

URUGUAY INTENTA NUEVAMENTE CREAR UNA AGENCIA DE ACREDITACIÓN. ¿LO LOGRARÁ?

Pablo Landoni-Couture

Decano del Instituto Universitario Asociación Cristiana de Jóvenes (IUACJ) y profesor de Ciencia Política en la Universidad Católica del Uruguay

plandoni@iuacj.edu.uy

El esfuerzo de una década

El Ministerio de Educación y Cultura del Uruguay ha convocado a un grupo de trabajo de académicos a título personal, pero con un esfuerzo por que se vean representados los diversos actores de la educación superior, para redactar un proyecto de ley con el objetivo de crear una Agencia de Acreditación en el país.

Desde hace más de diez años las autoridades educativas perseveran en este esfuerzo, hasta ahora, sin éxito. En los años 2008 y 2009, un ejercicio similar culminó con la elaboración de un proyecto elevado al Parlamento, sin que obtuviera sanción legal. En aquella experiencia, el proyecto final fue elaborado en dos espacios de trabajo diferentes: i) el primero, con especialistas designados a título personal, pero con experiencia en el campo del aseguramiento de la calidad. Este grupo logró acordar algunas directrices orientadoras para la elaboración de un pro-

yecto de ley; ii) el segundo, ya con delegados de los principales actores del sistema elaboró el proyecto finalmente presentado al Poder Legislativo. Participaron en esa instancia delegados de la Universidad de la República como la única –en ese entonces– universidad estatal, el Consejo de Rectores de universidades privadas y el Ministerio de Educación. El grupo de trabajo llegó a un conjunto importante de acuerdos, aunque se mantuvieron algunas discrepancias en puntos críticos como la ubicación institucional de la Agencia y la conformación de su órgano directivo.

“

La regulación del sector privado fue objeto de controversia entre el Ministerio de Educación y la Universidad de la República en la década del noventa, porque implicaba dar fin al monopolio universitario

”

El proyecto presentado al Parlamento en el año 2009 intentaba articular los procedimientos de reconocimiento de instituciones y carreras del sector privado, con mecanismos voluntarios de acreditación institucional y de carreras para todas las instituciones del sistema universitario. La regulación del sector privado fue objeto de controversia entre el Ministerio de Educación y la Universidad de la República, en la década del noventa, porque implicaba dar fin al monopolio universitario que detentó dicha universidad por más de un siglo.

Evaluando que los bloqueos provenían del intento de combinar ambos procesos, en el período de gobierno 2010–2015, las autoridades decidieron separar los caminos de las iniciativas. Por un lado, promovieron un nuevo decreto para regular el funcionamiento del sector privado aprobado en el año 2014. Por otro, impulsaron un nuevo proyecto de ley para los procesos de acreditación, que fue enviado al Parlamento, pero nunca fue discutido en ese ámbito.

El impulso proveniente de la acreditación regional

Uno de los factores clave que ha impulsado la instalación de una Agencia de Acreditación ha sido la decisión de Uruguay de participar en los mecanismos de acreditación de carreras del Mercosur Educativo. La acreditación regional comenzó en el año 2001 con un mecanismo experimental denominado MEXA con las carreras de grado de Agronomía, Ingeniería y Medicina. Desde el año 2008, se ha implementado el sistema Arcusur de Acreditación, ampliándose a 10 carreras universitarias, y la participación de países incluyendo a Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Colombia, Chile y Ecuador.

Para participar del mecanismo regional de acreditación, se creó por vía de un decreto presidencial una Comisión “ad hoc” en el año 2008, hasta tanto no se instalara una Agencia. De eso han pasado ya 11 años y los actores involucrados sienten que están en una situación de debilidad institucional frente a los pares de la región.

“Uruguay ha participado de los procesos regionales, pero esa experiencia no ha podido permear a nivel nacional ni fructificar en la creación de una entidad responsable de los procesos de aseguramiento de la calidad”

Varios países de América del Sur tienen sistemas de aseguramiento de la calidad consolidados, 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. En algunos casos, como Brasil y Chile, se encuentran en proceso de revisión de sus sistemas, a partir de aprendizajes realizados. Interesa destacar lo realizado por Paraguay y Bolivia, que han aprovechado el impulso que les ha dado el Arcusur para avanzar en la instalación de Agencias e implementar procesos nacionales, muchas veces articulados con los regionales, para ordenar e impulsar la mejora de sus instituciones y programas académicos. Uruguay ha participado de los procesos regionales, pero esa experiencia no ha podido permear a nivel nacional ni fructificar en la creación de una entidad responsable de los procesos de aseguramiento de la calidad en el país.

“ Existe una fuerte tradición cultural de los jóvenes de otras ciudades de trasladarse a Montevideo a realizar estudios terciarios ”

Diversificación institucional limitada

En la última década, Uruguay ha procesado algunos cambios en su sistema de educación superior. La principal novedad ha sido el proceso de diversificación institucional que se empieza a observar en el subsistema público. En el año 2013, se crea la segunda universidad estatal, la Universidad Tecnológica (UTEC) con mandato legal de prestar formación en el interior del país (fuera de la capital, Montevideo). Esto le ha planteado un desafío académico y logístico, debido a que los recursos humanos docentes capacitados se concentran en la capital de la República y existe una fuerte tradición cultural de los jóvenes de otras ciudades de trasladarse a Montevideo para realizar estudios terciarios.

