



Education Policy Analysis  
Archives/Archivos Analíticos de Políticas  
Educativas  
ISSN: 1068-2341  
EPAA@asu.edu  
Arizona State University  
Estados Unidos

Landoni-Couture, Pablo  
Marchas y Contramarchas en los Procesos de Diversificación Institucional: La  
Experiencia Universitaria Uruguaya en Clave Comparada  
Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas, vol. 25,  
2017, pp. 1-23  
Arizona State University  
Arizona, Estados Unidos

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=275050047111>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

Número Especial  
Reformas a la Educación Superior:  
América Latina en Contexto Internacional Comparado

archivos analíticos de  
políticas educativas

Revista académica evaluada por pares, independiente,  
de acceso abierto y multilingüe



Universidad de San Andrés y Arizona State University

---

Volumen 25 Número 69

3 de julio 2017

ISSN 1068-2341

---

**Marchas y Contramarchas en los Procesos de Diversificación  
Institucional: La Experiencia Universitaria Uruguaya en  
Clave Comparada**

*Pablo Landoni-Couture*  
Universidad Católica del Uruguay  
Uruguay

**Citación:** 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.

**Resumen:** El texto analiza cuatro iniciativas de reformas de la educación superior en Uruguay procesadas entre los años 2008 y 2014. Dos de ellas, apuntaron a reformar el marco regulatorio de la educación superior, por un lado, intentando crear una Agencia de acreditación, y por otro modificando el esquema ordenador de la educación superior privada. Las otras dos tuvieron como objeto la creación de nuevas universidades estatales. En el mismo se estudian las dinámicas de contexto que influyeron sobre los procesos de formulación y de toma de decisiones de las iniciativas, e intenta explicar las razones por las que algunos de los proyectos tuvieron éxito y otros no. Se

analiza la influencia del contexto internacional en la elaboración de las propuestas de reforma y su discusión, tanto técnica como política.

**Palabras claves:** Reforma de la educación superior; Diversificación institucional; Isomorfismo

### **Comings and goings in the process of institutional diversification: The experience of Uruguayan universities in a comparative perspective**

**Abstract:** The paper analyzes four higher education reform initiatives in Uruguay discussed between 2008 and 2014. Two of them, aimed at reforming the regulatory framework of higher education; the first one, proposed the creation of an accreditation agency, and the other modifying the rules under which private higher education operates. The other two had as their objective the establishment of new state universities. This study analyzes the contextual dynamics that influenced the formulation and decision-making of the initiatives, and attempts to explain the reasons why some proposals were successful and others not. The influence of international tendencies over these initiatives is analyzed regarding the technical and political dimensions in the design of the reform proposals and their discussion.

**Keywords:** Higher education reform; Institutional diversification; Isomorphism

### **Marchas e contramarchas nos processos de diversificação institucional: A experiência universitária uruguaia comparada**

**Resumo:** O texto analisa quatro iniciativas para a reforma da educação superior no Uruguai processadas entre 2008 e 2014. Duas delas apontaram a necessidade de reformar o marco regulatório da educação superior, por um lado, tentando criar uma agência de acreditação, e por outro lado, modificar o esquema ordenador da educação particular superior. As outras duas tiveram como objeto a criação de novas universidades estatais. Nesse texto, foram estudadas as dinâmicas de contexto que influenciaram os processos de formulação e iniciativas nas decisões, tentando explicar as razões pelas quais alguns dos projetos tiveram sucesso e outros não. Analisa a influência do contexto internacional na elaboração das propostas de reforma e sua discussão, tanto técnica como política.

**Palavras-chave:** Reforma da educação superior, diversificação institucional, isomorfismo

## **Iniciativas Recientes de Reforma en la Educación Superior Uruguaya**

### **Tema de Investigación e Hipótesis**

Entre los años 2008 y 2014, se discutieron en el Uruguay cuatro iniciativas de reforma en el campo de la educación superior. Este dinamismo reformista plantea un escenario novedoso en el debate público de la cuestión universitaria, en un país en el que, hasta el año 1985, la provisión de estudios universitarios se limitó a la oferta de una única Universidad.

Dos de las iniciativas apuntaron a modificar el marco regulatorio de la educación superior, una para crear una agencia de promoción y aseguramiento de la calidad, y otra para modificar el sistema de reconocimiento y control del subsistema terciario privado. Las otras dos apuntaron a la creación de nuevas universidades estatales (Bentancur & Clavijo, 2016). De las cuatro solo dos fueron aprobadas como consecuencias de bloqueos y dinámicas entre los actores que serán objeto de análisis en el presente texto.

Debe señalarse que las iniciativas no fueron el resultado de un plan de reforma global ni de un diseño de conjunto, y su elaboración se procesó en ámbitos diferentes, involucrando a distintos actores, antes de su presentación a la discusión parlamentaria. Corresponde indicar que tres de las iniciativas fueron objeto de disposiciones expresas en la Ley General de Educación de 2008, aunque

en los tres casos, el proceso de formulación de los proyectos derivó en consagraciones institucionales diferentes a las previstas en el texto legal. En este sentido, resulta crítico estudiar cómo percibieron y decidieron actuar los diversos actores involucrados en las iniciativas de cambio, qué resistencia y adhesiones recibieron las mismas, y si las proyectos implicaron reconfiguraciones en las relaciones de poder en el sistema de educación superior que llevaran a resultados diferentes a los programados inicialmente (Musselin & Texeira, 2014).

En la elaboración de las propuestas de reforma y su discusión, tanto técnica como política, tuvo una importante influencia el contexto internacional. En particular, las propuestas relativas a cambios en los regímenes regulatorios tuvieron como marco la tendencia global a la implantación de sistemas de aseguramiento de la calidad mediante la consagración de agencias especializadas (Lemaitre & Zenteno, 2012). Asimismo, la experiencia comparada y en especial la Argentina, fue tenida en cuenta, en los debates a propósito de la creación por ley de nuevas universidades estatales. El proceso de expansión de la oferta pública en Argentina a partir del año 2007 se alimentó en una justificación democratizadora favorecedora de la inclusión de nuevos sectores sociales a la educación superior, especialmente en clave de equidad territorial (Marquina & Chiroleu, 2015), argumento que fue ampliamente utilizado en el debate uruguayo, y fue uno de los factores que facilitaron la aprobación de la Universidad Tecnológica como segunda universidad estatal en el país.

