

PRAXIS

educativa

Universidad Nacional de La Pampa
Facultad de Ciencias Humanas
Instituto de Ciencias de la Educación
para la investigación interdisciplinaria



ICEII

Instituto de Ciencias de la Educación
para la Investigación Interdisciplinaria



EdUNLPam



REUN
RED DE ESPERANZAS
DE UNIVERSIDADES
NACIONALES

ISSN 2313-934X
SANTA ROSA, LA PAMPA, ARGENTINA
Correo electrónico: iceii@humanas.unlpam.edu.ar
Disponible en <https://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/praxis>

Variaciones recientes en el sistema de educación superior del Uruguay: un tardío y difuso camino a la diversificación con contralor estatal y participación privada. Artículo de Carolina Cabrera Di Piramo. Praxis educativa, Vol. 27, No 2 mayo-agosto 2023. E - ISSN 2313-934X. pp. 1-14. <https://dx.doi.org/10.19137/praxiseducativa-2023-270215>

Esta obra se publica bajo Licencia Creative Commons 4.0 Internacional
CC BY- NC- SA Atribución, No Comercial, Compartir igual



Variaciones recientes en el sistema de educación superior del Uruguay: un tardío y difuso camino a la diversificación con contralor estatal y participación privada

Recent variations in the Uruguayan higher education system: a belated and diffuse path to diversification with state control and private participation

Variações recentes no sistema de ensino superior do Uruguai: um caminho tardio e difuso para a diversificação com regulação do Estado e participação privada

Carolina Cabrera Di Piramo

Universidad de la República, Uruguay
cabreradipi@gmail.com.
ORCID 0000-0003-4077-8178

Recibido: 2023-02-07 | **Revisado:** 2023-04- 26 | **Aceptado:** 2023-04-24

Resumen

En este trabajo, intentamos analizar algunos cambios recientes y en ejecución que se están llevando a cabo en el sistema de educación superior del Uruguay. Sobre la base de un sistema condicionado históricamente por la presencia de una única universidad, pública, intentamos hacer un breve recorrido de los cambios de este nivel educativo de los últimos años. En un escenario regional de privatización creciente del que el Uruguay por momentos estuvo, en apariencia, al margen, examinamos las características de algunos cambios que están ocurriendo en estos momentos y pueden constituir avances en cierta ola privatizadora. Nutrimos el estudio con aportes provenientes del campo educativo, de la educación superior y de las políticas públicas y concluimos el texto problematizando cuán novedosos son estos cambios y su posible impacto dadas ciertas características nacionales.

Palabras clave: sistemas de educación superior, Uruguay, políticas universitarias, Estado, privatización.

Abstract

In this paper we try to analyze some recent and ongoing changes that are taking place in the Uruguayan higher education system. Based on a system historically conditioned by the presence of a single public university, we try to briefly review the changes at this educational level in recent years, hand in hand with different national governments. In a regional scenario of increasing privatization from which Uruguay was apparently on the sidelines at times, we examine the characteristics of some changes that are taking place now and may constitute advances in a certain wave of privatization. We use contributions from the educational field, higher education and public policies and we conclude the text problematizing how novel these changes are and their possible impact given certain national characteristics.

Key words: higher education system, Uruguay, university policies, State, privatization.

Resumo

Neste trabalho tentamos analisar algumas mudanças recentes e em curso no sistema de ensino superior do Uruguai. Com base num sistema historicamente condicionado pela presença de uma única universidade, pública, tentamos traçar um breve percurso das mudanças desse nível educacional nos últimos anos. Num cenário regional de crescente privatização, do qual o Uruguai às vezes estava aparentemente à margem, consideramos as características de algumas mudanças que estão acontecendo nesta hora e podem constituir avanços numa certa onda privatizadora. Alimentamos a exame com contribuições do campo educacional, ensino superior e políticas públicas. Concluimos o texto refletindo sobre essas mudanças e seu possível impacto, considerando certas características nacionais.

Palavras-chave: Sistemas de Ensino Superior, Uruguai, Políticas universitárias, Estado.

Introducción

Este trabajo se sitúa en el campo de producción de conocimientos en educación superior, entendido como un área en la que convergen aportes provenientes desde la academia, la política y la gestión, en la que se imbrican, entre otros, aportes teóricos, marcos normativos y posturas de organizaciones e instituciones variadas (Altbach, 2002; Krottsch y Suasnábar, 2002).

Dentro de ciertos límites y asumiendo diversidades, partimos de la base de considerar que el escenario “clásico” de este campo, por las características históricas y constitutivas de la educación superior y los sistemas universitarios del Río de la Plata, tienen que ver con entender, o asumir, a grandes rasgos, cierto ideario general del modelo latinoamericano de Universidad. Este implica la autonomía universitaria del poder estatal, el libre acceso estudiantil, el autogobierno con participación de diversos estamentos y la realización de tres funciones universitarias sustantivas: la docencia, la investigación y la extensión (Arocena y Sutz, 2016).

En ese marco, nos ubicamos en el caso uruguayo, intentando analizar, como describiremos más adelante, algunos cambios recientes de su sistema de educación superior. En una mirada rápida, podríamos caracterizar el caso del sistema universitario uruguayo histórico como uno en el que durante muchas décadas hubo una sola universidad pública, razón por la cual algunos autores se han referido a la “universidad-sistema” (Martínez y Chiancone, 2021, p. 240). Esto, a su vez, le ha dado rasgos particulares a las normativas y a los estudios sobre educación superior, pues se han perfundido características, problemas y tensiones del sistema-país con el sistema-universidad. No obstante, algunas tendencias de la educación superior en la región latinoamericana, a la vez de algunas transformaciones que se están dando en nuestro país, nos interpelan y llevan a estudiar, en particular, de qué manera las tendencias privatizadoras que se dieron en la región desde hace décadas están aconteciendo en el Uruguay, con características particulares dada su historia.

