



Educación Superior en Iberoamérica Informe Uruguay

Pablo Landoni
Santiago Núñez
Federico Amorós

CON EL AUSPICIO DE



Secretaría General
Iberoamericana
Secretaria-Geral
Ibero-Americana



CENTRO
INTERUNIVERSITARIO
DE DESARROLLO

CAMBIOS EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR DEL URUGUAY

2016 – 2021

Versión 31/7/2022

Pablo Landoni Couture ¹

Santiago Núñez Castro ²

Federico Amorós Iturburua ³

¹ Master en Administración y Políticas Públicas (Cornell University). Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (Universidad de la República). Director General del Ministerio de Educación y Cultura (Uruguay). ExDecano del Instituto Universitario Asociación Cristiana de Jóvenes.

² Master en Educación con énfasis en Gestión Educativa (Universidad Católica del Uruguay). Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (Universidad de la República). Secretario de Relaciones Institucionales (Instituto Universitario Asociación Cristiana de Jóvenes).

³ Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (Universidad de la República). Docente Ayudante Grado 1 (interino) de Técnica Forense (Universidad de la República).

La educación superior uruguaya en el quinquenio 2016-2021

1. La plataforma institucional de la educación superior en el Uruguay

1.1 Descripción general

La Ley General de Educación No. 18.437 modificada parcialmente por la Ley No. 19.889 de 9 de julio de 2020 regula los principales aspectos de la educación en Uruguay. En ella se establece la enumeración de los niveles educativos que se desarrollan en el país comenzando con el nivel 0 de Educación Inicial y finalizando en el nivel 5 de la Educación universitaria de grado y posgrado.

La Educación Superior en el Uruguay se caracteriza por su naturaleza dual, con una clara diferenciación entre el sector público y el sector privado. El país carece de una Ley de Educación Superior, y cada sector se encuentra regulado de manera diferente, con sus consecuencias en materia de gestión, financiamiento, y aseguramiento de la calidad.

Una segunda dinámica que complementa los esfuerzos para la definición de políticas universitarias comunes, con sus correlativos programas de apoyo, es la creación de comisiones en el nivel central, denominadas Comisiones Sectoriales vinculadas a las principales funciones universitarias.

Las Comisiones Sectoriales creadas son:

- Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC),
- Comisión Sectorial de Enseñanza (CSE),
- Comisión Sectorial de Extensión y Actividades en el Medio

La principal novedad de la última década en la educación superior del país es la creación de la **Universidad Tecnológica del Uruguay (UTECH)** en el año 2012, por Ley No. 19.043. La ley la crea como un Ente Autónomo al igual que la Universidad de la República, dispone que deberá desarrollar sus actividades en el interior del país, esto es fuera de la Capital Montevideo, y que su estructura de organización será en Institutos Tecnológicos Regionales (ITR).

Como parte de dicho esfuerzo, desde un punto de vista organizacional, la institución ha instalado los siguientes Institutos Tecnológicos Regionales:

- Instituto Tecnológico Suroeste que comprende sedes en los departamentos de Paysandú, Río Negro, Mercedes y Colonia.
- Instituto Tecnológico Regional Centro-Sur, que abarca los departamentos de Durazno, Maldonado y San José.

- Instituto Tecnológico Regional Norte, cuyas sedes se encuentran en los departamentos de Cerro Largo y Rivera.

La oferta de educación superior pública se complementa con un conjunto de **ofertas educativas brindadas por instituciones no autónomas**, a los que el Estado vía normativas específicas, les viene otorgando el reconocimiento de su nivel académico. A este proceso se la ha dado el nombre de proceso de “universitarización” en el sentido que a ofertas educativas existentes con anterioridad.

El primer sector de actividad educativa que dio inicio a este proceso fue la **educación policial y militar**.

En el ámbito del Ministerio del Interior la primera carrera reconocida como universitaria fue la Licenciatura en Seguridad Pública reconocida en el año 2002.

Como de nivel terciario no universitario se han reconocido también, en el año 2013 a la carrera de Educador en Primaria Infancia ofrecida por Centro de Formación del Instituto Nacional del Niño y el Adolescente de Uruguay (INAU), y en el año 2021 a la Tecnicatura en Danza Contemporánea de la Escuela de Formación Artística del SODRE.

