

EDUCACION SUPERIOR EN IBEROAMERICA INFORME 2016

INFORME NACIONAL: URUGUAY

Claudio Rama (Dr. ED; Dr. DER) ¹
Universidad de la Empresa (UDE), Uruguay

Marzo 2016

¹ Investigador, profesor, consultor y conferencista en temas de educación superior. Economista (UCV), Master en Educación (UJMV), Doctor en Educación (UNESR), Doctor en Derecho (UBA) y cuatro postdoctorados (UNESR; UNICAMP; UFF; UBA). Profesor e investigador de la Facultad de Educación de la Universidad de la Empresa (UDE) del Uruguay. Investigador Nivel 2 en el Sistema Nacional de Investigadores (SIN). Consejero del Grupo ILUMNO. Fue Director del Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC), Director del Instituto Nacional del Libro, Vicepresidente de Servicio Oficial de Difusión Radiotelevisión y Espectáculos (SODRE), Director del Sistema Nacional de Televisión (Canal 5) y Decano de la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad de la Empresa (UDE) en Uruguay. En Ecuador fue Rector del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). claudiorama@gmail.com

Informe: La educación superior en Uruguay. 2010 - 2015

Índice

1. El acceso abierto como centro del funcionamiento y de la problemática universitaria	4
a. Gratuidad y procedimientos de admisión	4
b. Un modelo de beca con aporte inter generacional como política de discriminación positiva e impacto en la gratuidad	7
c. Tendencias de los accesos a la educación superior	8
d. El acceso al posgrado en Uruguay	10
2. Infraestructura institucional de provisión de la educación superior	11
a. La tensión entre la tendencia a la diferenciación y a la concentración institucional	11
b. Nueva regulación sobre la educación privada	12
c. Diferenciación institucional y universitarización de la formación técnica	13
d. Diferenciación institucional, regionalización y coordinación pública	16
3. Las dinámicas fragmentadas de la carreras y estructuras docentes	17
a. Carreras docentes en el sector público	17
b. Exigencias académicas docentes en el sector privado	18
4. I+D e investigadores en la academia	20
a. El Sistema Nacional de Investigadores (SNI).	20
b. Exoneraciones tributarias para la investigación	22
c. Incentivos a proyectos de investigación articulados a las empresas	23
5. El sistema de aseguramiento de la calidad	25
a. Carencia de un sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior	25
b. Propuesta de creación de una agencia de acreditación de la calidad de la educación superior	26
c. Expansión de la acreditación regional bajo el Mercosur	28
6. Resultados de la educación superior	28
a. Los egresos de profesionales y los nuevos límites del crecimiento	29
b. Los desincentivos salariales a la educación	31
c. Alta inserción laboral y bajo seguimiento de los egresados	33
d. Problemas de aprendizaje	33

7. Gobierno y gestión de las universidades	34
a. El sistema de gobernanza de la educación superior en Uruguay	34
b. Las modalidades de la gestión universitaria pública en discusión	35
8. Financiamiento del sistema de Educación superior	37
a. Un modelo de financiamiento basado en la gratuidad parcial y un pago diferido.	38
b. El financiamiento de la educación superior	41
9. Resumen general de evaluación	42
<i>a. Antecedentes. La educación superior durante el período 2005-2010. b. Los ejes de la política universitaria en el periodo 2010 - 2015</i>	42
a. Antecedentes. La educación superior durante el período 2005-2010	42
b. Los ejes de la política universitaria en el periodo 2010 - 2015	43
Referencias	45
Bibliografía seleccionada	47

1. El acceso abierto como centro del funcionamiento y de la problemática universitaria

a. Gratuidad y procedimientos de admisión. B. Un modelo de beca con aporte intergeneracional como política de discriminación positiva e impacto en la gratuidad. c. Tendencias de los accesos a la educación superior. d. El acceso al posgrado en Uruguay

a. Gratuidad y procedimientos de admisión

El ingreso dominante en el sector público tanto universitario como terciario ha sido abierto sin restricciones de cupos, ni exámenes generales de evaluación o selección y a la vez gratuito, fundamentalmente a nivel de las carreras de grado ya que en los postgrados hay números clausus y se cobra. Esta gratuidad ha sido una característica del sistema público, salvo un breve plazo durante la dictadura militar. Los procedimientos de admisión en el sector público son únicamente la titulación de bachiller, admitiéndose incluso el ingreso a los cursos y la inscripción con materias pendientes de la educación media y sólo se requiere la aprobación de éstas, en la ocasión de la terminación de los cursos del primer año o del rendido de los primeros exámenes. El acceso es abierto en la UDELAR con la excepción de los ingresos en la Escuela de Tecnología Médica, la Escuela Universitaria de Música, la Escuela de Nutrición y Dietética y la licenciatura de traductorado (Boado, 2010). En algunas carreras de grado también hay cupos de ingreso como en Educación Física y en Diseño. Para egresar de la educación media tampoco hay un examen general. El hecho que la salida del bachillerato y el ingreso al ciclo terciario carezcan de algún sistema selectivo, de tipo cupos, aranceles o evaluación, ha facilitado la alta continuidad de los estudiantes concluyentes en el ciclo superior.

Este carácter abierto en el acceso en el sector público constituye el elemento central que define muchas de las características y dinámicas universitarias así como también de muchos de los problemas del sistema terciario, tanto público como privado. La ausencia de sistemas selectivos de acceso, de mecanismos compensatorios o de nivelación de los aprendizajes en el acceso, así como de aseguramiento de la calidad en la educación media, ha transferido los problemas del aprendizaje desde la educación media al ciclo superior. La alta continuación y acceso al nivel universitario, ha derivado en una alta tasa de deserción y una presión a la baja de los niveles de calidad, especialmente en los primeros años del ciclo superior, así como en importantes niveles de transferencia de estudiantes universitarios desde el sector público hacia el sector privado. El fenómeno de arrastre hacia la educación superior se incrementa por la masificación de educación media y la falta de mecanismos selectivos, e impulsa al ciclo terciario hacia lógicas remediales educativas. Esta problemática, reforzada por la carencia de un sistema de aseguramiento de la calidad a nivel universitario, ha derivado en bajos resultados de aprendizaje en el egreso. La ausencia de alguna “selección” de acceso, ha construido la alta selección de proceso y egreso a través de una alta deserción y abandono, largos tiempos de estudio y baja eficiencia terminal.

En términos comparativos regionales, Uruguay configuró un modelo único, ya que no sólo no careció de cupos mínimos de acceso, evaluaciones o pruebas de salida de la educación media, sino que además al interior de las instituciones públicas terciarias no se establecieron restricciones a los procesos educativos para los estudiantes, al

carecerse de plazos para aprobar los cursos, ni haber límites en la cantidad de repeticiones de cursos o de exámenes que se pueden realizar. La ausencia de limitaciones a la permanencia ni de tiempo ni de rendimiento académico está acompañada por diversos beneficios en seguir inscrito como boletos rebajados, licencia estudiantil, etc., que reducen la confiabilidad de las estadísticas anuales del sistema universitario y terciario público. La permanencia libre en el sistema universitario público hace que no se pierda el status de estudiante sino ante el egreso o el fallecimiento (Boado, 2010).

Esta problemática derivada del tipo de acceso se agranda por la falta de diferenciación institucional en el sector universitario público y por ende un acceso abierto a una sola institución. A estas limitaciones para el acceso al sector público, se agrega una escasa diferenciación institucional privada iniciada recién en 1985 con una sola universidad, y ampliada muy tardíamente en términos comparativos regionales a fines de los años 90.

Al interior de la única universidad pública hasta el 2013, la Universidad de la República (UDELAR), se han realizado algunas mediciones de las competencias de los estudiantes en el ingreso que han permitido constatar la dimensión del problema. La Facultad de Ingeniería comenzó a aplicar pruebas diagnósticas al ingreso en 1992, adquiriendo carácter obligatorio desde 1995 para todos los estudiantes ingresantes a todas las 9 carreras de la Facultad. (Míguez; Blasina y Loureiro, 2013). Desde el 2005 instrumentó una Herramienta Diagnóstica al Ingreso (HDI) que permite evaluar y dar seguimiento a los resultados en series históricas de información y comprender la compleja transición de la enseñanza media a la universidad, y evaluar las competencias y desempeños en diversas áreas de Física, Matemática, Química, Comprensión Lectora, Expresión escrita, Motivación y Estrategias de aprendizaje, a partir de preguntas incluidas en los Programas Oficiales de Enseñanza Media. El resultado de la HDI entre el 2005 y el 2012, muestra una caída continua de la suficiencia global de las capacidades en las áreas evaluadas desde un 17,8 en el 2005 un 6,4 en el 2010. Los resultados han llevado a la formulación de cursos propedéuticos o compensatorios para los ingresantes y acciones de apoyo académicos muy puntuales en algunos pocos institutos de educación media.

La heterogeneidad social que facilitó la masificación de la educación media, la alta diferenciación de niveles de calidad de las instituciones de educación media, la masificación en el ingreso a la educación superior y la relativa dificultad de planificación de los ingresos reales de estudiantes, llevaron a una amplia cobertura en el acceso y en los primeros años de los estudios, con aulas saturadas y un uso más intenso de pedagogías memorísticas y repetitivas, que ha derivado en elevada deserción, abandono y traslado en los primeros años de estudio. En este sentido, el modelo de ingreso a la educación superior se constituye en el centro de la alta tasa de deserción (Boado, 2010). En los últimos años esta problemática se ha incrementado. Fiori (2014) muestra como “en los últimos años el país ha sido testigo de los procesos de desgranamiento en las trayectorias educativas de su población en edad de estudiar”. Mediante un estudio de la cohorte del 2007 de la UDELAR, el estudio detecta un 34% de estudiantes desafiados (abandono) y un 40,5% que no había concluido para el 2012.

El carácter de gratuidad y las características del registro de la matrícula de tipo censal, dificulta analizar la situación de los no concluyentes, dado el traslado de carreras y de instituciones, o la posibilidad de reintegro muchos años después. Sin embargo, tomando como plazo el 50% del tiempo adicional de realización técnica de las carreras, el 19,8% de los estudiantes abandonan sin ninguna materia aprobada y el 36,6% lo hace con entre 1 y 9 asignaturas aprobadas, sostiene el estudio referido. La desafiación es

más notoria en los hombres, entre las personas que ingresaron con mayor edad, entre los que hacen estudios no presenciales, entre quienes estaban casados y/o tenían hijos, entre las personas del interior y entre los sectores de menos ingresos económicos y capital cultural de las familias. (Fiori, 2014)

Es de destacar en este contexto, la existencia de una dinámica destacada de transferencia de estudiantes entre el 1 y el 3 año de estudio desde la universidad pública a las privadas. El proceso inverso no se produce, en tanto en general la institución pública no reconoce los créditos o estudios en la educación privada, en el marco de un sistema dual altamente fragmentado.

La deserción y abandono no refieren exclusivamente a la universidad pública sino también al sector privado aunque con menor intensidad en este caso. Un estudio sobre la dinámica de deserción en una universidad privada a partir de un análisis de dos cohortes de estudiantes que ingresaron en programas de 4 años en el 2006, había mostrado que para el 2013 se habían graduado 20,7% y 25,5% en cada programa, 5,7% y 10,6% aún estaban cursando y 53% y 60% respectivamente habían desertado en algún momento de los estudios. El 25,8% de los estudiantes inscritos de una de las cohortes y el 23,3% de la otra, habían abandonado al término del primer año de la carrera en el 2006. En tal sentido, investigaciones regionales han mostrado el país se localiza en el tramo de la más baja eficiencia de titulación de América Latina, y se localiza en el entorno del 28%, junto a Bolivia y Guatemala (Boado, 2005, CINDA-IESALC, 2006).

Esta problemática puede estar siendo reforzada por dinámicas creadas desde la educación primaria de una práctica pedagógica de “pase social” y de bajas exigencias de aprendizajes en las trayectorias estudiantiles. Estas prácticas reducen la deserción en los ciclos inferiores pero transfieren las carencias de aprendizaje hacia la educación media y los ciclos superiores. Esta ha sido una política educativa explícita desde el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) en el período de referencia Recientemente ha sido denunciado por el Sindicato de Maestros, la existencia incluso de presiones a los docentes para facilitar el pasaje de año a los estudiantes de bajos rendimientos.²

El acceso a la educación superior en el Uruguay se caracteriza por un sistema altamente diferenciado en los criterios y procedimientos entre el sector público y el sector privado, entre el sector público en la capital y en el resto del país, así como entre el grado y el posgrado. El ingreso en el sector público universitario es no selectivo y no arancelado en el grado como referimos. La gratuidad es sin embargo relativa para las familias del interior, dado que los estudiantes del interior -más del 60% de la población nacional- deben trasladarse a la capital ante la casi total ausencia en el interior de ofertas universitarias, tanto presenciales como a distancia.

Hay una escasa oferta universitaria en el interior del país, haciendo que allí el acceso al sector público sea mayoritario en estudios terciarios de formación docente, aunque tal situación en el interior está en proceso de cambio como se analizará más adelante gracias a una creciente oferta de la UDELAR instalada en la zona Este, en el Litoral Norte y en el Norte, de la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU) que ofrece estudios técnicos terciarios, de los CERP que ofrecen formación docente terciaria y de las Universidades privadas, con presencia de la Universidad Católica (UCUDAL) en el Este y Paysandú y de Universidad de la Empresa (UDE) en Colonia, en todos los casos con carreras universitarias de grado. El posgrado, tanto público como privado,

² “Inspectores insisten para que se pasen alumnos con bajo nivel de rendimiento. El Codicen investiga presión a maestros. El Consejo Directivo Central (Codicen) investiga denuncias realizadas por maestros que sostienen haber sido presionados por inspectores de Primaria para que hagan pasar a alumnos que no alcanzaban el rendimiento suficiente”. <http://www.elpais.com.uy/informacion/codicen-investiga-presion-maestros.html>

sólo se oferta en Montevideo siendo su acceso diferenciado entre los posgrados profesionales que están arancelados y los posgrados académicos que son gratuitos para los docentes públicos del sector terciario

Por su parte en el sector privado el acceso es no selectivo y arancelado, con algunos cursos de propedéuticos, y sin financiamiento público para becas de los estudiantes o para las instituciones.

Es interesante señalar también el escasísimo desarrollo de la enseñanza a distancia. En el sector privado esto ha estado limitado por la normativa que hasta hace poco no lo permitía y donde la ausencia de una regulación específica, no le da un funcionamiento claro.

b. Un modelo de beca con aporte inter generacional como política de discriminación positiva e impacto en la gratuidad

El sistema de becas más importante lo constituye el Fondo de Solidaridad Universitaria (FSU) establecido por Ley en 1994, a través de una figura de derecho público no estatal y que financia un sistema de becas para estudiantes del sector público terciario gracias al aporte económico de los egresados de carreras terciarias y universitarias del sector público. El FSU constituye un sistema de impuestos intergeneracionales, por el cual los egresados de la educación superior gratuita, aportan para facilitar el acceso a los estudiantes de bajos recursos.

Leyes sucesivas han ido modificando y aumentando la base de contribución, los tiempos de aporte, los sistemas de cobro, las áreas que cubre y los destinos, asignando recursos a la UDELAR. Igualmente, y en parte asociado a la existencia de recursos que quedaban sin distribuir, al no alcanzar los estudiantes los requisitos de otorgamiento, se ampliaron las becas a estudios de posgrado. Así, la Ley 18.046 (2006) creó la Beca Carlos Quijano, para otorgar a ciudadanos uruguayos recursos para realizar cursos de postgrado en el exterior, sobre los mismos aportes recaudados por el Fondo de Solidaridad.

Para el 2015, el FSU otorgó 7895 becas que representan una cifra de casi ocho becarios por cada 100 estudiantes del sector público. El 85% correspondió a personas del interior y el 72% a mujeres. El sistema muestra la eficacia del instrumento de estas becas para reducir la deserción y facilitar la titulación ya que la participación en el egreso de aquellos que han sido becarios en algún momento de su carrera académica es superior a su participación en el ingreso. Tal eficiencia de los becarios entre los egresados de la UDELAR tiende a aumentar, y pasó del 14,3% con 700 becarios egresados en el 2009 a 1172 que representaban el 17,3% en el 2013, con un aumento de la eficiencia anual del orden del 6,5% de la titulación de los becarios entre los egresados de la UDELAR en el período. (CEA, 2016)

Cuadro N° 1

Solicitudes y becas otorgadas por el Fondo de Solidaridad Universitario (FSU)

Año	Becas solicitadas	Becas otorgadas	Porcentaje de otorgamiento	Incremento anual becas otorgadas
2009	9943	6898	69,4 %	12,4 %
2010	8492	5860	69 %	- 15 %
2011	7944	6067	76,4 %	3,5 %
2012	8711	6677	76,6 %	10 %
2013	9199	6890	74,9 %	3,2 %

2014	10.114	7455	73,7 %	8,2 %
2015	10.596	7895	74,5 %	5,9 %

Fuente: Fondo de Solidaridad Universitario. <http://fondodesolidaridad.edu.uy/transparencia/resultados/>

Todas las universidades privadas tienen sistemas de becas, fundamentalmente asociados a convenios con empresas que otorgan porcentajes de descuento en los costos de las matrículas. No existe un sistema público o privado de financiamiento de becas para estudiantes en el sector privado, ni un organismo específico financiero en la materia. La Universidad ORT tiene becas especiales a estudiantes que hayan obtenido un alto desempeño académico en secundaria. Además los postulantes a esas becas deben rendir y obtener determinado puntaje en las Pruebas de Aptitud Académica (PAA) que es elaborado y corregido por el College Board. Tienen también unas becas de tipo descuento concursables asociadas a la PAA y al mantenimiento de un promedio de calificaciones. La Universidad de la Empresa (UDE) ofrece becas a la “Excelencia Académica” a estudiantes que inician desde el primer semestre. Se otorgan considerando el desempeño académico en el Segundo Ciclo de Enseñanza Secundaria. Se da una fecha tope para la inscripción de interesados y luego de estudiar la documentación recibida se les informa a quienes pueden acceder a la beca. Tiene además múltiples convenios con empresa e instituciones de becas de descuento. La Universidad Católica Dámaso Antonio Larrañaga (UCUDAL) otorga más de 130 becas al año, según informa su página web, donde se postulan a ellas alrededor de 1300 personas por año. Corresponden a diversos sistemas de becas: a la Excelencia Académica, beca Conferencia Episcopal del Uruguay (CEUU), a la Beca UCUDAL, las cuales tienen criterios de excelencia, de acción pastoral y de nivel de ingresos y o rentas del grupo familiar respectivamente. El Banco Santander a través de su división universidades apoya a las universidades en la concesión de las becas.