Planteamos, así, elementos para la discusión, con perspectivas de abrir más interrogantes que dar respuestas, intentando estudiar qué es lo que puede estar ocurriendo en un momento atravesado por múltiples cambios para y en la educación superior.

Como elementos para poner en cuestión, consideramos algunos antecedentes de interés, del Uruguay y de la Argentina. De Uruguay, tomamos aportes provenientes de las ciencias de la educación, aunque no solamente están situados en el nivel superior y que han analizado las políticas recientes en clave de privatización del sector educativo (Bordoli y Conde, 2020; Bordoli, 2022), a la vez de insumos de autores de la ciencia política (Bentancur, 2001; Bentancur y Clavijo, 2016). Si bien reconocemos que en el mundo entero existe una tendencia a incorporar lógicas liberales en el ámbito universitario (Giroux, 2018) y un aumento de las instituciones y la matrícula del sector privado (Huisman y van der Wende, 2022), por razones de cercanía y mayor similitud, aquí, nos nutrimos de análisis hechos en Argentina para el nivel educativo superior y que recogen tendencias regionales de privatización y mercantilización (Levy, 1994; Saforcada *et al.*, 2019; Trotta y Atairo, 2021; Atairo *et al.*, 2023). Desde allí, tomamos ciertos conceptos entendiéndolos como:

Desde una mirada que contempla la complejidad, transversalidad y multipolaridad del fenómeno, entendemos la privatización, en términos generales, como la mayor participación de agentes privados en la titularidad, provisión, gestión y financiamiento del sistema educativo. Mientras que la mercantilización supone la introducción de normas, valores y principios propios del mercado, como el de competencia y elección, en el sector público. (Trotta y Atairo, 2021, p. 2)

Todos estos elementos pueden interpretarse también desde la perspectiva que estudia los cambios a partir del nuevo gerenciamiento público que asume que, en América Latina, hubo diversificaciones en los sistemas universitarios que generaron el pasaje de un Estado “proveedor”

a un Estado “gerente”, aspectos que, en el Uruguay, no se cumplieron al menos hasta hace unos años, o fueron difusos, por distintas razones (Bentancur, 2001).

Objetivo y aspectos metodológicos

En este trabajo, nos proponemos analizar algunos cambios recientes y en plena transición que se están dando en el sistema de educación superior del Uruguay. Cuestiones que ocurren en un sistema que comparte ciertas características de base con otros de la región —como un modelo típico histórico de universidad pública, autónoma y de acceso irrestricto—, pero que, a diferencia de otros casos, en el Uruguay, llegaron de manera tardía y quebrando con las características que el sistema tuvo durante gran parte de su historia, con el monopolio de una sola universidad pública, de carácter estatal. Intentamos capturar algunas transformaciones que están llevando a un mayor control del Estado y más participación del sector privado, a través de distintos mecanismos normativos y de incentivos, por vías directas e indirectas y a través de variados instrumentos.

Como dijimos, si bien partimos de reconocer que existen, a nivel de la región del Río de la Plata, algunos antecedentes relevantes que mencionaremos a lo largo del texto, que recopilan y han analizado algunos de los aspectos o elementos puntuales en los que entraremos, nuestra idea es problematizar el proceso en su globalidad. Como corolario de esto, quisiéramos, de modo de abrir puertas para futuras reflexiones, debatir acerca de los efectos que tienen estas transformaciones, adscribiendo a la idea de antecedentes que indican que los procesos de privatización de la educación superior, tan vigentes y potenciados hoy en día, pueden tener objetivos —explícitos o implícitos—, públicos, características y consecuencias marcadamente diferentes de acuerdo con los sistemas de base (Saforcada *et al.*, 2019).

Para la realización de este escrito, nos basamos en documentos, noticias de prensa, normativas nacionales, resoluciones de distintos organismos y autoridades del Uruguay para realizar un estudio de casos dentro del campo de producción de conocimiento en educación superior, intentando “lidiar con múltiples fuentes de evidencia” (Yin, 1994, citado en Merriam, 1998, p. 36) que nos permitan capturar la globalidad del proceso en cuestión. Consideramos también, para la discusión, conceptualizaciones provenientes del campo de las políticas públicas (Oszlak, 2013; Fontaine, 2015).

A continuación, hacemos una caracterización mínima del sistema de educación superior nacional de las últimas dos décadas, para, luego, poner en cuestión los cambios recientes sobre los que focalizamos.

La diversificación del sistema universitario uruguayo en las últimas dos décadas

En el Uruguay, la Universidad de la República (Udelar) fue la única institución universitaria del país desde su fundación en 1849 hasta 1985, momento en el que se produjo la habilitación legal de instituciones privadas (Landinelli, 2013), lo que, recordemos, generó que durante años se hablara de que, en el país, existía una “universidad-sistema” (Martínez y Chiancone, 2021, p. 240). La regulación general de la Udelar estuvo, durante toda su historia, marcada por su “Ley Orgánica” (LO), de carácter nacional (Ley Nacional N° 12549, 1958). La LO de la Udelar tuvo varias modificaciones en el transcurso de esta historia, de la mano también de reformas de la Constitución Nacional. En la reforma constitucional de 1917, se estableció la autonomía universitaria, que le confirió a la Udelar la potestad de definir sus planes de estudios, la designación de su personal y sus actos administrativos y, posteriormente, en la reforma constitucional de 1934, se estableció que el poder central no podría destituir a los miembros de la autoridad universitaria. Con la reforma constitucional de 1952 y la modificación de la LO de 1958, se concedió el cogobierno a la institución por parte de estudiantes, docentes y graduadas y

graduados (Landinelli, 1989). Estas modificaciones normativas le fueron otorgando a la Udelar libertad institucional, consagrándola como un organismo independiente del gobierno nacional.