Con la aprobación de la Ley No. 19.889 en el año 2020, se abre el camino para el reconocimiento del nivel universitario de carreras de formación docente impartidas por entidades públicas no universitarias, y es de esperar que en los próximos años se amplíe el número de carreras de instituciones públicas que reciben el reconocimiento universitario.

1.4 El sector privado de la educación superior

El sector privado de la educación superior se desarrolla a partir del año 1985 con la autorización de la Universidad Católica del Uruguay dando fin al monopolio de formación superior en el país por parte de la Universidad de la República.

La fase expansiva del desarrollo del sector privado se produce en la década entre los años 1995 y el año 2005, con la autorización de tres universidades y diez institutos universitario.

La **Universidad de la República (UDELAR)** se encuentra regida por la Ley Orgánica No. 12.549 de 1958 que la establece como persona jurídica pública con rango de Ente Autónomo, y según su artículo 5 “...se desenvolverá, en todos los aspectos de su actividad con la más amplia autonomía”, en aplicación del artículo 202 de la Constitución de la República.

La **Universidad Tecnológica (UTEC)** fue creada por la Ley Nro 19.043 del año 2021. La consagra como un Ente Autónomo y establece que su sede Central estará instalada en el interior del país. Sin embargo, en la práctica se ha interpretado en el sentido que sus actividades académicas deberán realizarse en el interior del país más allá que su sede central esté en la Capital, Montevideo.

Desde el punto de vista organizacional, la UTEC tiene prevista su configuración en Institutos Tecnológicos Regionales (ITR). A la fecha se han creado tres (Norte, Centro-Sur y Suroeste). El despliegue territorial de la UTEC ha sido planificado en base a un conjunto de estudios que tuvieron por objeto el relevamiento de capacidades relativas a la formación terciaria en áreas claves para su desarrollo. En este sentido, la institución ha definido su compromiso con la democratización del acceso a las oportunidades de formación universitaria en todo el territorio nacional, de una forma complementaria y colaborativa con los desarrollos de la Universidad de la República. En su Plan Estratégico 2021 – 2025 se propone la creación de un ITR en la región Este en colaboración con sectores productivos y otros actores de la educación superior en la región (Universidad Tecnológica, 2020).

El ordenamiento jurídico en materia del sector privado encuentra en su origen en el Decreto-Ley N° 15.661 del año 1984, el que estipuló, por un lado el régimen de autorización por parte del Poder Ejecutivo para funcionar como institución universitaria, y por otro, la correspondencia de los títulos que éstas expidan con los de la Universidad de la República en cuanto a su validez jurídica, una vez sean registrados ante el Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

La oferta de educación terciaria de las instituciones públicas no autónomas no dispone de un marco regulatorio general y uniforme, sino que se ha dispuesto una normativa específica para cada caso, esto es para la educación militar y policial, la formación artística, y la carrera de Educación en primera infancia.

Especial consideración en virtud de lo original y novedoso de su abordaje, merece el Decreto N° 112/022, que habilita la presentación a reconocimiento de nivel académico de egresados de instituciones de formación en educación privadas y de entidades públicas no autónomas. El procedimiento será el dispuesto por el Decreto N° 338/020, con la condicionante que la carrera que se presente al reconocimiento universitario deberá contar con la habilitación otorgada por la ANEP según la normativa vigente, o comenzarla de forma simultánea a la presentación de la solicitud de reconocimiento ante el MEC.

Por Resolución del Ministerio de Educación y Cultura No. 355/022 se aprobaron los criterios de calidad para el reconocimiento de las carreras de formación en educación. Dichos criterios establecen requisitos en los aspectos curriculares, composición del cuerpo docente, y las funciones de investigación y vinculación con el medio.

2. Consecuencia de los cambios normativos sobre los sistemas de títulos

La Ley 19.889 del año 2020 introduce dos modificaciones normativas con consecuencias en el sistema de titulación hasta ese momento vigente. El artículo 198 establece un mecanismo voluntario de reconocimiento de carreras de formación en educación, que culminarán con el otorgamiento de un título de nivel universitario para sus egresados. Por otra parte, los artículos 145 y 146 modifican a la Ley Orgánica de la Unviersidad de la República No. 12.589 otorgándole al Ministerio de Educación y Cultura el cometido de la reválida y reconocimiento de títulos universitarios.