Otros espacios de formación terciaria estatal han planteado transformar sus instituciones en espacios universitarios, especialmente las áreas de formación docente con una iniciativa de crear la Universidad de la Educación (UNED) y la formación militar y policial. Estas propuestas no han prosperado a nivel legislativo.

“ En el sector privado no se observa una fuerte expansión, como consecuencia de los estrictos controles burocráticos que el Ministerio de Educación y Cultura ejerce sobre este ”

En el sector privado no se observa una fuerte expansión, como consecuencia de los estrictos controles burocráticos que el Ministerio de Educación y Cultura ejerce sobre este. En la década de 1990 fueron autorizadas cuatro universidades privadas, y recién en el año 2017 se autorizó la quinta por conversión de un instituto universitario. De igual forma, el número de institutos universitarios se ha mantenido estable, dado que los nuevos ingresos se han compensado con el cierre de otras instituciones.

“ No ha existido dinámicas de proliferación de nuevas instituciones que obligaran a las autoridades educativas a instalar una institucionalidad especializada para la regulación y el aseguramiento de la calidad ”

En consecuencia, no ha existido dinámicas de proliferación de nuevas instituciones que obligaran a las autoridades educativas a instalar una institucionalidad especializada para la regulación y el aseguramiento de la calidad. Aunque esta afirmación puede ser matizada por procesos de creciente diversificación y expansión de la oferta de programas académicos, especialmente en los niveles terciarios (inferiores a las licenciaturas) y de posgrado, así como a nivel territorial con la apertura de sedes en diversas ciudades con dificultades para consolidar sus equipos docentes y la disponibilidad de laboratorios e instalaciones.

Dinámicas reformistas

Estudios recientes sobre los procesos de cambio en la educación superior en el país analizan las iniciativas de reforma y los factores que han influido

sobre los procesos de toma de decisiones y su implementación¹.

Las experiencias exitosas de reforma en la educación terciaria combinan procesos de diseño que armonizan la participación de actores del sistema, con espacios de negociación de los actores políticos con representación parlamentaria. La forma uruguaya de articular la representación social con la política estaría exigiendo gestionar adecuadamente los acuerdos entre los “stakeholders” y los actores políticos responsables de la aprobación legal de los textos necesarios para institucionalizar las reformas. Y como estas iniciativas implican la creación de nuevas entidades estatales, en muchos casos, requieren de mayorías parlamentarias que involucren apoyos de sectores de la oposición política como sucedió en la creación de la UTEC, pero no se logró para la Universidad de la Educación (UNED).

Lo que parecería faltar, en un esfuerzo por instalar una Agencia con responsabilidad sobre el aseguramiento de la calidad en el país, es la disponibilidad de estudios y diagnósticos independientes que identifiquen los principales problemas que enfrenta la educación superior, así como los desafíos críticos de sus mecanismos de aseguramiento de la calidad. La OCDE ha realizado aportes sustanciales con sus estudios sobre los sistemas universitarios en países de la región como Colombia, Chile y México, así como específicos sobre el tema de aseguramiento de la calidad recientemente en Brasil. En el inicio de la discusión de estos temas, en el año 2006, con

el aporte de Red Iberoamericana de la Calidad en la Educación Superior (Riaces), dos especialistas aportaron su mirada como insumo para la discusión sobre la creación de una Agencia. Pero, esos antecedentes no han sido tenidos en cuenta en el grupo de trabajo que actualmente se encuentra elaborando una nueva propuesta para presentar al Parlamento.

Tal vez el sector de educación superior deba tomar nota de importantes avances que Uruguay ha tenido en otros niveles educativos, como ha sido el fortalecimiento de la Dirección de Investigación y Estadística del Ente Público Educativo (ANEP) y la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEED) que, desgraciadamente, no tiene competencia en la educación superior. Esos espacios técnicos han contribuido a identificar problemas y alternativas para que los responsables puedan diseñar políticas y programas en los otros niveles educativos.

“

El actual sería el tercer intento en el país de crear una Agencia de Acreditación

”

El actual sería el tercer intento en el país de crear una Agencia de Acreditación. El momento político no parece el más propicio (es año electoral) y algunas carencias, como la falta de un diagnóstico serio y compartido de los problemas del sistema en general y de los mecanismos de aseguramiento de la calidad en particular, no favorecen la comprensión de los sectores políticos de la necesidad de la reforma. En estas circunstancias parece difícil que la iniciativa se concrete. La tercera, ¿será la vencida?

¹ A vía de ejemplo Landoni-Couture, P. (2017). Marchas y contramarchas en los procesos de diversificación institucional: la experiencia universitaria uruguaya en clave comparada. Archivos Analíticos de Políticas Educativas, 25(69). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.25.2802> Este artículo forma parte del número especial, Reformas a la Educación Superior: América Latina en Contexto Internacional Comparado, editado por Andrés Bernasconi y Sergio Celis.