El hecho de que esta universidad haya sido la única del país durante muchos años ha generado múltiples controversias en varias áreas de la regulación del nivel educativo superior. A modo de ejemplo, en lo que respecta a la acreditación de carreras, pasaron varios años para que se alcanzara un acuerdo nacional de agencia de acreditación, según algunas visiones, por el monopolio de la Udelar y la falta de injerencia ministerial en la materia (Landoni, 2010). A pesar de que actualmente existe una ley nacional votada por todos los partidos políticos en 2018 y aprobada para poner en funcionamiento una agencia de este estilo, nunca se puso en práctica.

Sin ánimos de desarrollar elementos sobre los que se ha ahondado en otro tipo de literatura, entendemos pertinente hacer un somero repaso de las políticas educativas nacionales de los últimos años. Con relación a distintos períodos de gobierno nacional reciente, y siguiendo a Bordoli (2022):

En Uruguay, el ciclo progresista (Garcé y Yaffé, 2005) se inaugura en el año 2005 al asumir el gobierno nacional la coalición y movimiento de centro-izquierda, Frente Amplio, y se extiende hasta marzo de 2020 cuando asume el gobierno una nueva coalición de derecha y ultraderecha denominada Multicolor. Esta coalición, en noviembre de 2019, acuerda un programa de gobierno, “Compromiso por el país”, en el que plantean los lineamientos centrales tendientes a restablecer un modelo neoliberal y conservador. (p. 57)

En los primeros años del primer gobierno progresista, concretamente en la planificación presupuestal nacional de 2005-2010, se otorgaron importantes aumentos presupuestales a la educación. A su vez, se aprobó, en 2008, una Ley General de Educación, que, como detallaremos más adelante, tuvo consecuencias en el sistema superior. De acuerdo con algunos autores, las definiciones de ese momento venían de la mano del proceso regional de varios gobiernos progresistas (Bentancur y Clavijo, 2016). A pesar de esto, o como otra cara de una misma moneda, en esos tiempos, en el Uruguay, también se dio una expansión en el sector superior privado, según algunos autores, como consecuencia de un período de bonanza económica que permitió que el hasta entonces público que accedía a formación secundaria privada, pero universitaria pública optara por continuar estudios en universidades privadas (Bentancur y Clavijo, 2016).

Luego de estos primeros años del ciclo progresista uruguayo, siendo presidente Tabaré Vázquez, continuó la administración de José Mujica, que llevó a la creación de la segunda universidad pública del país, implementando políticas educativas que, según algunos autores, no eran necesariamente una continuidad de las políticas de Vázquez, pese a ser ambos períodos de gobierno del mismo partido político (Bentancur y Clavijo, 2016).

Como mencionamos algunos párrafos antes, luego de tres períodos de gobierno progresista, asumió, en el Uruguay, un gobierno de coalición multipartidaria, que continúa en el gobierno actualmente y que ha impulsado una serie de transformaciones en el plano educativo en todos sus niveles, sobre las que versa fundamentalmente este trabajo.

En la actualidad, el Uruguay cuenta con una de las tasas brutas de matriculación al nivel terciario superiores de América Latina. Esta región representa una de las del planeta en las que los sistemas de educación superior más se han expandido, varios países tienen ingresos al nivel terciario superior —mayores al promedio de los países de la OCDE—, aunque, según algunos autores, este crecimiento se hizo a costa de mecanismos de privatización, creación de instituciones con distinto nivel de calidad y posibles consolidaciones de procesos de desigualdad en el acceso, la permanencia y la graduación (Arim, 2022; Atairo *et al.*, 2023).

A pesar de este mapa regional, donde el Uruguay comparte varias características de su sistema de educación superior con su país vecino, la Argentina, tiene algunas particularidades. Si seguimos a Saforcada *et al.*, 2019, en América Latina, “hay más estudiantes en el sector privado

que en el público; aproximadamente 2 de cada 3 universidades son privadas y, desde hace más de una década, la cantidad de graduados en instituciones particulares supera ampliamente a la de instituciones públicas” (p. 4). Como mencionaron esas autoras, el Uruguay se constituyó al margen de las primeras dos olas de privatización del nivel superior, que se desarrollaron desde mediados del siglo XX e implicaron la expansión y diversificación del sector privado. Uruguay se suma recién a partir de la tercera ola, en los años 80, caracterizada por universidades privadas que eran accesibles para las clases medias, que, en parte, son consecuencia de las necesidades no cubiertas por el sector público ante la merma sostenida de sus recursos y que tenían por detrás un discurso de la “mala calidad” de lo público. Nos interesa indagar la posición uruguaya en la cuarta ola, la de comienzos del siglo XXI, que se da en un contexto regional de declaraciones de educación superior como derecho humano y bien público.

Con relación a todo esto, importa recapitular algunos datos recientes que operan como caracterizadores del sistema. En cuanto a la foto general, en el Uruguay, la Udelar se fundó en 1838 y fue, como dijimos, durante muchos años, la única universidad del país. En el escenario de lo público, la Udelar fue la única universidad estatal en ejercicio hasta el año 2014, momento en el que se creó la Universidad Tecnológica (UTEC).

