

La Educación Superior en Uruguay: matriz inercial y escenarios de cambio

Enrique Martínez Larrechea y Adriana Chiancone

Resumen

El sistema de educación superior en Uruguay participa de las tendencias contemporáneas globales que lo están modificando profundamente, tales como la expansión matricular, la diferenciación institucional, la emergencia de un sector privado y el surgimiento de nuevos organismos. Sin embargo, estas tendencias se dan de forma amortiguada por las especiales características de la sociedad uruguaya y su sistema universitario. El artículo examina los últimos veinticinco años —1985 a 2011—, período en el que se registra parte importante de sus modificaciones cruciales. Asimismo, se describe brevemente el emergente sistema de educación superior uruguayo, se revisan los desafíos estratégicos más significativos asociados a la regionalización, internacionalización, cambios regulatorios y nuevas demandas, así como el nuevo Sistema Nacional de Investigadores. Finalmente, se discute cuáles son las perspectivas de la peculiar configuración de las políticas en educación superior: prorrogar los rasgos inerciales de su matriz tradicional o, por el contrario, rediseñar proactivamente las líneas maestras del sistema.

Palabras clave

Educación superior, Ciencia, tecnología e innovación, Política educativa, Universidad, MERCOSUR.

Higher Education in Uruguay: inertial matrix and scenarios of change

Abstract

Higher Education (HE) system in Uruguay shares the contemporary global trends occurring wherever —increasing enrollment, institutional differentiation, emergence of a private sector and new bodies at the top of the system. Nevertheless, these trends are shaped by specific features of Uruguayan society and University system, specially the existence of a unique public University (the only University in the country until 1985). The article examines the last twenty-five years (1985-2011), when key modifications have been developed, in spite of the lack of HE public policies at the State level. After describing the emergent system of HE and its special features, strategic challenges at the systemic level are examined, as well as the new Sistema Nacional de Investigadores. The present article attempts to offer a synthetic and systematic perspective on the changes introduced in the last decades, and to discuss the main potentials and limits of local HE system.

Key words

Higher Education, Science, Technology and Innovation, Educational Policies, University, MERCOSUR.

Éducation Supérieure en Uruguay: matrice inertielle et scénarios de changement

Résumé

Le système d'Éducation Supérieure d'Uruguay participe des tendances contemporaines globales, — qui sont en train de le modifier profondément—, tels que l'expansion matriculaire, la différenciation institutionnelle, l'émergence d'un secteur privé et la création des nouveaux organismes. Mais ces tendances se passent d'une manière "amortissante", comme conséquence des spéciales caractéristiques de la société uruguayenne et son system universitaire. L'article examine les derniers vingt cinq ans (1985-2011), quand ils se sont enregistré beaucoup des modifications plus importantes. On décrit brièvement l'émergence du system d'Éducation Supérieure, et on analyse les défis stratégiques plus significatifs (liés à la régionalisation, l'internalisation, les changements de régulations et les demandes sociaux), aussi que le nouvel Système National d' Investigateurs. Finalement on discute quelles sont les perspectives de la spéciale configuration des politiques d'Éducation Supérieure locale: proroger les traits inertiels de sa matrice traditionnelle, ou au contraire redésigner d'une façon proactive les lignes directrices du system.

Mots-clefs

Éducation Supérieure, Science, technologie et innovation, Politique éducative, Université, MERCOSUR.

Introducción: ejes de problematización en la política de educación superior uruguaya, 1985 -2011

Uruguay construyó, en la última centuria, una suerte de sociedad “trasplantada” al decir de Darcy Ribeiro (cf. Ribeiro, 1969) que surgió de un intenso proceso de inmigración europea, la cual se depositó sobre la inicial conformación demográfica.

Se generó así, desde fines del siglo XIX, una sociedad demográficamente débil y bastante homogénea en términos culturales que se concentró en los centros urbanos del sur del país, cuya producción agrícola-ganadera extensiva generó la renta diferencial necesaria para financiar una temprana modernización, una suerte de laboratorio social o “país modelo”. Sin embargo, ese país culturalmente avanzado que desarrolló una cultura política de negociación y compromiso y en sus elites una apreciable orientación universalista, no consiguió superar la crisis que representó el eclipse de la hegemonía británica en cuya división internacional del trabajo tenía un rol definido. Es el comienzo del “Uruguay de la crisis” que habría de desembocar en la dictadura militar de 1973-1985. La democracia que advino en 1985 pronto debería enfrentarse a cambios paradigmáticos en una era del regionalismo abierto y de nuevos fenómenos sociales, políticos y culturales. La educación superior de este último período es objeto de análisis y reflexión en este artículo.

La educación superior en Uruguay se confunde, prácticamente, con la historia de una única universidad pública: la Universidad de la República —UDELAR— surgida entre 1833 y 1849, y definitivamente institucionalizada con el sello de las reformas positivistas de la década de 1880. La Universidad se encaminó progresivamente a su autonomía, cuya sanción constitucional y legal advino en la década de 1950 en el marco de la movilización de las clases medias inquietadas por la crisis y el estancamiento económicos.

En la década de 1960, diversas matrices de pensamiento desarrollaron específicas interpretaciones de la problemática nacional. Un diagnóstico desarrollista y estructuralista se expresó en el llamado Informe de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico —CI-DE—¹; otro, dependetista, emergió del Instituto de Economía de la UDELAR², y un tercero de corte liberal —tal vez sin una obra referencial— propugnó la asimilación más o menos automática del Uruguay al contexto internacional. En el plano específicamente universitario, Darcy Ribeiro desarrolló durante su exilio montevideano de esos años, un modelo de universidad latinoamericana —un modelo asociado a la experiencia de la Universidad de Brasilia— inspirado en el modelo alemán, el cual, vía los Estados Unidos, conformó la estructura del posgrado brasileño y guió la formación de sus cuadros de alto nivel.³

Respecto a la universidad uruguaya, cabe recordar el llamado Plan Maggiolo formulado en los años sesenta que propugnaba también cambios apreciables y el desarrollo de las ciencias básicas (cf. Maggiolo, 1986). La inestabilidad política y la dictadura que intervino la universidad en 1973, marcaron el final de un ciclo político y culturalmente intenso y prorrogaron durante veinte años —entre 1968 y 1988— la vieja estructura napoleónica, cuestionada desde los años cincuenta. Esa estructura siguió vigente, pero al menos desde 1988 la universidad estatal retomó la senda de un debate interno sobre su propia estructura y sus relaciones con la sociedad, la economía y el conocimiento.

Desde entonces, puede decirse que dos tendencias aparentemente contradictorias han tenido lugar. Por una parte, una prórroga *sine die* de la reforma estructural en la que la Universidad —y el Uruguay como tal— no lograron generar una perspectiva estratégica respecto del nivel superior ni una política pública de mediano y largo plazo para ese sector. Por otra parte, simultáneamente, pese a la ausencia de pensamiento estratégico, diversas transformaciones tuvieron lugar por el imperio de fuerzas endógenas o exógenas que demandaban transformaciones.

