzó en noviembre de 2008, con un nuevo Grupo de Trabajo integrado por delegados de cada uno de los actores involucrados.⁶ Esta etapa estuvo caracterizada por concentrarse en la discusión de textos concretos para cada uno de los artículos del proyecto, sobre la base de un aporte inicial realizado por el Ministerio de Educación y Cultura. La participación de los integrantes del grupo no fue a título individual sino como parte de delegaciones, por lo que la

⁵ Grupo de trabajo para conformar una Agencia de Acreditación de la calidad de la educación superior en Uruguay – Informe final (Abril 2008) p.1

⁶ Los integrantes de la nueva comisión fueron: Milka Bengochea, Mariana Gulla, Alfredo Machado y Alvaro Díaz (por la UDELAR) Carlos Delpiazzo, Pablo Landoni, Julio Fernández y Claudio Williman (por las Universidades Privadas) y Luis Garibaldi, Ernesto Domínguez, Cristina Vázquez y Carlos Romero (por el MEC).

dinámica de trabajo exigió procesos de consulta frecuentes a los respectivos “mandantes” enlenteciendo el avance y en algunos casos dificultando los acuerdos por posiciones definidas por los respectivos actores.

Este nuevo grupo trabajó entre noviembre de 2008 y mayo de 2009, agotando la discusión del conjunto de los artículos propuestos. El Ministerio de Educación fue recogiendo las opiniones de las delegaciones sobre los distintos artículos, proponiendo versiones alternativas e intentando llegar al mayor número de acuerdos posibles. En el proceso se rediscutieron varios de los acuerdos logrados en la fase anterior, fundamentalmente por haber cambiado todos sus integrantes la delegación de la Universidad de la República. El resultado del trabajo del grupo fue un anteproyecto de Ley denominado de “Promoción y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Terciaria” que crea la “Agencia para la Promoción y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Terciaria” (APACET).

Si bien se discutieron un amplio abanico de temas por parte del grupo, los principales debates conceptuales fueron los siguientes cuatro. El primero, fue el de la naturaleza jurídica e integración del órgano directivo de la Agencia. El grupo de trabajo anterior había indicado como alternativa la figura de la persona pública no estatal (preferida por la UDELAR) y el órgano desconcentrado dentro del MEC (preferido por las Universidades privadas). El Ministerio cambió de posición en el transcurso de las negociaciones de la segunda opción a la primera, alineándose con la UDELAR. El argumento esgrimido por la universidad estatal se basó en la autonomía a otorgarse a la nueva agencia especialmente cuando debiera pronunciarse respecto de la UDELAR que tiene ella misma un estatuto autonómico. El problema de la figura de la persona pública no estatal es que no está sometida a los procesos regulares de revisión de la legalidad de sus decisiones y por ende se encuentra fuera de los procesos de control estatal sea tanto del Ejecutivo, parlamentario y muy limitadamente judicial.

El segundo tema central de discusión giró sobre los requisitos establecidos para el reconocimiento de instituciones y carreras privadas. Si bien hubo acuerdo en ser más exigentes que en la regulación actual, la UDELAR quiso presentarse en el debate como estricta en materia de requisitos académicos para demostrar que iba a controlar más exigentemente a las instituciones privadas. En algunos casos llegó a proponer estándares que la propia Universidad de la República no cumple como en el caso de la carga horaria de las carreras universitarias o la dedicación de sus docentes. El debate se presentó, no tanto porque las instituciones privadas quisieran niveles inferiores de exigencia, sino porque se quiso incluir en la ley temas que por su naturaleza, deberían ser del resorte técnico especializado de la agencia.

Vinculado al tema del reconocimiento de instituciones y carreras, el tercer tema que generó una fuerte discusión y no se logró acuerdo entre los participantes, fue el punto de la consulta preceptiva a la Universidad de la República de las propuestas de nuevas instituciones y carreras del sector privado. El punto álgido de discusión se refirió al reconocimiento de nuevas carreras de instituciones ya consolidadas (algunas con 25 años de historia) y que pudieran incluso, estar acreditadas. La UDELAR planteó este tema como un punto de principios, basada en su posición dominante en el sistema (Levy 1999). El sector privado fue enfático en oponerse a esta propuesta, sustentando que afectaba la libertad de enseñanza de las instituciones, la independencia de la propia Agencia y constituía un caso de competencia desleal, siendo esta circunstancia evidente

en áreas disciplinares o niveles de formación donde la UDELAR no tuviera desarrollos similares.