Si se consideran los institutos terciarios, universitarios y las universidades, tanto del sector público como del privado, en el Uruguay, hoy en día, se contabilizan: 2 universidades públicas, 5 privadas, 10 institutos universitarios privados, 4 institutos terciarios no universitarios privados y 2 institutos terciarios públicos. Como es notorio, en las últimas décadas, la proliferación institucional, fundamentalmente universitaria, ha estado circunscripta a la órbita privada. Sin embargo, la matrícula universitaria se ha concentrado en el sector público, a diferencia de lo que ocurre en general en la región. Algunos datos ilustrativos de la matriculación en el nivel universitario indican que, en el año 2002, se registraron 78.715 inscripciones, de las cuales 70.156 correspondían a la Udelar; por su parte, en el año 2020, la matriculación de todas las universidades del país fue de 106.581, siendo la matriculación de la Udelar 85.905 y de la UTEC 1.991. Esto quiere decir que la diversificación numérica institucional se concentró en el sector privado, pero la matrícula estudiantil en el sector público y en concreto en la Udelar. Otros datos interesantes indican que la formación en educación duplicó su matrícula en los primeros 20 años de este milenio (MEC-UDELAR-COMISIÓN NACIONAL UNESCO, 2022).

Los egresos acompañan también esta tendencia. El total de graduaciones de la educación terciaria del país en 2002 fue de 6.597 y, en 2020, de 10.478; de esos, la Udelar aportó 4.182 y 5.590 en los respectivos años. Resulta destacable que la formación en educación llegó prácticamente a duplicar su egreso en los primeros 20 años del milenio (MEC-UDELAR-COMISIÓN NACIONAL UNESCO, 2022).

Algunos ejemplos de control estatal y privatización creciente del nivel educativo superior del Uruguay

En este apartado, mencionaremos tres tipos de iniciativas que se han llevado a cabo recientemente o se encuentran en etapa de ejecución-implementación en el caso analizado. En este país, si dejamos de lado a la Udelar dada su autonomía, la regulación y administración educativa pública es de corte nacional; no han existido ni existen, más allá de coordinaciones puntuales, decisiones o políticas federales. La normativa nacional ha sido siempre clara en ese sentido, rigiendo un solo modo de administración que abarca al país en su conjunto.

Los cambios que tomamos aquí para el estudio son, entonces, de nivel macro, pensados y orientados para todo el país. Intentamos, primero, hacer referencia a aquellos de corte normativo y generalista —que afectan a la completitud del sistema educativo nacional— para, posteriormente, ir entrando en temas específicos del nivel terciario-superior o algún subsector o

institución particular de él. A continuación, entramos en detalles de una reciente ley nacional que atañe al sistema educativo (Ley de Urgente Consideración, LUC); luego, a algunos elementos constitutivos y cambios recientes de la segunda universidad pública del país, la UTEC; y, finalmente, ciertos cambios o tendencias de variada índole y más puntuales.

La LUC (Ley Nacional N° 19.889) fue una ley nacional del Uruguay promulgada en el año 2020, luego de asumir el nuevo gobierno nacional integrado por la coalición de varios partidos políticos, algunos tradicionales, y otros nuevos. La LUC se trató de una promesa de campaña electoral, una normativa en la que se incluyeron cambios relativos a múltiples aspectos: educación, vivienda y seguridad, con lo cual dicha norma vino a reformular elementos de otras previas muy variadas y específicas de distintas áreas, como, por ejemplo, la Ley General de Educación (Ley N° 18.437), sancionada en el año 2008 por el gobierno del Frente Amplio. Siguiendo a Bordoli (2022):

Es posible identificar en la LUC cambios que habilitan procesos privatizadores en tanto se introducen modificaciones significativas en la Ley General de Educación, N° 18437 del año 2008. Entre estas transformaciones se ubican: la eliminación del Sistema Nacional de Educación Pública, la eliminación de la prohibición de suscribir acuerdos con organismos nacionales o internacionales que tengan a la educación como “servicio lucrativo” y se incorporan representantes de los colegios y universidades privadas en la Comisión Coordinadora de la Educación sin atender criterios de representatividad y ponderación (Ley de Urgente Consideración 19889, 2020). (p. 66)

En otro texto, y aunque refiriéndose al gobierno de la enseñanza básica y a la formación docente, Bordoli y Conde (2020) identificaron en la LUC un pasaje de “privatización latente” a “privatización manifiesta”, en un creciente proceso de control ministerial. Podríamos plantear, así, que este primer elemento planteado en este trabajo, como un conjunto de cambios que se están dando en el sistema de educación superior nacional uruguayo, podría vincularse, en cierta medida, con un pasaje de la tercera a la cuarta ola de privatización identificada por otros autores (Saforcada *et al.*, 2019). Con esto, queremos decir que, si bien en el Uruguay se manifestó claramente a finales del siglo XX la tercera ola, no fue, normativamente, de manera explícita y a escala nacional hasta el surgimiento de la LUC que se declaran e implementan acciones privatizadoras que vienen a romper con las definiciones internacionales. Dentro de esas definiciones, nos referimos fundamentalmente a las de las conferencias regionales de educación superior (CRES), que planteaban a la educación superior como un derecho y su cumplimiento como una responsabilidad de los Estados, en un marco nacional donde, justamente, la educación estaba regulada por una ley (la LGE de 2008) que estaba en esa misma sintonía regional de las CRES.