Dado el peso cuantitativo y la influencia cultural de la universidad oficial, los procesos de expansión matricular y de diferenciación institucional acontecieron principalmente en su propio marco institucional como resultado de su condición monopólica, mismo que en otro trabajo se denomina como “la universidad-sistema” (Chiancone y Martínez Larrechea, 1997).

En el caso de Uruguay, pues, se destaca el carácter “atenuado” con que se presentan las tendencias contemporáneas en educación superior, si bien también ellas operan en la misma dirección que en otros países. Algunos de los ejes problemáticos que se examinan en este trabajo son la ausencia de una perspectiva estratégica sobre el sistema de educación superior y una legislación coherente que lo exprese, la segmentación entre sus tres subsistemas principales —la universidad pública, las universidades e institutos privados y el subsector público superior no universitario al que corresponde la formación de docentes y de otros profesionales del estado— y los déficits en materia de aseguramiento de la calidad, así como estrategias aún insuficientes de regionalización e internacionalización.

Características generales del sistema de educación superior en Uruguay

Cobertura y Sectores participantes

La matrícula de educación superior de Uruguay ha tenido un crecimiento importante a partir de la década de los setenta. En 1974 dicho indicador ascendía, aproximadamente, a 18.000 estudiantes y en 1988 a 63.000; en la actualidad dicho valor puede estimarse en una cifra superior a los 130.000 alumnos. En efecto, el Anuario Estadístico de Educación de 2010 —con datos de 2009— reportaba una matrícula universitaria de grado —pública y privada— de 133.699 alumnos, de los cuales 112.891 correspondían a la UDE-
LAR y 20.808 a universidades e institutos universitarios privados.

1 Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social. Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico. Comisión Coordinadora de la Enseñanza (1965) Informe sobre el Estado de la Educación en el Uruguay. Plan de Desarrollo Educativo. Tomo Primero. Montevideo: Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social.

2 Instituto de Economía (1969) *El proceso económico del Uruguay: contribución al estudio de su evolución y perspectivas*, Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

3 Ribeiro, Darcy (1968) *La Universidad Latinoamericana*. Montevideo: Universidad de la República. Departamento de Publicaciones. Colección Historia y Cultura.

El crecimiento acumulado en la década de la matrícula estudiantil de las instituciones privadas fue del 145%, y representaba en el año 2009 aproximadamente el 20% de la matrícula del sistema y el 25% de los nuevos ingresos y de los egresos (MEC, 2010, p. 92).

En suma, la UDELAR reúne a casi el 80% de la matrícula —79,3%, específicamente— y en ella se encuentra matriculado el 82,9% de los que egresan las tres cuartas partes —74,2%— de los estudiantes universitarios (MEC, 2010, p. 101).

En los últimos quince años también se expandió la matrícula del subsector público superior no universitario, esto es, la formación docente ofertada por la Administración Nacional de Educación Pública, una parte de la cual se encuentra en Institutos de Formación Docente y Centros Regionales de Profesores en el interior del país. La matrícula de formación docente se estimaba por el Anuario Estadístico de Educación de 2010 en 20.391, de los cuales 11.222 estaban radicados en el interior.

En suma, para estimar la matrícula de la educación superior uruguaya es necesario sumar a los 133.699 alumnos del subsistema universitario, los 20.391 alumnos de formación docente y aun la matrícula de otras instituciones públicas de educación terciaria y superior que no corresponden a los dos grandes entes autónomos: UDELAR y ANEP. Esa matrícula pública superior, dependiente de otros organismos, podía estimarse para 2009 en 718 alumnos de institutos del área de Seguridad y Defensa, y en 6.555 de otras instituciones públicas, esto es 7.273 alumnos en total.

El total de la matrícula en 2009 tras la suma de los tres subsistemas es de 161.363 alumnos. Si se estima en aproximadamente 345.500 los individuos en edades simples entre 18 y 24 años, y la tasa bruta de escolarización superior alcanza un valor aproximado del 46%⁴ (cfr. http://www.ine.gub.uy/fase1new/TotalPais/divulgacion_TotalPais.asp). Este número corresponde a datos oficiales de matrícula del Anuario Estadístico de Educación y maneja una definición amplia de educación superior en Uruguay que no se limita al nivel universitario e incluye instituciones como las del sector de formación docente y otras formaciones 5a y 5b del sector público.

Una corrección de la misma debiera considerar que los datos de matrícula de la UDELAR, una vez depurados los estudiantes matriculados en diversas opciones o ingresados pero no activos, alcanzaba los 81.774 alumnos (Censo 2007, Estadísticas básicas de UDELAR, 2009).

4 Aun restando a la matrícula universitaria 30.000 alumnos —la diferencia entre 2.000 matriculados en UDELAR del Anuario Estadístico de Educación 2010 y los casi 82.000 activos del Censo de Estudiantes universitarios de 2007, que las estadísticas básicas de la UDELAR aun reportan en 2009, y que no afectaría la comparabilidad de los subsistemas. En este caso, la tasa bruta se ubicaría en 32%, una situación aun lejana a la universalización de Trow, pero correspondiendo claramente a una situación de masividad. Considerando que la tasa de egreso de la educación media superior está próxima al 37%, sería posible estimar a la tasa bruta de 32%, más próxima a la realidad, al depurar del cálculo a los estudiantes que optarán a más de un título en la misma área, o que solo han ingresado al nivel universitario, sin acompañar ese ingreso de una actividad sustantiva. También surge la pregunta sobre si la larga duración promedio de los estudios universitarios en el sector medio y la longevidad de los estudiantes más inactivos, no incrementa el número de personas de todas las edades en la educación superior y por lo tanto la tasa bruta, la cual podría acercarse al 46%. En cualquier caso, resulta evidente que el Uruguay posee serios déficits en materia de cálculo de tasas brutas o netas. Su adecuada representación exhibiría serios problemas de política.

Diferenciación institucional: el Instituto Universitario de Educación

La nueva ley general de educación N° 18.437, de diciembre de 2008, creó un Instituto Universitario de Educación encargado de la formación docente, el cual todavía se encuentra en una fase de diseño institucional. El artículo 84, capítulo XII, señala que éste está a cargo de “actividades de enseñanza, investigación y extensión. Formará maestros, maestros técnicos, educadores sociales y profesores, y otorgará otras titulaciones que la educación media requiera”. El artículo 85, por su parte, creó una Comisión de Implantación que debía elaborar una “propuesta general para la estructura académica y curricular” hacia finales de abril de 2010. Es interesante advertir que, pese a la continuidad de las orientaciones políticas generales, las desavenencias entre las matrices universitaria y normalista y la traducción de sus criterios al proceso de implementación del IUDE, han llevado el tema a un bloqueo. Entre febrero y abril de 2010, convocada por el entonces presidente electo, José Mujica, funcionó una Comisión Interpartidaria que arribó a ciertos acuerdos, entre ellos, la (re)creación del Instituto Universitario ya no solo como un instituto educativo más, sino como un ente autónomo. El Poder Ejecutivo se planteaba enviar el proyecto de ley en el correr de 2011, pero las múltiples necesidades de articulación aun no resueltas entre los subsectores universitario y de formación docente, los sectores del gobierno y entre el gobierno y la oposición, no preanuncian un rápido desenlace del tema.