El cuarto eje de discusión fue el de las modalidades y efectos de la acreditación. En la medida que la acreditación está prevista en el proyecto como voluntaria para todas las instituciones del sistema, la acreditación institucional resulta de alto interés para las instituciones privadas como formar de adquirir márgenes mayores de autorregulación. En cambio la UDELAR, que ya goza de la más amplia autonomía, no quería conceder a las instituciones privadas estos beneficios que las pondrían en una situación similar. Asimismo, influyó en el debate, la tradición napoleónica de la UDELAR que privilegia una mirada centrada en las profesiones (y por ende en las Facultades) por sobre la mirada de conjunto de naturaleza institucional. Finalmente, se lograron acuerdos de consagrar la acreditación institucional (no así la de áreas aceptada en la primera fase del proceso), pero incluyendo cláusulas transitorias con el propósito de demorar la puesta en práctica de esta modalidad de acreditación.

5. Principales factores que influyen en las distintas miradas de los actores.

Los distintos actores de la educación superior uruguaya llegan a la discusión sobre la creación de una Agencia de Acreditación convencidos de la inadecuación de las estructuras existentes de aseguramiento de la calidad y su debilidad institucional. Existe una disconformidad de los actores con las estructuras existentes del Consejo Consultivo y la Comisión ad hoc de Acreditación.

La Comisión ad hoc de Acreditación integrada por cinco miembros voluntarios y un apoyo mínimo por parte del Ministerio de Educación, carece de las condiciones para gestionar el proceso de acreditación ARCU-SUR, tanto en su instrumentación nacional como en su negociación internacional. En las reuniones de Agencias del MERCOSUR y países asociados, participan Agencias con vasta experiencia en procesos nacionales y con equipos técnicos de apoyo que contribuyen al diseño tanto de los estándares de evaluación como de los instrumentos para la gestión de los procedimientos de acreditación. En diversas ocasiones la Comisión ha reclamado al Ministerio apoyo para la gestión de los procesos y la organización de actividades regionales. En la medida que han comenzado los procesos de acreditación de carreras, las restricciones del modelo institucional adoptado se hacen más evidentes.

Con relación a la regulación del sector privado, no están conformes ni las instituciones privadas ni la Universidad de la República. El sector privado es altamente crítico del funcionamiento del Consejo Consultivo por la demora en las tramitaciones y por su funcionamiento burocrático, aunque reconoce que la regulación actual (Decreto 308/995) ha permitido el surgimiento y desarrollo del sector. La UDELAR también ha sido crítica de dicha regulación, especialmente en su origen, habiéndola discutido judicialmente, por invocar, en dicho momento, su competencia como reguladora del sector privado. En este período de gobierno ha sido menos crítica del funcionamiento del Consejo Consultivo dado que una de las personas propuesta por dicha institución ejerce su presidencia. De todos modos, la Universidad de la República y el Ministerio de Educación acordaron modificar el régimen regulatorio del sector privado y lo consagraron en una de las disposiciones transitorias y excepcionales de la Ley General de Educación (No. 18.437) que expresa:

“F) El Poder Ejecutivo, en un plazo de noventa días, remitirá a la Asamblea General del Poder Legislativo un proyecto de ley que establezca procedimientos adecuados, técnicamente diseñados y que ofrezca garantía a las instituciones y a la sociedad, para la autorización, el reconocimiento y el seguimiento de las instituciones privadas de educación terciaria.”

Ambos mecanismos de aseguramiento de la calidad tuvieron sentido para las etapas iniciales de las dinámicas de cambio en la educación superior. El Decreto 308/995 permitió la apertura de un sector privado largamente reclamado por actores sociales relevantes, y las Comisiones ad hoc de acreditación permitieron al país no perder la oportunidad de participar en los procesos regionales de acreditación. Asimismo, dichos mecanismos contribuyeron a generar experiencias en materia de aseguramiento de la calidad. Entre los aprendizajes realizados surge que en materia de acreditación, los problemas de calidad no tenían un clivaje público / privado y que había que incentivar la mejora en ambos sectores de la educación superior. La experiencia del Consejo Consultivo contribuyó a que en Uruguay no se produjera una proliferación de instituciones privadas como ha sucedido en otros países latinoamericanos (Landoni y Romero 2006).