El segundo proceso que se viene dando en este milenio en el sistema de educación superior uruguayo y nos interesa destacar tiene que ver con la creación y los primeros momentos de la UTEC, la segunda universidad pública nacional. De acuerdo con algunos autores, la creación de esta institución mediante ley nacional hace poco menos de 10 años vino a cubrir la necesidad de ampliar el sector universitario del país en vínculo estrecho con el sector productivo, como parte de las definiciones de los gobiernos progresistas del Uruguay, que incluían el desarrollo en el nivel superior de las formaciones tecnológicas y docentes (Landinelli, 2013). Es interesante, para esto, notar que, tradicionalmente, en el Uruguay, la formación tecnológica estuvo situada en institutos tecnológicos terciarios públicos, localizados en diversos puntos del país. Por otra parte, aunque había iniciativas puntuales, no fue hasta el año 2000 que la Udelar adopta como política general la ampliación de su oferta educativa por fuera de la capital nacional, por lo que se visualizaba la necesidad de crear oferta universitaria pública de mayor alcance territorial. Con lo cual, justamente, al momento de creación de la UTEC, la Udelar estaba embarcada en un proceso de

descentralización territorial y diversificación de su oferta educativa (tanto en áreas del conocimiento nuevas como de niveles de formación). Podríamos advertir aquí, entonces, que hubo una diversificación concentrada en cierto momento, cercano al 2010, del sistema de educación superior público nacional, atendiendo a intereses parcialmente diferentes, pero complementarios, uno de estos procesos incentivados por el gobierno nacional y el otro por la, hasta ese momento, única universidad pública, autónoma y autogobernada.

En el momento de creación de la UTEC (Ley N° 19.043), su organización y gobernanza implicaba una dirección, por parte de un Consejo Directivo Central Provisorio (CDCP), con una sede administrativa y coordinadora central ubicada en la capital del país e institutos radicados en distintas zonas del territorio para impartir la enseñanza. Se preveía:

Que la autoridad central recaerá en el Consejo Directivo Central (CDC), integrado por un Rector, dos delegados electos por los docentes, dos delegados electos por los estudiantes, un representante de los trabajadores (...), un representante de las gremiales empresariales, más los Directores de los ITR¹. (Landinelli, 2013, p. 9)

Estas resoluciones se tomaron sobre la base de ciertas discusiones a nivel parlamentario donde no eran objeto de consenso algunos principios básicos definitorios del modelo de universidad latinoamericano que existió y practicó la Udelar durante muchos años: de instituciones universitarias autónomas del poder estatal y con autogobierno. A pesar de esto, el proyecto de ley de creación de la UTEC llegó a puerto, fue aprobado en su gobernanza con las características mencionadas y esa universidad comenzó a funcionar. Lo novedoso, pero que era previsible por lo que fueron las discusiones previas, fue que, si bien hubo cambios en su integración personal, el CDCP se mantuvo en funcionamiento durante una década y no se realizaron elecciones de autoridades para integrar el Consejo establecido por Ley.

Pasado ese momento, en 2022, de la mano y como corolario temporal de las transformaciones llevadas a cabo en materia educativa que se visualizaron ya desde la LUC, a partir de un proyecto de ley elaborado por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) nacional, se modificó la gobernanza de la UTEC (Ley N° 20.096). En particular, en su artículo 14, se modifica su organismo de conducción máxima, el CDC, que, bajo la nueva normativa, está integrado por 4 miembros: el rector, designado por el presidente de la República y con venia parlamentaria, dos miembros designados de igual modo que el rector y uno de los directores de los institutos tecnológicos regionales, elegido en acuerdo entre esas autoridades.

Esta última modificación a la gobernanza de la UTEC generó debates varios, desde distintos sectores, académicos y políticos, que reivindicaban el cumplimiento de los principios de autonomía y autogobierno (Rodríguez Almada, 2022). Nos importa destacar que el camino hacia una forma de gobierno que rompe con la lógica más tradicional del autogobierno latinoamericano y con mayor control estatal en la elección de autoridades se fue dando por la vía de los hechos en el correr del tiempo, luego de que pasó una década entera, con tres gobiernos nacionales diferentes, de dos coaliciones políticas con diferencia en su orientación partidaria, donde no se realizaron elecciones de estamentos de acuerdo a lo que estaba previsto en el proyecto de ley original.

El último elemento que queremos mencionar en este panorama tiene que ver con otros cambios, no tan claros, más difusos, pero que abrevan a estas mismas características, de variaciones en modos de gestión tradicionales en el nivel educativo superior uruguayo. Se trata de algunas transformaciones en la formación docente y en la posible instalación de universidades extranjeras, en formato de enseñanza a distancia, con reconocimiento de títulos en este país.

La formación de docentes en el Uruguay es un tema que ha suscitado, en general, amplios debates y que también tiene sus particularidades, como otros elementos que hacen a la caracterización general del sistema terciario superior nacional. Tradicionalmente, su enseñanza, la

formación docente, ha estado impartida en institutos terciarios no universitarios, primeramente, concentrados en la capital del país y, luego, dispersos en todo el territorio nacional. Si bien durante los gobiernos denominados progresistas (2005-2019) se promovió un proceso de “universitarización”, cuyas bases se plasmaban incluso en la LGE de 2008, no se llegaron a crear instituciones de carácter universitario dedicadas a la formación de docentes de nivel inicial, primario y medio (Mancebo, 2019). Vale aclarar, además, que ni la Udelar ni la UTEC contaron ni cuentan con carreras de este estilo, salvo algunas excepciones puntuales.