Los procesos de diferenciación institucional se dieron inicialmente al interior de la única universidad pública del país, la UDELAR, tales como la creación de nuevas facultades y de la Comisión Sectorial de Investigación Científica —CSIC—, una comisión central co-gobernada de investigación. También puede mencionarse como un hito la creación del Programa de Desarrollo de las Ciencias Básicas, PEDECIBA.

Desde mediados de los ochenta, al amparo de un decreto-ley de 1984 convalidado por las autoridades democráticas —la llamada “ley de universidades privadas”—, surgió una primera universidad privada.⁵ Luego de una década —en 1995— y una vez reglamentada dicha norma, surgieron otras tres universidades privadas⁶ y una docena de instituciones universitarias. Y, finalmente, ha sido el subsector de la formación docente el responsable de la expansión, la democratización y la expansión de la educación superior pública.

Estructuras de gobierno

El gobierno universitario se cumple en la UDELAR a través de los organismos previstos en la ley orgánica de 1958: un Consejo Directivo Central presidido por el Rector y conformado por delegados de los servicios y miembros de los órdenes. Las facultades, regidas

5 Universidad Católica del Uruguay (UCU), entonces UCU “Dámaso Antonio Larrañaga” (UCUDAL).

6 Universidad ORT Uruguay (ORT), Universidad de Montevideo (UM) y Universidad de la Empresa (UDE).

por Consejos, poseen asimismo autonomía técnico-pedagógica. La UDELAR es uno de los organismos previstos en el artículo 220 de la Constitución, esto es, organismos con un altísimo grado de autonomía —solo sometidos a la ley, pero no al Poder Ejecutivo— sustentada en el principio de especialidad del ente. La ley no podría intervenir en la temática de la educación superior que ella imparte sin previa consulta al organismo. Desde la década del noventa, el gobierno universitario basado en el co-gobierno de los órdenes de docentes, estudiantes y egresados, ha sumado diversas comisiones co-gobernadas a cargo de funciones sustantivas, tales como la CSIC y otras comisiones centrales.

En el sector privado, las universidades poseen la facultad de auto-gobernarse y, normalmente, la entidad mantenedora —una asociación civil sin fines de lucro— conforma un Consejo presidido por el Rector y conformada por Vicerrectores o Decanos, lo que varía entre las diversas universidades e institutos.⁷ Sin embargo, el decreto N° 308/95, establece una suerte de autonomía muy limitada. Las universidades privadas pueden organizarse como deseen siempre y cuando exista un órgano de conducción académica conformado por académicos y pueden diseñar su oferta educativa con base en el principio de libertad de enseñanza y absteniéndose de apelar a ciertos términos como “universitario”, “superior”, “licenciatura” o “maestría” —artículo 5 del decreto—, pero no pueden crear nuevas carreras que aspiren a registrar sus diplomas en el MEC sin obtener el reconocimiento oficial. El proyecto de ley de acreditación en discusión, tampoco amplía sustantivamente la autonomía universitaria en el sector privado que, sin embargo, es uno de los pilares de la universidad pública. Ello ha motivado críticas del sector privado al proyecto.

En suma, el sector universitario privado ha sido regulado por un conjunto de decretos: el decreto N° 15.561 —llamado “de universidades privadas”— de 1984/85; el decreto N° 308/1995 de ordenamiento de la educación terciaria privada —reglamentario del anterior—; y el decreto N° 309/2002 que reguló en materia de las sedes y estableció informes anuales que permiten la modificación gradual de aquellos aspectos dinámicos que no impliquen modificaciones en la denominación de los programas, su estructura o perfiles de egreso. En el año 2001 también se dictó un conjunto de decretos que reconoció el carácter de formación de grado equivalente a la universitaria para diferentes formaciones de grado impartidas por institutos dependientes del Poder Ejecutivo.

El reconocimiento de las instituciones privadas se gestiona ante el Ministerio de Educación y Cultura, a quien deben presentarse los proyectos institucionales o de programas de grado o posgrado. La decisión ministerial es informada por medio de dictámenes elaborados por un órgano asesor del ministerio: el Consejo Consultivo de Educación Terciaria Privada —CCETP—. Sin embargo, el Ministro, previa fundamentación, puede no aceptar dichos dictámenes. Las instituciones privadas son reconocidas por una primera fase de cinco años, durante la cual deben presentar informes anuales; luego, los informes se presentan en carácter trienal. Antes y después del plazo de cinco años, la autorización puede revocarse por “apartamiento relevante de las condiciones tenidas en cuenta para su autorización”, según el artículo 7.

La ausencia de políticas sistémicas en materia de regulación de la educación superior puede ser atribuida, entre otros factores, a las particulares características del sistema uruguayo de educación superior, tales como la influencia inercial de la universidad-sistema y el carácter autónomo de la única institución universitaria pública (Chiancone y Martínez Larrechea, 1997; Martínez Larrechea, 2003; Landoni y Martínez Larrechea, 2007). En ese contexto aparece con fuerza un conjunto de desafíos para las instituciones de educación superior.

Desafíos estratégicos

Los desafíos estratégicos del Uruguay en materia de educación superior pasan por el rediseño del sistema tradicional, ordenando a sus diversos subsistemas en un continuo de calidad, pertinencia, movilidad, calidad, desarrollo de nuevas tecnologías, integración regional e internacionalización dotando al conjunto de un sentido de anticipación que constituyen aspectos relevantes de las tendencias contemporáneas en educación superior.

Para dar cuenta de una manera más sintética de estos desafíos, se ha optado por reportar apenas la situación en algunas dimensiones centrales: la reforma de la universidad pública, el aseguramiento de la calidad, la regionalización e internacionalización y el desarrollo de la investigación.

Reforma

Como se mencionó antes, el *ethos* reformista se encuentra en la base de la conciencia universitaria uruguaya no solo porque recupera el movimiento latinoamericano de la reforma de Córdoba, sino porque las movilizaciones juveniles que rodearon la sanción de la ley orgánica universitaria en 1958 y 1959 coinciden con un cambio epocal —revolución cubana, inauguración de nuevas perspectivas teóricas, programas más o menos alternativos de transformación de la Universidad como los estudios de la CIDE, el Plan Maggiolo o las propuestas de Darcy Ribeiro—. Este proceso de reforma o auto-reforma de la universidad latinoamericana fue clausurado en Uruguay entre 1968 y 1973 en razón de la inestabilidad política y de la intervención autoritaria que se extendió hasta 1984.

Sería solo en 1988 —luego de la recuperación de la autonomía en 1985— cuando la UDELAR retomaría el debate universitario en las jornadas realizadas en el balneario Solís a propuesta del rector Lichtenztein. En 1991 un documento programático de cuatro decanos de la universidad pública agitó las aguas exigiendo la asunción de perspectivas críticas y auto-transformadoras, que abrían incluso la puerta a la creación de nuevas universidades públicas (cfr. Barbato, 1994). El movimiento reformista “de los cuatro decanos” no llegó a expresarse en un verdadero programa de transformaciones. Sin embargo, éstas se procesaron activamente durante las últimas dos décadas.