En cambio, dinámicas internacionales vienen promoviendo la instalación de sistemas de aseguramiento de la calidad, que en el caso de Uruguay se expresan a través de su participación en el mecanismo ARCUSUR. En este sentido, varios países de América del Sur han logrado consolidar sistemas de aseguramiento de la calidad, con mecanismos de acreditación de instituciones y programas académicos para los cuales han desarrollado criterios, procedimientos y prácticas por parte de los pares evaluadores y los especialistas de las agencias con resultados claros en la mejora de la calidad (Landoni-Couture, 2019).

La Universidad de la República ha desarrollado varias experiencias de evaluación institucional a la interna de la institución. Con un antecedente a fines de la década de los 90, en el año 2013 la UDELAR creó la Comisión de Evaluación Interna y Acreditación (CEIyA)

Desde un punto de vista demográfico, Uruguay se caracteriza por su baja tasa de natalidad. Este fenómeno está teniendo efecto sobre su sistema educativo, con una sistemática disminución de la matrícula en la educación inicial y primaria. Por otra parte, Uruguay se caracteriza por una baja tasa de conclusión de su educación media superior. En los últimos años, ha tenido un leve incremento pasando de 34,9% en el año 2009 a 41,1% en el año 2019 pero todavía se encuentra en una situación de rezago comparativo con los países de la región (INEED, 2021).

Un rasgo histórico de la educación superior en el país es el ingreso abierto y gratuito en las instituciones públicas de educación superior. Solamente un número menor de carreras en la Universidad de la República disponen un mecanismo de selección al ingreso, debido a limitaciones en las instalaciones para la realización de actividades académicas.

a) La evolución de la matrícula universitaria

En el último quinquenio, la matrícula universitaria de grado y posgrado ha crecido impulsada por el incremento de la matrícula en la Universidad de la República, y por la incorporación al sistema de la segunda universidad pública, la Universidad Tecnológica.

En el período, se observa también una disminución de la matrícula del sector privado, que ha caído un 13,62% entre el año 2016 y el 2020. Como consecuencia, el sector privado representaba el 16,1% de la matrícula universitaria, reduciéndose a un 10,5% en el año 2020. El predominio de la oferta pública en la educación uruguaya continúa siendo uno de sus rasgos relevantes (Landoni-Couture, 2020).

| Instituciones Universitarias | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| TOTAL | 170,028 | 172,622 | 211,183 | 220,278 | 225,145 |
| Universidades Públicas | 142,569 | 145,069 | 185,337 | 194,744 | 201,426 |
| UdelaR | 142,211 | 144,348 | 184,230 | 192,929 | 199,268 |
| UTEC | 358 | 721 | 1,107 | 1,815 | 2,158 |
| Total Instituciones Privadas | 27,459 | 27,553 | 25,846 | 25,534 | 23,719 |
| Universidades Privadas | 25,560 | 25,485 | 24,510 | 24,104 | 22,493 |
| Univ Católica del Uruguay | 9,373 | 8,510 | 7,749 | 7,863 | 5,998 |
| Univ ORT Uruguay | 8,065 | 7,837 | 7,876 | 8,083 | 8,270 |
| Univ de la Empresa | 4,069 | 4,970 | 4,043 | 3,089 | 2,632 |
| Univ de Montevideo | 4,053 | 4,168 | 4,154 | 4,195 | 4,657 |
| Univ CLAEH | | | 688 | 874 | 936 |
| Institutos Universitarios Privados | 1,899 | 2,068 | 1,336 | 1,430 | 1,226 |
| IU Asoc Cristiana de Jóvenes | 615 | 609 | 479 | 489 | 394 |
| IU CLAEH | 515 | 670 | | | |
| IU Monseñor Mariano Soler | 71 | 59 | 52 | 36 | 39 |
| IU Asoc Psico del Uruguay | 34 | 32 | 35 | 93 | 82 |
| IU Crandon | 51 | 36 | 30 | 22 | 13 |
| IU San Francisco de Asis | 433 | 434 | 461 | 456 | 376 |
| Fundación Politécnico Punta del Este | 32 | 35 | 47 | 32 | s/d |
| IU CEDIIAP | 107 | 100 | 125 | 130 | 94 |
| IUCEDDU | 41 | 29 | 42 | 57 | 61 |
| Instituto Universitario Elbio Fernández | | 64 | 65 | 84 | 126 |
| AUDEPP | | | | 31 | 41 |

Fuente: Procesamiento propio a partir de (MEC, 2021).