Con relación a eso, la oferta universitaria de algunas de estas áreas durante cierto tiempo ha sido privada. A partir de los cambios impulsados por el gobierno nacional actual, se han venido gestando políticas de formación docente que vale la pena enunciar. En primer lugar, a partir de la propia LUC, se ha comenzado un proceso mediante el cual diversas instituciones educativas (universidades e institutos terciarios, públicos y privados) podrían generar carreras de grado de formación docente y someterlas a procesos de reconocimiento de carácter universitario. Esto se lleva a cabo con la creación de un Consejo Consultivo Nacional de Formación Docente y una resolución ministerial, del MEC, mediante la cual se fijan normas y características institucionales y curriculares necesarias para que las instituciones sometan sus propuestas a este reconocimiento. Vale aclarar que, por la arquitectura que tiene el sistema de formación docente en el Uruguay, si bien el reconocimiento del carácter universitario correspondería en este esquema al MEC, la habilitación profesional queda supeditada a la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), ente autónomo que tiene competencia general en la administración y asignación de horas y cargos de la enseñanza inicial, primaria y secundaria.

En este panorama, se han implementado y se prevén otras políticas satelitales y complementarias y que hacen a este marco. A modo de ejemplo, toda esta nueva arquitectura prevé que el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEED) pueda tomar pruebas de competencia profesional para aquellas personas que deseen que sus títulos tengan carácter universitario. No es poco importante mencionar que, como corolario de estos cambios, podría pasar, en el futuro cercano, que en la docencia uruguaya convivan, en la práctica profesional, en teoría, en igualdad de condiciones de remuneración y empleabilidad, docentes con diversas características en su formación: por ejemplo, personas formadas en instituciones diferentes —universidades públicas y privadas, institutos terciarios públicos y privados—, con titulaciones universitarias y no universitarias.

De la mano de este proceso de transformación y para preparar a las instituciones para que puedan presentar propuestas para ser reconocidas con carácter universitario, se han implementado algunas políticas específicas, como la realización de seminarios organizados por el MEC para formar a los equipos técnicos de institutos y universidades en el diseño curricular. Estos seminarios fueron realizados durante el año 2021, y estuvieron dictados parcialmente por personas provenientes de universidades extranjeras (MEC, 2023).

Otra de las políticas específicas para el fomento de la formación docente o en educación que se han promovido en el Uruguay recientemente la constituyen los apoyos específicos a estudiantes, en el formato de becas, concebidas como transferencias monetarias, estímulos para el egreso de personas que hayan comenzado, pero no finalizado estas formaciones (Gobierno Nacional de Uruguay, 2023). Esta política viene de la mano del hecho de que, en el Uruguay, se hace importante promover el egreso de la formación docente dada su escasa titulación, que no es condición para el ejercicio profesional en enseñanza media (Petit, 2019). De manera sucinta, podríamos decir que estos incentivos tienen dos grandes particularidades: en primer lugar, que pueden acceder a ellos tanto estudiantes de instituciones públicas como privadas que hayan comenzado el proceso de reconocimiento universitario del MEC. En segundo lugar, su monto resulta superior a otras becas de tipo similar que existen en la órbita pública nacional.

A modo de adelanto para la discusión, interesa mencionar que todas estas transformaciones, que recorren un espinel que va desde cambios en la ley nacional que regula la educación de todo el país hasta la capacitación a equipos técnicos institucionales o los esquemas de incentivos económicos a estudiantes, han sido objeto de discusiones en el escenario educativo y social general del Uruguay reciente. Como lo mencionamos cuando comentamos algunos elementos de la LUC, y de la mano de lo sugerido por otras autoras, todos estos mojones han estado en discusión por parte de colectivos sindicales, gremiales e incluso por parte de instituciones. De algún modo, fundamentalmente los incentivos promovidos hacia estudiantes, constituyen un modo de transferencia desde Estado al sector privado, lo que es objeto de debate en sí mismo. Esto opera en exactamente el mismo sentido que lo identificado por otras autoras para otros países de la región —Chile, Perú y República Dominicana— donde, a través de becas promovidas como mecanismos de inclusión, se fortalece al sector privado por vía indirecta (Atairo *et al.*, 2023).

El último elemento ilustrativo, que queremos mencionar en esta sección y que resulta muy puntual, pero también va en línea de lo comentado en los ejemplos anteriores, es la posible instalación de universidades extranjeras en el Uruguay, aunque no se trate necesariamente de propósitos de docencia. Una muestra notoria de esto es el caso de una posible mudanza de actividades de investigación que hasta entonces la universidad de Harvard realiza, en Argentina, hacia Uruguay; si bien esto estaba previsto para 2022, constituye un ejemplo de lo mencionado.

Este mecanismo y como plantearon otros autores también está habilitado por la LUC y constituye una novedad a medias en el sistema educativo nacional. Utilizamos el término de “novedad a medias” porque, en realidad, existen algunos antecedentes, fundamentalmente gestados por la UTEC —universidad pública estatal— de haber realizado convenios para generar carreras con universidades extranjeras, como el MITⁱⁱ. Aunque estos dos constituyen ejemplos puntuales, son interesantes, pues marcarían una aparente ruptura con la centralidad educativa estatal que ha tenido históricamente el Uruguay. De alguna manera, esto también ilustra cómo algunos elementos de privatización creciente que se comenzaron a gestar en los años 90 en la región, en el Uruguay, han sido difusos y se comienzan a visualizar con mayor claridad ya entrada la segunda década de los dos mil.

Elementos para la discusión: ¿cambio de rumbo o acciones difusas?

En este trabajo, intentamos hacer una reconstrucción de algunos cambios que se están gestando en el sistema educativo terciario-superior del Uruguay, intentando discutirlos en función de las características del sistema en este país, algunas transformaciones del pasado cercano y las tendencias regionales en materia de educación superior. Nos interesa develar de qué modo algunos rasgos que mostrarían el aumento del control estatal —en contrapartida a la típica autonomía de las universidades regionales— y de privatización se están haciendo presentes en el Uruguay, un país en el que, por diversas razones, esos cambios habían impactado en menor medida o de manera, en apariencia, más tenue que en otros países.