Las iniciativas a estudio, ¿evidencian que Uruguay asiste a un proceso de diversificación institucional? Entender las dinámicas y condiciones de contexto en las que se produce la creación de nuevas entidades universitarias resulta fundamental para explicar las razones por la que los sistemas de educación superior se diversifican (van Vught, 2008) El trabajo analiza las principales ideas y argumentos sostenidos en los debates de las cuatro iniciativas a estudio, las dinámicas de contexto que influyeron sobre los procesos de formulación y de toma de decisiones, e intenta explicar las razones por las que algunos de los proyectos tuvieron éxito y otros no. La hipótesis que explora es si, el medio ambiente en el que actúan las instituciones universitarias, incluyendo su dinámicas de crecimiento, su contexto regulatorio y las inercias institucionales, generan condiciones favorables o no para el desarrollo de procesos de diversificación del sistema de educación superior, y examina si el gobierno al formular las iniciativas de reforma tuvo en cuenta dichas condiciones y si las supo utilizar a su favor para encaminar sus propuestas.

Desde el punto de vista metodológico, se adopta la perspectiva de análisis de contenidos (López Noguero, 2002), partiendo del estudio de los textos normativos de cada una de las iniciativas, complementándolo con el examen de los debates públicos y académicos que las mismas generaron, así como de los contextos de reformas de la educación superior a nivel internacional (Altbach & Peterson, 2007), regional (Brunner & Villalobos, 2014), y de Uruguay (Landoni-Couture, 2017) que proporcionaron argumentos y aprendizajes tanto para la formulación como para la implementación de las reformas.

## **Descripción Sintética de las Propuestas de Reforma y su Contexto**

El sistema universitario uruguayo consta de dos universidades en el sector público, la tradicional Universidad de la República (UDELAR) y la recientemente creada Universidad Tecnológica (UTEC), así como cuatro universidades y diez institutos universitarios en el sector privado. La Universidad de la República fue, hasta el año 1985, la única universidad en el país, y sigue siendo la principal institución en el sistema al concentrar la inmensa mayoría de los estudiantes, docentes, oferta educativa e investigación del país (Rama, 2016). El sector privado tuvo un desarrollo tardío comparado con el resto de la región, aprobándose su regulación en el año 1995, con una finalidad orientada a evitar la proliferación de instituciones, y consagrando una importante influencia de la Universidad de la República sobre los procesos de aprobación tanto de nuevas instituciones como de sus programas académicos (Landoni-Couture & Romero, 2006).

El país carece de mecanismos nacionales de aseguramiento de la calidad para el conjunto del sistema universitario, aunque se ha avanzado en los procesos de acreditación de carreras universitarias en el marco del MERCOSUR. Desde el año 2002, Uruguay participa de dichos procesos que comenzaron por una fase experimental denominada MEXA, y a partir del Memorándum de Entendimiento firmado en el año 2007, se continúan con el Mecanismo ARCUSUR del que participan todos los países de Sudamérica salvo Perú (Lagoria, 2013). Para poder participar de estos espacios, Uruguay creó en el año 2008 y por decreto, una institucionalidad provisoria instalando una Comisión ad hoc de Acreditación. En la misma norma se señalaba que dicha institucionalidad iba a funcionar hasta que por ley se creara una Agencia especializada (Landoni-Couture, 2010).

Con el cometido de elaborar el proyecto de ley que creara una institucionalidad que fuera responsable tanto de los procesos de aseguramiento de la calidad en el contexto regional del MERCOSUR del que Uruguay venía participando, como también de los procesos de reconocimiento y seguimiento del sector privado de la educación superior, el Ministerio de Educación y Cultura convocó a un grupo de trabajo con especialistas y representantes institucionales en el año 2006. En ese mismo año, se contó con el aporte de una consultoría internacional que realizaron dos expertos, uno argentino y otro chileno, fruto de la cooperación de la Red Iberoamericana para la Acreditación de la Educación Superior (RIACES), que diagnosticaron a la educación superior uruguaya en términos comparados y propusieron orientaciones para la instalación de mecanismos de aseguramiento de la calidad en el país (Landinelli, 2010). En la fase final de redacción del proyecto, se cambió la integración del grupo de trabajo con delegados designados por la Universidad de la República, el Consejo de Rectores de las universidades privadas y el Ministerio de Educación.

Las discusiones principales que se sostuvieron en los grupos de trabajo fueron sobre cuál deberían ser la naturaleza jurídica y la integración del órgano directivo de la Agencia; los requisitos a exigir a las instituciones y carreras del sector privado para su reconocimiento y el rol que le debía corresponder a la Universidad de la República en dichos procesos; y las modalidades y efectos de las resoluciones de acreditación (Landoni-Couture, 2010).

Finalmente, el proyecto de ley para crear una Agencia de Promoción y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Terciaria (APACET) fue presentado al Parlamento por el Poder Ejecutivo en setiembre del 2009 sin recibir aprobación legislativa. A pesar del fuerte impulso por incorporar a Uruguay a las dinámicas internacionales de la acreditación (Landinelli, 2010), la iniciativa de reforma no fue exitosa. Intentó cambiar la matriz dual diferenciada público – privada de la educación superior uruguaya, y al mismo tiempo mantener una esfera de influencia de la Universidad de la República sobre el conjunto del sistema que hizo que las resistencias superaran a los impulsos reformistas (Rama, 2016).

Como consecuencia de las dificultades enfrentadas por el proyecto de creación de la APACET, el Ministerio de Educación y Cultura decidió desistir del conjunto de la iniciativa, y procesar exclusivamente, una modificación de la regulación del sector privado, derogando la normativa aprobada en el año 1995, y dictando un nuevo decreto en el año 2014 (Dávila et al., 2014).

La apertura del sector privado de la educación superior uruguaya fue un largo proceso al que, en su momento, se opuso la Universidad de la República y algunos sectores políticos (Romero & Landoni-Couture, 2001). Con el advenimiento del Frente Amplio al gobierno en el año 2005, se advirtió que se iba a procesar un cambio en la regulación del sector privado dado que en su programa de gobierno se señalaba una preocupación por la multiplicación de universidades privadas, y normas insuficientes que impedían un control adecuado de las mismas, proponiendo una reformulación de su sistema de habilitación y seguimiento (Landinelli, 2010).