Un 61,6% de la matrícula universitaria para el año 2020 es de sexo femenino. Esto se explica por el predominio de las estudiantes mujeres en la Universidad de la República donde representan un 63% de la matrícula. En contraste, en la Universidad Tecnológica ese porcentaje se reduce al 29,4%. En las instituciones universitarias privadas, la situación es equilibrada con un 48,4% estudiantes hombres y 51,6% mujeres (MEC, 2021).

Un análisis territorial de la matrícula universitaria, evidencia una significativa inequidad territorial en términos de la oferta. Más allá de los esfuerzos desplegados con la creación de la Universidad Tecnológica que desarrolla su oferta educativa exclusivamente fuera de Montevideo, y las políticas de descentralización que viene desarrollando la Universidad de la República creando

Centros Universitarios Regionales, solamente un 10,4% de los estudiantes universitarios se encontraba cursando estudios en sedes fuera de la Capital en el año 2020. El 90,1% de los estudiantes de la Universidad de la República y el 93,4% de la matrícula de las instituciones universitarias privadas, se concentra en Montevideo (MEC, 2021).

Cuadro 7: Evolución de la matrícula de grado de universidades públicas en el interior (2018-2020)

| | 2018 | 2019 | 2020 | Incremento |
|-----------------|--------------|--------------|--------------|-------------------|
| UDELAR | 18651 | 19773 | 20415 | 9.46% |
| UTEC | 1107 | 1724 | 1991 | 79.86% |
| Interior | 19758 | 21497 | 22406 | 13.40% |

Fuente: Procesamiento propio a partir de (MEC, 2021), (MEC, 2020) y (MEC, 2019).

Para un análisis más afinado en términos de equidad territorial, resulta necesario tener en cuenta que un porcentaje amplio de la matrícula universitaria, proviene de estudiantes que no han cursado sus estudios secundarios en Montevideo. En el caso de la Universidad de la República, si bien el 90,1% de sus estudiantes cursan estudios en Montevideo, el 52% de ellos provienen del interior de la República. En el caso de las universidades privadas, el porcentaje que proviene del interior alcanza 31,8%. Para el conjunto del sistema, el 50,7% de sus estudiantes matriculados provienen del interior del país (MEC, 2021).

5.2 La evolución de los ingresos a la educación universitaria.

Dadas algunas de las restricciones identificadas en la recopilación de información estadística respecto a la matrícula en la Universidad de la República, resulta de interés realizar un análisis detallado de los principales rasgos del ingreso a la educación superior en el país. En el último quinquenio, los ingresos de estudiantes de grado al sistema universitario, se han incrementado un 17,6% pasando de 31.879 estudiantes en el año 2016, a 37.486 en el año 2020. El sector con mayor crecimiento, es el sector público que creció un 19,5% en el quinquenio, aumentando tanto en Montevideo (20,2%) como en el interior (15,2%).

Los ingresos de estudiantes en el sector privado han tenido un crecimiento modesto del 2,6% con escasas variaciones en los años.

Cuadro 8: Estudiantes ingresados en carreras de grado por sector y región (2016-2020)

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Incremento |
|-------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------------|
| Total País | 31879 | 33443 | 35344 | 37787 | 37486 | 17.6% |
| Público | 28254 | 29770 | 31441 | 34118 | 33766 | 19.5% |
| Privado | 3625 | 3673 | 3903 | 3669 | 3720 | 2.6% |
| MONTEVIDEO | 26987 | 28612 | 30132 | 32358 | 31851 | 18.0% |

| | | | | | | |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| Público | 23680 | 25273 | 26661 | 29068 | 28467 | 20.2% |
| Privado | 3307 | 3339 | 3471 | 3290 | 3384 | 2.3% |
| RESTO DEL PAÍS | 4892 | 4831 | 5212 | 5429 | 5635 | 15.2% |
| Público | 4574 | 4497 | 4780 | 5050 | 5299 | 15.9% |
| Privado | 318 | 334 | 432 | 379 | 336 | 5.7% |

Fuente: Procesamiento propio a partir de (MEC, 2021), (MEC, 2020), (MEC, 2019), (MEC, 2018) y (MEC, 2017).