En la actualidad se ha planteado por la UDELAR la necesidad de una “segunda reforma” universitaria. Para una presentación abreviada de los objetivos de este planteamiento reformista, se

7 Cfr. Martínez Larrechea, 2003.

presentan los nueve ejes establecidos en la misma, a saber: a) enseñanza activa que multiplique el acceso efectivo a la formación terciaria; b) investigación que priorice la contribución al desarrollo integral; c) promoción de la extensión y de la vinculación entre las tres funciones universitarias; d) transformación de la estructura académica; e) mejora de la gestión desde el protagonismo de los funcionarios; f) comunicación universidad-sociedad; g) plan de obras a mediano y largo plazo en perspectiva académica para la UDELAR en su conjunto; h) respaldo a la participación y el cogobierno; i) enseñanza terciaria a escala nacional. En este último eje están previstas tres vías: a) los Programas Regionales de Enseñanza Terciaria con la participación de otras instituciones educativas y actores locales; b) la creación de Centros Universitarios Regionales; y c) el impulso a los Polos de Desarrollo Universitario en base a las prioridades de cada región y su producción (UDELAR, 2010). Actualmente, algo más de 2 mil alumnos —2,5%— de la matrícula se encuentra enrolada en los tres núcleos de descentralización —litoral noroeste, noreste y este—. Las autoridades universitarias prevén contar con 12.000 alumnos en 2015, estimación que podría estar incluyendo al eventual Instituto Universitario de Educación, única institución de educación superior con implantación en todo el país a través de los antiguos Institutos de Formación Docente y Centros Regionales de Profesores.⁸ En 2009, más de 11.000 alumnos de formación docente están ya radicados en el exterior —en un total de 20.391—.

Aseguramiento de la calidad: el debate sobre la creación de una agencia de acreditación

Como elementos impulsores del progresivo ingreso del tema acreditación en la agenda y en el debate sobre las políticas públicas de Uruguay, es posible señalar la política de la universidad estatal en busca de anticipar un mecanismo autorregulatorio y el Memorándum de Entendimiento firmado en el año 1998 por los Ministros de Educación del MERCOSUR, junto al desarrollo del subsistema privado de educación superior y los recientes intentos oficiales para desacelerarlo.

Sin embargo, pese a estos aparentes factores impulsores, en Uruguay todavía no se ha implementado un sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior. La Comisión de Acreditación conformada de acuerdo a los términos exigidos por el Memorándum de Entendimiento del MERCOSUR, no ha sido aun creada, y la participación de Uruguay en los mecanismos regionales de acreditación —inicialmente el operativo experimental MEXA, y más tarde el ARCUSUR— se concretó por medio de una Comisión *ad hoc* de Acreditación (Dávila y Martínez Larrechea, 2009).

La temática inherente a la evaluación de la calidad no ingresó en la agenda pública, como en otros países, a partir de políticas gubernamentales de *accountability* o de reelaboración del vínculo entre estado y educación superior, sino de forma muy indirecta, lo que a su turno exhibe también la debilidad intrínseca —o la inexistencia— de una política nacional de educación superior.

En efecto, en 1997, durante el rectorado del ingeniero Rafael Guarga tuvo lugar la creación de una Comisión de Evaluación Institucional en el seno de la UDELAR que procedió a formular una política a partir de documentos de trabajo relativos a *Lineamientos y Criterios para la Autoevaluación y Evaluación*.

A lo largo de una década se cumplieron diversos procesos de autoevaluación y evaluación institucional de facultades. El primer ejercicio de autoevaluación institucional se realizó en el área tecnológica. Otros ejercicios de autoevaluación y evaluación externa tuvieron por objeto un programa —el Programa de Desarrollo de Ciencias Básicas, PEDECIBA, cogestionado entre UDELAR y el MEC— y un plan —el Plan Estratégico de la UDELAR, el PLEDUR—.

La inclusión del tema de la evaluación por parte del rectorado no estaba asociada a un reclamo gubernamental o societal, tampoco a una inquietud de los órdenes universitarios. En contraba, en cambio, cierto paralelismo con la iniciativa de algunas universidades brasileñas de establecer un programa de autorregulación —el *Programa de Autoavaliação da Universidade Brasileira*, PAIUB—⁹, política preventiva de posibles intentos de regulación heterónoma como el que había tenido lugar en la Argentina en el primer lustro de la década de los noventa con el desarrollo de un Fondo de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior —FOMEC—, la sanción de la ley de Educación Superior y la creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria —CONEAU—, resistida por la Universidad de Buenos Aires.

Es decir, en esta hipótesis el efecto-demostración regional operaba como una un factor impulsor del ingreso del tema en la agenda. Un segundo factor impulsor también estuvo estrechamente ligado a la dimensión regional. Se trató de los avances realizados en el marco del Sector Educación del MERCOSUR a través del Memorándum de Entendimiento de los Ministros de Educación de los países miembros, más Bolivia y Chile.

Dicho Memorándum creó el Mecanismo Experimental de Acreditación —MEXA—. El proceso del MEXA incluyó una etapa eminentemente técnica de diseño de criterios e indicadores en la que actuaron grupos de expertos y comisiones consultivas en las áreas de agronomía, medicina e ingeniería. Por otro lado, también existió una etapa de diseño político-técnico asumido por la Reunión de las Agencias Nacionales de Acreditación —RANA— y los ministerios de los países sin agencia. Uruguay participó integrando en su delegación al Ministerio de Educación y Cultura —MEC— y al Consejo de Rectores de las universidades privadas —reguladas por el MEC— y la UDELAR.

Hasta seis carreras por país, en las disciplinas seleccionadas, fueron objeto de un pre-test que permitió validar los instrumentos construidos. Finalmente, se realizó el proceso de acreditación que resultó exitoso para las carreras uruguayas. La carrera de medicina pública y una ingeniería privada recibieron observaciones, pero obtuvieron la acreditación.

El mecanismo experimental se convirtió en permanente con el nombre de Acreditación Regional de Carreras Universitarias de Grado —ARCUSUR—.

9 Cuyo inspirador fue el profesor de la Universidad de Brasília, Jose Dias Sobrinho, posteriormente presidente de la Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior.

8 *Mundo Uruguayo*. Año I, N° 5, martes 25 de mayo de 20, Montevideo, pp. 6-10.

El proyecto de creación de la APACET

El otro canal por el que el tema ingresó a la agenda de las políticas fue el surgimiento de un sector universitario privado con base en el decreto-ley 15.661 y a los decretos N° 308/95 y 309/02. En la década que va de 1995 a 2005, surgieron otras tres universidades privadas —con lo cual ya sumaban cuatro en total— y una docena de institutos universitarios.

Desde 2005, el MEC se abocó a la implementación de un mecanismo inspectivo de seguimiento las universidades privadas de carácter administrativo, pero que toma prestados ciertos rasgos aislados de los procesos académicos de evaluación —como es la apelación a “pares”— pero sin procesos de autoevaluación que guíen la mirada de los pares. Por otra parte, estos pares carecen de un estándar consistente y consensuado sobre el que puedan elaborar juicios públicos. El resultado fue un mecanismo totalmente híbrido sin una conceptualización precisa.