La crítica a la institucionalidad vigente ha producido un incentivo para la discusión de una regulación distinta, pero no necesariamente los acuerdos necesarios sobre los rasgos distintivos de una nueva estructuración que satisfaga a todos los actores. Los distintos actores no tienen miradas coincidentes sobre cómo institucionalizar un sistema de aseguramiento de la calidad para el conjunto del sistema universitario.

La Universidad de la República se debate entre la necesidad de participar en los procesos de acreditación regional y su voluntad de controlar el funcionamiento del sector privado. Esta perspectiva ha llevado a que mire con recelo la posibilidad de instaurar mecanismos de acreditación nacional. En una reciente declaración, su Consejo Directivo Central ha expresado:

“La relativamente reciente aparición de instituciones privadas de nivel terciario obliga sin duda a legislar en la materia, actualizando normativas y considerando situaciones no previstas. No cabe ignorar el trasfondo histórico sobre el que se apoya nuestra realidad educacional, por lo que no sería prudente mezclar lo público con lo privado en contextos jurídicos que pueden menoscabar el papel fundamental que la Universidad de la República debe desempeñar en materia educacional.”⁷

El sector privado por su parte, anhela salir del tutelaje burocrático del Ministerio de Educación que le obliga a presentar a autorización no solamente cada nueva carrera y sede, sino las modificaciones de planes de estudio salvo los considerados menores (limitados a meras actualizaciones). Por ello ha bregado por incluir en el proyecto en discusión no solamente la acreditación de carreras (tanto nacional o articulado con procesos regionales) sino también la acreditación institucional. Lo ha indicado expresamente en un documento institucional:

“La acreditación institucional debiera derivar en la autonomía de la institución para

⁷ Declaración Consejo Directivo Central de la UDELAR (abril/2009) www.universidad.edu.uy

administrar toda su actividad académica, incluyendo la propuesta de nuevos títulos o la creación de programas en nuevas áreas de conocimiento, sin más supervisión que la requerida para el registro de los títulos o la validez de los registros estadísticos nacionales, mientras que la institución se mantenga acreditada.”⁸

El resto de los actores le han reconocido al Ministerio de Educación su esfuerzo por generar un proceso de discusión sobre la creación de una Agencia de Acreditación. Pero los tres años de trabajo han puesto en evidencia la debilidad institucional y técnica del MEC, al aportar limitados insumos para la discusión normativa. Las mismas restricciones que ha tenido para apoyar los ámbitos de aseguramiento de la calidad existentes han sido evidentes en el apoyo al proceso de discusión del proyecto de Ley. Eso ha llevado a que buena parte de los insumos técnicos lo hayan aportados por los representantes universitarios fruto de su experiencia internacional en procesos de acreditación en otros países de la región (especialmente Argentina y Chile).

En definitiva, si bien el largo proceso de discusión ha permitido un acercamiento de posiciones entre los actores, no hay acuerdos sobre las formas de concretar la independencia de la nueva Agencia respecto de la influencia de los actores y en particular de la Universidad de la República. Este tema ya lo habían destacado los consultores Atria y Pugliese al inicio del proceso cuando indicaron:

“La tercera dimensión tiene que ver con la credibilidad con que la agencia cumple su rol de dar fé pública de la certificación de calidad que de ella emana, suponiendo que hay plena legitimidad en sus actuaciones y amplio reconocimiento de la calidad técnica de los desempeños de la agencia. El aspecto central aquí es el de la independencia de los juicios que adopte la agencia respecto de las instituciones o programas que se sometan a su escrutinio.”⁹

Las posiciones de los actores en este tema han devenido irreconciliables y el Ministerio de Educación no ha logrado zanjarlas, quedando finalmente el Ministerio alineado con la Universidad de la República. Se ha utilizado una argumentación basada en lo que en materia de políticas públicas se denomina “path dependance”, debido a que en el funcionamiento del Consejo Consultivo, la Universidad de la República mantiene una influencia propia de una organización dominante sobre el sistema.

Al inicio de la segunda fase de negociación la UDELAR se pronunció sobre este tema, mandando a su delegación con la siguiente orientación:

“La Agencia deberá preceptivamente solicitar la opinión de la Universidad de la República”, a lo cual se podrá agregar un plazo razonable para expedirse, tal como figura en el Decreto N° 308/995.¹⁰

El sector privado se ha pronunciado en un sentido completamente contrario:

⁸ Consejo de Rectores de Universidades Privadas (2008) “Sistema de Educación Superior: Bases Conceptuales para un Sistema de Regulación y Acreditación” Documento adjunto a la nota del Secretario Pro Tempore al Ministerio de Educación y Cultura 3/octubre/2008 p. 7.