El análisis de los procesos de transición entre la educación media superior y el ingreso a la educación superior denota algunos rasgos característicos, como ser el denominado “ingreso tardío” así como un alto porcentaje de ingresos de personas con extraedad. La cantidad de personas inscriptas en instituciones de educación superior en el año 2020 con la edad teórica esperada (18 años o menos de edad) es solamente de un 27,5%. El 20,1% de los inscriptos tiene más de 30 años (Ministerio de Educación y Cultura, 2021 a). Un factor relevante en este contexto es que un 35,1% de la generación de ingreso 2020 tiene trabajo.

La evolución del número de egresados de carreras de grado en el país muestra un preocupante declive. Comparado con el año 2016, los graduados del año 2020 representan un reducción del 12,7%. Este descenso en el número de graduados contrasta con el aumento en el ingresos y la matrícula,

Cuadro 9: Egreso de estudiantes en carreras de grado por sector y región (2016-2020)

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Total País | 8703 | 8823 | 7962 | 7721 | 7602 |
| Público | 6630 | 6392 | 6062 | 5908 | 5619 |
| Privado | 2073 | 2431 | 1900 | 1813 | 1983 |
| MONTEVIDEO | 8055 | 8094 | 7321 | 6970 | 7012 |
| Público | 6137 | 5843 | 5547 | 5286 | 5186 |
| Privado | 1918 | 2251 | 1774 | 1684 | 1826 |
| RESTO DEL PAÍS | 648 | 729 | 641 | 751 | 590 |
| Público | 493 | 549 | 515 | 622 | 433 |
| Privado | 155 | 180 | 126 | 129 | 157 |

Fuente: Procesamiento propio a partir de (MEC, 2021), (MEC, 2020), (MEC, 2019), (MEC, 2018) y (MEC, 2017).

El panorama de egresos de posgrados demuestra, al igual que en lo relativo a los ingresos, un declive en el año del inicio de la pandemia. El sector privado muestra una curva ascendente entre los años 2016 a 2019, a diferencia del sector público (casi exclusivamente Universidad de la República) evidencia un año pico en el 2017 y posteriormente una reducción de un 23,5% entre dicho año y el presente.

El financiamiento de la educación superior refleja la división público – privada de la educación superior uruguaya. Las instituciones de educación superior públicas reciben su financiamiento del erario público y las privadas se financian fundamentalmente con los aportes de sus estudiantes. Debe tenerse presente que todas las instituciones estatales son gratuitas, por lo que para su financiamiento dependen casi por completo del presupuesto nacional.

En el año 2020 el financiamiento estatal al conjunto de instituciones que operan en la educación superior uruguaya ascendió a \$28.188.701.765 (aproximadamente US\$ 690 millones).

El mayor gasto público corresponde a la Universidad de la República que representó en el año 2020 el 66,8% del total del financiamiento público. En segundo lugar, en término de peso relativo, se encuentran los ámbitos de educación terciaria de la Administración Nacional de Educación Pública que incluyen las carreras del Consejo de Formación en Educación (CFE) y la oferta terciaria de la Dirección General de Educación Técnico Profesional, que representan un quinto del financiamiento total. La Universidad Tecnológica ha venido aumentando su presupuesto y alcanza al 3,1% del financiamiento total. Las instituciones que ofrecen la educación policial y militar se llevan un 3,8% del presupuesto público total.

la República, sin embargo, el 72% estudia en la capital, dada la concentración de la oferta de educación superior en Montevideo.

En la última década, Uruguay ha desarrollado un progresivo proceso de diversificación institucional en su educación superior. Se pueden identificar tres fases de dicho proceso: se inició en la década de los 90 con el impulso del sector privado; un segundo hito lo constituyó la creación de la Universidad Tecnológica como segunda universidad pública; y posteriormente, mediante el reconocimiento universitario de ofertas públicas de entidades no autónomas como la educación militar y policial, la formación artística y, recientemente, la formación en educación.

Las dinámicas de diversificación en Uruguay, se conjugan con procesos de “universitarización” de su oferta educativa (Rama, 2018). Este proceso recoge experiencias al interior de las instituciones educativas como sucedió con la educación física que operaba en un instituto público no autónomo que se incorporó a la Universidad de la República.

La principal novedad en el quinquenio en la educación superior uruguaya lo constituye la arquitectura normativa que permitirá el reconocimiento universitario de las carreras de formación en educación. Este diseño sigue el camino de “universitarización” ya iniciado para instituciones no autónomas,



www.cinda.cl



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN



Cooperación
Española