La gestión del MEC, a partir del 2005, se orientó consistentemente a la limitación de la educación universitaria privada, a la que se percibe como una suerte de anomalía.

En 2005 y 2006 se desarrolló un debate con vistas a la sanción de una nueva ley de educación aprobada en diciembre de 2008, la Ley N° 18.437. Esta norma está principalmente referida a la educación preuniversitaria y no introduce cambios en la ley universitaria vigente. Sin embargo, aunque laterales, contiene algunas disposiciones sobre educación superior. Una de las disposiciones transitorias preveía la presentación de un proyecto de ley destinado a la creación de una Agencia de Promoción de la Calidad de la Educación Terciaria Privada —APACET—.

El año siguiente el gobierno remitió al parlamento un proyecto de ley para la creación de una agencia “promoción de la calidad” y la acreditación. Dado que la agenda parlamentaria impidió su tratamiento en 2010, en una nueva administración gubernamental volvió a presentarse con algunas variantes.

En la primera versión se aludía al carácter “arquetípico” de la universidad estatal, una expresión que caracterizaba la orientación y sentido del proyecto, y que fue retirada del mismo en 2010 debido a las críticas que recibiera del sector privado y de los partidos de oposición, tanto como de algunos actores del subsistema público.

En síntesis, podría decirse que el proyecto de creación de la APACET establece un sistema voluntario de acreditación de programas de grado y de posgrado al que podrían acogerse la UDELAR, las universidades privadas y las instituciones “terciarias” públicas.

En caso de no presentarse voluntariamente a la acreditación —a diferencia de la UDELAR que goza de autonomía— los otros dos subsectores, privado y público no autónomo, serían objetos de procesos de seguimiento administrativo realizados por “pares”.

El documento elaborado por el MEC considera al subsistema de gestión privada como un espacio que necesita regulación pública, pero que no puede desenvolver márgenes más amplios de autonomía. Este punto de partida agudiza la ya mencionada segmentación del sistema de educación superior entre un sector autárquico y un sector no autónomo, y explica la llamativa ausencia en todo el texto del proyecto de ley de menciones de fondo a la evaluación

universitaria entendida en sentido pedagógico y político, es decir, como el resultado de procesos de autoevaluación y evaluación externa por pares (Martínez Larrechea, 2000).¹⁰

El resultado final del proceso de posible creación de una agencia de acreditación es incierto. En cualquier caso, es un hecho que el Uruguay será un adoptador muy tardío de algún sistema de aseguramiento de calidad, un tema de la agenda de política de educación superior que le ha llegado desde los contextos regionales y no a partir de la voluntad político-institucional de sus actores. Sin embargo, resulta paradójico constatar que la principal estructura de las políticas públicas de promoción de la calidad de la educación superior sea la recientemente creada Agencia Nacional de Investigación e Innovación —ANII— y no la proyectada APACET, que no incluye en su diseño la promoción de la calidad y que está orientada a juicios sumativos.¹¹

La ANII, actuando por medio de estímulos concretos tales como el Fondo Clemente Estable, el Programa de Becas, el de Fortalecimiento de Posgrados y el Sistema Nacional de Investigadores —que se repasaron en otra sección de este trabajo—, se constituye en una política pública relevante en la construcción de una cultura de la calidad y de la internacionalización académica.

Al decir de Dávila y Martínez Larrechea:

[...] se trata de converger a una cultura internacional de calidad de la docencia y de la investigación y de estimular a todos los actores a su cabal cumplimiento, sin inmunidades o privilegios, sin pre-conceptos y sobre todo, con agudo sentido de las notables tendencias contemporáneas de transformación, que están en curso (Dávila y Martínez Larrechea, 2009, p. 20).

Regionalización e internacionalización

El sistema de educación superior uruguayo ha visto multiplicarse los ámbitos de coordinación regional e internacional. Entre ellos, conviene distinguir aquellos que provienen de acciones formuladas e implementadas por las propias universidades y las que operan en el marco de políticas públicas orientadas a la integración.

En la primera categoría puede mencionarse a la Asociación de Universidades Grupo de Montevideo —AUGM—, un consorcio de universidades públicas de los países del Cono Sur que cooperan a través de núcleos de investigación específicos. Asimismo, puede mencionarse a la UDUAL y a la red CLARA, a título de ejemplo, entre otras redes e instancias asociativas. Es creciente la actividad

10 Los trabajos de Jose Dias Sobrinho, Pedro Lafourcade, Herbert Kells y otros, pueden ponerse como ejemplo de una perspectiva específicamente político-pedagógica. Así, Pedro Lafourcade considera a la auto-evaluación institucional como “una acción que incrementa los niveles de compromiso y los niveles de implicación de los sujetos con la institución, que desarrolle la capacidad de objetivar los problemas de la misma y que estimule los procesos de reflexión y construcción compartidos” (Cf. Martínez Larrechea, 2000).

11 Esta concepción, ineludible si se conoce el campo de la evaluación universitaria, se encuentra totalmente ausente en el documento oficial del proyecto de creación de APACET.

internacional de las universidades operando en redes institucionales o por medio de la labor de grupos de investigación conectados o internacionales.

En la segunda categoría, Uruguay participa de diversos esquemas de integración que, a su turno, poseen estrategias de educación superior, ciencia, tecnología e innovación. El primero de estos esquemas es el MERCOSUR, el cual posee un Sector Educación presidido por la Reunión de Ministros y articulado por un Comité Coordinador Regional, tres Comisiones Regionales Coordinadoras —Básica, Técnica y Superior—, así como un Sistema de Información y Comunicación —SICMERCOSUL— y un Fondo Educativo del MERCOSUR —FEM—. Un mecanismo de acreditación de carreras universitarias de grado ha sido establecido y, sobre esa base, se desarrolla un incipiente programa de movilidad de egresados de carreras acreditadas —MARCA— y un programa regional de movilidad con el apoyo de la Unión Europea. Asimismo, cabe mencionar la participación en UNESCO/IESALC, en la Organización de Estados Iberoamericanos —OEI— o en los programas asociados al Espacio América Latina y el Caribe—Unión Europea —ALCUE—.

El análisis somero de estos ámbitos de potenciación de la regionalización y la internacionalización permite concluir que estas tendencias operan de manera gradual en ausencia de un dispositivo estratégico.

La conformación de espacios comunes de educación superior constituye una estrategia necesaria y puede operar de manera bilateral o multilateral. La convergencia con las culturas político-académicas de países como Argentina, Brasil o México, más internacionalizadas, con sistemas de formación y de evaluación de posgrados ya probados y con instancias de acreditación rigurosas, constituye una oportunidad cuyo aprovechamiento debe ser intensificada para contribuir en el desarrollo de una verdadera estrategia uruguaya de convenios que permitan el reconocimiento de créditos y la superación de los tradicionales —y anacrónicos— esquemas de “reserva de mercado” —la apelación a la “razonable equivalencia” de los planes de estudio como principio de la reválida internacional, lo que rara vez es razonable y difícilmente conduce a aceptar la equivalencia—.