De acuerdo con algunos autores, a partir del advenimiento de un nuevo gobierno nacional, el actual, se han hecho presentes ciertas políticas de corte neoliberal similares a las ejecutadas en la región en los años 90 y que, en este caso, se están implementando como una “endoprivatización” (Bordoli, 2022), caracterizadas por el cambio en las lógicas internas de gobernanza, organización o planeamiento curricular.

Se percibe, entonces, que hay posibles transformaciones que traccionan algunas tradiciones del nivel educativo superior nacional. No obstante, aquí, nos planteamos dos grandes interrogantes: en primer lugar, si estos cambios, en realidad, son nuevos o constituyen partes de un gradiente difuso que se venía presentando con anterioridad o que vinieron a ocupar ciertos

vacíos o indefiniciones en las políticas. En segundo lugar, si, dada la tradición universitaria y de presencia estatal del Uruguay, serán capaces de generar grandes transformaciones, que cambien el sentido de matriculación o composiciones relativas del sistema.

Sobre la primera de nuestras interrogantes, en la sección anterior, mencionamos cómo la gobernanza de la segunda universidad pública creada en el país estuvo, durante años, sin acabar de implementarse en el formato de su ley original, al igual que ciertos cambios en el proceso de universitarización de la formación docente, con lo que vale preguntarnos si, en realidad, los cambios gestados en la actualidad no vinieron, justamente, a llenar espacios de indefinición. La inexistencia de una ley de educación superior —con la que muchos países cuentan— y el hecho de que no se haya puesto en vigencia la ley que crea la agencia nacional de acreditación refuerzan la hipótesis de que los cambios actuales vienen a ocupar espacios de indefinición.

La segunda de nuestras interrogantes es, aun asumiendo estos cambios, plantearnos el pensar si estos modificarán el sustrato del sistema terciario superior nacional. Como mencionamos, el país tiene una tradición estatal muy acentuada en múltiples esferas. Siguiendo a Oszlak (2013), aun en momentos en donde el nuevo gerenciamiento público en la región generó olas de privatización, desregulación y desmantelamiento del Estado, “Uruguay lo mantuvo prácticamente incólume” (p. 7). A nuestro entender, esta fuerte presencia estatal vuelve dificultoso que se visualicen cambios o efectos de una marcada presencia privatizadora como sí ocurre en otros países de la región. Prueba de esto son los datos sobre la matrícula universitaria mostrados anteriormente, que indican que, si bien ha habido, en las últimas décadas, una proliferación del sector privado y ciertos momentos de bonanza económica que lo hicieron más accesible (Bentancur y Clavijo, 2016), la matriculación y el egreso continúan estando fuertemente concentrados en el sector público.

Sin desmedro de estas preguntas que nos hacemos y para las que no tenemos más que elementos para su reflexión y problematización, adscribimos a que todas estas iniciativas contribuyen a la “porosidad” o el “borramiento” de las fronteras entre lo público y lo privado identificadas previamente en el Uruguay (Mancebo, 2018, citado en Bordoli y Conde, 2020, p. 9) y en Argentina (Saforcada et al., 2019, p. 45), respectivamente. Del mismo modo, creemos que sí es posible que, en el Uruguay, desde hace ya varios años, se estén gestando “políticas públicas de privatización” (Saforcada et al., 2019, p. 44), como es el caso de las becas que transfieren fondos públicos al sector privado.

Finalmente, y abriendo puertas de cara a futuros análisis, creemos que sería interesante indagar en quiénes son los públicos de la nueva posible ola de la privatización en el Uruguay, en perspectiva comparada con lo que ocurre en otros países de la región. Parece plausible que, en el Uruguay, en la ola vivida en los 90, se intentaron cubrir necesidades o descontentos con la educación pública (caracterizada por alta masificación, grandes períodos de huelga con concomitante pérdida de clases, entre otros). Eso generó que las clases medias hicieran esfuerzos para estudiar en universidades privadas. En este momento, desconocemos si estas nuevas formas de privatización están teniendo como públicos a estudiantes de quintiles medios, a estudiantes que antes accedían a la oferta pública o a otros públicos. Indagar en estos asuntos podría constituirse, a su vez, en una herramienta para analizar si, más allá de la privatización, estos cambios conducen a procesos de estratificación del sistema de educación superior nacional.



Los Fantasmas del Caribe, acrílico. Rosana Moreno

Notas

¹ Institutos Tecnológicos Regionales.

Referencias

- Altbach, P. (2002). Research and Training in Higher Education: The State of the Art. *Higher Education in Europe*, 27, 153-168.
- Arocena, R. y Sutz, J. (2016). The latin american university tradition. En J. C. Shin y P. Teixeira, *Encyclopedia of International Higher Education Systems and Institutions* (pp. 1-6). <https://doi.org/10.1007/978-94-017-9553-19->
- Arim, R. (2022). La universidad latinoamericana. *Argumentos. Estudios críticos de la sociedad*, 35(100), 23-42.
- Atairo, D., Trotta, L. y Saforcada, F. (2023). La privatización de la Universidad Latinoamericana y los mecanismos de financiamiento como estrategia política. Un estudio de casos. *Revista Española de Educación Comparada*, (42), 261-283.
- Bentancur, N. (2001). Las Políticas Universitarias en América Latina en los años noventa: del Estado Proveedor al Estado Gerente. *Pensamiento Universitario*, 9(9).
- Bentancur, N. y Clavijo, E. (2016). Entre la dependencia de la trayectoria y la expansión institucional. Características del desarrollo de un sistema de educación superior en Uruguay (2005-2015). En Fávero y G. Tauchen (Orgs.), *Políticas de Educacao Superior e docencia universitária: diálogos sul-sul*. Editora CRV.
- Bordoli, E. y Conde, S. (2020). El proyecto educativo conservador en Uruguay en los albores del siglo XXI: avance privatizador y tutela ministerial. *Praxis Educativa*, 15, 1-21.
- Bordoli, E. (2022). Nuevo impulso del discurso neoliberal en la educación uruguaya. Nuevas formas de gobierno de los docentes. *Revista Educación, Política y Sociedad*, 7(2), 55-76.
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de las políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Anthropos. FLACSO Ecuador.
- Giroux, H. A. (2018). *La guerra del neoliberalismo contra la educación superior*. Herder.
- Gobierno Nacional, Uruguay (2023). <https://www.gub.uy/tramites/convocatoria-beca-economica-estudiantes-formacion-docente>, recuperado el 6 de febrero de 2023.