En general el sistema de becas constituye un indicador del perfil de universidad. En tanto en el sector público los requisitos de asignación son de equidad, en el sector privado, tiende a privar un enfoque centrado en la excelencia, para lo cual utilizan diversos sistemas de medición de las capacidades. Todos los sistemas sin embargo en el mantenimiento de la beca otorgan atención especial a los resultados de las notas de estudio.

c. Tendencias de los accesos a la educación superior

De la población de más de 25 años y más, para el 2014, apenas el 4,7 % había terminado estudios terciarios (nivel 5), el 5,8% había concluido el grado (nivel 6), el 1,6% había concluido los estudios de maestría (nivel 7) y el 0,1% el doctorado (nivel 8), según el Instituto de la UNESCO. En tanto el 19,1% de la población de más de 25 años había terminado la educación media, se verifica la alta selectividad escolar derivada de una escalera continua de deserciones y abandonos.

Sin embargo, el acceso a la educación superior ha ido aumentando sistemáticamente y la estadística oficial muestra la evolución de los estudiantes terciarios, desde los 36.298 en 1980, los 59.923 estudiantes en 1985, los 71.548 en 1990, que pasaron luego en 1995 a 76.581, alcanzaron a 93.744, en el 2000, 131,586 en el 2005, y 162.730 en el 2010. Sin embargo, tales datos tienen baja confiabilidad: de los diversos sectores que aportan a la matrícula, los datos de los institutos privados son relativamente confiables, al igual que los procedentes de los institutos terciarios públicos (ANEP, Instituciones superiores policial y militar y el Consejo de Educación

Técnico Profesional (CETP), pero a diferencia los datos de la UDELAR han presentado históricamente grandes falencias comparativas derivadas de cómo se definen y se registran a los estudiantes. En sus estadísticas anuales los estudiantes de la UDELAR son todos aquellos que se inscribieron alguna vez, estén o no cursando. Además se contabiliza a los estudiantes varias veces dependiendo si el programa es inter facultad o inter institucional. A partir de estos datos, cuya confiabilidad es escasa como referimos, la UNESCO reportó una tasa de cobertura de la educación superior del 63,2% en el 2009 y del 63.1% en el 2010. Esta fue la primera ocasión en el cual se constata una caída de la matrícula. Por las distintas formas de cálculo de matrícula, los únicos datos anuales confiables en educación superior en el país y que permiten construir series, son los de datos de ingreso y egreso a nivel de toda la educación superior del país.

Cada cinco años se realiza en la UDELAR un Censo estudiantil que devela parte de la realidad y permite aproximarse a saber la cantidad de estudiantes reales y por ende tener un mayor acercamiento a los datos nacionales. El VII Censo de Estudiantes de Grado y del I Censo de Estudiantes de Posgrado fueron realizados en el 2012 en los cuales se definieron como estudiantes como aquellos que realizaron al menos un examen en los últimos dos años. Aunque ello difiere de los datos de matrícula del sector privado en los cuales se releva a los inscritos en el año en el año, los datos son más comparables. Estos Censos, develaron una matrícula de 92.256 estudiantes, 85.905 de grado y 6.351 de posgrado en el año 2012 y mostró que entre 2007 y 2012 la matrícula de la UDELAR creció a una tasa de 1,32% interanual. Con los nuevos datos, la UDELAR continúa decreciendo relativamente y su matrícula es el 83,98% del total universitario y el 64% de la matrícula terciaria.

Cuadro N° 2
**Matricula de la educación superior (terciaria y universitaria) en Uruguay
(2009 – 2014)**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Variación
Sector Publico							
CETP	4.964	6.158	6.780	7.610	8.511	9.489	13,84%
Terciaria no universitaria	724	91	89	105	116	118	-30,43%
Ministerio Interior	240	275	242	289	308	347	7,65%
Ministerio de Defensa	409	328	228	283	318	430	1,01%
Formación docente pública	20.391	20.191	20.919	22.331	24.067	24.729	3,93%
UDELAR	88.697	89.867	91.054	92.256	93.473	94.706	1,32%
Subtotal publico	115.425	116.910	119.312	122.874	126.793	129.819	2,38%
% del total	84,66%	83,89%	83,22%	83,12%	83,06%	83,19%	-0,35%
Sector Privado							
Otras Instituciones terciarias privadas	96	48	93	126	119	80	-3,58
Universidades privadas	18.518	19.835	21.019	22.686	23.599	24.207	5,5%
Instituciones Universitarias privadas	2.290	2.562	2.930	2.132	2.132	1.937	-3,29%
Subtotal privado	20.904	22.435	24.042	24.944	25.850	26.224	4,64%
% del total	15,43	16,11%	16,78%	16,87%	16,94%	16,81%	1,73%
Total alumnos educación superior	136.329	139.345	143.354	147.818	152.643	156.043	2,74%

Fuente: MEC Informes Estadísticos. Varios años. Cálculos propios

Los datos muestran que la matrícula nacional ha crecido en el quinquenio en referencia y que visto en un periodo largo tiende a incrementos quinquenales menores. Los factores impulsores del aumento de la matrícula han sido la mayor incorporación y

eficiencia de las mujeres que son 63,8% entre los estudiantes de grado y 62,2% entre los de postgrado, y la expansión de la oferta de las instituciones privadas que aportan 24.239 estudiantes y el 16.8% de la cobertura, el aumento de la matrícula en el interior y de estudiantes técnicos terciarios de la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU). Inversamente se considera que no ha aumentado más la cobertura por diversos factores restrictivos, entre los cuales el bajo egreso de educación media, sus niveles de formación y la escasa procedencia de los estudiantes de bajos ingresos ya que apenas el 2% de los estudiantes proviene del quintil más bajo de ingreso. Es de destacar también la creciente feminización de la población estudiantil, siguiendo una tendencia mundial pero muy acentuada en Uruguay, y que muestra una baja y decreciente cobertura masculina, especialmente de los sectores de medios y bajos ingresos. La escasa procedencia regional impacta también en la cobertura y para el 2011, no más del 5% de los estudiantes de UDELAR se inscribieron en las sedes del interior.

d. El acceso al posgrado en Uruguay

El mercado de posgrado funciona sobre lógicas distintas de financiamiento, procedimientos de autorización y clasificación de áreas de conocimiento así como accesos y públicos diferenciados entre el sector público y el privado (Rama, 2007; Landoni y Martínez, 2011). En materia de financiamiento aunque la ley de la Universidad de la República de 1958 y Ley General de Educación del 2009 dispusieron la gratuidad en el sector público, en la UDELAR se diferencia entre los posgrados profesionales y los académicos, y en tanto los primeros son arancelados, los segundos son gratuitos y reducidos a los docentes. El posgrado es un sector reducido, pero está aumentando en forma destacada especialmente en sus niveles más básicos como los diplomados y las especializaciones, con una oferta menor en maestrías, una matrícula marginal a nivel de doctorados y la ausencia a nivel de posdoctorados.

En el año 2000 su matrícula total representaba apenas el 2% de la matrícula de educación superior, y para 2008 los estudiantes de posgrado casi no habían aumentado y eran apenas 2860 estudiantes que representan el 2,27% del total de estudiantes terciarios. Sin embargo para entonces, la matrícula de posgrado comenzó a crecer impulsado por un mayor peso del sector privado en la oferta, cambios en la estructura productiva con nuevas demandas de formación, y una mayor presión estudiantil derivada de una relativa sobre oferta en algunas áreas profesionales. En el 2009 iniciaron estudios de posgrados 2820 profesionales, de los cuales el 51,3% lo hizo en las universidades privadas. Mientras en la UDELAR el ingreso de posgraduantes era apenas el 2,7% de su total, en las universidades privadas por cada 100 estudiantes que ingresaron en ese año, el 28% lo hizo en posgrados, haciendo que para el sector privado, el posgrado se constituya en un área de mayor importancia relativa en su funcionamiento. En ese mismo año, egresaron 1079 posgraduados del sistema universitario de los cuales el 41% provinieron de las universidades privadas. De cada 100 egresos de la UDELAR apenas el 11,8% fue de estudios de posgrado, en tanto que en el sector privado de cada 100 egresados, el 24,3% provenían de estudios de posgrado, mostrando el peso de la educación privada en el nivel de posgrado, a diferencia del grado donde su aporte es reducido y donde el sector público es altamente dominante. Ello se produce ante una mayor cantidad de posgrados de menor duración en las privadas, de una mayor focalización del sector privado a las nuevas demandas del

mercado y a la concentración de la UDELAR en la absorción de demandas masivas de grado.

En este contexto de cobertura, el Consejo Técnico Consultivo de la Educación Terciaria Privada del MEC inició una política para aumentar las exigencias y restringir los posgrados privados a través del Dictamen 328, que cambió los estándares del Decreto 308 de Regulación de la educación superior. Las nuevas normas fueron más exigentes que la Ordenanza de Posgrado de la UDELAR. En el periodo en análisis se aprobó la reglamentación para la oferta de los doctorados, permitiendo un panorama más claro y normado de los criterios de autorización de las ofertas privadas en este nivel. Estos marcos de política junto a autorizaciones lentas han limitado la oferta de maestrías y doctorados, e impulsaron al sector privado a posgrados más cortos que no requieren autorizaciones. Visto en el largo plazo entre el 2000 y el 2013, el ingreso a posgrados en el país (público y privado) aumento 3,46 veces, en tanto que el egreso aumento a 2,58 veces. El ingreso a posgrado aumentó a una tasa interanual de 10% entre el 2000 y el 2013 mostrando su fuerte dinamismo, el cual entre el 2010 y el 2013 se publicó y alcanzó a 19,7% interanual.

Cuadro N° 3

Evolución del ingreso y egreso en el posgrado público y privado

	2000	2005	2010	2013	Crecimiento interanual
Ingreso	1367	1757	2760	4736	10,03 %
Egreso	671	910	1206	1732	7,57%

Fuente: Ministerio de Educación y Cultura. Informes Estadísticos. Varios años

El ingreso y egreso en los posgrados comenzó a aumentar con una dinámica diferenciada en el sector público y privado entre el 2000 y el 2013 al mostrar un aumento de la participación privada. En el ingreso mientras que en el sector público creció 3,34 veces, en el privado aumento 5193 veces. Por su parte en el egreso, mientras que el sector público creció en el período en 2,21 veces en el privado, el aumento fue de 3,42 veces.

Sin embargo, la expansión global de los posgrados es relativamente restringida para el sector privado, en tanto la normativa establece tiempos mínimos, por ejemplo, de dos años para las maestrías y baja flexibilidad, al no permitir cargas horarias o contenidos variables según los temas. Mientras a escala global hay una tendencia hacia maestrías especializadas de un año, ello no es posible de realizar por los tiempos mínimos de estos cursos en el Uruguay. Ello ha determinado un alto peso de las especializaciones y una baja presencia relativa de las maestrías.

2. Infraestructura institucional de provisión de la educación superior

- a. *La tensión entre la tendencia a la diferenciación y a la concentración institucional.*
- b. *La nueva regulación sobre la educación privada.*
- c. *Diferenciación institucional y universitarización de la formación técnica.*
- d. *Diferenciación institucional, regionalización y coordinación pública*

a. La tensión entre la tendencia a la diferenciación y a la concentración institucional

El escenario institucional en el país se caracteriza por una tensión entre una tendencia a la concentración y otra tendencia hacia la diferenciación institucional, tanto en el sector público como en el sector privado. Por el lado del sector público, las fuerzas que impulsan la concentración están apoyadas en la política de la UDELAR de reafirmación de su perfil monopólico histórico. Ello se expresó, por ejemplo, es la transferencia desde el MEC a ella del Centro de Diseño Industrial (CDI) que era una institución terciaria pública y que al interior de la UDELAR pasó a funcionar como una Escuela dentro de la Facultad de Arquitectura. Igualmente esa dinámica se reforzó mediante el acuerdo con la Intendencia Municipal de Montevideo, por el cual la Escuela Municipal de Arte Dramática (EMAD) pasó a estar articulada a la UDELAR, así como por la política de regionalización y la apertura de sedes en el interior. Desde el sector privado, las fuerzas de la concentración provienen desde la misma lógica económica de las escalas como factor de crecimiento, así como por derivación de las mayores exigencias públicas y del carácter corporativo de los actuales actores respecto al ingreso de nuevos proveedores. Ello fue reforzado por el cierre de dos Institutos Universitarios por motivos económicos y de política pública, que contribuyeron a la concentración y el mantenimiento de la misma cantidad de universidades. Desde el lado de la diferenciación, las fuerzas dominantes de esta tendencia provienen del mercado que impulsa el aumento de ofertas del sector privado, o desde la política pública que está facultada a habilitar nuevas instituciones. Ambas dinámicas en el caso de Uruguay, se han producido especialmente en el interior del país, habiendo sido la mayor expresión durante el período la creación de la segunda universidad pública del país, la Universidad Tecnológica (UTEC).

Hasta el 2000 se habilitaron universidades privadas y desde entonces, el aumento de la plataforma institucional se ha centrado en la habilitación sólo de instituciones universitarias, fundamentalmente privadas. Entre el 2005 y el 2014 se autorizó el funcionamiento de cinco Institutos nuevos Universitarios y dos Institutos Terciarios No Universitarios y se revocó la autorización a dos institutos universitarios que se subrogaron en una universidad existente, reafirmando la mayor tendencia a la concentración de la matrícula privada.

En el marco de la normativa inicial, las universidades debían cubrir tres áreas de conocimiento en tanto que los Instituto Universitarios (IU) sólo uno. En el 2008 una disposición de la presidencia del Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada (CCETP), determinó que los IU no pudieran pasar a transformarse en Universidades a través del aumento de ofertas y funciones, sino que debían presentar un nuevo proyecto de creación de Universidades para su habilitación como tales y no de su transformación institucional. En tanto ello requiere la aceptación de los “competidores”, tal proceso limitó definitivamente la creación de universidades en el sector privado. Actualmente se tramitan la transformación del Instituto CLAEH en Universidad y la creación de varios Institutos Universitarios.

Con ello, para el 2015 en el ámbito privado se mantiene la existencia de cuatro Universidades, siete Institutos Universitarios y cuatro Institutos Terciarios no Universitarios reconocidos oficialmente para funcionar. La transformación más significativa ha sido la creación de la segunda universidad pública del país, la Universidad Tecnológica (UTEC).

b. Nueva regulación sobre la educación privada

El Poder Ejecutivo aprobó en el 2014 un nuevo Decreto de regulación de la educación superior privada, que modificó el Decreto primigenio N° 308 de 1995 sobre el cual se estructuró el funcionamiento del sistema superior privado. La sustentación de la actualización de la normativa existente se refirió a la existencia de cambios en las instituciones, al desarrollo de los postgrados y a la necesidad de regulación de la educación a distancia (Garibaldi, 2014). Ello también se gestó como resultado de la incapacidad de lograr la aprobación en el Parlamento del proyecto de Ley de evaluación y acreditación, por lo que algunas de las disposiciones planteadas en el proyecto de esa Ley, se incorporaron al marco normativo por la vía del Decreto del Poder Ejecutivo.

El espíritu de la nueva norma tenía varios años en discusión en el marco de la Ley proyectada y su redacción, fue el resultado del “tira y afloje” entre las posturas políticas del MEC y la UDELAR y las de las Universidades Privadas que caracteriza a la política de educación superior en el país. La norma repite muchos de los conceptos y artículos de la norma anterior y avanza en otros sobre los cuales el Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada (CCETP) había establecido diversos Dictámenes, y de cuya validez, al no estar refrendados en un Decreto, planteaban dudas de su soporte legal.

El eje central adicional del Decreto 104/2014 se orientó a imponer una mayor rigidez en los plazos de presentación de nuevas carreras al MEC que pasaron a ser ahora previas a su inicio, alterando fuertemente el modelo previo de licenciamiento de los programas que permitía el inicio de ofertas por parte de las Universidades previas a su presentación formal. La norma inicial de 1995 había dispuesto hasta un año de plazo que luego fue reducido a seis meses y con la nueva regulación pasó a ser el inicio de la oferta posterior a la autorización, en un contexto donde los procesos al interior del MEC tardan varios años. El cambio se produjo a pesar de los elevados tiempos de aprobación de los programas en el MEC. El nuevo decreto incluye además una diferenciación entre maestrías académicas y profesionales, criterios específicos para el personal docente de los postgrados y condiciones para los tutores de las tesis tanto de maestría como de doctorado (Dávila, 2014). También restringe a un carácter exclusivo de investigación de los doctorados. Al tiempo el Decreto introduce la libertad a las instituciones al alcanzar los 20 años de su existencia, de introducir actualizaciones mínimas a sus programas, sólo comunicándolo al MEC y no sujetas a su autorización previa que eran muy lentas, e introduce la habilitación para la autorización de programas a distancia en el país por el MEC. (Rama, 2014c)

En lo institucional, el Decreto mantuvo la dinámica sistémica dual por la cual las normas de regulación del sector público y las del sector privado son diferenciadas, unas en base a la autonomía, en tanto que las otras son aprobadas por el Ministerio de Educación y Cultura.

c. Diferenciación institucional y universitarización de la formación técnica

El monopolio universitario público en el país, establecido con la fundación de la Universidad de la República (UDELAR) en 1838, fue alterado luego de 174 años en 2012, con la creación de la Universidad Tecnológica del Uruguay (UTEC). Esta nació como resultado de la larga demanda de diferenciación y como resultado de la discusión respecto a la escasa cobertura en el interior. Su fundación se ha considerado como parte del proceso de pasaje desde la Universidad sistema hacia un sistema de educación superior (Martínez & Giancome, 2014), o como el fin de la fase de la diferenciación

institucional iniciada en 1984 (Rama, 2014). En este contexto también se presentó por el Gobierno un anteproyecto de Ley de creación de una tercera universidad pública, mediante la transformación y universitarización de los institutos terciarios de formación pública cuya mayoría de matrícula y sedes está en el interior del país. Este proyecto no tuvo vigencia ante la ausencia de consenso parlamentario, respecto a su gobernanza, su forma de autonomía y su estructura. La creación de la UTEC fue resultado del debate político y académico que se desarrolló buscando promover una diferenciación pública y la creación de nuevas universidades, especialmente para cubrir el interior del país, tradicionalmente marcado por desequilibrios de acceso y carencias de mano de obra profesional, y que se han hecho más sensibles ante el aumento de las demandas sociales y de la expansión de las economías regionales.