⁹ ATRIA, Raúl y Juan Carlos Pugliese (2006): Informe de Consultoría RIACES. Diciembre 2006.

¹⁰ Resolución No. 12 del Consejo Directivo Central de la Universidad de la República, en sesión de fecha 2 de setiembre de 2008.

“Entendemos que la Agencia debe tener autonomía técnica y que por lo tanto no sería conveniente introducir, en la norma legal, informes preceptivos para ninguno de los procesos que manejará. En consonancia con las mejores prácticas internacionales, la Agencia debe tomar sus decisiones sobre la base de informes técnicos producidos por pares evaluadores, consultores expertos, o personal especializado, y no en relación a posiciones institucionales de actores del sistema. Adicionalmente, los informes preceptivos, sean de Universidad de la República o de otros actores del sistema, podrían dificultar la opinión independiente de los integrantes del Directorio de la Agencia, por lo que se desaconseja esta práctica.”¹¹

Finalmente, el Ministerio de Educación remitió un proyecto en el que se inclinó por las posiciones de la Universidad de la República, en particular consagrando el mecanismo de la consulta preceptiva. En la fundamentación del proyecto agregó la siguiente frase:

“La Universidad de la República es el exponente arquetípico de la educación universitaria uruguaya, con sus características distintivas de autonomía, gratuidad, laicidad y cogobierno, que le permiten organizar su funcionamiento con prescindencia de toda otra corporación o autoridad”¹²

6. El empedrado camino hacia una Agencia de Acreditación

Existe una manifiesta dinámica internacional impulsando el desarrollo de mecanismos de aseguramiento de la calidad de educación superior administrados por Agencias autónomas (GUNI 2006, UNESCO 2009). Esta tendencia internacional se refuerza a nivel regional con la implementación del ARCU-SUR en el que participan Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay y Venezuela, estando Colombia en proceso de incorporación.

Para incorporarse plenamente a dicha tendencia, Uruguay tiene que terminar de procesar su compleja apertura del sector privado de la educación superior, creando una nueva instancia reguladora para el conjunto del sistema que articule todas las funciones del aseguramiento de la calidad. Esto supone que el Estado asuma que tiene un rol que cumplir en materia de educación superior (Bentancur 1998). El Ministerio de Educación en el período de gobierno 2005 – 2010 cumplió una tarea de articulación entre los actores. Para asumir tareas de aseguramiento de la calidad requiere de definiciones de políticas y construcciones institucionales más complejas. En particular, resulta relevante que el Estado una concepción que considere la regulación del sector privado y los procesos de acreditación, como un continuo del aseguramiento de la calidad en un sistema integrado de la educación superior (Kim et al 2007).

La experiencia de tres años de negociación de un proyecto de Ley demostró la capacidad de los actores de discutir sobre políticas de educación superior identificando acuerdos y discrepancias. Es posible asumir que las distancias entre los actores se han acercado. Pero para sortear los obstáculos encontrados se necesita que el Estado

¹¹ Consejo de Rectores de Universidades Privadas (2008) Op. Cit. p. 11.

¹² Proyecto de Ley de creación de la Agencia de Promoción y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Terciaria. Enviado por la Presidencia de la República el 18 de setiembre de 2009.

disponga de una política en materia de acreditación definiendo objetivos claros y explícitos para la Agencia a crearse, y en particular, la conciba con un estatuto de autonomía en cuanto a su funcionamiento y resoluciones, de manera que no pueda dejarse influir por terceras partes como las propias instituciones de educación superior, grupos de interés o el propio Gobierno (Sanyal y Martin 2006).

Hasta las fecha las tensiones internas han logrado bloquear la influencia de las dinámicas externas impidiendo que Uruguay tenga una Agencia Nacional de Acreditación. No se sabe hasta cuándo.

Bibliografía

ALTBACH, Philip (2005) "Patterns in Higher Education Development" En Altbach, P., Berdahl, R. y Gumpert, P. eds. *American Higher Education in the Twenty-First Century: Social, Political and Economic Challenges*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

BENTANCUR, Nicolás. (1998) "El Estado Evaluador como nueva forma de Relacionamiento Estado-Universidades", Revista Uruguaya de Ciencia Política, N°10, ICP, Montevideo, en pág. Web: http://www.fcs.edu.uy/icp/downloads/revista/RUCP10/RUCP-10-06_Bentancur.pdf.