- Huisman, J. y Van der Wende, M. (2022). Reflections on a global agenda: on variety, fragmentation, change, and the big questions ahead. En *A Research Agenda for Global Higher Education* (pp. 1-18). Edward Elgar Publishing.
- Krotsch, P. y Suasnabar, C. (2002). Los estudios sobre la Educación Superior: una reflexión en torno a la existencia y posibilidades de construcción de un campo. *Pensamiento Universitario*, 10(10), 35-54.
- La Diaria, (2021). <https://ladiaria.com.uy/articulo/2021/7/centro-de-investigacion-de-harvard-arriba-a-uruguay-en-2022/>, recuperado el 6 de febrero de 2023.
- La Diaria, (2022). <https://ladiaria.com.uy/educacion/articulo/2022/3/pablo-martinis-dijo-que-la-luc-genera-condiciones-para-la-privatizacion-educativa-y-lo-ilustro-con-proyecto-sobre-universidades-extranjeras/>, recuperado el 6 de febrero de 2023.
- Landinelli, J. E. (1989). La Universidad como problema político (1968-1973). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 3, 73-86.
- Landinelli, J. (2013). La construcción institucional de la UTEC: contexto, oportunidades y riesgos. En *Observatorio Político/2013, Instituto de Ciencia Política-Facultad de Ciencias Sociales-UDELAR*. Editorial Cauce.
- Landoni, P. (2010). El debate sobre la creación de una Agencia de Acreditación en Uruguay: influencias externas y tensiones internas. *Revista Argentina de Educación Superior*, (2), 96-110.
- Levy, D. (Coord.). (1994). *La educación superior dentro de las transformaciones políticas y económicas de los años noventa. Informe del grupo de trabajo sobre la educación superior de la Asociación de Estudios Latinoamericanos*. CEDES.
- Ley Nacional N° 12.549*. (1958). Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay. Montevideo, Uruguay. 16 de octubre de 1958.
- Ley Nacional N° 18.437*. (2008). Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay. Montevideo, Uruguay. 12 de diciembre de 2008.
- Ley Nacional N° 19.043*. (2012). Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay. Montevideo, Uruguay. 28 de diciembre de 2012.
- Ley Nacional N° 19.889*. (2020). Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay. Montevideo, Uruguay. 9 de julio de 2020.
- Ley Nacional N° 20.096*. (2022). Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay. Montevideo, Uruguay. 29 de noviembre de 2022.
- Mancebo, M. E. (2019). Navegando entre la tradición normalista y la universitaria: la institucionalidad de la formación docente inicial en Uruguay (2005-2019). *Cuadernos de Investigación Educativa*, 10(1), 85-104.
- Martínez Larrechea, E. M. y Chiancone, A. (2021). La construcción del campo de investigación sobre educación superior en Uruguay: desafíos políticos e investigación. *Educación Superior y Sociedad*, 33(1), 235-261.
- MEC-UDELAR-COMISIÓN NACIONAL UNESCO. (2022). *Informe sobre la educación superior: Uruguay*. Comisión Nacional de la UNESCO.
- MEC. Uruguay (2023) <https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/comunicacion/convocatorias/nuevos-rumbos-seminario-preparatorio-para-diseno-carreras-universitarias>, recuperado el 6 de febrero de 2023.
- Merriam, S. (1998). *Qualitative Research and Case Study Applications in Education*. Jossey-Bass Inc. Publishers.
- Oszlak, O. (mayo de 2013). La gestión pública post- NGP en América Latina: balance y desafíos pendientes. Jornada inaugural en la IX Conferencia de la INPAE: "Enseñanza y Pedagogía de la Gestión de Políticas Públicas: Desafíos y Actualidad para un Nuevo Servicio Público". Santiago, Chile.
- Petit, S. (2019). *El déficit de docentes de educación media en Uruguay: un problema postergado por las políticas educativas* [Tesis de maestría en Sociología]. Universidad de la República.
- Rodríguez Almada (2022). <https://ladiaria.com.uy/opinion/articulo/2022/12/la-inconstitucionalidad-de-la-ley-que-modifica-la-gobernanza-de-la-utec/> recuperado el 7 de marzo de 2023.
- Saforcada, F., Atairo, D., Trotta, L. y Golisano, A. R. (2019). *Tendencias de privatización y mercantilización de la universidad en América Latina*. CONADU.

Trotta, L. y Atairo, D. (2021). El rol de los actores tecnológicos en la privatización de la universidad en contexto de pandemia: respuestas inmediatas para grandes transformaciones. *Trayectorias Universitarias*, 7(12). <https://doi.org/10.24215/24690090e048>

UTEC. (2023). <https://utec.edu.uy/es/educacion/posgrado/maestria-profesional-en-ciencia-de-datos/>, recuperado el 6 de febrero de 2023.