Esta dinámica ha sido el factor determinante de la nueva política de regionalización de la Universidad de la República que ha promovido la creación de tres Centros Universitarios Regionales: noroeste, noreste y este. En el quinquenio 2007-2012, la UDELAR abrió 31 carreras nuevas en el interior, alcanzando un total de 101, a partir del 2014. Con esta política de desconcentración el número de jóvenes que estudian en el interior en la UDELAR creció un 65% entre el 2007 al 2012, pasando de 4.000 a 6.741 estudiantes. En tanto la universidad tuvo 92.256 estudiantes de grado y posgrado en ese último año, con lo cual el porcentaje de cobertura regional en su matrícula nacional es apenas el 7,3%, no incluyendo los estudiantes del interior que se trasladan a la capital.

La diferenciación institucional y de cobertura que se está produciendo, tiene como objetivo, tanto la regionalización como el aumento de la oferta tecnológica y técnica de nivel superior. La formación técnica pública en el país, se gestó con la fundación de la Escuela de Oficios en 1912 como ámbito a nivel de la educación primaria. Posteriormente en 1942 en el marco de la complejización de los mercados de trabajo y de las competencias requeridas, dicha formación se transformó y se estructuró como un instituto de enseñanza media tecnológica bajo el nombre de Universidad del Trabajo de Uruguay (UTU) dependiente de la Administración de Educación Pública. En 1986, comenzó a ofertar tecnólogos terciarios y en los últimos años ha ido ampliando estas ofertas terciarias fundamentalmente en el interior del país, en articulación compartida con la Universidad de la República (UDELAR).

Durante el periodo de gobierno bajo análisis, del 2010 al 2015, la formación técnica pública fue el centro de su política en educación superior, y se ha impulsado bajo dos orientaciones. Por un lado a través de la expansión de la Universidad del Trabajo de Uruguay (UTU) sola o en convenio articulada a la UDELAR, y por la otra mediante la creación de la Universidad Tecnológica (2012) que recién comenzó a tener inscritos en el 2014. Con ello la formación técnica terciaria pública ha sido el nivel que más ha crecido en el país en los últimos años, en matrícula e institucionalmente, constituyéndose en una de las mayores transformaciones de la educación superior en los últimos años. Su matrícula tuvo un crecimiento sustancial asociado tanto a recursos, como a su orientación de aprender haciendo y a un enfoque por competencias con mejores salidas laborales, frente a una enseñanza media tradicional “muy teórica, mucho contenido, muchos conceptos” (Díaz, 2015). Con apenas 283 estudiantes en el año 2000, la formación terciaria de la UTU, dependiente del Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP) comenzó a crecer a medida que ingresaban sectores del interior, grupos sociales de menos ingresos, que la educación media profesionalista mostraba más problemas de retención, pertinencia y gestión, y que la crisis económica de inicios de los dos mil llevaba a buscar salidas laborales más rápidas. El tal sentido la matrícula subió para alcanzar a 4.024 estudiantes en el 2005 con un crecimiento

interanual en el período 2000 - 2005 de 70%. Para el 2009 el incremento de la matrícula se había ralentizado y alcanzó a 4.964, mostrando un crecimiento interanual de sólo el 5,4%. A partir de entonces, la educación terciaria de tecnólogos reinició su fuerte crecimiento y alcanzó a 6.158 estudiantes en 2010, 6.780 en 2011, 7.610 en 2012 y finalmente 9.489 estudiantes en el 2014, con un crecimiento entre el 2009 y el 2014, del 13.84% interanual. (MEC, 2014)

El Gobierno Nacional en el período, tuvo el objetivo de transformar la UTU en una universidad autónoma, dando "independencia absoluta a la UTU en el interior del país a través de unidades autónomas de pudieran derivar en futuras universidades tecnológicas" (Mujica, 2015). Ello fue parte de una visión además sobre las limitaciones de la UDELAR para asumir la oferta terciaria. El Presidente Mujica durante la campaña electoral planteó la necesidad de promover cambios en la UDELAR para que se diversifique. En su libro de entrevistas "Pepe Coloquios", señaló que "no va a ser changa" (fácil) mover a la Universidad y por ello planteó "darle rango de universidad a UTU". Afirmando que "me parece que tiene más libertad la UTU que la propia Universidad porque la UDELAR se va a enfrascar en una discusión interna: que sí, que no. No es fácil. La Universidad es un elefante jodido" (El Observador, 16/09/2010).

Sin embargo, las resistencias generadas desde el sistema político, de parte de los cuerpos académicos y de la propia UDELAR, derivaron en un proyecto de distinta y menor orientación y que implicó iniciar desde cero la formación tecnológica de nivel universitario con la creación de una nueva universidad (Rama, 2014,b). Así, en el 2012 se produjo la creación de la Universidad Tecnológica del Uruguay (UTEC), a partir de la aprobación de la Ley 19.043, ubicada en el interior y convertida en la segunda universidad del país, y que implicó la primera diferenciación universitaria del sector público. Ello demostró la alta voluntad del sistema político - partidario de intervenir en la enseñanza y de focalizar su acción en la enseñanza terciaria, y en la creación de una nueva institucionalidad. (Rico, 2013).

Su creación marca un hito en el largo ciclo de la reforma de la diferenciación universitaria y pone el cimiento del fin de este ciclo, iniciado en 1984 cuando se rompió el monopolio de una sola institución con la creación de una universidad privada. La creación de la UTEC fue también un momento de definiciones, de limitaciones y también de apertura a nuevos modelos educativos. La UTEC pudiera marcar un impulso a nuevos escenarios futuros de la dinámica de la educación superior con más competencia y diferenciación, y más centrados en los problemas de la calidad, la pertinencia y la eficiencia en el gasto (Rama, 2014). Ello más allá de la ausencia de competencia entre las ofertas y las zonas de dichas ofertas.

La discusión legislativa fue una radiografía de las diferencias de modelos sobre la educación superior y de las formas de la diferenciación institucional. Las posiciones fueron varias y altamente diferenciadas:

a) mantener el monopolio de la UDELAR y que esta continuara el proceso de cubrir demandas del interior;

b) crear una universidad autónoma y cogestionada, igual a la gobernanza de la UDELAR pero en el interior y especializada arrancando de cero,

c) crear una universidad que incorporase diferenciaciones respecto del modelo de "arquetipo" de la UDELAR, con una gestión menos corporativa interna, una presencia de la sociedad civil y de la sociedad política o

d) autonomizar y transformar la UTU en una verdadera Universidad, iniciando ya con sus ofertas terciarias existentes y apoyándose en su amplia distribución geográfica, de infraestructura y de equipos docentes y de gestión.

Finalmente el resultado fue la creación de una nueva universidad diferenciada, autónoma y cogobernada, pero sin la presencia de la sociedad política y con un peso regional en su gobernanza.

La ley aprobada estableció que la UTEC como universidad es jurídicamente un ente descentralizado de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 220 de la Constitución que regula los entes descentralizados, pero además autónomo, cogestionado con autoridades elegidas por docentes, estudiantes y egresados y con un Consejo Directivo compuesto por el rector, dos docentes, dos estudiantes, un representante de los trabajadores y otro de los empresarios, y los directores de los Institutos Tecnológicos Regionales (ITR), como brazos operativos y regionales. Estos institutos, constituyen unidades académicas especializadas en un área del conocimiento vinculada con el perfil productivo de la zona en la que se instalen.

Se mantuvo un modelo universitario autónomo y colegiado de tipo corporativo con mayor peso de los cuerpos académicos y funcionales pero agregando otras representaciones, en este caso externas, como trabajadores y empresarios. Mostró una diferenciación no solo institucional, sino de su tipología organizacional y en tal sentido incluye un modelo de gestión con mayor participación de las regiones del interior del país, que cumplen el rol de Facultades en el “arquetipo” tradicional.

El proceso sin embargo dejó abierto un escenario institucional confuso en tanto se expanden dos instituciones para promover la oferta terciaria y universitaria del área tecnológica. Por un lado, la llamada Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU) organismo de nivel secundario en proceso de evolución hacia una terciarización de la oferta técnica en cooperación con la UDELAR y por el otro lado, la Universidad Tecnológica (UTEC) como oferta universitaria y por ende con capacidad también de ofertar cursos terciarios y centrada en el interior. No es de descartar tensiones a futuro derivadas de la confusa génesis y solapamiento de roles cuando los recursos públicos no puedan continuar creciendo.

d. Diferenciación institucional, regionalización y coordinación pública

En el marco de la diferenciación dada por el creciente peso de ofertas de Técnicos de nivel Terciario y de Ingeniería Tecnológica por parte de la UTU (adscrita al Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP); de ofertas de formación terciaria docente para profesores y maestros, tanto en Montevideo como en el interior, a través de los Centros de Formación Docente (IFD), los Centros Regionales de Profesores (CERP) y el Instituto de Profesores Artigas (IPA) de Montevideo articulados bajo el Consejo de Formación Docente (CFD) de la Administración de Educación Nacional Pública (ANEP), de la creación de la Universidad Tecnológica (UTEC) y de los Institutos Tecnológicos Regionales (ITC) como sus brazos operativos desconcentrados y especializados; de la presencia y desarrollo de la enseñanza terciaria militar y policial y del aumento de la regionalización de la oferta de la UDELAR, se está conformando una nueva dinámica institucional, académica y de regionalización de la educación superior pública. Esta diferenciación institucional impulsa una nueva lógica de coordinación al interior del sector terciario público e introduce cambios en la tradicional autarquía institucional. Este ámbito institucional se incorporó en la Ley General de Educación del año 2009 que creó la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública (CCSNEO), la cual a su vez dio lugar en el año 2013 a la conformación del Sistema Nacional de Educación Terciaria Pública, (CSNETP), en el cual el Ministerio

de Educación y Cultura asumió el rol de articulador y coordinador y de Secretaria Permanente.

Su eje ha sido el desarrollo de acciones tendientes a la instalación de espacios compartidos de la educación terciaria pública, con anclaje regional, y la producción de documentos para contribuir a la regionalización articulada y la conformación de un sistema de educación terciaria pública con movilidad y especialización, sobre la base de “autonomías conectadas” como principio ordenador del sistema (Contera y Gutiérrez, 2014). El objetivo del sistema es promover procesos de regionalización de la educación terciaria coordinadas pero donde todas las regiones del país tengan a su alcance ofertas locales. Adicionalmente a las ofertas diferenciadas, uno de los centros de su acción ha sido la conformación de cuatro “campus” regionales donde se oferten los diversos servicios institucionales en espacios comunes con actividades de apoyo compartidas.

Aunque se está frente a una génesis aún con bajo impacto, algunos consideran que está dinámica “supone el inicio de una nueva etapa de la educación en el país” (Díaz, 2015).

Tal dinámica para consolidarse requeriría nuevos desarrollos tales como un sistema de créditos para favorecer la movilidad, estándares mínimos de aprobación de los programas, de la formación docente y de los perfiles de ingreso y egreso, así como carreras docentes similares entre otros instrumentos, para un funcionamiento sistémico significativo. Actualmente las diferenciaciones en estos temas son muy elevadas, y no permiten considerar la existencia de un sistema articulado. Los avances en estas líneas, en caso de darse, irían creando lógicas sistémicas de funcionamiento, al menos del sector público terciario, que dado el alto peso en términos de estudiantes y ofertas, impactarían en el sistema general de educación superior.

Más allá de los niveles de coordinación en la escala regional, se observa aún una alta desigualdad en el acceso regional en el país como se observa en el cuadro a continuación referido al grado. En el sector de posgrado la inequidad de acceso es absoluta al carecerse de ofertas en el interior.

Cuadro Nº 4
Matricula de la educación terciaria pública en el país
(2012-2013)

	Interior	Montevideo	Total
UDELAR	4.431	81.474	85.905
CERP	13.504	8.827	22.331
CETP	2.683	7.580	13.504
Total matricula	20.618	97.881	118.499
Participación	17,4%	82,6%	100%

Fuente: VII Censo de Estudiantes de Grado (UDELAR) (2013) y Anuario Estadístico 2012. (MEC).

3. Las dinámicas fragmentadas de la carreras y estructuras docentes

a. Carreras docentes en el sector público. b. Exigencias académicas docentes en el sector privado

a. Carreras docentes en el sector público

En el país no existe una carrera docente del nivel terciario o universitario a nivel nacional para los 16.559 profesores de éste nivel existentes para el 2010 según el Instituto de la UNESCO (IUS), ni al interior del sector público ni del sector privado, sino que existen dinámicas propias de cada institución.

La UDELAR dentro del sector público tiene una carrera docente propia con una escala de grados que se asocia a las certificaciones y a la antigüedad, en una escala que va desde un inicio como “Ayudante” en el grado 1, hasta el nivel de Profesor Titular en el Grado 5. Los nombramientos son por contratos de méritos o en cargos permanentes o de planta a los cuales se accede por concurso de oposición y méritos. Los puestos docentes en la UDELAR para el 2014 eran 10.809, de los cuales en el Grado 1 eran 3.244; en el Grado 2, 3.645; en el Grado 3, 2.461; en el Grado 4, 843 y en el Grado superior el 5, eran 616 profesores. Su vez, la carga horaria se repartía de la siguiente forma: los profesores con menos de 20 horas semanales eran 3.153 que representaban el 29,1%; los que tenían entre 20 y 29 horas eran 3.833 (35.46 %), entre 30 y 39 horas eran 1.424 (13.17%), de 40 horas o más eran 1.509 profesores (13.96 %), y de dedicación total eran 890 o sea el 8,23 % del total.

En la ANEP, (formación docentes de profesores y maestros) y cuya oferta representó en el 2014, el 15,8% de la matrícula superior total y el 19% del sector público con ofertas en los Centros Regionales de Profesores y en el Instituto de Profesores Artigas (IPA) de Montevideo, la carrera docente se estructura bajo una escala de grados del 1 al 7, en la cual los recorridos no están asociados a las funciones a desempeñar sino a la antigüedad en el organismo que es lo que otorga los derechos docentes y sus remuneraciones.

La dinámica laboral en la educación superior en el país tiene una alta movilidad docente y frecuente trabajo en varias instituciones, con alta convivencia de docentes en ambos sectores. Sin embargo, al tiempo se está apreciando una tendencia a la reducción de esas prácticas y a la conformación de comunidades docentes de las propias instituciones a medida que éstas aumentan sus escalas y matrículas. Ello se produce aún bajo modelos de contratación por horas, Algunas instituciones universitarias han establecido la exclusividad de la docencia, asignando mayores niveles de remuneración, no asociadas a categorías o niveles sino a la exclusividad del trabajo, total o dentro del sector privado. Igualmente la UDELAR ha aumentado la cantidad de recursos para aumentar cargos de profesores de Tiempo Completo, una categoría que no faculta a los docentes a no dar clases en otras universidades, pero que, al no ser de dedicación exclusiva, les permite recibir fondos adicionales asociados a proyectos de investigación.

b. Exigencias académicas docentes en el sector privado

En el sector privado las universidades tienen sus propios sistemas de clasificación y ascenso. En algunas instituciones se carece de sistemas de remuneración y de carrera académica, siendo el peso dominante de docentes de tiempo parcial con salario solo diferenciado por cantidad de horas de clase, y en algunos casos además antigüedad. La normativa ha impulsado un conjunto de exigencias que se focalizan en la formación docente. La regulación de la educación superior privada dispone que el 50% del personal docente como mínimo debe poseer al menos un grado equivalente al de su ejercicio laboral académico o una trayectoria que demuestra competencia notoria. El nuevo Decreto 104/2014 de regulación sobre la educación superior privada establece una minuciosa estructura de exigencia que aumentó los requisitos respecto a la norma previa de 1995.

El artículo 15 de requisitos del personal docente de carreras universitarias dispuso que a los efectos de la autorización de los programas, el personal docente debe cumplir los siguientes requisitos:

- a) Las tres cuartas partes del personal docente asignado a cada carrera, como mínimo, debe poseer un grado de nivel equivalente al de su titulación o competencia notoria que deberá ser avalada por los evaluadores designados por el Consejo para la carrera correspondiente.
- b) En las carreras de grado el 25% (veinticinco por ciento) del personal académico, como mínimo, deberá acreditar experiencia en investigación o docencia universitaria no inferior a cinco años.
- c) En las Especializaciones y Maestrías profesionales el 50 % (cincuenta por ciento) del personal académico, como mínimo, deberá acreditar experiencia en investigación o docencia universitaria no inferior a cinco años.
- d) En las Maestrías académicas el 50 % (cincuenta por ciento) del personal académico, como mínimo, deberá acreditar experiencia en investigación y docencia universitaria no inferior a cinco años.
- e) Los tutores de tesis de Maestría académica deberán tener experiencia docente, acreditar nivel académico de maestría en el área de especialización y antecedentes en investigación en los últimos cinco años. Alternativamente, podrá aceptarse la competencia notoria que deberá ser avalada por los evaluadores designados por el Consejo.
- f) En los cursos de Doctorado, el 75 % (setenta y cinco por ciento) del personal académico, como mínimo, deberá acreditar experiencia en investigación y docencia universitaria no inferior a cinco años.
- g) Los tutores de tesis de Doctorado deberán tener experiencia docente, acreditar nivel académico de doctorado en el área de especialización y una producción de conocimiento documentada en los últimos cinco años. Alternativamente, podrá aceptarse la competencia notoria que deberá ser avalada por los evaluadores designados por el Consejo. Es condición suficiente estar calificado como Investigador nivel 1 del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) al momento de la evaluación.
- h) La mayoría absoluta del personal académico deberá estar integrada por ciudadanos naturales o legales, o residentes en el país por un lapso no inferior a tres años, con un dominio solvente del idioma español. No obstante, para los postgrados en áreas de escasa acumulación de expertos a nivel local, condición que deberá ser refrendada por los evaluadores designados por el Consejo, se podrá aceptar al inicio, que el porcentaje de docentes residentes en el país sea del 30%. En estos casos se deberá alcanzar la mayoría absoluta en un lapso de cinco años.
- i) Se debe contar con un equipo docente adecuado, en calidad y cantidad, a las características de los correspondientes programas académicos. En particular para las Maestrías y Doctorados se considerará inconveniente la concentración de cursos en un mismo docente y tesis con un mismo tutor.