En la Ley General de Educación del año 2008, se estableció una disposición transitoria obligando al Poder Ejecutivo a enviar un proyecto de ley para la autorización, el reconocimiento y seguimiento de las instituciones privadas, pero finalmente, el Ministerio de Educación y Cultura, adoptó un camino con menores dificultades que el parlamentario, y decidió modificar el decreto aprobado en el año 1995. El texto del proyecto de reforma se diseñó en el ámbito del Consejo Consultivo de la Enseñanza Terciaria Privada (CCETP) órgano asesor del Ministerio de Educación y Cultura en los procesos de autorización y reconocimiento de instituciones y carreras privadas, y luego procedió a validarla en una negociación con el Consejo de Rectores de Universidades Privadas.

La nueva regulación del sector privado fue aprobada con la conformidad de los actores involucrados. Por un lado, se introducen una serie de ajustes luego de 20 años de funcionamiento del régimen anterior, consagrando algunos requisitos más estrictos para la aprobación de nuevas instituciones y cierto tipo de ofertas académicas, y por otro define con mayor precisión los plazos de aprobación de nuevas carreras y flexibiliza las exigencias burocráticas a las instituciones existentes. De todos modos, la nueva norma no altera la lógica general de un sistema basado en contralores formales (Landoni-Couture, 2014).

La carencia de una ley que regule el conjunto de la educación superior uruguaya fue un desafío que se les planteó a los promotores de la creación de nuevas instituciones universitarias estatales en el país. La Ley General de Educación del año 2008, consagró la propuesta de creación de dos nuevas entidades en el nivel terciario, el Instituto Universitario de Educación y los Institutos de Educación Terciaria, y estableció comisiones de implantación para la definición de su estructura, funcionamiento y cometidos específicos. Es de destacar que la Ley General de Educación no pudo institucionalizar estas entidades como Entes Autónomos dado que fue aprobada exclusivamente por el partido de gobierno y no contaron dichos artículos con las mayorías parlamentarias para efectivamente crearlos (Martins & Rotondo, 2010).

La Universidad Tecnológica (UTE) fue creada por ley en diciembre del 2012, dando fin a la exclusividad de la Universidad de la República como proveedor de carreras universitarias en el ámbito estatal. La ley la crea como un Ente Autónomo, establece que su sede central será en el interior del país (fuera de Montevideo capital del Uruguay), que su estructura se organizará en Institutos Tecnológicos Regionales (ITR) y su régimen de conducción será cogobernado con representantes de docentes y estudiantes, pero también con la presencia de actores sociales como representantes de organizaciones de empresarios y trabajadores, aunque por un período inicial de cuatro años sus autoridades han sido designadas por el Poder Ejecutivo con venia del Senado de la República.<sup>1</sup>

Para quebrar la herencia institucional (“path dependance”) de la Universidad de la República como única universidad estatal coadyuvaron factores históricos, políticos y de circunstancia. Por un lado, el debate sobre la posible existencia de otras instituciones estatales en el ámbito universitario comenzó a darse en el país en la década del ’90, existiendo una corriente dentro de la propia Universidad de la República a favor de dichas iniciativas (Wschebor, 1994). Por otro, la estrategia adoptada para la formulación del proyecto favoreció su aprobación. Si bien la Ley General de Educación previó una Comisión de Implantación con integración de los actores educativos que produjo un informe, la redacción del proyecto final fue objeto de negociación entre los partidos políticos. Esto permitió asociar la iniciativa con demandas sociales y políticas por una mayor democratización de la oferta universitaria en clave territorial, promoviendo la creación de una universidad en el “interior”, esto es, fuera de Montevideo, capital del país (Contera & Gutiérrez,

---

<sup>1</sup> Ley N° 19.043 de creación de la Universidad Tecnológica del 28 de diciembre de 2012.

2014). En el parlamento, el proyecto fue modificado de forma tal que logró los acuerdos del partido de gobierno y el principal partido de oposición, y se consagró en ley en el año 2012.

La iniciativa por crear un Instituto Universitario o Universidad de Educación, programada en la Ley General de Educación no fue finalmente aprobada por el parlamento. Si bien siguió un proceso de formulación parecido al de la UTEC, se dieron una serie de circunstancias que llevaron a que la iniciativa no recibiera sanción legislativa.

La propuesta de crear la Universidad de Educación implicaba la transformación de una institucionalidad existente en una universidad. La formación de docentes en Uruguay ha estado históricamente vinculada al Ente responsable de impartir la enseñanza primaria, secundaria y técnica en el país, siguiendo la tradición francesa, y no en las universidades (Rama G., 1999). La formación de docentes de educación primaria se inició en Uruguay en el año 1882 y la de los docentes de educación secundaria en el año 1949<sup>2</sup>. Esta larga tradición, diferente a la de la Universidad de la República, puso en discusión la idea de universidad imperante en el país. Y si bien dicha universidad no se opuso institucionalmente, varios voceros universitarios plantearon que debían definirse exigencias para que la nueva institución tuviera nivel universitario. Por otra parte, el itinerario de formulación del proyecto, luego del informe de la Comisión de Implantación, incluyó la conformación de una Comisión con delegados de los partidos políticos, donde no se lograron los acuerdos, y se remitieron al parlamento dos proyectos de ley diferentes. En el Parlamento, el partido de gobierno realizó algunos cambios que le permitieron recoger algunos nuevos apoyos pero no la mayoría parlamentaria necesaria para su aprobación (Bentancur & Clavijo, 2016).

## Perspectivas Teóricas sobre los Procesos de Diversificación

En la medida que los sistemas de educación superior evolucionan en tamaño y complejidad, se han ido desarrollando perspectivas teóricas y modelos explicativos sobre los procesos por cuáles emergen nuevas entidades en los mismos (van Vught, 2008). En algunos casos, directamente se crean nuevas instituciones sean en el ámbito estatal como en el privado. En otros casos, se producen divisiones o fraccionamiento de unidades existentes, creando nuevas instituciones que mantienen un mayor o menor vínculo con la anterior.

La tendencia global hacia la diversificación institucional se expresa con especial intensidad en América Latina en las últimas décadas (Landinelli, 2015). Las nuevas instituciones que operan en los sistemas universitarios, muchas veces evidencian misiones, estructuras y características muy diferentes a los modelos tradicionales de universidad (Brunner & Villalobos, 2014).