Nuevos mecanismos de incentivo a la investigación y su impacto

En materia de incentivo a la investigación, en los últimos 25 años se han dado en el país creaciones de instituciones, diferentes iniciativas e instrumentos que han generado profundas transformaciones cuyos impactos aún hoy se procesan.

En esta oportunidad se abordan los programas de incentivos a la investigación, entendidos como aquéllos que consisten en el otorgamiento de una retribución a los investigadores categorizados de acuerdo a una evaluación con base en criterios de productividad académica y científica previamente establecidos. En la actualidad en Uruguay funciona un único mecanismo de incentivos a la investigación en el sentido antes mencionado: el Sistema Nacional de Investigadores. A continuación se presenta el ámbito institucional en el que se desarrolla, sus antecedentes, así como también algunas aproximaciones a su impacto.

Agencia Nacional de Investigación e Innovación —ANII—

Como consecuencia de un diagnóstico en materia de Ciencia, Tecnología e Innovación —CTI—, se detectaron doce debilidades históricas de Uruguay en ese campo. Dichas debilidades en CTI eran:

- Relación inversión/PBI de las más bajas de América Latina.
- Infraestructura concentrada en la UDELAR.
- Reducida comunidad académica.
- Cantidad limitada de posgrados nacionales.
- Severas carencias en la formación terciaria no universitaria.
- Severas carencias en la educación secundaria pública.
- Fuerte fragmentación y descoordinación institucional.
- Limitaciones en las capacidades de gestión de CTI.
- Débil articulación pública/privada —redes—.
- Bajo nivel de aplicación de los conocimientos.
- Escasos centros tecnológicos.
- Cultura empresarial poco propensa a la innovación (GMI, 2009, p. 4).

Con base en las debilidades diagnosticadas, el gobierno que asumiera la conducción del país en el año 2005 definió, en esa materia, lo que ha sido considerado como una nueva estrategia. En ese contexto, se han desarrollado tres ejes de acción: a) la creación de una nueva institucionalidad en materia de gestión de CTI; b) el aumento de la inversión pública; y c) la “definición del rumbo estratégico” a través del Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (ANII, 2009, p. 7), mismo que fuera aprobado por decreto del Poder Ejecutivo en febrero de 2010 (MEC, 2010).

La ANII fue creada el 28 de diciembre de 2006 por medio de la Ley N° 18.084 como persona pública no estatal. Entre sus principales objetivos se encuentran el “diseño, organización, y administración de planes, programas e instrumentos orientados al desarrollo científico tecnológico y al despliegue y fortalecimiento de las capacidades de innovación” (ANII, s/f, p. 6).

Algunos de los diferentes instrumentos desarrollados por esa agencia, tienen continuidad con otros anteriores que habían sido desarrollados en diferentes ámbitos institucionales; otros representan una propuesta más amplia y ambiciosa de los que existían; y otros son completamente inéditos. Varios de los instrumentos que funcionan en la ANII representan un estímulo a la investigación. A continuación, en la Tabla 1, se expone una parte de ellos con los montos invertidos en su ejecución durante 2009 —o un año más—, entre los que se encuentra el Sistema Nacional de Investigadores.

Sistema Nacional de Investigadores —SNI—

El SNI, “fue creado por rendición de cuentas en la órbita de la ANII con el objetivo de fortalecer, expandir y consolidar la comunidad científica nacional, acompañado de la tarea de categorizar y evaluar periódicamente a todos los investigadores, estableciendo un sistema de incentivos económicos” (ANII, s/f, p. 11).

Tabla 1
Algunos instrumentos de la ANII de Uruguay

INSTRUMENTO	EJECUCIÓN	REFERENCIA	MONTO (U\$S)
Sistema Nacional de Investigadores	2009	1017 investigadores ya integrados 200 postulantes del exterior	4.000.000
Sistema Nacional de Becas	2009	22 becas de iniciación 320 becas de posgrados	2.500.000
Posgrados Nacionales	2009-2010	15 posgrados nacionales a financiar	1.100.000
Formación terciaria no universitaria	2009-2010	Cofinanciación de 8 nuevos programas en el Interior y 3 en Montevideo	1.800.000
Movilidad y vínculo con la diáspora	2008-2009	28 pasantías en el país (uruguayos residentes exterior); 100 becas de movilidad en exterior	310.000
Portal TIMBÓ	2009	Acceso universal on-line a revistas internacionales y patentes	1.500.000
Servicios Científico-Tecnológicos	2009	9 proyectos en ejecución	2.500.000
Proyectos de Inclusión Social	2009	80 proyectos en evaluación	500.000
Proyectos Sectoriales	2009	Convocatoria Innovagro; Energía; RRNN y Medio Ambiente; y Salud	4.000.000
Proyectos transversales	2008-2009	Fondo Clemente Estable (fundamental) Fondo María Viñas (aplicado)	3.000.000

Fuente: Gabinete Ministerial de la Innovación 2009, p. 5.

Un importante antecedente del SNI es el Programa de Desarrollo de Ciencias Básicas —PEDECIBA— ejecutado por la UDELAR y el Ministerio de Educación y Cultura que comenzó a funcionar en el año 1986 en las áreas de biología, física, informática, matemática y química. Este programa que buscaba recomponer y generar las condiciones y capacidades locales para el desarrollo científico nacional, representa un precedente relevante en tanto exitosa experiencia de desarrollo científico (cf. Chiancone, 1996). Los investigadores docentes del PEDECIBA, si bien honorarios, han sido evaluados, categorizados y su *currículum* estaba disponible en Internet.

Cabe destacar como otro antecedente del SNI, al Fondo Nacional de Investigadores —FNI— creado por la Ley N° 16.736, artículo 388 de 1996, el cual fue concebido como un estímulo en las diferentes áreas del conocimiento a la dedicación a la investigación científica, tecnológica y cultural, y como un premio a los investigadores más destacados de la comunidad científica local. Su administración estaba a cargo de la Dirección Nacional de Ciencia y Tecnología —DINACYT— del Ministerio de Educación y Cultura.

Este instrumento premió a aquellos investigadores evaluados y categorizados en tres niveles según la etapa de su carrera científica y no se exigía rendición de las actividades desarrolladas con los fondos recibidos. El FNI experimentó ciertos atrasos en la disponibilidad de recursos económicos, lo que afectó la planificación de las convocatorias previstas (DINACYT, 2006).

El SNI, creado en la órbita de la ANII por ley N° 18.172, artículo 305 (cf. Poder Legislativo de Uruguay, 2007), lanzó su primera convocatoria en el año 2008 a la que se presentaron 2.154 investigadores activos y 237 asociados —uruguayos residentes fuera del país que no reciben retribuciones—. Del total de postulados, a

comienzos de 2009 se integraron al sistema 1.017 investigadores activos en cuatro niveles: Candidato a Investigador, Nivel I, Nivel II y Nivel III. El total de los fondos invertidos en el pago de los incentivos a los investigadores activos durante el año 2009 fue de USD\$4.000.000 (GMI, 2009, p. 25). En esa primera convocatoria también ingresaron 83 investigadores asociados.