Adicionalmente, el Decreto establece también limitaciones al ejercicio de la docencia, fijando en su artículo 12 inciso b, un porcentaje de docentes obligatorios del interior en las sedes del interior de las Universidades e Instituto Universitarios privados. Ello está en discordancia con la Constitución, que en sus artículos 7, 8, 36 y 53 establece la libertad de trabajo y donde expresamente se dispone que dicha libertad sólo

puede ser limitada por una Ley, mostrando la problemática de una regulación en base a Decretos y la creciente necesidad de establecer un funcionamiento en base a una Ley de Educación Superior.

La nueva norma es más exigente que las regulaciones del sector público, tanto a nivel de las regulaciones de grado como de posgrado

4. I+D e investigadores en la academia

a. El Sistema Nacional de Investigadores (SNI). b. Exoneraciones tributarias para la investigación. c. Incentivos a proyectos de investigación articulados a las empresas

Uruguay ha ido conformado una nueva arquitectura de incentivo y regulación de la investigación e innovación al disponer los recursos (Ley 17.930/2005) y aprobar un marco normativo (Ley 18.804/2006), que creó la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), y que a su vez en el 2007 promovió la creación de un nuevo instrumento de incentivo a la investigación, el Sistema Nacional de Investigación (SNI), gestado sobre la base de un Fondo Nacional de Investigadores instituido en 1996.

a. El Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

El SNI constituye uno de los ejes de la política pública de incentivo a la investigación siendo su objetivo fortalecer y expandir la comunidad científica; identificar, evaluar periódicamente y categorizar a todos los investigadores que realicen actividades de investigación en el territorio nacional o que sean uruguayos trabajando en el exterior y establecer un sistema de apoyos económicos nacionales que estimule la dedicación a la producción de conocimientos en todas las áreas del conocimiento, a través de procedimientos concursables, de acuerdo a lo dispuesto por la Ley 18.172 del 30/08/07.

El SNI es conducido por una Comisión Honoraria designada por el Gabinete Ministerial de la Innovación que integran diversos Ministros. Esta comisión está integrada por cinco miembros, uno a propuesta de la Universidad de la República, dos a propuesta del CONICYT y dos propuestos por el directorio de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación, uno de los cuales actuará como coordinador. Es en tal sentido un organismo público de gobierno, centrado en el financiamiento a la investigación y la innovación, y con la participación en los niveles inferiores de pares de la comunidad académica.

El Sistema funciona a través de convocatorias y evaluación anuales -que permiten la absorción acumulativa de investigadores- conjuntamente con una reevaluación bi o trianual de los investigadores según el nivel en que se encuentren categorizados, lo que asegura la perpetuidad del mecanismo de concurso. La primera convocatoria del SNI fue realizada en Agosto de 2008, y a partir de allí se han realizado sucesivas convocatorias para incorporarse y renovar la permanencia en el sistema de investigadores. Para el año 2013, el Sistema Nacional de Investigadores ha tenido 1624

beneficiarios (ANII, 2013). En el 2014, el presupuesto asignado fue de 7,3 millones de dólares.

Desde su creación en el 2006 hasta el 2013, la ANII ejecutó para todos sus programas –incluyendo el SNI- la cantidad de 120 millones de dólares, con énfasis en el fomento de la cultura emprendedora y la promoción de iniciativas informáticas. De ellos 46 millones de dólares constituyeron incentivos económicos para la producción de conocimiento bajo el SNI, 32 millones de dólares en becas y el resto, unos 42 millones en programas de innovación con las empresas, que propenden a la articulación con la academia y para el funcionamiento administrativo del SNI.

Es éste un sector con un relativo alto consenso político y académico, de carácter sistémico y más articulado a las demandas económicas, aunque también se ha considerado su carácter estatal e ideológico, su propensión a un mayor apoyo al sector público y específicamente en la UDELAR creando el efecto Mateo de reforzamiento a un sector. En el 2013 la elección del Presidente de la ANII recayó en un representante de un Ministerio distinto al promovido por el MEC, lo que llevó en su momento a la exigencia del Ministro del MEC al Presidente de destitución de todos los representantes de los demás Ministros para conducir a una nueva elección como Presidente que debía recaer en el representante personal del Ministro de Educación. Ello se produjo en forma inmediata, mostrando una clara orientación más política que académica en la gestión del sistema.

Al cierre de 2013 en el SNI había 1.660 investigadores. La presidencia de la ANII ha considerado que esa cifra "representa un tercio de los que deberíamos tener" y que con la tasa actual de crecimiento del Uruguay, se llegaría al objetivo de 4.500 ó 5.000 investigadores recién en 20 años. Una evaluación del Sistema Nacional de Investigadores desarrollada a partir del seguimiento de los resultados de la primera cohorte de ingresantes en el 2008 muestra un conjunto de elementos positivos. (ANII, 2012). El informe verifica que “el SNI no representa un factor determinante en la decisión profesional definitiva a favor de la investigación –entre otros aspectos porque el dinero que aporta es percibido como un ingreso sin garantías de continuidad- lo cual en cierta medida podría cuestionar su capacidad para expandir la comunidad científica”, pero al tiempo la evaluación confirma que “el SNI en conjunción con otros elementos, se construye como un recurso relevante que incide en la retención de los profesionales, evitando deserciones y fugas de científicos hacia áreas ajenas a la investigación”. El estudio referido verifica el incremento de la producción académica medido por artículos en revistas académicas indexadas y libros de los investigadores categorizados. A través de diversos métodos y comparando la productividad de la población del SNI antes y después de su ingreso al sistema, se constata un aumento del 62% de su producción respecto a los tres años anteriores. Igualmente se midió el impacto positivo, midiendo el efecto de pertenencia al SNI en comparación con investigadores que no lograron ingresar al Sistema; así como observando el valor diferencial de pertenecer a un nivel más alto del Sistema respecto del inmediatamente anterior.

Con ello, en términos globales se observa que el saldo neto de los efectos del ingreso al SNI ha sido positivo, tanto medido a través de resultados como de los impactos de la investigación expresada en revistas, libros y producción académica como se puede apreciar en el cuadro N° 5. Sin embargo, al tiempo se constató que la mayoría de los investigadores no incrementó su producción técnica durante su pertenencia al SNI.

El aumento de la producción de documentos, y entre éstos los citables, muestra variaciones anuales positivas y significativas en el periodo.

Producción académica uruguaya

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Variación anual
Documentos	879	914	1076	1081	1123	1281	7,8 %
Documentos citables	836	890	1008	1019	1054	1185	7,2 %
Citaciones	11.777	7769	7477	6842	2479	554	-45,7 %
Auto citaciones	1425	1265	1246	771	497	121	-38,9 %

Fuente: Scimago Journal & Country Rank

En el escenario de la investigación el peso dominante recae en la UDELAR que se ha colocado en la lista de las primeras 100 instituciones por producción académica entre el 2009 y el 2013. En el año 2012 según el ranking de Scimago, la UDELAR fue la única institución del país entre las 100 con mayor producción en ese año.

Los datos anteriores muestran la fortaleza del instrumento del SNI para impulsar la producción académica local y reducir las auto citas, aunque también se aprecian debilidades asociadas a un menor crecimiento de los documentos citables, una decreciente cantidad de citaciones de los documentos citables. Se constata sin embargo, hay problemas internos como externos en el sistema. Desde el lado interno se refiere a los bajos estímulos que pueden rondar entre el 10 y el 15% de un académico “senior” y por ende es más movilizador para aquellos que inician la carrera y no para quienes están en los niveles superiores de la formación o la carrera académica. Desde el ángulo externo, uno de sus problemas está dado por la baja tasa de graduación de doctores. Estos bajos números de doctores, se asocian a los bajos estímulos salariales en la docencia, las escasas exigencias de certificación doctoral en las carreras docentes, la fuerte orientación a la docencia del sistema de educación superior y la baja existencia de puestos de investigación. Inclusive cabe anotar la ausencia de exigencia de certificación doctoral en los puestos de gestión universitaria así como inclusive en los propios investigadores del SNI. Así, en el marco de un sistema de funcionamiento centrado en la docencia de grado, el egreso de doctores es apenas de unos 50 al año (2014), asociado a los pocos programas existentes, tanto en el sector público como especialmente en el sector privado dada la regulación restrictiva en éste caso. También esta realidad se asocia a una débil cadena educativa de los ciclos anteriores que deriva en la baja cantidad de personas con título universitario con 25 años o más, y casi ínfima de aquellos con certificaciones de doctorado o posdoctorado. Esta última certificación o nivel, que crecientemente es la que se coloca como el eje de la investigación no existe ni está regulada en el país.

Lo anterior incide en las cifras de ingreso al Sistema Nacional de Investigadores, que vienen en constante caída en los últimos cinco años. Según datos oficiales, en 2008 ingresaron 1.113 al Sistema, en 2009 esa cifra cayó a 297, en 2010 fueron 239, en 2011 sumaron 185, en 2012 hubo 138 y en 2013 ingresaron 121, en tanto que los egresos del SNI han sido en 2010 de 121, en 2011 de 68, en 2012 egresaron 93 y en 2013, 134, cuando por primera vez superaron a los ingresos en el sistema. En general los ingresos al sistema son de estudiantes de doctorado, con un sesgo muy marcado en las áreas de Medicina, Ciencias Sociales y Derecho, y una escasa participación de las áreas más tecnológicas, tanto del sector agropecuario, como de ingeniería y tecnologías de la información. Existe en tal sentido un impacto positivo en la captación, pero que es menor y decreciente que el nivel de reposición de investigadores.

b. Exoneraciones tributarias para la investigación

El segundo instrumento de incentivo a la investigación universitaria lo constituye un sistema de exoneraciones tributarias a las donaciones empresariales a la

investigación. Es este aún un sistema limitado por lo reducido del sacrificio fiscal, pero constituye un mecanismo diferenciado de financiamiento en tanto retira parcialmente de las “tribus académicas” o de los ámbitos políticos, la evaluación de proyectos, la selección de investigadores, los temas de la investigación y la asignación de los recursos, y coloca a las empresas en la cogestión de la investigación. Es éste un sistema con marcos muy detallados y bajo control burocrático del Ministerio de Economía y Finanzas y que se inició con la Ley 18.083/2007 que creó el tratamiento fiscal beneficioso para quien realiza donaciones para investigación- tanto en el sector público como privado- permitiendo a las empresas disponer a su criterio una parte de los impuestos a la renta, y seleccionando el proyecto de investigación a impulsar en lugar de volcar al Estado la totalidad de los impuestos.

Con ello, las orientaciones de la investigación son más amplias, el costo de la fricción del impuesto (gasto burocrático) se reduce, y las unidades de investigación compiten por recursos sobre quién desarrolla el mejor proyecto. La norma dispuso que si una empresa realiza una “donación especial” ella dona solo el 18,75% ya que recupera el resto con certificados de crédito (75%) y computa fiscalmente el 25% restante como gasto, en su declaración jurada anual del impuesto a las rentas y al patrimonio. Ello actualmente se habilita sólo hasta el 5% del monto imponible, correspondiente a la renta fiscal neta del ejercicio anterior.

Este marco legal se ha complejizado en el período con mayores niveles de control y fiscalización mediante la Ley 18.834/2011, incluyó un mayor control de los fondos donados, de los plazos y de los requisitos de rendición de cuenta. Hubo además un techo de sacrificio fiscal establecido en 20 millones de pesos. Se dispuso que las donaciones deben tener como destino la financiación de actividades de investigación e innovación en áreas categorizadas como prioritarias por el Poder Ejecutivo, con el asesoramiento de la ANNI. La donación además no debe estar vinculada a la prestación de servicios al donante por parte de la universidad beneficiaria. Sin embargo, el aumento de entidades y de las áreas autorizadas a recibir estas desgravaciones, incluyendo ahora áreas de salud, cultura y atención social, ha hecho que los fondos sean cada vez más competitivos, burocratizados los trámites y menores los montos comparativamente, lo cual ha llevado en el Parlamento a planteamientos de que se aumente al 10% del impuesto a la renta de las empresas el porcentaje de impuestos objetos de renuncia fiscal. En el 2012, se cambió el tipo de moneda de cálculo de Unidades Indexadas a Unidades reajustables para convertir el valor de las donaciones, se agregaron y eliminaron algunas entidades beneficiarias y se incorporaron a la Ley algunas normas referentes a formalidades y requisitos que antes estaban reguladas a través de la reglamentación haciendo más rígido aún el sistema y más pulverizado de empresas receptoras que no siempre tienen las escalas de gestión. (Silva & Moo, 2011)

c. Incentivos a proyectos de investigación articulados a las empresas

La tercera área de incentivo a la investigación, lo constituye el financiamiento por parte de ANII a proyectos de investigación de las empresas a través de diversos fondos y que propende a la articulación de la academia o los investigadores con las empresas. Esta es el área con mayores niveles de recursos presupuestales. Un informe de autoevaluación mostraba la eficacia de tales instrumentos así como sus limitaciones (BID, 2016). El informe concluía que los instrumentos dirigidos a promover la innovación empresarial habían tenido un impacto positivo en el desarrollo tecnológico de las firmas beneficiarias, las cuales gracias a ello realizaban más actividades de innovación en sus productos y servicios, en comparación con las no beneficiarias. El

análisis sin embargo al tiempo mostraba que el financiamiento parecería no tener impacto en el desempeño productivo de las firmas beneficiarias

Según los reportes del Instituto de Estadística (IUS) de la UNESCO, el gasto en investigación y desarrollo como % del PIB prácticamente no ha variado: en el 2009 los gastos fueron el 0,42% del PIB, en el 2010, alcanzaron a 0,4%; en el 2011, 0,42% y en el 2012 fueron de 0,23%, aunque estos números eran aún provisionales. Ello refiere a gastos en investigación y desarrollo corrientes como de capital, públicos y privados, en trabajos creativos realizados sistemáticamente para incrementar los conocimientos, y su uso para nuevas aplicaciones, y abarca tanto el área de investigación y desarrollo en investigación básica, como en investigación aplicada y desarrollo experimental. Dado el aumento del producto bruto interno en estos años en el país, ello ha significado un aumento importante de los rubros para investigación.

Más allá de los avances referidos en el aumento de la cantidad de investigadores, de su producción académica y de la innovación empresarial, se considera que hay un nivel bajo de inversión en innovación e investigación, una concentración en el financiamiento público con bajos aportes privados a la investigación y una escasa articulación de la investigación con la producción económica, derivado de una dinámica de universidades centradas en la formación profesional de grado y catedráticas, baja presencia de doctores, alta autonomía y baja articulación y rechazo a lógicas de mercado así como sistemas productivos que compiten gracias a ventajas naturales y que importan las tecnologías (CINDA, 2015). Entre los investigadores del SIN para el 2011, sólo el 42% tenía doctorado, el 29% maestría y el 28% eran licenciados, aunque se aprecia un aumento de los que tienen nivel 8 en detrimento del nivel 6 de formación solo de grado. Sin embargo, los investigadores por cada 1000 personas de la PEA bajaron de 1,63 en el 2009 a 1,49 en el 2011, en el marco de un gasto en ciencia y tecnología por habitante medido por paridad de poder de compra que paso de 109 en el 2009, a 114 en el 2010 y decreció a 108 en el 2011. Tal escenario se asocia a un gasto en investigación en desarrollo altamente concentrado en el sector público y en las universidades, y entre ellas, fundamentalmente en la UDELAR, la Universidad pública. En parte del periodo en referencia en el cual hay información se aprecia un avance creciente del Estado y del sector universitario en el gasto en ciencia y tecnología en detrimento de las empresas como se ve en el cuadro a continuación.

Cuadro N° 6

Gasto en Investigación y Desarrollo por sector

	2009	2011	Variación anual
Gobierno	27,42 %	36,18 %	14,81%
Empresas (públicas y privadas)	34,82 %	14,29 %	-35,94
Educación superior	34,98 %	45,19 %	13,66
Instituciones sin fines de lucro	2,76 %	4,32 %	25,11

Fuente: RICYT. Red de Investigación en Ciencia y Tecnología.

El indicador de solicitudes de patentes de no residentes presentadas de acuerdo con los datos del banco de Banco Mundial, muestran una caída en el período. Desde 750 solicitudes de patentes presentadas en el 2009, se subió a 761 en el 2010, se redujo a 667 en el 2011. En el 2012, último dato relevado, hubo 678 solicitudes. Con ello, tomando el periodo de 2009 a 2012, hubo un decrecimiento anual de 2,49% en las solicitudes de patentes de no residentes. En relación a las solicitudes de patentes de residentes estas bajaron de 26 en el 2009 a 20 en el 2010 y mantenerse en esa cantidad en el 2011. Esta caída se nota también en las patentes otorgadas

Cuadro N° 7

Patentes Otorgadas

	2009	2010	2011
Residentes	3	2	1
No residentes	14	26	12
Total	17	28	13

Fuente: RICYT. Red de Investigación en Ciencia y Tecnología.

http://www.ovtt.org/ricyt_comparativos_internacionales

5. El sistema de aseguramiento de la calidad

a. Carencia de un sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior. b. Propuesta de creación de una agencia d acreditación de la calidad de la educación superior. c. Expansión de la acreditación regional bajo el Mercosur

a. Carencia de un sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior

La calidad de los procesos educativos y los bajos niveles de resultados a nivel universitario en el país constituyen un problema de primera importancia que no ha sido encarado profundamente ni resuelto. Tal situación ha sido incentivada además por carencias de aprendizaje derivados de arrastres de los ciclos anteriores y de la ausencia de un sistema de aseguramiento de la calidad en la educación superior. Tal debilidad es una expresión de un enfoque dominante históricamente centrado en el acceso libre, en la autonomía y en la cantidad por encima del aseguramiento externa de la calidad como centro de la política universitaria. Este paradigma tradicional sin embargo está siendo contrastado y complejizado en los últimos lustros ante el reconocimiento de los altos niveles de deserción, la baja cobertura regional, los bajos niveles de aprendizaje y el bajo porcentaje de estudios de posgrados de maestría y doctorado. Aunque algunos focos académicos e institucionales muestran una lenta transición hacia la colocación de una mayor atención a los problemas de calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje, ello no tiene una dimensión ni impactos significativos a nivel del sistema de educación superior que aún carece de estructuras y políticas sistémicas de aseguramiento de la calidad.