La literatura discute sobre las dinámicas que impulsan los procesos de diversificación y los factores que los limitan. Como impulsos dinamizadores se han señalado las tendencias demográficas de incremento del número de jóvenes que ingresan a los sistemas universitarios, evolucionando los sistemas de una educación de élite a una de masas, y en la actualidad tendiendo a la universalización en el acceso (Trow, 2010). En respuesta a la fuerte demanda, tienden a surgir nuevas instituciones que dan respuestas a las exigencias de estos nuevos estudiantes, la mayoría de perfiles socio-educativos diferentes a generaciones anteriores (Birnbaum, 1983). Las dinámicas reseñadas tienen impacto tanto en los sistemas universitarios como en las instituciones que operan en ellos. La existencia de nuevas poblaciones estudiantiles, exigencias diversas de los mercados laborales así como la creciente especialización de las disciplinas científicas, constituyen fuerzas motoras de los procesos de diferenciación (Clark, 1983).

<sup>2</sup> En el año 1882 da inicio el Instituto Normal de Señoritas y en 1891 el de Varones, unificados en el año 1935 con la denominación de "Institutos Normales María Stagnero de Munar y Joaquín R. Sánchez". En el año 1949 se crea por ley el Instituto de Profesores de Enseñanza Secundaria.

La perspectiva neoinstitucionalista destaca la importancia del contexto medio ambiental como factor favorecedor o restrictivo en las dinámicas de diversificación (Rowan, 2006). El concepto de isomorfismo es utilizado para explicar cómo las condiciones ambientales de los sistemas llevan a las organizaciones que operan en el mismo a asemejarse entre ellas. Se distinguen tres tipos de isomorfismo: coercitivo, normativo y mimético (Powell & Di Maggio, 1999). El isomorfismo coercitivo se impone desde el exterior de la organización, normalmente por la acción del Estado vía marcos regulatorios de los sistemas. La variante normativa de isomorfismo, es una condición ambiental que se impone por medio de factores culturales, muchas veces por influencia de las profesiones. Los profesionales adquieren por procesos de socialización normas y valores de la cultura académica dominante y operan como una fuerza que limita la diversificación. El isomorfismo mimético es una respuesta de las propias organizaciones en búsqueda de legitimidad por la emulación de entidades más prestigiosas y reconocidas.

Las instituciones de educación superior interaccionan con el ambiente en que actúan. Reciben insumos desde el entorno, como estudiantes que ingresan y reclutan académicos, y generan “productos” en la forma de graduados, investigación y otros muy variados resultados de la actividad universitaria. Para asegurar su sustentabilidad, las instituciones universitarias se ven obligadas a obtener un flujo continuo y suficiente de recursos, para los que, en muchos casos deben adoptar estrategias competitivas. En este sentido, las instituciones universitarias se ven influidas pero al mismo tiempo también influyen sobre el medio ambiente en el que actúan (Krücken & Meier, 2006).

En los procesos de interacción entre las instituciones universitarias y su entorno, son dos las condiciones que más afectan los procesos de diversificación. En primer lugar, a mayores las condiciones de uniformidad del entorno, menores son las posibilidades de desarrollo diversificado de los sistemas universitarios (van Vught, 2008). El nivel de uniformidad del medio ambiente está dado, fundamentalmente, por la regulación normativa del sistema, en particular si la misma es centralizada y homogénea para todas las instituciones que operan en el sistema de educación superior (Rowan, 2006). La legislación influye dando un marco de actuación y orientación a las organizaciones que operan en los sistemas y es el principal instrumento utilizado para el diseño y puesta en prácticas de las políticas públicas (Bernaconi, 2011).

Es esperable que en sistemas universitarios con un marco legislativo homogéneo y agencias gubernamentales responsables del diseño de las políticas públicas así como del aseguramiento de la calidad y el desempeño de las instituciones, las condiciones ambientales favorezcan la uniformidad y se produzcan restricciones a la diversificación. En algunos casos por la acción directa de las entidades estatales en manifestaciones de isomorfismo coercitivo, pero en muchos otros la estrategia isomórfica es adoptaba por las propias instituciones como parte del proceso de ajuste a las demandas que vienen del exterior, inhibiendo su crecimiento diferenciado, adoptando comportamientos miméticos que favorecen la homogeneidad (van Vught, 1996).

Sin embargo, puede darse que las dinámicas políticas, sociales y económicas que impulsan el crecimiento de la educación superior sean tan manifiestas que superen los marcos regulatorios y generen condiciones ambientales favorables a la diversificación como forma de dar respuesta a las nuevas demandas de acceso a la educación superior. El amplio desarrollo de la educación superior privada a nivel internacional, ha tomado por sorpresa a los Estados, los que han demorado en ajustar sus legislaciones, dando origen a nuevas formas organizativas en el ámbito universitario, impulsando procesos de profunda diversificación institucional (Levy, 2006). El desarrollo del sector privado también manifiesta procesos de diferenciación dentro del mismo, con realidades muy diferentes en términos de misiones, tamaños y naturaleza (Texeira & Landoni-Couture, 2017). De igual forma, estos procesos se manifiestan en la esfera pública, como sucede en varios países de América Latina, y muy significativamente en la Argentina, donde la expansión institucional es dinámica en la esfera estatal (Pérez Rasetti, 2014).

Una segunda condición que influye sobre los procesos de diversificación es que a mayor predominio de los valores y la cultura académica en un sistema universitario, menores son las condiciones favorables para la diversificación institucional (van Vught, 2008). Debe tenerse presente que los procesos de institucionalización son eminentemente políticos, en la medida que implican dinámicas de asignación y distribución de poder entre las organizaciones, con efectos diversos, en algunos caso limitando la creación y el desarrollo de organizaciones, en otros casos creando un ambiente favorable para su surgimiento (Bidwell, 2006). La influencia de la cultura académica en los sistemas universitarios se procesa de diversas maneras, muchas veces impulsando casos de isomorfismo normativo (Powell & Di Maggio, 1999). Se manifiestan en aspectos cognitivos donde, en los sistemas universitarios, existen conceptualizaciones que se dan por asumidas, como por ejemplo cuál es la idea de universidad, suponiendo que todos los actores comparten una concepción común de dicha idea. Esta cultura se refuerza por aspectos históricos propios de la larga tradición de las universidades en la cultura occidental, así como por aspectos discursivos mediante el uso de símbolos y lenguajes que construyen significado relevante en los procesos de institucionalización (Tierney, 2008).