La continuidad de los investigadores en el sistema está supeditada a las evaluaciones periódicas en los diferentes niveles, así como a un plazo máximo de permanencia en cada uno de ellos con la exigencia de integrarse al nivel superior en caso de contar con los méritos requeridos en el mismo.

Hubo una segunda convocatoria del SNI para nuevos ingresos en el año 2009, y una tercera en 2010. Como resultado de la evaluación de las postulaciones a esta última, ingresaron al SNI 239 investigadores, 38 de los cuales son asociados.

La primera re-evaluación de los investigadores activos de los niveles Candidato a Investigador y Nivel I del sistema, tuvo lugar a fines de 2010 con una permanencia de 580 del total de 740 investigadores activos postulados, lo que representa un 78% de permanencias. En esa oportunidad, 39 investigadores asociados también permanecieron en el SNI.

La movilidad hacia niveles superiores fue muy baja y con una mayor concentración de dichos ascensos en el área de ciencias naturales y exactas y algo menor en la de ingeniería y tecnología, y muy bajo o nula en el resto de las áreas.

La implementación del SNI representó, además de un indudable estímulo a la investigación, un gran aporte a la consolidación de la comunidad científica local y a la internalización de pautas de una cultura “internacional” asociada a las formas de evaluación del

trabajo científico y tecnológico, así como a la visibilidad pública de las trayectorias de los investigadores. Esto, se supone, tendrá al mediano y largo plazo un fuerte impacto, muy especialmente en aquellas áreas en las que no existían programas de evaluación y categorización de los investigadores con visibilidad pública de dichos resultados —como fue el caso del PEDECIBA antes mencionado— para los campos de biología, física, informática, matemática, química y, más recientemente, geociencias.

De igual manera, es destacable la creación de la figura de “investigador asociado”, de la que el PEDECIBA cuenta con un antecedente con el mismo nombre. De acuerdo al reglamento vigente sobre el personal de ese programa, los “investigadores asociados” serían científicos residentes o no en Uruguay reconocidos por el Consejo Científico del área respectiva que llevan a cabo diferentes actividades en el PEDECIBA como el dictado de cursos de posgrado, dirección de proyectos de investigación y orientación de tesis, entre otras (PEDECIBA, s/f). En las áreas que no contaron con tan valiosa experiencia, es ésta una estrategia de vinculación con la diáspora —muy interesante— que se suma en esa dirección a otro instrumento de la ANII: la “Vinculación con científicos y tecnológicos uruguayos residentes en el exterior”.

Adicionalmente, cabe subrayar que el SNI “ha logrado abarcar a todo el sistema académico y generar entonces incentivos en forma integrada para todos los investigadores de todas las instituciones” (Paganini, 2009. p. 6). En este sentido, podría reconocerse un impulso al desarrollo de la investigación científico-tecnológica en el sector privado de la educación superior. También una creciente importancia atribuida por los diversos actores al ingreso y permanencia en ese sistema. Incluso las autoridades de alguna universidad privada han diseñado un nuevo fondo para el desarrollo de actividades académicas destinado a aquellos docentes que ingresen al sistema.

Dada la corta vida del SNI, todavía no se disponen de indicadores para evaluar su impacto en la producción de conocimiento —número de publicaciones, proyectos, entre otros—. Sin embargo, parece ser un ejemplo de tendencias activas de transformación que, paradójicamente, no provienen de las estructuras universitarias que carecen de una instancia de planeamiento global y sí del sistema de ciencia, tecnología e innovación que la ha construido.

Discusión: tensiones y transiciones. De la matriz inercial a los nuevos escenarios de innovación e internacionalización

El desafío estratégico del sistema de educación superior en Uruguay parece ser el de superar las limitaciones y condicionantes que le imponen las inercias de la matriz tradicional de su sistema de educación superior. Esa matriz tradicional se compone de diversos factores: un fuerte carácter metropolitano expresado en servicios universitarios concentrados en la región sureña y algo en el litoral oeste, con predominio absoluto de la capital, Montevideo; la hegemonía de una única institución pública que históricamente contuvo en su interior todas las potencialidades del sistema y que muy gradualmente comienza a ocupar el lugar de

una institución principal incluida en el sistema; el carácter marcadamente profesionalista de la educación universitaria; la relativa invisibilización de otros subsistemas de educación superior, merced a una operación conceptual de carácter cultural, como es la tendencia de algunos actores universitarios a realizar una exclusiva atribución del carácter de superior a la educación universitaria pese a la existencia de otras ofertas académicas y modalidades de administración que claramente implican la presencia de educación superior no universitaria.

Además, y como rasgos concurrentes en esta matriz tradicional, se puede subrayar la aún escasa disponibilidad de doctores —especialmente en algunas áreas del conocimiento—, una débil articulación con el sector productivo y el carácter tradicional de la docencia, la muy lenta y módica adopción de entornos virtuales de aprendizaje, grandes déficits de internacionalización y la ausencia de un sistema de aseguramiento de la calidad.

Entre todas estas características —y seguramente como herencia de una específica evolución histórica— probablemente la más decisiva sea la carencia de instancias de planeamiento y de formulación de políticas al nivel del Estado nacional como tal, instancia que pueda reunir en un haz convergente a los diversos actores, procesos y tensiones, y anticipar escenarios de futuro.

La autonomía constitucional y legal de la UDELAR la convierten en un actor central en cualquier dimensión relevante pero, al mismo tiempo, no siempre predispuesto a la coordinación y, menos aun, a la sujeción a una arquitectura institucional colegiada junto a otras universidades e institutos.

No existe una ley de educación superior o de universidades pero, en cambio, sí existe la ley orgánica de la UDELAR en un esquema débilmente conectado, la ley de universidades privadas y una ley general de educación principalmente concentrada en la educación obligatoria que, sin embargo, contiene algunas disposiciones relativas a la educación superior.

El sector universitario privado, de formación reciente, posee un marco normativo específico al igual que las instituciones de educación superior en otros organismos del estado. La matriz burocrática inercial y tradicional, se expresa en la prórroga estructural de las reformas.

La creación de un Instituto Universitario de Educación —IUDE— fuera de la UDELAR, constituyó un progreso manuscrito de la Ley General de Educación N° 18.437 de diciembre de 2008. Las desavenencias entre, por un lado, la matriz normalista —que informó tradicionalmente a la formación de docentes y que se expresa en un cuerpo diferenciado de enseñantes profesionales en gran medida ajenos a la universidad— y, por otro lado, la matriz universitaria, han desacelerado la creación del Instituto. Previsto como un ente autónomo por los acuerdos interpartidarios de mayo de 2010, aun deberá superar la prueba que supone el alcanzar consensos operativos.

El proyecto de creación de una agencia de acreditación, tanto en su versión de 2009 como de 2010, no ha concitado la adhesión de actores relevantes, en gran medida por su orientación al control gubernamental burocrático —aunque con apariencia de “aseguramiento de la calidad”—.

Finalmente, la formación de nivel superior —no regida por entes autónomos, sino dependiente de otros servicios docentes del Estado— está en estado de suspenso debido a la falta de definiciones en torno a la educación terciaria militar y policial.