El problema de la calidad de la educación y su agravamiento en el Uruguay, ha sido nuevamente develado por un reciente informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en el cual al comparar los resultados de las pruebas PISA de 2003 y 2012 aplicados en 13 millones de estudiantes de 64 países, mostró que el porcentaje de alumnos de 15 años sin el nivel mínimo en matemáticas en Uruguay pasó de 48% a 55%. Además, en cuanto a las herramientas de lectura, los estudiantes de 15 años sin el nivel mínimo, pasaron de 40% a 47% y en el caso de las carencias de competencias mínimas en ciencias, estas aumentaron de 42,1% a 46,9%. Estos bajos y decrecientes niveles de aprendizaje se han reflejado y ampliado al interior del nivel terciario, en tanto éste carece tanto de mecanismos selectivos de acceso como de egreso, así como de un sistema coherente y sistémico de aseguramiento de la calidad. Las pocas evaluaciones de aprendizajes realizadas en el país en los últimos años, tales como las evaluaciones para el ingreso a la carrera diplomática y a la carrera judicial, muestran los bajos niveles de los resultados de aprendizajes.

En general, los sistemas de aseguramiento de la calidad universitaria muestran una arquitectura diferenciada. Inicialmente se apoyan en la existencia de estándares mínimos de oferta de programas y de instituciones, de carácter obligatorio, sistémicos y bajo fiscalización y seguimiento de su cumplimiento por organismos públicos. Un segundo nivel se soporta mediante procesos de evaluación y acreditación de programas e instituciones, con algún nivel de estímulo para alcanzar la alta calidad. Ello, aunque es conceptualmente – y lo ha sido tradicionalmente- un proceso voluntario y diferenciado para programas e instituciones terciarias, se ha ido tornando obligatorio en algunos campos profesionales, carreras o niveles en algunos países, probablemente asociado a la debilidad del primer piso en el aseguramiento de la calidad y la falta del tercer nivel. Este, el tercer nivel de la escalera del aseguramiento de la calidad, no se centra en la evaluación de los programas e instituciones, sino en la evaluación de los aprendizajes, por el cual se establecen sistemas de licenciamiento y/o de recertificación de competencias de los egresados. Aunque esta característica institucional de control de calidad es más reciente en la región – más allá de ser dominante a escala global- se aprecia un avance en la atención a estos aspectos en diversos a países.

En general, los primeros dos pisos del aseguramiento (licenciamiento de programas y su acreditación posterior de alta calidad) se articulan alrededor de estándares mínimos cuantitativos, inamovibles y obligatorios, siendo en el segundo – la evaluación y acreditación de alta calidad- más cualitativo y subjetivo, e incorporándose la evaluación por pares junto al cumplimiento obligatorio de estándares. El mínimo es un “check list” de criterios de orden público, el máximo es voluntario y diferenciado. El tercer nivel, de licenciamiento y de recertificación de competencias profesionales, se refiere a estándares de aprendizaje y se evalúa a través de exámenes.

En el caso del Uruguay el sistema de aseguramiento de calidad es binario (público – privado) e fuertemente fragmentado e incompleto. La aprobación de los programas del sector público tanto universitario como terciario lo realizan las propias instituciones autónomas (UDELAR, ANEP y UTEC) y en forma diferenciada según sus propios criterios y estándares. A diferencia, la aprobación de los programas de las instituciones terciarias privadas lo realiza el Ministerio de Educación y Cultura, en base a los dictámenes del Consejo Técnico Consultivo de la Enseñanza Técnica Privada (CTCETP) ámbito con alto sesgo corporativo donde participan junto al MEC tanto las instituciones formadoras terciarias públicas como privadas.

El segundo nivel de evaluación y acreditación, así como el tercero, de licenciamiento y recertificación no existen en el país. En el área de recertificación médica hay procesos voluntarios que durante el periodo se ha buscado profundizar en su carácter obligatorio por parte del Colegio de Médicos. El carácter dual del sistema de educación superior y de su regulación, la orientación dominante hacía una lógica centrada en la cantidad y el carácter autónomo del sector público con alta incidencia en la cobertura bajo un sistema de acceso abierto, han dificultado la creación de una agencia de evaluación y acreditación, más allá de las recomendaciones técnicas, de los organismos internacionales y mismo de los compromisos y promesas electorales de los gobiernos.

b. Propuesta de creación de una agencia de acreditación de la calidad de la educación superior

Luego de ser discutida por mucho tiempo la carencia de una agencia de evaluación y acreditación, en el 2009, en las postrimerías del gobierno, el Poder Ejecutivo envió a consideración del Poder Legislativo un anteproyecto de creación de una Agencia de Promoción y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Terciaria (APACET) como persona jurídica de derecho público no estatal. Por tiempos electorales no puso ser considerado, y el Proyecto fue nuevamente enviado en mayo del 2010 sin modificaciones por el nuevo gobierno para el periodo 2010 – 2015. Estructurado en parte como resultado de consultas entre las universidades, se ha considerado que el MEC en el proceso de discusión habría cambiado para alinearse a las posturas que sostenía la UDELAR en el marco de la comisión bipartidaria que se había instalado para su discusión (Landoni, 2010)

El anteproyecto de Ley propuso la creación de un organismo integrado que estableciera los estándares mínimos de calidad (licenciamiento), como su instrumentación y control (fiscalización), así como el mejoramiento de la calidad a través de procesos de evaluación y acreditación, pero diferenciando la acreditación entre el sector público y privado. Se proponía que el licenciamiento de los programas (cumplimiento de estándares mínimos) y la acreditación de alta calidad fueran obligatorios para las instituciones privadas, en tanto que en el sector público, con el argumento de la autonomía, el cumplimiento de los estándares mínimos de los programas no se planteaba obligatorio, al tiempo que la evaluación y acreditación de alta calidad era voluntaria. El sector público (ANEP y UDELAR) integraban el órgano de fiscalización, control y acreditación sobre la educación terciaria privada, pero no quedaban sujetas a sus decisiones como el sector privado. El anteproyecto no habilitaba la creación de otras agencias, ni reconocía la validez de las acreditaciones internacionales, y las acreditaciones no generaban tampoco derechos de acceder a mayores niveles de autonomía o de recursos económicos.

El enfoque del anteproyecto de ley tenía un sesgo orientado hacia darle a la UDELAR un mayor rol en la gobernanza del sistema. La composición de la agencia era de tipo corporativa al estar integrada exclusivamente por representantes de las instituciones de educación superior públicas y privadas junto al Ministerio de Educación y Cultura. Los criterios de evaluación y acreditación por su parte eran también exclusivamente académicos, y en tal sentido los pares tenían este perfil exclusivo.

El proyecto no tuvo el apoyo completo de la bancada de gobierno, generó una fuerte resistencia en las Universidades privadas y en los partidos de oposición, y abrió un debate público alrededor de la incongruencia de imponer control y fiscalización sólo a las privadas y no sistémico para toda la educación superior, incluyendo también la que se financia con impuestos ciudadanos. Las universidades privadas observaron a la figura jurídica planteada que era una persona pública no estatal con potestades sancionatorias, y proponían que fuera un organismo desconcentrado con competencias privativas dentro del Ministerio de Educación y Cultura. Consideraban además que los criterios de calidad debían de ser para todo el sistema incluyendo a los entes públicos, y observaban la composición de la APACET, proponiendo una representación más equilibrada. También criticaban que la acreditación fuese obligatoria para todas las ofertas de grado y de posgrado para el sector privado, en tanto que se planteaba voluntaria para el sector público. Igualmente criticaron la falta de un sistema de estímulos o de beneficios en términos de mayor autonomía como resultado de los procesos de acreditación de alta calidad.

Ante las múltiples resistencias, en el 2011, el gobierno cambió de postura e informó que optó por separar la evaluación y acreditación, de la autorización eliminando los aspectos referidos al reconocimiento de carreras o institutos, expresando

que para el gobierno el plan original de la administración Vázquez, que antes había acompañado, daba demasiadas atribuciones a la UDELAR. (El País, 2/08/11). Sin embargo, aunque el gobierno dio un paso atrás sugiriendo solo la creación de una agencia de evaluación y acreditación voluntaria para todo el sistema terciario, el proyecto quedó engavetado durante todo el periodo de gobierno.

Sin embargo, como referimos, algunos de los objetivos que el gobierno promovía en relación a un mayor control y fiscalización sobre las universidades privadas que planteaba el anteproyecto de Ley, fueron introducidos en la regulación de las universidades e institutos privados a través de la reformulación del Decreto 308/95 que regula el sistema de enseñanza terciaria privada, con la aprobación modificatoria y sustitutiva del Decreto 104/2014.

c. Expansión de la acreditación regional bajo el Mercosur

La ausencia de un sistema nacional de evaluación y la acreditación de la educación superior en el país ha sido suplida parcialmente por la expansión de la acreditación internacional, y dentro de las modalidades de ésta, por la acreditación regional (Rama, 2009). En esta materia, la orientación dominante ha estado dada la expansión de un Sistema de Acreditación ARCU-SUR al interior del MERCOSUR educativo y que se operativiza por una Comisión *ad hoc* para la administración del sistema, que realiza los procesos nacionales de acreditación con el apoyo administrativo y técnico del MEC. Es un sistema de acreditación voluntario de carreras universitarias de grado del Mercosur para Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Chile, Venezuela y Colombia. Ecuador se encuentra en proceso de adhesión. La presentación al Sistema ARCU-SUR es voluntaria por parte de las instituciones e implica realizar un proceso de autoevaluación y una evaluación externa por un comité de pares de la región, siguiendo las pautas y los criterios de calidad acordados por los países. Finalmente se expide un dictamen de acreditación que lo realiza el Comité de Ministros del MERCOSUR Educativo que implica el reconocimiento regional de la calidad académica de la carrera por 5 años.

El proceso sin embargo es marginal y se ha centrado en algunas pocas carreras. De acuerdo a lo acordado en la región y al cronograma resuelto por la Comisión, en el año 2015 se convocó a las carreras de Agronomía y Arquitectura, para el año 2016 está prevista para Veterinaria y Enfermería, en el 2017 Ingeniería y Odontología y en el año 2018 la carrera de Medicina. A la fecha se han realizado convocatorias para procesos de evaluación y acreditación regional a las carreras de Agronomía, Arquitectura, Enfermería, Veterinaria, Ingeniería, Medicina y Odontología. Como resultado de esta forma de acreditación regional, desde el inicio en Uruguay se han acreditaron un total de 14 carreras de las titulaciones convocadas, que representa un porcentaje ínfimo de la oferta nacional de programas.

La carencia de un sistema de aseguramiento de la calidad tradicional es más complejo ante una realidad dada por el hecho de que en Uruguay los títulos académicos que emiten las universidades habilitan el ejercicio profesional con vigencia indefinida, no existiendo sistemas de licenciamiento profesional o de recertificación de competencias.

6. Resultados de la educación superior

a. Los egresos de profesionales y los nuevos límites del crecimiento. b. Los desincentivos salariales a la educación. c. Alta inserción laboral y bajo seguimiento de los egresados

a. Los egresos de profesionales y los nuevos límites del crecimiento

La economía uruguaya ha tenido una performance altamente positiva en los últimos años como resultado del crecimiento de los precios de las materias primas, la diversificación productiva, la apertura económica y el crecimiento de los mercados regionales con los cuales tiene en curso procesos de integración comercial en el marco del MERCOSUR. En tal sentido, el producto interno bruto mostró un crecimiento importante y dado el bajo crecimiento de la población históricamente ello derivó en un importante nivel del PIB per cápita. Desde el 2014 se aprecia un decrecimiento acorde con las tendencias globales de caída de las materias primas y del proceso de complejización de la dinámica económica en el entorno del Mercosur.

Cuadro N° 8

Producto Interno Bruto (crecimiento) y PIB per cápita (precios constantes)

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
4,2%	7,8%	5,2%	3,3%	5,1%	3,2%	1%
9.415	11.938	14.166	15.127	16.879	16.640	15.429

Fuente: Banco Mundial. Base de datos. <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG/countries>. Para el 2015, Semanario Búsqueda con datos del BCV, 7/4/2015

En el contexto del crecimiento económico la tasa de desempleo general tuvo una reducción al pasar de 7,6% en el 2009; a 6,8% en el 2010; 6% en el 2011; pero se elevó al 6,1% en el 2012, y continuó subiendo alcanzando 6,5% en el 2013; 6,6% en el 2014 y alcanzar 7,9% en el 2015. Aunque la variación fue para todos los géneros y niveles, la tasa de desempleo ha caído más significativamente para las personas con 13 y más años de escolarización, o sea con estudios universitarios incompletos o completos. En el 2010, la tasa de desempleo profesional fue el 4,1%, que representó un 40% menos que la tasa general.

Esta diferencia es resultado de un desequilibrio estructural en el mercado de oferta y de demanda de profesionales cuyo nivel de desempleo es inferior al desempleo nacional en dimensiones similares a la referida, como resultado de una baja oferta y de carencia en los perfiles por profesiones y de competencias por parte del sistema educativo. De la población uruguaya de más de 25 años y de menos de 65, o sea la población económicamente activa, medida por ciclo educativo, apenas el 11% tienen más de 16 años o más de estudio, y poseen por ende un título de grado universitario o superior. En relación a la población total, en Uruguay el 6,4%, ha estudiado entre 13 y 15 años, y no terminó la educación terciaria. En los últimos años, el cambio de perfil de la demanda por el aumento del PIB y de la complejidad tecnológica, está planteando tensiones en los mercados de trabajo profesionales y técnicos, dadas las carencias de la oferta, tanto en cantidad como en pertinencia, calidad y localización de los egresados terciarios.

Además del impacto del crecimiento de la economía sobre la demanda de trabajo, el empleo público expansivo incentivó más aún la tensión y los desequilibrios en el mercado de empleo de profesionales. El Estado pasó de 231.270 funcionarios en el

2005, a 248.157 en el 2010, cuando alcanzó a emplear el 19,6% de las personas ocupadas, o sea uno de cada cinco trabajadores, más allá de los subsidiados, dependen del Estado. Para diciembre del 2013, los dependientes del sector público habían alcanzado a 280.853, que implicó un aumento de 4,21% interanual en el periodo 2010-2013. Dado el peso de los profesionales en la contratación pública respecto a la contratación general, la nueva demanda de profesionales y técnicos, aumento la tensión frente a la oferta de egresados terciarios.

En este contexto general de expansión, en el país está respondió con aumentos de la cantidad de profesionales: mientras que en el 2000 se graduaron 3791, para el año 2009 fueron 7185 los graduados profesionales incluyendo a los egresados de posgrado, con un incremento anual de 7,4%. Desde ese momento, la tasa posterior fue menor, como se observará más adelante.

Para el 2009, apenas el 9,4% de la población tenía educación terciaria completa. La cantidad de profesionales alcanzaba a 89.512 habiéndose duplicado en la primera década del siglo, de los cuales el 41% de ellos cotizaba a la caja profesional. A ello han contribuido también las privadas, ya que mientras en el 2000 la UDELAR aportó el 80,5 % de los profesionales, para el 2009 las privadas aportaron el 25,8 % de los egresados con una tasa de crecimiento interanual del 10.8%. Entre el 2009 y el 2014, los egresos de todo el sector terciario fueron de 42.193 personas, con un crecimiento anual de 2,47%. Los resultados estuvieron sesgados sin embargo frente a la tasa histórica por la reducción de 5 a 4 años del tiempo técnico de duración de muchas carreras de UDELAR y especialmente de la Facultad de Ciencias Económicas que tiene un peso destacado en su matrícula. En el quinquenio anterior, entre el 2005 y el 2010, los egresos habían pasado de 5.514 a 7.223, con un crecimiento anual del 6.1%. Tales guarismos se explican a la baja graduación de educación media y a la alta tasa de deserción universitaria que, en estos años, aumentó a raíz de egreso de bachillerato.

En este escenario el sector privado terciario ha sido más eficiente y ha contribuido a responder a la expansión económica y a la demanda de empleo. La eficiencia de titulación en general, muestra la mayor incidencia relativa del sector privado en el egreso, al representar en promedio el 20,8% de los titulados a pesar de tener sólo el 11% de la matrícula. Medido por la relación entre ingresantes y graduantes, el sector público tiene un indicador de graduación del 24% mientras que en el sector privado el guarismo sube al 30%.

Cuadro N° 9

Egresos de universidades e institutos universitarios (grado)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Variación anual
Egresos privadas	1433	1233	1192	1470	1744	1728	3,81 %
Participación privada	22,5%	20%	18,1%	18,6	21,7%	24%	1,3 %
Egresos UDELAR	4920	4928	5385	6441	6269	5450	2,07 %
Participación pública	77,4	80%	81,9%	81,4%	78%	75,6	-0,47 %
Totales	6353	6161	6577	7911	8013	7178	2,47%

Fuente: MEC. Anuario Estadístico. 2014

Lo anterior ha implicado que el índice del crecimiento económico sea 20% superior al índice de egreso de profesionales y técnicos creando el cuello de botella de personal calificado. Ello es incentivado en tanto la demanda de profesionales tiende a ser superior al crecimiento del producto, lo cual ha llevado a situaciones de pleno empleo para varias profesiones.

Esta escasez de profesionales se ha constituido en una de las mayores restricciones a la continuidad del crecimiento económico, antes de la caída de los precios de los

productos de exportación y el inicio del enlentecimiento de la dinámica económica desde el 2014. La carencia de mano de obra tecnicada y profesional, representa una limitación aún mayor inclusive que la segunda limitación al desarrollo dada por las carencias de la infraestructura energética, de puertos y carreteras y constituye también un impulso a la realización de estudios de posgrado.

En tal sentido se aprecia un alto nivel de graduados a nivel de los posgrados que representan el 18,7% de total de graduados en el 2014. Más allá de la alta participación de las especializaciones y la baja presencia de doctorados como se aprecia en el cuadro 10, una de las características destacadas del Uruguay es la alta incidencia que ha pasado a tener la matrícula de posgrado

Cuadro N° 10
Total de Graduados por niveles – 2014

Técnicos	635	5,6 %
Licenciaturas	6770	76,22 %
Especialización	1043	11,7 %
Maestría	568	6,3 %
Doctorado	66	0,7 %
Total	8882	100 %

Fuente: MEC. Anuario estadístico 2014

Este desequilibrio impacta hoy en múltiples formas: por un lado incentiva una mayor deserción estudiantil para ingresar tempranamente al mercado de trabajo, desfavorece el impulso a la realización de postgrados largos y facilita el aumento de estudiantes trabajadores. En la UDELAR, el 78% de su matrícula estudiantil trabaja, reduciendo sus tiempos reales de estudio, promoviendo cursos nocturnos y haciendo que los estudios sean de tiempo parcial. También ello facilita la flexibilización de los egresos educativos, que se han expresado en la supresión de tesis y la reducción de 5 a 4 los años de muchas carreras, especialmente de su Facultad de Ciencias Económicas y en las demás áreas sociales y del comportamiento. Desde el lado de las empresas, el crecimiento económico se restringe ante las carencias de recursos calificados, lo cual contribuye a una mayor movilidad profesional e impulsó a lograr obtener mayores niveles salariales profesionales.