El peso de los académicos y sus valores culturales en los órganos de regulación y aseguramiento de la calidad es objeto de debate, en particular, por su tendencia a impulsar modelos conceptuales y criterios rígidos de evaluación que llevan a la homogeneidad y limitan formas innovadoras de producir y difundir el conocimiento (Schwarz & Westerheijden, 2004).

### **Diseño y Formulación de las Propuestas de Reforma: Una Mirada desde la Literatura**

Considerando las cuatro iniciativas de reforma discutidas entre los años 2008 y 2014 en el Uruguay como un conjunto corresponde preguntarse, desde una perspectiva de análisis de políticas públicas, cuáles fueron las ideas y concepciones que las orientaron, cómo se diseñaron las propuestas y qué estrategias se adoptaron para su aprobación e implementación (Musselin & Texeira, 2014).

Los argumentos utilizados para impulsar las reformas dan cuenta de los elementos políticos y sociales que hacen a la cultura de un país y sus precedentes históricos. La literatura señala cómo las ideas influyen en los procesos de *policy-making* (Campbell & Pedersen, 2011).

En el transcurso de la formulación de las iniciativas de reforma se han utilizado conceptualizaciones que están en sintonía con las principales tendencias de la educación superior internacional. Por un lado, el fenómeno de la masificación de la educación superior y su impacto sobre el desarrollo de los sistemas universitarios, en particular en términos de diversificación, así como las consecuencias que este proceso tiene sobre la “idea” de universidad (Brunner, 2012). Una segunda idea fuerza presente en la discusión de la creación de nuevas universidades estatales ha sido la democratizar el acceso a la educación, en particular en clave territorial. Esta idea impulsó y logró los consensos necesarios para la aprobación de la Universidad Tecnológica. La experiencia argentina de las últimas décadas, donde se han dado fenómenos tanto de creación de nuevas universidades como de despliegue territorial de las existentes dio un antecedente comparado favorecedor a la iniciativa (Pérez Rasetti, 2014) Una tercera idea en debate en las discusiones corresponde a las relaciones público – privadas en la educación superior uruguaya, el espacio que ocupa el sector privado en la oferta universitaria y cómo debe ser regulado (Landoni Couture, 2013). Uruguay no escapa al debate internacional sobre el amplio crecimiento de la educación superior privada, sus aportes diferenciales y sus desafíos a los sistemas universitarios (Kinser et al., 2010).

El caso uruguayo aporta experiencias de interés, también, en el estudio de los procesos de reforma en su evolución en el tiempo en perspectiva longitudinal, debido a las varias reorientaciones,

redefiniciones y ajustes que sufrieron las iniciativas en sus procesos de formulación y aprobación (Musselin & Texeira, 2014).

Los contextos políticos, sociales y culturales influyen sobre los procesos de reforma. En el caso uruguayo, el advenimiento al gobierno del Frente Amplio y sus coincidencias con los sectores que tradicionalmente han conducido a la Universidad de la República dio un contexto para la generación de acuerdos que facilitaran las iniciativas de reforma (Bentancur & Clavijo, 2016). La Universidad de la República ocupa un rol dominante en la educación superior uruguaya, como consecuencia de haber sido hasta el año 1985 la única institución del sistema, y todavía hoy representa cerca del 80% de la matrícula estudiantil (Landoni-Couture, 2008). Sin embargo, las reformas concretas, implican redistribuciones de poder y de recursos entre los actores, y a pesar de coincidencias políticas e incluso ideológicas entre los gobiernos de la última década y las autoridades de la Universidad de la República, no siempre se lograron los acuerdos entre los actores para la aprobación de las reformas.

Las autoridades gubernamentales encararon estos procesos con una limitada capacidad técnica para el diseño de las propuestas, careciendo de una “techné de gobierno” (Brunner & Villalobos, 2014). Por otra parte, no hubo una estrategia de conjunto para las propuestas de reforma, recibiendo cada una un tratamiento diferente para la negociación con los diferentes actores involucrados. Como resultado, las iniciativas tuvieron suficiente flexibilidad como para reorientarse en función de intereses de los actores, pero carecieron de un marco orientador global que las encaminara, lo que llevó a que dos de las propuestas, finalmente no fueran aprobadas.

## Dinámicas que Impactan sobre los Procesos de Diversificación

### La Variable Demográfica y el Argumento Democratizador

El paradigma dominante en la educación superior latinoamericana que sostiene el papel fundamental de los procesos de masificación como principal fuerza motor del crecimiento y diversificación de las instituciones de educación superior (Brunner & Ferrada, 2011) encuentra limitado sustento en el caso uruguayo.

Uruguay se caracteriza por un escaso crecimiento demográfico. De acuerdo a los datos de los últimos tres censos realizados en el país, la población entre los 15-19 se mantuvo relativamente estable, y el número de jóvenes en la franja etaria 20-24 incluso disminuyó.

Tabla 1

*Población en las franjas etarias 15 – 19 y 20 - 24*

Franjas etarias	1996	% sobre población total	2004	% sobre población total	2011	% sobre población total
15 – 19	261198	8,02%	257955	7,72%	259717	7,61%
20 – 24	244027	7,49%	242297	7,25%	238523	6,99%

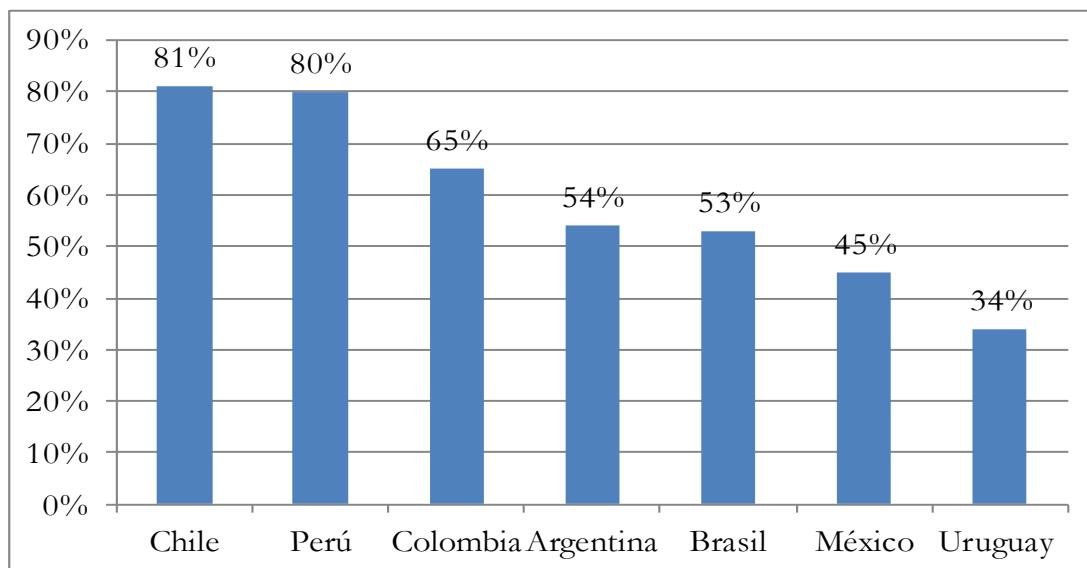
Nota: Elaboración propia en base a datos del INE.<sup>3</sup>