Estos problemas de gobernanza y de adecuada institucionalidad rectora del sistema —que pudiera operar a través de alguna, hoy inexistente, instancia global de planeamiento y decisión— constituyen el principal obstáculo que enfrenta la educación superior uruguaya para su desarrollo.

Así, se ha ido consolidando un paradigma conservador en educación superior cuyo carácter fijista atribuye a los nuevos contextos y desafíos una carga ideológica negativa, a la que debe rechazarse en nombre de viejas banderas y principios. Sin embargo, mientras la matriz tradicional contribuye a la neutralización de los cambios, el proceso de los últimos veinticinco años es rico en modificaciones fundamentales que operaron y operan tanto a nivel público como privado, algunas de las cuales se han relevado en este trabajo.

Así pues, y a vía de ejemplo, la recientemente establecida Agencia Nacional de Investigación e Innovación —ANII— representa una creación institucional novedosa con vocación para operar en un esquema estratégico diferente. Dependiente del Gabinete Ministerial para la Innovación, la ANII constituye una instancia nacional de formulación de políticas públicas que, hasta el momento, ha resistido bastante bien las perspectivas sectoriales, sean éstas institucionales, disciplinares o de otro tipo.

De igual modo, representa un tipo de agencia volcada al desarrollo de la vinculación productiva y social, tanto como a la investigación y la innovación, a la formación de recursos humanos y a la acumulación en torno a una perspectiva estratégica sobre el desarrollo nacional integrado a la región.

El futuro de la educación superior uruguaya depende, en gran medida, de que los procesos de transformación más o menos imperceptibles pero reales del último cuarto de siglo, puedan canalizarse en torno a un nuevo diseño institucional y a una nueva generación de políticas públicas que coloque en el centro de la escena la relación con el conocimiento, sus usos apropiados y críticos, su distribución social, su crítica y su reconstrucción.

Asimismo y para concluir, puede afirmarse que la educación superior de Uruguay pasa también por el éxito de los procesos de regionalización e internacionalización, el cual debe traducirse en espacios comunes e integrados de educación superior que le permitan converger con Argentina, Brasil y México en procesos de cooperación e internacionalización solidarios, así como la puesta en común de lo que podríamos llamar sus plataformas institucionales de investigación e innovación.

Bibliografía

- ANII (2008) "Informe de seguimiento de actividades. Año 2008" Recuperado mayo 2011, <http://www.anii.org.uy/web/static/pdf/ISA2008.pdf>.
- (2009) "Uruguay apuesta a la Innovación. Dos años de acciones". Recuperado mayo 2011, <http://www.anii.org.uy/Publicacion/PublicacionFLIP/DosAniosdeAccion.html>.
- (s/f) "Desarrollo productivo. Investigación. Innovación". Recuperado mayo 2011, <http://www.anii.org.uy/imagenes/brochure.pdf>.
- BARBATO, CELIA *et al.*, *Universidad. El debate tras la fachada*, Montevideo, 1994, Ed. Fin de Siglo.
- CHIANCONE, ADRIANA, *La definición de políticas públicas en una situación de transición política: el caso del PEDECIBA en Uruguay*, Buenos Aires, 1996, FLACSO-DAAD.
- CHIANCONE, ADRIANA y MARTÍNEZ LARRECHEA, ENRIQUE, "El tránsito de la universidad al sistema de educación superior en Uruguay: aportes al estudio comparado de las políticas públicas de acreditación de instituciones" en *Educación Superior y Sociedad*. Vol. 8, N°1, 1996, Caracas, Venezuela, CRESALC /UNESCO, pp.23-40.
- DÁVILA, MABEL y MARTÍNEZ LARRECHEA, ENRIQUE, "Evaluación y Acreditación en Argentina y Uruguay: los sistemas de educación superior y nuevas orientaciones de política en perspectiva comparada" Ponencia presentada en el Tercer Congreso Nacional y Segundo Encuentro Internacional de Estudios Comparados en Educación-SAECE, 2009. Recuperado enero 2009, http://www.saece.org.ar/congreso3_autor.php
- DICYT (2006) "Fondo Nacional de Investigadores". Recuperado mayo 2011, <http://csic1.csic.edu.uy/archivos/investigadores/Fondo%20Nacional%20de%20Investigadores%201999+2004%20Informe%20Dicyt.pdf>.
- GMI (2009) "Bases y principales lineamientos del PENCTI". Presentación en el FIA 2009. Recuperado mayo 2011, http://www.fia.com.uy/materiales/ponencias/15-presentacion_de_bases_del_plan_etragico_nacional_de_ciencia_tecnologia_e_innovacion-enrique_rubio.pdf (última consulta 21 de mayo de 2011).
- LANDONI COUTURE, PABLO y MARTÍNEZ LARRECHEA, ENRIQUE, "La institucionalidad de la acreditación" Seminario Caminos de la Educación Superior. Consejo de Rectores de Universidades - Instituto para la Educación Superior en América Latina y el Caribe, 2006. Recuperado mayo 2011, www.iesalc.org.ve
- LEGISLATIVO DE URUGUAY (2007) "Ley N° 18.172", Recuperado mayo 2011, <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/TextoLey.asp?Ley=18172&Anchor=>
- MAGGIOLO, OSCAR, *Plan de reestructuración de la Universidad (1968-1972)* Montevideo, Uruguay, 1986, Universidad de la República. División Publicaciones y ediciones. Documentos de Trabajo N° 2.
- MARTÍNEZ LARRECHEA, ENRIQUE, *Las Políticas Públicas de Evaluación y Acreditación Institucional en Educación Superior: una comparación de Argentina y Venezuela*, Tesis de Maestría presentada a FLACSO Argentina, 27 de abril de 2000. Mimeo, Buenos Aires, Argentina.
- , *La educación superior de Uruguay en transición. Inercias y horizontes de cambio*, Montevideo, Uruguay, 2003, Fundación de Cultura Universitaria.
- MARTÍNEZ LARRECHEA, ENRIQUE y CHIANCONE, ADRIANA "La Educación Superior en Iberoamérica. Informe nacional de Uruguay". 2006 CINDA: Mimeo.
- PAGANINI, OMAR, (2009) El rol de las universidades en el desarrollo científico-tecnológico en la década 1998 – 2007. Informe nacional Uruguay. Recuperado mayo 2011, http://www.cinda.cl/download/informes_nacionales/uruguay10.pdf
- PEDECIBA (s/f) "Reglamento vigente. Categorías del personal del PEDECIBA". Recuperado mayo 2011, <http://www.pedeciba.edu.uy/docspd/reglinv.htm>
- RIBEIRO, DARCY, *Las Américas y la civilización. Tomo 3: Los pueblos trasplantados. Civilización y desarrollo*. Buenos Aires, Argentina, 1969, Centro Editor de América Latina.
- UDELAR (2010) "Información sobre la Reforma Universitaria". Disponible en Informativo del Rectorado No. 104. Recuperado mayo 2011, http://www.universidad.edu.uy/renderPage/index/pageld/499#heading_1580