Cuadro N° 11
Evolución de los distintos niveles de graduados

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Variación anual
Graduados de grado y posgrado	7404	7367	7909	9188	9745	8875	3,69 %
Graduados de grado total	6353	6161	6577	7911	8013	7198	2,53 %
Graduados de grado públicos	4920	4928	5385	6441	6269	5470	2,14 %
Graduados de grado privado	1433	1233	1192	1470	1744	1728	3,81 %
Graduados de posgrado públicos	603	739	773	642	1031	1122	13,22 %
Graduados de posgrado privado	448	467	559	635	701	555	4,38 %

Fuente: MEC. Anuarios estadísticos del MEC

b. Los desincentivos salariales a la educación

A pesar de los desequilibrios de oferta-demanda en el mercado profesional, sus niveles salariales no han tenido variaciones significativas ni se han constituido en un factor impulsor del aumento de la escolarización universitaria. Al contrario, la prima salarial por educación ha sido impactada por la presión tributaria, limitando fuertemente sus aspectos motivadores al estudio.

Desde los años 90 la economía uruguaya asociada a la modernización tecnológica y la apertura externa, fue ampliando la diferencia entre las remuneraciones en función de los años de estudio (Bucheli, 2000). Fue una derivación de cambios productivos y demandas de capacitación que impulsó cambios educativos centrados en el aumento de la cobertura, la feminización de la matrícula universitaria y el aumento de la diferenciación institucional inicialmente a través de las instituciones privadas y los estudios de postgrado. En este contexto la participación de las mujeres en la población trabajadora aumentó de 44,5% en el 2000 a 47,2% en el 2010 con una creciente incidencia de universitarias. Sin embargo, esta dinámica fue afectada desde el 2007 con la introducción de una amplia reforma tributaria que introdujo el impuesto a los ingresos salariales y especialmente a los ingresos de los profesionales que son los mayores receptores de salarios superiores. Ello junto a una fuerte política de aumento del salario mínimo de los trabajadores, la negociación salarial por rama de industria, y los amplios subsidios sociales, han coadyuvado a que las primas salariales por educación se hayan revertido.

Perazzo (2012) muestra que los profesionales universitarios reciben remuneraciones (netas) por hora entre 10 y 19% inferiores a las que recibían antes de la crisis del 2002, y si bien entre 2003 y 2007 las remuneraciones universitarias se elevaron más que las otras, a diferencia desde el 2008 han caído los diferenciales salariales por educación, con un achatamiento de los salarios asociados a los estudios universitarios. Es ésta una dinámica que desincentiva la formación de capital humano y cuya caída ha buscado ser compensada por las familias a través del aumento de la tasa de actividad de los universitarios -que es ya la más elevada entre los diversos grupos de trabajadores- y que aumentó más al pasar del 85,6% en el 2000 al 86,7% en el 2010. Se sostiene (Amarante, et al, 2011) que el impuesto a la renta actuó reduciendo las primas salariales por habilidades, e impulsó la caída de los rendimientos de la educación. Ello inclusive se produjo a pesar de que la tasa de desempleo de los universitarios se ha reducido desde el 6,61% en el 2003 al 1,91% en el 2010, pero cuya reducción no tuvo un impacto salarial en igual intensidad. En el período el desempleo profesional se redujo hasta el 2013, cuando comenzó a elevarse, al igual que la tasa de desempleo general como hemos referido.

La prima salarial por educación se ha hecho más injusta en relación al aumento de años de estudio de la población económicamente activa, por la estructura de tributación centrada en los ingresos del trabajo que castigó la prima a la formación terciaria. Ello también fue facilitado por la baja tasa de gremialización y de participación en contratos colectivos de los universitarios frente a los trabajadores con menores estudios. El impuesto a los egresados universitarios en el sector público con destino al Fondo de Solidaridad Universitario, que hemos analizado anteriormente, impactó también en la tasa de retorno profesional y las primas salariales.

Estos desincentivos salariales impactan en las altas tasas de deserción y abandono de los estudiantes universitarios dado que al graduarse tienen bajas primas adicionales en un contexto donde la mayoría ya trabaja. Esta realidad pudiera contribuir a explicar que el promedio de años de escolarización de la población económicamente activa no haya crecido en igual proporción que en los otros países de la región. Según el PNUD en el 2011 la escolarización en Uruguay era de 8,5 años, siendo la número 13 de

la región junto a México y Bahamas y con una tendencia al empeoramiento en el ranking.

c. Alta inserción laboral y bajo seguimiento de los egresados

El enfoque dominante en el sistema de educación superior y en la política pública en Uruguay, se concentra en la atracción de estudiantes, con baja atención a los problemas de egreso y menos aun a su seguimiento e inserción laboral. No existe en el país un observatorio del mercado laboral de los profesionales universitarios y además, la colegialización universitaria no solo no es obligatoria, sino que tiene una baja incidencia. Sin embargo, algunos colegios han realizado estudios de seguimiento, así como también hay diversas tesis que se han focalizado en este tema, y aún cuando es de destacar que no se ha constituido en un tema de la reflexión académica, probablemente asociado al bajo desempleo profesional.

El Colegio de Contadores, Economistas e Administradores del Uruguay, que corresponde a uno de los sectores profesionales más importantes junto a los médicos y abogados, ha promovido un estudio reciente sobre el ejercicio de los profesionales de ciencias económicas y administración en el Uruguay (CCEAU, 2013). Este estudio sirve de referencia general, en tanto estos profesionales no son diferenciados de otros amplios sectores como abogados, psicólogos, licenciados de comunicación, comercio exterior, relaciones internacionales y humanidades, etc. que constituyen la amplia mayoría de los egresados. El estudio se hizo en una muestra aleatoria sobre un padrón de 16.167 profesionales que a la fecha del estudio no estaban jubilados, y de los cuales 8.025 (49,6%) aportaba al sistema de jubilación de profesionales y 8.142 (50,4%) que había declarado no ejercer la profesional en forma liberal, o sea estar en régimen de dependencia no como profesionales, estar desempleado, en otros trabajos no asociados a su profesión o en cargos docentes. El estudio mostro que el 39% de esa área profesional son mujeres, que la edad promedio de los profesionales está en el entorno de 40 años (41 para contadores, 39 para economistas y 32 para administradores), que el 78% son contadores, el 14% economistas y el 9% administradores, asociado a ser carreras más recientes que la de Contador. La edad promedio de graduación fue de 28 años y manifiestan un alto grado de conformidad con su formación de grado, en un 89,4% para los contadores, 81% entre los economistas y 94% entre los administradores. Al tiempo, se verificó que el 30% de los contadores, el 59% de los economistas y el 33% de los administradores realizó cursos de posgrado de más de un año de duración. Finalmente, el estudio muestra que la modalidad de ejercicio no exclusiva es creciente a medida que aumenta la edad del profesional, así como también la modalidad de ejercicio independiente o liberal y la actividad docente en el nivel terciario.

En relación a la actividad laboral, el estudio muestra que el 18% de la muestra encuestada es titular o propietario de un estudio profesional, el 11% empleado en un estudio profesional, el 58% es empleado en régimen de dependencia en empresas no dedicadas al ejercicio profesional pero en su profesión, el 2% docente del nivel terciario y el 9% realiza trabajo como dependiente o titular en empresas donde no presta sus servicios como profesional.

d. Problemas de aprendizaje

La carencia de un sistema de aseguramiento de la calidad, la alta cantidad de estudiantes trabajadores, la baja formación docente y los reducidos sistemas de apoyo académicos individualizados, constituyen elementos que impactan los procesos de aprendizaje, y que no contribuyen a corregir los problemas de arrastre de los aprendizajes de los ciclos anteriores. La realidad puede estar agravando en tanto en los últimos años, los procesos de enseñanza se han ido flexibilizando con la reducción de los años de estudio de las carreras universitarias de 5 a 4 y el establecimiento de sistemas de egreso sin la realización de tesis o exámenes, sin un acompañamiento de sistemas de mejoramiento de la calidad. Adicionalmente es de destacar que el país carece de un sistema de licenciamiento profesional por los colegios profesionales o un examen de Estado. Hay por ende una carencia de información sobre los aprendizajes de los egresados universitarios.

Sin embargo, algunos indicadores puntuales resultados de evaluaciones en el período bajo análisis pudieran permitir visualizar la existencia de las bajas competencias profesionales, más allá de múltiples encuestas laborales que lo registran como problema. En un llamado realizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores en el 2015 para cubrir 21 vacantes en el servicio exterior, de los 240 postulantes – profesionales- cuyos requisitos fueron validados, sólo 105 (43,7%) aprobaron la evaluación de conocimientos y destrezas en español que era el único requisito obligatorio. La prueba era de lectura analítica y de escritura.³ Igualmente, de 91 abogados egresados en el 2011, inscritos en los cursos del Centro de Estudios Judiciales del Uruguay (CESU) para ingresar a la carrera judicial, sólo 15 (78%) pasaron la prueba de conocimientos, y donde el examen había tenido menores exigencias que las pruebas del 2009 al reducirse las exigencias de 20 temas a sólo cuatro.

7. Gobierno y gestión de las universidades

a. El sistema de gobernanza de la educación superior en Uruguay. b. Las modalidades de la gestión universitaria pública en discusión

a. El sistema de gobernanza de la educación superior en Uruguay

El sistema de educación superior en el Uruguay se caracteriza por una gobernanza dual entre el sector público y el sector privado. En tanto el sector público es autónomo y cogobernado en el marco de las leyes que crearon a los diversos organismos, el sector privado es regulado por el Ministerio de Educación y Cultura, en base a informes no vinculantes de una comisión asesora en la cual participan las universidades privadas, la UDELAR, la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y el propio Ministerio de Educación y Cultura.

Así, encontramos un educación universitaria pública cogobernada y autónoma; una educación terciaria pública, antes centralizada y desde el año 2009 semi - cogobernada con la aprobación de la Ley General de Educación que le otorgó representación a los docentes en los organismos de gestión de la educación básica,

³ <http://www.elobservador.com.uy/mitad-aspirantes-ingresar-la-cancilleria-fueron-eliminados-prueba-espanol-n302785>

media y técnica; y una educación privada, sin autonomía, ni cogobierno y gestionada por fundaciones o asociaciones civiles sin fines de lucro. El sector privado, iniciado bajo gestión religiosa, ha sufrido un proceso de diferenciación con nuevas modalidades de gestión corporativas, laicas y familiares. En la medida que la dinámica actual de la educación superior en el país se caracteriza por atravesar una fase de diferenciación institucional, se aprecia una tendencia a la diferenciación de las modalidades de gobernanza de las instituciones de educación superior tanto públicas como privadas.

Esta diferenciación está a su vez acotada a la regulación que limita y dispone los modelos de gestión y que excluye instituciones internacionales e instituciones con fines de lucro, y que tiende a imponer un relativo modelo mimético de la Universidad pública. En tal sentido se carece de una amplia tipología universitaria y solo se diferencian - escasamente- las universidades de las instituciones universitarias.

La norma del Decreto 104/2014, y que rige la norma anterior, dispone que las IES privadas deberán tener órganos de dirección administrativa y académica y procedimientos de designación de sus integrantes, la mayoría de los cuales deberán de ser ciudadanos naturales o legales, o bien contar con residencia en el país no inferior a tres años. Se dispone además que las instituciones universitarias deberán prever la participación de docentes y estudiantes en los órganos de asesoramiento académico o en los órganos de dirección y que los titulares de los cargos de dirección académica de carreras de grado y de posgrado deberán poseer nivel académico equivalente o superior a la carrera que dirigen y experiencia académica no inferior a cinco años.

El sistema de educación superior es también un sistema exclusivamente nacional. Antes del período de referencia existían en el país dos instituciones con raíces internacionales que por motivos propios dado por la crisis económica de España en una y de las estrategias de empresa en otra, así como por los excesivos controles y limitaciones gubernamentales a su oferta, decidieron cerrar sus servicios y retirarse del país. Al subrogarse el Instituto Autónomo del Sur (Grupo Estacio, Brasil) y el Instituto Universitario Centro Politécnico del Cono Sur (Universidad de Valencia, España) a un proveedor local, la totalidad de las IES del país pasaron a ser nacionales y sin la presencia de componentes internacionales en su gestión.

Ha habido varios intentos de ingreso de proveedores internacionales, especialmente para ofertar en Punta del Este, tanto presenciales como virtuales, pero que no han sido autorizados.

b. Las modalidades de la gestión universitaria pública en discusión

En el 2012, cuando el país inició la diferenciación universitaria pública con la creación de la Universidad Tecnológica (UTECH), se produjo un debate parlamentario sobre el tipo de gobernanza de la nueva universidad, y sobre las formas específicas de la autonomía, el cogobierno y la representación pública. Ante la ausencia de una Ley de Universidades que establezca las características de éstas, el marco normativo de una universidad pública se soporta en lo establecido por la Constitución que regula a los Entes Autónomos y a los Servicios Descentralizados y a lo que disponga la ley específica de creación de la Universidad. La Constitución dispone que los diversos servicios del dominio industrial y comercial del Estado serán administrados por Directorios o Directores Generales y tendrán el grado de descentralización que fije la Constitución y la ley con la conformidad de la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara, disponiéndose que para crear nuevos Entes Autónomos

se requieren los dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara. Inclusive, la Constitución dispone que la ley por tres quintos de votos del total de componentes de cada Cámara, podrá declarar electiva la designación de los miembros de los Directorios y que no sean designados por el Poder Ejecutivo con venia del Senado. Para estos tipos de organismos, la Constitución dispone como único mecanismo de control que “publicarán periódicamente estados que reflejen claramente su vida financiera y que deben llevar la visa del Tribunal de Cuentas. Finalmente, respecto a sus actos, la Constitución dispone que las decisiones definitivas de los Entes Autónomos, sólo darán lugar a recursos o acciones ante el Tribunal de lo Contencioso - Administrativo o el Poder Judicial.

El requerimiento de amplias mayorías parlamentarias para la creación de entes o servicios descentralizados - y una universidad pública se ajusta a ello- ha derivado históricamente en la dificultad de creación de una nueva universidad pública a pesar de múltiples proyectos e iniciativas parlamentarias al respecto. La ausencia de diferenciación pública facilitó al mismo tiempo, la lenta conformación de la única Universidad pública, la UDELAR, como macrouniversidad. Ello además fue favorecido por el tradicional centralismo montevideano. Igualmente, la escala y la ausencia de competencia, ha impactado sus niveles de calidad y especialmente en la creciente irrupción de problemas de gestión ante la ausencia de cambios en su marco legal.

La expansión de la matrícula de la UDELAR, el aumento de sus servicios y sus nuevas lógicas de descentralización regional, unido a las nuevas demandas de trabajo y la expansión de programas, han derivado en una relativa crisis de su gobernanza, más dificultad de coordinación de los servicios, Facultades e Institutos y aumento de la ineficiencia y problemas de calidad. El modelo clásico de tipo napoleónico centrado en Facultades y un Consejo Directivo Central (CDC) establecido en la Ley Orgánica que tiene roles legislativos y ejecutivos, así como también de tipo judicial como tribunal superior interno, se torna ineficaz para la gobernanza institucional con los nuevos niveles de complejidad. El desequilibrio entre el marco institucional y las dinámicas educativas, constituye una problemática de larga data en la UDELAR y que ha tenido varios proyectos de reforma frustrados desde el rectorado de Oscar Maggiolo (1966-1972) y el proyecto de reforma de Darcy Ribeiro antes de la dictadura que quedaron congelados.

En los últimos años se formuló un amplio proyecto de reforma institucional. Sin embargo, en tanto el proyecto implicaba un cambio en la arquitectura legal, en un contexto donde la discusión en el Poder Legislativo llevaría a resultados impredecibles y probablemente distintos al proyecto original, se resolvió en el seno del CDC de la UDELAR el congelamiento del proyecto de construir un nuevo marco de regulación y continuar la compleja tarea de introducir ajustes y cambios al interior del marco legal dado por la Ley de la UDELAR de 1958. Ello está derivando en una confusa legalidad de las transformaciones en curso y en la conformación de una nueva dinámica sobre la base de normas internas y resoluciones sin un claro marco de ellas y su solapamiento con las estructuras preexistentes. Más allá de la compleja “urdimbre” normativa legal universitaria con disposiciones altamente casuísticas en muchos casos, se puede visualizar que los cambios en curso apuntan a introducción de prácticas semipresenciales, estructuras transversales, nuevos vicerectorados y nuevas Facultades y servicios de apoyo a la investigación, y estructuras y mecanismos centrales bajo gestión de consejos con amplia representación en la gestión de múltiples áreas de acción transversales, así como en ámbitos de gestión regional y nuevas funciones de supervisión y articulación institucional.

Este escenario de la complejización de la gestión de la UDELAR, diversos grupos políticos y académicos que dirigen la universidad, han aceptado una relativa diversidad institucional como parte de una nueva lógica sistémica de funcionamiento de la educación superior pública, en parte asociado a la reestructura o reforma organizacional interna de la UDELAR, con miras a alcanzar mayores niveles de eficiencia tanto en la gestión institucional como en el nivel sistémico de la educación superior pública

La discusión de la gobernanza institucional pública, se focalizó en las características de la diferenciación institucional y de la gobernanza de la nueva universidad, y se expresó en la propuesta desde un modelo de gestión mimético del modelo de autonomía, autarquía y cogobierno tradicional que caracteriza a la UDELAR, frente a otros modelos diferenciados. Era un debate que ya estaba presente en el primer proyecto de ley de creación de la Agencia de acreditación presentado por el MEC en el 2009 en el gobierno anterior, y que refería a la universidad pública como el “arquetipo” institucional en tanto modelo de perfección para todas las instituciones.

La gobernanza aprobada finalmente para la UTEC como se analiza en este trabajo le confirió el carácter autónomo y cogobernada pero agrego en el órgano de dirección representantes de los trabajadores, de los empresarios y de los directores regionales de las unidades académicas. En este sentido, el país está dando en un proceso transicional desde un sistema público monopólico totalmente cogestionado y montevideoano, hacia un sistema diferenciado, cogestionado, pero con representantes testigos de sindicatos y empresas. Es un paso en una dirección que ha actuado –muy levemente- sobre las lógicas corporativas de gestión y del poder y no especialmente atento a los problemas de calidad.