El panorama se agrava por una escasa tasa de culminación de la educación media superior, dado que solamente un 37,5% de los jóvenes de 21 y 22 culminaron estudios secundarios en el año 2015, porcentaje que se ha mantenido prácticamente incambiado en la última década (Ministerio de

<sup>3</sup> Disponible en [www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy) acceso el 28 de octubre de 2016.

Educación y Cultura , 2016). Además, existen marcadas diferencias si se tiene en cuenta los ingresos de los hogares a los que pertenecen los jóvenes, dado que solamente un 7,3% de los jóvenes del quintil más pobre ha culminado la educación media frente a un 64,6% del quintil de mayores ingresos (INEEd, 2014).

En una mirada comparada, Uruguay es el país con la menor tasa de graduación de la educación secundaria en la región. El país logró un temprano proceso de alfabetización, pero enfrenta en la actualidad, importantes problemas de repetición y, en consecuencia, un número muy alto de alumnos con extraedad. Uruguay exhibe una tasa de culminación de la educación secundaria que es la mitad de Chile y Perú, que lideran la región, pero también con significativas diferencias con Argentina, Brasil y México, países que por su escala, encuentran mayores dificultades para el logro de sus objetivos (Rivas, 2015).



*Gráfico 1. Población de 20 a 24 años que finalizó el nivel secundario en países seleccionados (aproximadamente 2011).*

*Nota:* En base a Rivas, 2015, pág. 218.

Estos datos levantan varias incertidumbres en materia de políticas públicas. En el caso de Chile, la verdadera explosión de la matrícula produjo cambios disruptivos en el entorno de las instituciones sometiendo al sistema universitario a una sobrecarga que dificulta la posibilidad de satisfacer las expectativas de los nuevos estudiantes (Brunner, 2014). No está en el horizonte cercano del Uruguay, acercarse a las tasas de graduación de la educación secundaria de otros países de la región dado que desde el año 2006 hasta el 2015, dicha tasa no ha superado el 37,5% de la población con 21 y 22 años (Ministerio de Educación y Cultura, 2016, p. 93). A pesar de los bajos niveles de graduación de la educación secundaria uruguaya, los ingresos a la educación superior han crecido en los últimos quince años. Proporcionalmente, se ha dado un mayor crecimiento en el sector privado que ha duplicado el número de estudiantes que ingresan, y desde el punto de vista de distribución territorial, en el interior del país los ingresos han aumentado más que en Montevideo.

Tabla 2

*Ingresos a la educación superior por sector, y por distribución territorial para los años 2000, 2007 y 2014*

		2000	2007	2014
UDELAR	Montevideo	14312	16199	21440
	Interior	583	1208	3721
	<b>Total</b>	<b>14895</b>	<b>17407</b>	<b>25161</b>
UTEC <sup>4</sup>	Interior			55
Privadas	Montevideo	1822	2764	3489
	Interior	77	145	387
	<b>Total</b>	<b>1899</b>	<b>2909</b>	<b>3876</b>
Total sistema universitario	Montevideo	16134	18963	24929
	Interior	660	1353	4163
	<b>Total</b>	<b>16794</b>	<b>20316</b>	<b>29092</b>

*Nota:* Elaboración propia en bases a (Ministerio de Educación y Cultura, 2015).

De todos modos son incrementos modestos y limitados por el escaso crecimiento demográfico del país y la baja tasa de graduación en la educación secundaria. Sin embargo, se observa una mayor demanda por estudios en el interior del país, con estudiantes con perfiles socio-educativos diferentes a generaciones anteriores, alimentando el impulso a procesos de diversificación institucional. En este sentido, el argumento democratizador para favorecer el acceso a la educación superior en clave territorial tan presente en el debate de políticas de educación superior en la Argentina (Marquina & Chiroleu, 2015) ha encontrado eco en el espacio público uruguayo, justificando los apoyos políticos y sociales para el creación de la Universidad Tecnológica en el año 2012, así como para la expansión de la oferta universitaria en el interior por parte de la Universidad de la República (Contera & Gutiérrez, 2014).

### El Marco Regulatorio y Expansión de la Plataforma Institucional

La Ley General de Educación del año 2008 consagra un régimen dual con una regulación diferente para las universidades estatales y las instituciones universitarias privadas (Rotondo, 2015). La histórica Universidad de la República y la recientemente creada Universidad Tecnológica, como universidades estatales, se regulan por sus propias leyes orgánicas. El sector privado se regula por el decreto 104/2014 que modificó el régimen originalmente adoptado en el año 1995. En el mismo se establecen normas para los procesos de autorización de instituciones privadas y el reconocimiento de sus carreras universitarias (Dávila et al., 2014).

En la medida que el marco regulatorio conforma el espacio en el actúan las instituciones universitarias en el sistema (Bernasconi, 2011), corresponde preguntarse hasta qué punto la regulación dual uruguaya define un entorno uniforme que tenga consecuencias sobre la posible diversificación del sistema (van Vught, 2008). El marco normativo uruguayo al no ser homogéneo y al no definir instancias generales para la formulación de políticas públicas y tampoco para el aseguramiento de la calidad, desde una perspectiva teórica, estaría conformando un escenario favorable a procesos de diversificación institucional (Rowan, 2006).