BIZZOZERO, Lincoln (2007). "El Mecanismo Experimental de Acreditación Regional del MERCOSUR: Contextos y perspectivas – Una mirada desde la Universidad de la República" en UDELAR MERCOSUR Eduactivo: El Proceso de Acreditación Universitaria Montevideo, UDELAR.

FERNÁNDEZ LAMARRA, Norberto. (2007). "Educación Superior y Calidad en América Latina y Argentina: los Procesos de Evaluación y Acreditación" Caseros: Universidad Tres de Febrero.

KIM, Sunwoong; GILANI, Zulfiqar; LANDONI, Pablo; MUSISI, Nakanyike y TEXEIRA, Pedro (2007) "Rethinking Public-Private Mix in Higher Education: Global Trends and National Policy Challenges" En Philip G. Altbach y Patti McGill Peterson, eds., *Higher Education in the New Century: Global Challenges and Innovative Ideas*. Chestnut Hill, MA: Center for International Higher Education, Boston College.

LANDINELLI, Jorge (2007) "La Acreditación Universitaria en el MERCOSUR: Elementos para el Balance del Proceso Experimental" en UDELAR MERCOSUR Eduactivo: El Proceso de Acreditación Universitaria Montevideo, UDELAR.

LANDONI, Pablo (2005) "New Private-Public Dynamics: Graduate Education in Uruguay" In Altbach, P. and Levy, D. eds. *Private Higher Education: a Global Revolution* Boston College Center for International Higher Education, PROPHE (Program for Research on Private Higher Education) Boston and Albany

LANDONI, Pablo y C. Romero (2006) "Aseguramiento de la Calidad y Desarrollo de la Educación Superior Privada: Comparaciones entre las experiencias de Argentina, Chile

y Uruguay” Revista Calidad en la Educación No. 25 Santiago de Chile, Consejo Superior de Educación.

LANDONI, Pablo (2008) “Isomorfismo y Calidad: Redefiniendo los Espacios Públicos y Privados en la Educación Superior Uruguaya” En Revista Uruguay de Ciencia Política - Vol. 17 N°1 – Montevideo, Instituto de Ciencia Política/ UDELAR

LEVY, Daniel C. (1986) *Higher Education and the State in Latin America: Private Challenges to Public Dominance* Chicago: University of Chicago Press

LEVY, Daniel C. (1999) “When Private Higher Education Does Not Bring Organizational Diversity: Argentina, China, and Hungary.” En Altbach, P. ed. *Private Prometheus: Private Higher Education and Development in the 21st Century*. Westport, Greenwood

LEVY, Daniel C. (2004) “The New Institutionalism: Mismatches with Private Higher Education’s Global Growth.” PROPHE (Program for Research on Private Higher Education) Documento de Trabajo # 3: <http://www.albany.edu/~prophe/publication.htm>

MARTÍN, Julio. (2000). “La Acreditación Universitaria en el MERCOSUR: Ordenamiento Legal. Asunción, Universidad Autónoma de Asunción.

MEEK, Lynn, L. Goedegebuure, O. Kivinen and R. Rinne (eds.) (1996) “The Mockers and the Mocked: Comparative Perspectives on Differentiation, Convergence and Diversity in Higher Education” Surrey: Pergamon

POWELL, Walter y P. Di Maggio (1999) *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica

ROMERO, Carlos y P. Landoni (2001). “Educación Superior Uruguaya: del Monopolio a la Consolidación del Sistema.” En: Sergio Martinic and Marcela Pardo *Economía Política de las Reformas Educativas en América Latina* CIDE/PREAL, Santiago de Chile.

SANYAL, Bikas y MARTIN, Michaela (2006) “Garantía de la Calidad y el Papel de la Acreditación: Una Visión Global” En GUNI La Educación Superior en el Mundo 2007: Acreditación para la Garantía de la Calidad: ¿Qué está en juego? Madrid: GUNI.

UNESCO (2009) COMMUNIQUE - World Conference on Higher Education: The New Dynamics of Higher Education and Research for Societal Change and Development (UNESCO, Paris, 5 – 8 July 2009). En <http://www.unesco.org/en/wche2009/>

VAN VUGHT, Frans (1996) “Isomorphism in Higher Education? Towards a Theory of Differentiation on Diversity in Higher Education Systems” In Meek, Lynn, et al (eds.) 1996. *The Mockers and the Mocked: Comparative Perspectives on Differentiation, Convergence and Diversity in Higher Education*. Surrey: Pergamon