8. Financiamiento del sistema de Educación superior

a. Un modelo de financiamiento basado en la gratuidad y el pago diferido. b. El financiamiento de la educación superior en Uruguay

El financiamiento de la educación superior en Uruguay, se ha caracterizado por constituir un sistema centrado en la gratuidad y una asignación presupuestal no atada a ningún resultado o destino. Hasta la aprobación de la Ley Orgánica de la UDELAR era un sistema de elites con pagos parciales. Desde 1958 paso a ser un sistema de acceso gratuito. Desde 1985, al habilitarse la educación privada, se conformo como un sistema binario, con un sector publico de acceso gratuito soportado en financiamiento presupuestal público y un sector privado de pago por matrícula con financiamiento exclusivo de los hogares. En el caso de las asignaciones presupuestales públicas, éstas eran resultado de variables políticas con fuertes dinámicas de presión de luchas estudiantiles, y estructurado asociado a la cantidad de estudiantes, de estilo bolsa con una asignación específica de los recursos por la propia institución.

Desde el período 2005 – 2010, el presupuesto para la educación pública paso a establecerse en el 4,5% del PIB y a partir de entonces, el presupuesto de la educación superior paso a ser resultado de una distribución al interior de los diversos niveles y sectores de la educación pública.

Actualmente constituye un sistema fragmentado en transformación que evoluciona hacia formas más complejas de asignación presupuestal con tendencia a su asociación a resultados, a un tipo de gratuidad parcial y relativa en el sector público y a la existencia de nuevas modalidades puntuales de distribución de recursos públicos a las

instituciones privadas alrededor de la investigación. Como parte de esos cambios, y como se ha analizado en el capítulo sobre la investigación, se aprecia un cambio desde el financiamiento a la investigación a través directamente de la UDELAR a un financiamiento externo a través de fondos concursables y un financiamiento a la carrera del investigador en base a resultados, a través de una nueva institución externa semi-gubernamental la ANII y el SNI.

a. Un modelo de financiamiento basado en la gratuidad parcial y un pago diferido.

La gratuidad de la educación superior pública en Uruguay ha sido uno de sus componentes centrales y se asoció históricamente al establecimiento del cogobierno y la autonomía con la aprobación en 1958 de la Ley Orgánica de la UDELAR. Esta Ley N° 2549, en su Artículo N° 66 refiere que “La enseñanza universitaria oficial es gratuita. Los estudiantes que cursen sus estudios en las diversas dependencias de la Universidad de la República no pagaran derechos de matrículas, exámenes ni ningún otro derecho universitario. Los títulos y certificados de estudio que otorgue la Universidad de la República se expenderán gratuitamente libres del pago de todo derecho”.

Esta gratuidad se ha constituido en un punto de permanente discusión, e incluso de lenta modificación, que ha ido alterando su funcionamiento. Ello se ha producido a través de la introducción de un sistema de impuesto a los profesionales, de un sistema de becas para el apoyo al acceso para los sectores de menos ingresos, de un sistema de financiamiento a la investigación externo al sector y asociado a resultados, de un sistema de pago diferenciado del acceso a los posgrados y de una expansión de la educación privada con exoneraciones de impuestos y financiamiento director de los hogares. Estos procesos se han ido introduciendo y desarrollando en los últimos años – y reforzándose algunos de ellos en el periodo en referencia- aún a pesar de haberse reafirmado el principio de la gratuidad de la educación fiscal con la Ley General de Educación aprobada en el 2009, en cuyo artículo N° 15, se expresa que “la educación estatal se regirá por los principios de gratuidad, de laicidad y de igualdad de oportunidades, además de los principios y fines establecidos en los títulos anteriores. Toda institución estatal dedicada a la educación deberá velar en el ámbito de su competencia por la aplicación efectiva de estos principios”. Inclusive el legislador reafirmó este principio en el artículo 16, al expresar que “el principio de gratuidad asegurará el cumplimiento efectivo del derecho a la educación y la universalización del acceso y permanencia de las personas en el sistema educativo”.

Posgrados arancelados diferenciadamente

El primer cambio a la gratuidad en el acceso a la educación superior pública se dio con la aprobación del artículo 407 de la Ley 16.134 de 1990, que facultó a la UDELAR a cobrar matrícula a sus estudiantes en condición de abonarla. Tal ley disponía inclusive que en su Presupuesto se debía incluir el detalle de la utilización proyectada y ejecutada de tales recursos. Ello permitió al Consejo Directivo Central (CDC) de la UDELAR a disponer el cobro de los posgrados, y especialmente a establecer una diferenciación entre posgrados profesionales que pasaron a ser arancelados y posgrados académicos que pasaron a ser gratuitos. En el 2001 el CDC aprobó la Ordenanza de Carreras de Postgrado que habilitó ese cobro de la matrícula a los postgrados “profesionalizantes” a partir de una distinción “sui generis” entre

estudios académicos y profesionales. Incluso tal distinción es diferenciada internamente y los funcionarios de la institución reciben exoneraciones generales haciendo una distinción corporativa frente a los profesionales externos a la institución. Uno de los Consejos de Facultad aprobó una resolución otorgando “descuentos automáticos para funcionarios docentes y no docentes de UDELAR, y becas de apoyo financiero para garantizar el acceso a los programas de postgrados y maestrías arancelados de la Facultad a todos aquellos aspirantes que (...), vieran restringidas sus posibilidades por razones económicas”, incluso disponiendo además becas de apoyo financiero al personal de la UDELAR.

Pago de matrícula diferido

El siguiente cambio a la plena gratuidad de la educación superior uruguaya se dio con la Ley N° 16.524 de 1994 y la Ley N° 17.451 del 2002, que estableció un impuesto a los profesionales egresados de la educación terciaria pública, y que en su inicio consistía en el pago de un salario mínimo por año durante 25 años. Este impuesto funciona como un pago diferido de los estudios, posterior al egreso y la titulación, asociado a los tiempos de los estudios realizados. El monto del impuesto no toma en consideración las diferencias de salarios de los profesionales o las diferencias de costos de las carreras, ni tampoco los costos diferenciados por eficiencia terminal de los distintos profesionales, sino que se pagan montos iguales si los estudios se realizaron en los tiempos técnicos o en tiempos superiores.

Esta Ley que alimenta un Fondo de Solidaridad Universitaria (FSU) para otorgar becas estableció aportes anuales una vez cumplidos los diez años de expedición de los títulos o inclusive su reválida al inicio, con un pago de entre uno y cuatro salarios mínimos.

Posteriormente a través de las leyes 17.296 (2001) (art. 542) y 17.451 (art. 7), se asignó al Fondo de Solidaridad la recaudación de un pago adicional al monto previo, en este caso establecido para ser vertido al presupuesto de la Universidad de la República. La nueva norma estableció un aporte de los egresados de carreras con duración igual o superior a cinco años, de 1.6 salarios mínimo; de los egresados de carreras de cuatro y menos de cinco años de un salario mínimo; y de los egresados de carreras menores a cuatro años de un pago anual de medio salario mínimo. Se dispuso que el monto de este adicional para la UDELAR se destinara en un 35% a proyectos en el interior del país, un 25% para formación docente y un 40% para infraestructura edilicia de la institución. Posteriormente el monto del pago fue modificado y dejó de fijarse en salarios mínimos y se creó una Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC), que se ajusta en forma diferenciada a los salarios mínimos.

No todos los fondos recibidos sin embargo se destinan a becas como lo dispuso la primera Ley, ni a inversiones y gastos de la Universidad de la República como dispone el impuesto adicional. Los informes, reiterados, del Tribunal de Cuentas indican que la Comisión Administradora del Fondo del Solidaridad Universitaria superó el tope de gasto administrativo en su funcionamiento dispuesto en el 1,8% de los aportes recibidos que tenía autorizado para disponer legalmente para su funcionamiento. Igualmente el Tribunal de Cuentas observó que se aplicaron fondos en el ejercicio para determinados objetos no ajustados a derecho.

Cuadro N° 12

Recaudación del Fondo de Solidaridad Universitaria y aporte a la UDELAR

(millones de pesos uruguayos en términos constantes 2014)

Año	Monto total del impuesto	Porcentaje transferido a UDELAR
2010	598.214.720	44,57 %
2011	621:066.158	44,71 %
2012	371:753.608	43,34 %
2013	382:614.776	43,41 %
2014	712.955.341	44,82 %

Fuente: Memoria Anual y Balance 2014. Fondo de Solidaridad Universitaria,

Para el 2014, la recaudación en dólares alcanzó a unos 33,95 millones de dólares, siendo el total de contribuyentes al FSU, 105.709 profesionales para ese año, de los cuales 13% son médicos; 8,9 % contadores; 7,2% escribanos; 6,5% abogados; 5,4% psicólogos y 4,8% arquitectos, entre otros. En términos reales, el crecimiento interanual de la recaudación total fue del 4,48% y de las transferencias a la UDELAR del 4,63%.

Este aporte es considerado como un pago diferido en el tiempo - 25 años - por los estudios realizados en la educación superior pública, en tanto impone una dinámica por la cual estudiar – pero especialmente egresar - de la educación pública terciaria obliga a una contraprestación casi de por vida y que ronda entre 10 y 14 mil dólares actualizados para cada egresado dependiendo de los años de estudio de la carrera, reduciendo su tasa de retorno real. Se ha considerado que la VAN (Valor Actualizado Neto) del aporte al Fondo que un egresado representativo haría a lo largo de su vida laboral sólo llega a recuperar, como máximo, el 17,6% del costo de su formación, con un pago menor al precio del arancel de carreras similares en universidades privadas. (Doneschi, Novas y Velázquez, 2013). Sin embargo, como los mismos autores refieren en su investigación, ese promedio esconde situaciones de costos distintos de las carreras que hace que en algunos casos el pago represente el 5% del costo de la carrera y en otras hasta el 50%. Inclusive se toma como referencia el arancel básico de las universidades privadas, cuando realidad es la existencia de múltiples descuentos, que crean menos diferencia en los costos. El impuesto en tal sentido tiende a igualar las tasas de retornos pública y privada, y facilita la existencia de un amplio fenómeno extendido de transferencia de estudiantes desde el sector público al privado previo al egreso, permitiendo superiores tasas de retornos al realizar una parte de los estudios en el sector público y concluir y certificarse en el sector privado.

Este escenario de pago diferido está en continuo movimiento. En tal sentido, la Ley N° 19.355 del año 2015, volvió a alterar el sistema, y desde el 1 de enero del 2016, se introdujo un cambio en la fórmula de cálculo, en los tiempos de los aportes y en los mínimos de ingresos a partir de los cuales se tributa, lo cual implicará un mayor aporte de los profesionales egresados del sector público. El nuevo marco incorpora a la nueva Universidad Tecnológica, establece nuevos mínimos de ingresos salariales en 8 (ocho) BPC (Bases de Prestaciones y Contribuciones) para el pago y amplía los plazos al disponer que el aporte deberá ser pagado a partir de cumplido el quinto año del egreso y hasta que el contribuyente cese en toda actividad remunerada y acceda a una jubilación, que transcurran 35 años desde el comienzo de la aportación o que presente una enfermedad física o psíquica irreversible que lo inhabilite a desempeñar cualquier tipo de actividad remunerada.

El monto de la contribución se determinará –como antes- atendiendo a la duración de la carrera del egresado, pero se establece una escala diferenciada entre los primeros 5 a 10 años y los restantes que son el doble en términos de pago de BPC. La diferencia de escalas está dada por las carreras de menos de 4 años y las de 4 o más años de duración.

b. El financiamiento de la educación superior

Uruguay ha alcanzado uno de los niveles de las inversiones públicas en educación más elevado de la región en los últimos años. Un informe de OCDE / CEPAL muestra que mientras que el gasto en educación terciaria de la región es inferior al promedio de los 31 países más desarrollados del mundo, Colombia, Uruguay y Venezuela están por encima de esa media. Uruguay muestra que alcanza esas dimensiones con un fuerte gasto público en educación pero con un muy bajo gasto privado. Inclusive esa realidad se hace más aguda, al evaluar el gasto público por estudiante, y más elevada aún si el gasto se mide por egresado, e inclusive aún mayor si la inversión pública se mide por estudiante de los sectores de bajos ingresos, en tanto el acceso se concentra en los sectores de mayores quintiles de ingreso, con una muy reducida participación de estudiantes de bajos ingresos familiares en la educación terciaria.

Cuadro N° 13

Participación de la UDELAR en el PIB y porcentaje de ingresos autogenerados y del Fondo de Solidaridad

Año	% de presupuesto ejecutado de UDELAR sobre PIB	% en los ingresos, de recursos auto generados	% en los ingresos provenientes del fondo de solidaridad (FSU)	Total de ingresos no fiscales en el gasto de UDELAR
2009	0,78 %	9,03 %	1,32 %	10,35 %
2010	0,73 %	6,94 %	2,24%	9,18 %
2011	0,77 %	7,35 %	0,85 %	8.20%
2012	0,77 %	6,93 %	2,29 %	9.22%
2013	0,75 %	7,58 %	1,14 %	8.72%
2014	0,75 %	6,8 %	1,57 %	8.37 %

Fuente: UDELAR. Dirección General de Planeamiento. En millones de precios constantes. Presupuesto ejecutado. Incluye recursos generados.

http://planeamiento.UDELAR.edu.uy/publicacion_generica/presupuesto-ejecutado-por-ano-como-porcentaje-del-pbi-serie-2001-2014/

El gasto público es la fuente fundamental del presupuesto universitario. Como se ve en el cuadro N° 11, donde se aprecia entre el 2009 y el 2014, la incidencia de los recursos auto generados bajo de representar el 9,03% al 6,8% del total, implicando una caída del 5,5% interanual durante el período. La dependencia de los ingresos fiscales en el gasto pasó del 89,65% al 91,63%

En Uruguay, el gasto de las familias en educación es bajo comparativamente y está concentrado en el pago de las matrículas privadas más allá de los posgrados públicos y el pago de los impuestos con destino al FSU. Del gasto de los hogares, apenas el 2,5% se dedica a todos los rubros de educación. En educación terciaria, el porcentaje del gasto se reduce al 0,3% que representa la mitad de lo que gastan los hogares en bebidas alcohólicas (0,6%), y la tercera parte de lo que se gasta en tabaco y cigarrillos (0,9%). En los sectores de mayores ingresos, donde el nivel educativo del jefe hogar tiene 13 o más años de educación, el gasto en educación aumenta, destinándose el 4,4% de su gasto total a educación. Éste está predominantemente focalizado en preescolar y primaria (1,4%) y en secundaria (1,2%), mientras que en la educación terciaria sólo invierten el 0,8% del gasto total de los hogares del país.

Ello significa una dinámica social por el cual las familias de clases medias especialmente, envían a sus hijos a la educación privada en primaria y en secundaria, y luego los transfieren a la educación superior pública gratuita.

9. Resumen general de evaluación

a. Antecedentes. La educación superior durante el período 2005-2010. b. Los ejes de la política universitaria en el periodo 2010 - 2015

En las últimas décadas el Uruguay ha comenzado a transitar una dinámica de transformaciones de su sistema de educación superior en el marco de múltiples tensiones y resistencias. Ha sido un proceso sin un plan y rumbo claro, con avances y retrocesos, en parte como respuesta a diversas coyunturas específicas y a iniciativas individuales o sectoriales, pero que ha ido conformando un escenario nuevo y que en parte está conformando un nuevo “futurible” totalmente diferenciado a los objetivos y visiones de los actores universitarios y de los caminos tendenciales (Rama & Garrido, 2015).

Se inicio con la habilitación a la primera universidad privada y la diferenciación (1984), la regulación de la educación privada y el inicio de la diversificación terciaria privada con tres nuevas universidades (1995), continuo con la regionalización de la formación terciaria docente pública con 5 sedes en el interior (1997), la expansión de varias instituciones universitarias privadas (2000), incluyendo la habilitación de instituciones terciarias privadas del propio interior, la conformación de un sistemas de incentivo a la investigación (2007) y en este periodo estuvo marcada por la diferenciación pública y la creación de la segunda universidad del país (2012), el aumento de la regionalización y de un aumento de la oferta tecnológica en el marco de un incipiente sistema de educación superior público.

a. Antecedentes. La educación superior durante el período 2005-2010

Durante este periodo, bajo la presidencia de Tabaré Vázquez, se produjo un cambio político en la gestión del Estado y la gestión de la política de educación superior se orientó al reforzamiento de la UDELAR como pivote de la dinámica universitaria y en buscar detener y encapsular la diferenciación y la expansión de la educación privada, a través de restringir las autorizaciones de programas, enlenteciendo sus trámites administrativos y poniendo mayores controles administrativos no incluidos en la normativa con lo cual se cerró el ciclo de la diferenciación privada anterior, dada una visión bajo la cual se la concebía a la educación privada como una “rémora de la dictadura”.

La orientación de reforzar el rol monopólico de la UDELAR y como universidad “mayor” y cabeza del sistema se expresó en múltiples acciones como en la transferencia del Centro de Diseño Industrial (instituto terciario creado por el MEC en 1998) o el anteproyecto de ley de creación de la agencia de evaluación y acreditación, que la definía como “arquetipo universitario” y ámbito preceptivo de la regulación a las universidades privadas. Tal acción se dio además fundamentalmente a través de financiamiento de la educación pública. Así, el gasto terciario público aumentó

significativamente y el presupuesto de la UDELAR alcanzó dimensiones internacionales, aunque sin la exigencia de contraprestación de acciones, políticas o resultados.

En este contexto, la UDELAR inició una política de regionalización como derivación de presiones y exigencias desde el sistema político con una dotación importante de recursos, que le han comenzado a permitir constituirse en una universidad nacional, ampliando su plantilla de docentes de tiempo completo y creando nuevas infraestructuras físicas. En este contexto en el ámbito parlamentario proliferaron propuestas de creación de universidades públicas en el interior del país que no fueron apoyadas por el gobierno e inclusive se redujo la autonomía de los Centros Regionales de Profesores (CERP) de la ANEP.

Al tiempo, se comenzaron a mostrar iniciativas puntuales hacia una mayor atención a la calidad y la investigación y se impulsó con vigor la recién creada Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) y el Sistema Nacional de Investigadores, que impulsaron nuevos mecanismos de asignación de fondos competitivos orientados a la investigación. Ello mostró una nueva forma de asignación de recursos públicos de investigación asociados a resultados, y aunque estuvo bajo la centralidad de la UDELAR que recibió la mayoría de los fondos y participó en los procesos de definición, fue la primera vez que se habilitó el acceso a fondos públicos en el sector universitario para investigadores del sector privado. Con ello, la dinámica académica pasó a tener impulsores externos desde la ANII y el SNI.