La evidencia empírica demuestra que la plataforma de instituciones universitarias en Uruguay, se ha ampliado de una manera muy modesta. La siguiente tabla sintetiza la evolución del número de instituciones universitarias en los últimos veinte años, por sector y tipo:

<sup>4</sup> En el año 2015 se registraron 130 ingresos a la UTEC (Ministerio de Educación y Cultura, 2016)

Tabla 3

*Número de instituciones universitarias por sector y tipo*

	1995	2000	2005	2010	2015
<b>Universidades estatales</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>
<b>Instituciones Privadas</b>	<b>1</b>	<b>9</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>14</b>
Universidades	1	4	4	4	4
Institutos Universitarios <sup>5</sup>	0	5	10	10	10
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>10</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>16</b>

Nota: Elaboración propia en bases a información del MEC.<sup>6</sup>

En el año 2012 se amplía la oferta pública con la creación de la UTEC. Desde su regulación en 1995, el crecimiento del número de instituciones universitarias privadas tuvo un impulso inicial que se ha enfriado a partir del año 2005 (Landoni Couture, 2013). Entre los años 1995 y 2000, se autorizaron tres nuevas universidades, cinco institutos universitarios y se adecuó al nuevo régimen la Universidad Católica creada en 1985. En el período 2000 - 2005 se expandió el número de institutos universitarios a diez. No se han autorizado universidades desde el año 1999, y el número de institutos universitarios se ha mantenido estable desde el año 2005, dado que desde esa fecha se han autorizado tres, pero se ha cerrado uno y otros dos, se han fusionado con una universidad.

La ausencia de un marco normativo común para todo el sistema universitario, como sí tienen en la región Argentina, Colombia y Paraguay,<sup>7</sup> no fue un impedimento para que se creara otra universidad estatal por ley, la UTEC. Durante su proceso de gestación, no se siguieron las definiciones adoptadas en la Ley General de Educación; en cambio el diseño sí se ajustó a las demandas de los actores políticos que dieron las mayorías para su aprobación (Bentancur & Clavijo, 2016). De hecho, la ley de creación dejó abiertas muchas de las definiciones organizacionales y académicas fundamentales para el funcionamiento de la universidad, las que han ido adoptando sus directivos con completa autonomía sin estar sometidos a ningún tipo de contralor por parte de otro órgano estatal. En este sentido, la ausencia de un marco normativo general, parece ser un escenario que favorece un posible proceso de diversificación en el sector estatal.

Por el contrario, la existencia de una regulación específica para la educación superior privada ha operado más como un dispositivo de control para evitar la proliferación institucional, que como un instrumento de promoción y desarrollo de las universidades privadas (Landoni-Couture, 2008). En el sector se produce una dinámica de isomorfismo coactivo (Powell & Di Maggio, 1999) como consecuencia de un control estatal de tipo burocrático ejercido por el Ministerio de Educación y Cultura, que por su naturaleza formalista, lleva a que las instituciones intenten parecerse lo más posible al modelo de la universidad estatal para lograr su aprobación (Landoni-Couture & Romero, 2006). Las instituciones universitarias privadas disponen de una muy limitada autonomía institucional, dado que la normativa les exige gestionar una autorización estatal para la apertura de todo nuevo programa de estudios, así como de sus modificaciones, incluyendo información sobre la malla curricular, el contenido de los programas de estudios y los antecedentes de los docentes responsables. De igual forma deben solicitar autorización para la apertura de nuevas sedes en otras

<sup>5</sup> Segundo el decreto que regula el sector privado, los institutos universitarios limitan su oferta de programas académicos de nivel universitario exclusivamente a uno o dos campos del conocimiento, a diferencia de las universidades que lo hacen en una pluralidad de áreas del saber.

<sup>6</sup> Disponible en [www.mec.gub.uy](http://www.mec.gub.uy) acceso el 28 de octubre de 2016.

<sup>7</sup> Argentina, Ley de Educación Superior N° 24.521 del año 1995; Colombia Ley N° 30 del año 1992 y Paraguay Ley N° 4995 del año 2013.

partes del país. Las instituciones solamente pueden auto-regularse en los aspectos misionales y organizativos.

Las condiciones ambientales en que operan las instituciones privadas, las han obligado a ajustarse a un entorno que limita su crecimiento diferenciado (Rowan, 2006). En muchos casos, la respuesta ha sido recurrir a estrategias de isomorfismo mimético (Powell & Di Maggio, 1999), con comportamientos que exhiben cautela a la hora de promover innovaciones, e incluso evitar modificaciones en los planes de estudio de carreras ya reconocidas ante la posibilidad de problemas burocráticos en la autorización. El resultado es un efecto homogeneizador, emulando la oferta de la Universidad de la República (Landoni Couture, 2013). La consecuencia del entorno regulatorio que constríñe a las instituciones privadas ha sido que no se han creado universidades desde el año 1999, y se ha mantenido un número estable de institutos universitarios en la última década.

Más allá de algunas mejoras en los procedimientos burocráticos, la nueva normativa mantiene las herencias institucionales de un control burocrático estatal estricto y no aumenta el margen autonomía para desarrollar nuevas ofertas académicas de grado y posgrado o de instalar sedes en otros lugares del territorio. El principal aporte de la nueva norma es el de dar un marco de legitimidad que permite sostener que se ha culminado del largo proceso de la apertura del sector privado universitario en el Uruguay (Landoni-Couture, 2014).

### **Herencias Institucionales: La Universidad de la República como Institución Dominante del Sistema**

Fundada en el año 1836, la Universidad de la República ha acompañado toda la historia de la República desde su independencia. Constituye una de las instituciones sociales fundamentales del espacio público, donde se han formado –hasta el año 1985- los profesionales del país, con un impacto significativo en el desarrollo cultural, académico y científico-tecnológico (Landinelli, 2010). En el Uruguay, cuando se habla de “la universidad” se está haciendo referencia a la Universidad de la República, siendo modelo como institución pero también como principal referencia en la cultura académica del sistema universitario.

Tan claro predominio de una institución y sus valores académicos y culturales en un sistema universitario, desde el punto de vista teórico, indicarían condiciones poco favorables para la diversificación institucional (van Vught, 2008). En dichas circunstancias es razonable encontrar evidencias de isomorfismo normativo (Powell & Di Maggio, 1999) en virtud del peso de los valores culturales que profesionales y académicos comparten, y que se manifiestan en diversos ámbitos de las políticas de educación superior.

La cultura de un país y sus precedentes históricos, influyen en la forma de percibir los problemas sociales y políticos, y por ende en cómo los actores definen su actuación en los procesos de reforma (Campbell & Pedersen, 2011). Se manifiesta como una forma de institucionalismo cognitivo, donde se adopta un esquema asumido como un supuesto y define la forma en que los actores perciben el mundo y dan un ordenamiento a cómo se piensan los problemas, sus causas y la forma de solucionarlos.