Durante ese primer gobierno del Frente Amplio, el modelo de cogobierno universitario se amplió a las demás ramas de enseñanza pública mediante la aprobación de una Ley General de Educación en el 2009 que dotó de mayor corporativización y cogestión a las instituciones públicas, reafirmó el carácter legal gratuito de toda la educación pública, incluida la superior y los posgrados, y fijó un mayor rol de lo estatal en lo educativo. Ello escenario marco el cuadro del accionar político del siguiente gobierno, del mismo partido.

b. Los ejes de la política universitaria en el periodo 2010 - 2015

Al calor del aumento de los recursos públicos y de los ingresos de las familias, la matrícula universitaria tanto pública como privada continuó creciendo. El eje central de la política se focalizó en el impulso al sector público, en el aumento de la matrícula técnica y tecnológica y en la búsqueda de una regionalización de la oferta pública, y relativamente, también de la privada. Podríamos sintetizar que se constituyó en una política de masificación y de diferenciación educativa, con baja atención a los problemas de calidad y sistémicos. Por un lado hubo un importante –aunque menor– crecimiento del sector privado asociado al aumento de las escalas de las instituciones, al aumento de las rentas de las familias y lentamente a un formato de gestión más empresarial y profesional, que permitió acompañar la expansión de la demanda asociada a una generalizada expansión económica con más exigencias de calidad desde el mercado.

La dinámica en general se caracterizó por la continuidad de las limitaciones a la apertura de ofertas del sector privado y una mayor libertad en el sector público con menos crecimiento de recursos en este caso. Los controles tan rígidos que caracterizaron al primer periodo del gobierno del Frente Amplio (2005-2010) tuvieron una relativa

flexibilización práctica y el tono general de la relación pública – privada fue menos conflictiva y se construyeron dinámicas menos confrontativas.

Hubo una continuación de la expansión de los postgrados pero se mantuvo una muy escasa oferta a nivel de doctorados en el marco de una regulación confusa y compleja de varios niveles diferenciados entre el sector público y el privado. Ha habido una expansión de los posgrados profesionales en el sector público asociado a la creación de ingresos financieros extrapresupuestales y en creciente régimen de competencia con el sector privado. La oferta de doctorados en el sector privado se redujo y hubo más restricciones a la apertura de ofertas, se aprobaron criterios para la aprobación de los doctorados, reduciéndose con ello la lógica de la regulación casuística y más política.

Destaca en el periodo un relativo aumento de la internacionalización universitaria en general como un proceso independiente y desordenado impulsado por las instituciones independientemente. El Mercosur ha sido el eje de políticas públicas internacionales con muy escasos resultados. El eje estuvo centrado en procesos de acreditación regionales, abandonándose el objetivo del período anterior de promover la movilidad y el reconocimiento de las certificaciones. Ha habido una limitación al ingreso de instituciones internacionales, tanto en forma presencial como a distancia. Dos instituciones, relacionadas con instituciones públicas y privadas internacionales, se retiraron por diversos motivos, entre los cuales destaca las dificultades de funcionamiento y de autorización a la apertura de nuevas ofertas. Las ofertas y estudiantes de estas instituciones fueron rápidamente transferidas a proveedores locales. En materia de internacionalización ha habido aumentos de movilidad de ingreso de estudiantes especialmente brasileros y de docentes en general. El ingreso de estudiantes extranjeros ha estado asociado a la gratuidad de la oferta pública y a acciones de la Universidad de la Empresa (UDE) para atraer estudiantes del Mercosur, en un contexto de diferencias cambiarias y de ofertas más flexibles e intensivas que en Brasil.

Igualmente los sistemas de incentivo a la investigación, los proyectos de la Unión Europea (especialmente los proyectos ALFA) y de la Embajada de Estados Unidos (especialmente las becas Fulbright), han facilitado un aumento de la internacionalización de la investigación y la participación en redes internacionales.

La educación a distancia se mantuvo limitada y no se ha expandido en el país, aunque se inició el proceso de habilitación normativo. El sistema de educación superior inició una lenta incorporación de tecnologías de información y comunicación a través del mayor uso de laboratorios, plataformas y recursos digitales en casi todas las Universidades. La UDELAR ha desarrollado una fuerte acción en la materia proyectando a futuro una dinámica pedagógica con fuerte acento de formas semipresenciales a través de una plataforma integrada.

Los ejes centrales del período fueron la consolidación del Sistema Nacional de Investigadores y de la Agencia Nacional de Innovación e Investigación (ANII) que tuvo un mayor presupuesto y en la cual el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) tuvo una injerencia y manejo más directo en términos políticos, una mayor regionalización de las universidades privadas de la capital que consolidaron sus sedes en Salto, Maldonado, Punta del Este y Colonia, un acento importante en la regionalización por parte de la UDELAR con un impulso a la coordinación entre los diversos oferentes terciarios y actores públicos, un plan estratégico en ciencia (PENCTI) (2010), una nueva regulación sobre la educación privada y una orientación general hacia el aumento de ofertas técnicas con el aumento de la presencia de ofertas técnicas terciarias de la Universidad del Trabajo (UTU) en acuerdo con la Universidad de la República. Entre lo más destacado de la política universitaria, destacó el fin del monopolio público con la creación de la Universidad Tecnológica (UTEC) (2012).

Falta sin duda mucho para recorrer, pero es un camino a tientas sin brújula y por ende conflictivo y desarticulado, que terminó bloqueando rápidamente proyectos fundamentales como transformar los Centros Regionales de Profesores (CERP) y el Instituto de Profesores Artigas (IPA) con la creación de una Universidad Pedagógica y la habilitación al ingreso de nuevos proveedores fundamentalmente internacionales, la creación de una agencia de evaluación y acreditación, lograr mitigar los altos niveles de deserción, la falta de movilidad estudiantil y docente, crear carreras académicas a nivel sistémico y desarrollar formas de evaluación de los aprendizajes. Aunque ha habido un aumento de los posgrados, hay una enorme debilidad en la oferta y la matrícula de doctorados.

Cuadro N° 14

Políticas públicas y dinámicas universitarias en el periodo

Debilidades mantenidas y desarrolladas	Fortalezas desarrolladas en el periodo
Baja eficiencia de titulación derivado de alta deserción	Consolidación del sistema nacional de investigadores
Alta inequidad social de acceso y egreso, con muy baja cobertura de sectores de bajos ingresos	Conformación de una política orientada hacia la regionalización de la oferta pública
Alta diferenciación en el acceso y de ofertas entre Montevideo y el interior	Creación de la Universidad Tecnológica
Creciente desigualdad de géneros por baja y decreciente cobertura masculina	Aumento de la oferta de tecnólogos y técnicos universitarios
Ausencia de un marco normativo de educación superior	Aumento del presupuesto público a la educación terciaria
Falta de un marco de evaluación y acreditación sistémico de la calidad	Política de coordinación de la oferta terciaria pública
Carencia de sistemas homogéneos de regulación de estándares mínimos y de supervisión entre el sector público y entre este y el sector privado	Mayor grado de consenso en las políticas universitarias con el sector privado
Sistema de fiscalización de autorizaciones de oferta privados previo burocrático y lento	Mayor nivel de escalas y calidad de las instituciones privadas
Carencia de un sistema de licenciamiento profesional	Aumento de la regionalización de las ofertas universitarias públicas
Ausencia de un sistema de recertificación profesional	Aprobación de criterios para la autorización de programas doctorales
Carencia de una regulación y de ofertas de educación virtual	Habilitación de ofertas de educación a distancia
Escasa diferenciación institucional	Aumento de la oferta pública en el interior del país
Cierre de instituciones privadas, con impacto especialmente en el interior del país (Politécnico de Valencia; Instituto Autónomo del Sur)	Mayores políticas de impulso a la investigación y consolidación del SNI
Baja presencia de doctorados y carencia de posdoctorados.	
Poco grado de internacionalización de los sistemas terciarios	
Bajo nivel de eficiencia de los aumentos de la asignación presupuestal pública	
Sistema de financiamiento a la educación superior sin contraprestación	
Regulación de la educación privada en base a Decreto	

Referencias

- Amarante, Verónica, Colafranceschi, Marco, Vigorito, Andrea (2011) Uruguay's Income Inequality and Political Regimes during 1981–2010, Working Paper No. 2011/94. <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/wp2011-094.pdf>
- ANII, (Agencia Nacional de Innovación e Investigación) (2012). Bernheim Jastrob, Ruth; Bukstein, Daniel; Hernández Simón, Elisa y Usher Güimil, Ximena, “Impacto del sistema nacional de investigadores 2008”. Unidad de Evaluación y Monitoreo, ANII, Montevideo. <http://www.anii.org.uy/upcms/files/listado-documentos/documentos/doc-4-evaluaci-n-sni-2008.pdf>
- ANII, (Agencia Nacional de Innovación e Investigación) (2013). Memoria 2006-2012, ANII. Montevideo
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2016). Bukstein, Daniel; Hernández, Elisa y Ximena Usher, Ximena. “Impactos de los instrumentos de promoción de la innovación empresarial. La experiencia de la ANII en Uruguay”. BID, Montevideo
- Boado, Marcelo (2010). “La deserción universitaria en UDELAR: algunas tendencias y reflexiones”, en Fernández, Tabaré (coord.), La desafiliación en la educación media y superior en Uruguay. Conceptos, estudios y políticas. UDELAR Montevideo
- Boletín CEA N° 45 Marzo 2016 del Centro de Estudios de la Educación de la Universidad de Belgrano. Buenos Aires. http://www.ub.edu.ar/centros_de_estudio/cea/cea_numero_45.pdf
- CCEAU (Colegio de Contadores, Economistas e Administradores del Uruguay, CCEAU) (2013). Formación y ejercicio de los profesionales en ciencias económicas y administración en el Uruguay, Palma, Laura; Tiscornia, Jorge; García, Cristina y Kaufmann, Ricardo. CCEAU, Montevideo [http://www.ccea.org.uy/ccea_nws05/docs/Exp.305\(B\)-Comisi%C3%B3n-de-Administraci%C3%B3n.pdf](http://www.ccea.org.uy/ccea_nws05/docs/Exp.305(B)-Comisi%C3%B3n-de-Administraci%C3%B3n.pdf)
- CINDA-IESALC (2006). Repitencia y deserción universitaria en América Latina. CINDA, Centro Interuniversitario de Desarrollo CINDA, Santiago de Chile. <http://www.cinda.cl/download/libros/Repitencia%20y%20Deserci%C3%B3n%20Universitaria%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina.pdf>
- Contera, Cristina y Gutiérrez, Alejandro (2014). Hacia un sistema de educación terciaria en Uruguay. Integración y conocimiento. Núcleo de estudios e investigaciones en educación Superior en el Mercosur, N° 2 <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/integracionyconocimiento/article/view/9246>
- Díaz Maynard, Álvaro (2015). Teoría y práctica en la educación superior. Encuentros y desencuentros. s/e, Montevideo
- Doneschi, Andres; Novas, Victoria y Velázquez, Cecilia (2013). “El financiamiento del fondo de solidaridad en Uruguay”. Jornadas del CEA. Montevideo <http://www.cci.edu.uy/sites/default/files/Anexo%20XV.pdf>
- Fiori, Nicolás (2014). Desafiliación en la UDELAR 2007 – 2012: trayectorias y perfiles. Intercambios, vol. 2, n° 1, diciembre, Montevideo. http://intercambios.cse.edu.uy/wp-content/uploads/2014/05/art8_fiori.pdf
- Fondo de Solidaridad Universitaria. Memoria Anual y Balance 2014, FSU, Montevideo <http://www.scielo.br/pdf/aval/v19n2/a14v19n2.pdf>
- Dávila, Mabel (2014). La regulación de la Educación Superior Privada en Uruguay: análisis y discusión del Decreto 104/14”. Revista Debate N° 5 Universitario, N° , <http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/debate-universitario/article/view/5349>
- Landoni, Pablo y Martínez, Fernando (2011). Postgrado e investigación en el Uruguay: articulaciones y desincentivos. ANII, UCUDAL, Montevideo
- Landoni, Pablo (2010). El debate sobre la creación de una Agencia de Acreditación en Uruguay: influencias externas y tensiones internas. RAES, Revista Argentina de Educación Superior., N° 4. Buenos Aires, Raes
- Martínez Larrechea, Enrique y Chiancone Castro, Adriana (2011). “La educación Superior en Uruguay: matriz inercial y escenarios de cambios”. Revista de Innovación Educativa, Vol. 11, N° 57. Instituto Politécnico Nacional, México. DF.
- MEC (2014). Modificaciones al decreto 308/1995 del 11 de agosto de 1995 MEC del 25 de marzo del 2014.
- MEC (Ministerio de Educación y Cultura). Informe estadístico (Varios años). MEC, Montevideo
- Míguez, Marina; Blasina, Lucia y Loureiro, Silvia (2013). “Diagnóstico al ingreso en Facultad de Ingeniería de la Universidad de la República: matemática y variables no tradicionales”. Unidad de Enseñanza de Facultad de Ingeniería. Universidad de la República. Uruguay. <http://www.cibem7.semur.edu.uy/7/actas/pdfs/873.pdf>
- Ministerio de Educación y Cultura. Informe estadístico. Varios años. MEC, Montevideo

- Ministerio de Educación y Cultura. Logros educativos 2014. Montevideo
- Perazzo, Ivone (2012), El mercado laboral uruguayo en la última década. UDELAR, Instituto de Economía, Montevideo. . <https://www.colibri.udelar.edu.uy/bitstream/123456789/4223/5/dt-01-12.pdf>
- Poder Ejecutivo. República Oriental del Uruguay. Decreto 104/ 2014. Montevideo, 28 de abril 2014 http://educacion.mec.gub.uy/innovaportal/file/54856/1/decreto_104-014.pdf
- Poder Ejecutivo. República Oriental del Uruguay. Decreto 308/1995. Montevideo, 11 de agosto 1995. http://www.mec.gub.uy/innovaportal/file/1645/1/anexoi_decreto_308-995.pdf
- Rama, Claudio (2007). Los posgrados de América Latina en la sociedad del conocimiento. Unión de Universidades de América Latina (UDUAL), México
- Rama, Claudio (2009). El nacimiento de la acreditación internacional. Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 14, n. 2, p. 267-290. <http://www.scielo.br/pdf/aval/v14n2/a04v14n2>
- Rama, Claudio (2014). El largo ciclo de la reforma de la diferenciación de la Educación Superior en Uruguay. De la Universidad – sistema al Sistema de universitario (1984 – 2013). Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 19, n. 2, p. 509-530 <http://www.scielo.br/pdf/aval/v19n2/a14v19n2.pdf>
- Rama, Claudio (2014b). “El sinuoso camino de construcción de un sistema de educación superior”, en Brunner, Jose Joaquín (2014) en Políticas de Educación Superior en Iberoamérica, 2009-2013. Ediciones Universidad Diego Portales (UDP). Centro de Políticas Comparadas (CPCE). Santiago.
- Rama, Claudio (2014c). Nueva regulación sobre la educación terciaria privada en Uruguay (Análisis del Decreto N° 104/2014 y de la evolución normativa). Revista Universidades, N° 62. <http://www.udual.org/revistauniversidades/pdf/Universidades62.pdf>
- Rama, Claudio y Garrido, Lydia (2016) "Futuros y universidades. Una arena en disputa en Uruguay" pp. 421-448 en Miklos, Tomas y Arroyo, Margarita (2016). El futuro a debate. Respuestas prospectivas y estratégicas ante la incertidumbre global. 592 páginas, Limusa (Noriega Editores) - INAP (Instituto Nacional de Administración Pública), México.
- Rico, Álvaro (2013) La enseñanza universitaria en los nuevos contextos institucionales. Intercambios, N° 2, diciembre, Montevideo <http://ojs.intercambios.cse.edu.uy/index.php/ic/article/view/18/16>
- Romero, Carlos Romero (2010). *La educación superior en el Uruguay (2005-2009)*. Santiago, CINDA, Univerisia
- Silva, Natalia y Moo, Javier (2011) . Beneficios Fiscales asociados a la RSE. Carle 6 Andreoli, Contadores. DERES http://www.deres.org.uy/descargas_pdf/deres_rse_beneficios_tributarios_2011_09_06.pdf
- UDELAR (2014). Estadísticas Básicas 2014 de la Universidad de la República. Dirección General de Planeamiento Universidad de la República
- UDELAR (2013). Censo de Estudiantes de Grado (UDELAR) (2013) <http://www.universidad.edu.uy/renderResource/index/resourceId/30152/siteId/1>.

Bibliografía seleccionada

- Acuña, Javier; Cafferatta, Graciela; Marrero, Adriana, Pereira, Leandro Pereira (2012). "La Educación Superior en Uruguay" en La educación superior en el Mercosur: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay hoy. Red Iberoamericana de investigaciones en políticas públicas Buenos Aires: Biblos.
- Landoni, Pablo y Martínez, Fernando (2011). Postgrado e investigación en el Uruguay: articulaciones y desincentivos. ANII, UCUDAL, Montevideo
- Martínez Larrechea, Enrique y Chiancone Castro, Adriana (2011). “La educación Superior en Uruguay: matriz inercial y escenarios de cambios”. Revista de Innovación Educativa, Vol. 11, N° 57. Instituto Politécnico Nacional, México. DF.
- Musto, Clara (2012). Estado del arte en torno a la regionalización en el Uruguay. Comisión coordinadora interior. UDELAR. Montevideo
- Poder Ejecutivo. República Oriental del Uruguay. Decreto 104/ 2014. Montevideo, 28 de abril 2014

- Rama, Claudio (2014). El largo ciclo de la reforma de la diferenciación de la educación superior en Uruguay. De la universidad sistema al sistema universitario (1984 – 2013). Revista Avaliacao. v. 19, n.2, p. 509 - 530, jul. 2014. Campinas, Sorocaba, SP. Brasil
- Rama, Claudio (2014). El sinuoso camino de construcción de un sistema de educación superior, en Brunner, José Joaquín (2014) en "Políticas de Educación Superior en Iberoamérica, 2009-2013. Ediciones Universidad Diego Portales (UDP). Centro de Políticas Comparadas (CPCE). Santiago