El peso de la Universidad de la República en el sistema universitario uruguayo no solamente se manifiesta en el campo de la cultura académica dominante, sino que también es la institución de mayor porte en términos de matrícula universitaria, cantidad de docentes y producción científica como surge de la tabla 4.

Tabla 4

*Ingresos, matrícula, egresos, docentes y publicaciones por sector (Año 2015).*

	Ingresos	Matrícula <sup>8</sup>	Egresos	Docentes	Publicaciones					
UDELAR	22003	84,8%	85905	76,6%	5450	75,9%	11206	62,6%	3750	92,9%
UTEC	55	0,2%	55	0,0%		0,0%	23	0,1%		0,0%
PRIVADAS	3876	14,9%	26144	23,3%	1728	24,1%	6680	37,3%	285	7,1%
Totales	25934		112104		7178		17909		4035	

Nota: Elaboración propia en base (Ministerio de Educación y Cultura, 2015) y Ranking Scimago 2015.<sup>9</sup>

La Universidad de la República representa más del 75% de la matrícula, de los egresos y en el año 2014 alcanzó el 85% de los ingresos. Su impacto es todavía mayor en materia de publicaciones científicas de corriente principal. En el número de docentes, las instituciones privadas suben su porcentaje, pero la mayoría suelen ser docentes contratados por la hora, y muchas veces compartidos con la UDELAR (Landoni-Couture, 2008).

El peso de la voz de la Universidad de la República adquiere rango constitucional, en la medida que en todo proyecto de ley que afecte a la educación superior en el país, su opinión debe ser preceptivamente consultada.<sup>10</sup> En el caso de la regulación del sector privado, la normativa otorga a la Universidad de la República una importante influencia en la medida que designa integrantes en el órgano encargado de asesorar al Ministerio en los procesos de aprobación y control de las instituciones privadas. Esta influencia se ha visto reforzada por manifestaciones de isomorfismo normativo, fruto del predominio de la cultura académica de la Universidad de la República en los profesionales designados como pares evaluadores de las nuevas ofertas académicas (Landoni Couture, 2013).

De igual forma influyó en el proyecto de creación de una Agencia de aseguramiento de la calidad (APACET), porque en la propuesta elevada por el gobierno al parlamento, el proyecto institucionalizaba un rol dominante de la Universidad de la República en el sistema universitario uruguayo, lo que fue resistido por las instituciones universitarias privadas (Landoni-Couture, 2010). Ello quedó evidenciado en la exposición de motivos con la que se acompañó el proyecto, en el que la Ministra de Educación expresó:

La Universidad de la República es el exponente arquetípico de la educación superior uruguaya, con sus características distintivas de autonomía, gratuidad, laicidad y cogobierno que le permiten organizar su funcionamiento con prescindencia de toda otra corporación y autoridad.<sup>11</sup>

Esta misma perspectiva fue parte del debate para crear una Universidad de Educación (UNED), en la medida que buena parte de las discusiones se centraron en cómo la nueva universidad debía

<sup>8</sup> La Universidad de la República computa su matrícula mediante censos, el último realizado en el año 2012. Computa el número de personas matriculadas (85.905) así como cantidad de inscripciones a servicios universitarios (109.563). Tomando este segundo método de cómputo, la matrícula de la UDELAR representa el 80,7% del sistema universitario.

<sup>9</sup> Ranking Scimago disponible en <http://www.scimagoir.com/> Acceso 28 de octubre de 2016.

<sup>10</sup> Constitución de la República artículo 202.

<sup>11</sup> Exposición de motivos del Proyecto de Ley presentado por el Ministerio de Educación para la creación una Agencia de Promoción y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Terciaria (APACET) 18 de setiembre de 2009.

ajustarse a lo que se entiende como una universidad en el país, asumiéndose a la UDELAR como un modelo, fundamentalmente en su forma de gobierno.

### **La Influencia Internacional sobre los Procesos de Reforma**

Los sistemas universitarios y las instituciones que operan en ellos, se encuentran crecientemente influidos por el entorno internacional en dinámicas de imitación de carácter isomórfico (Ramírez, 2006).

En el caso de las reformas uruguayas que tuvieron que ver con cambios en los regímenes regulatorios, esto es, las propuestas de creación de agencia nacional de acreditación y la propuesta de modificar el marco normativo del sector universitario privado, los debates estuvieron imbuidos por la tendencia internacional que promueve la instalación y el desarrollo de sistemas de aseguramiento de la calidad (Lemaitre & Zenteno, 2012). Desde las experiencias pioneras de la CONEAU en Argentina, el Consejo Nacional de Acreditación (CNA) en Colombia y la CNAP en Chile (posteriormente sustituida por la CNA) en la década del '90, buena parte de los países de la región han creado sus propias Agencias e instaurados distintos mecanismos de aseguramiento de la calidad en diferentes modalidades (Brunner & Ferrada, 2011). La siguiente tabla muestra la evolución de la creación de agencias de acreditación en la región:

Tabla 5

*Agencias de acreditación en países Latinoamericanos por año de creación*

País	Agencia	Año de creación	Ley
Colombia	CNA	1992	30/1992
Argentina	CONEAU	1995	24.521
Costa Rica	SINAES	1999	8.256
Paraguay	ANEAES	2003	2072/03
Brasil	SINAES / CONAES	2004	10.861
Chile <sup>12</sup>	CNA	2006	20.129
Ecuador	CEAACES	2010	298/2010

*Nota:* Elaboración propia en base a información de las páginas web de las propias agencias.

Además de manifestarse en el ámbito de las ideas que dan contexto a los procesos de reforma, la influencia internacional se concretó en la experiencia práctica, al participar Uruguay, del mecanismo sudamericano de acreditación de carreras universitarias ARCUSUR, involucrando a un número importante de instituciones y académicos en dichos procesos (Landinelli, 2010).

En las experiencias reformistas dirigidas a la creación de nuevas universidades estatales, la experiencia internacional que se tuvo como referencia fue la Argentina. El sistema de educación superior argentino tuvo dos fases de expansión institucional. En la década del '90, el crecimiento en el número de instituciones se dio tanto en el ámbito estatal como en el privado. Un nuevo impulso de expansión, fundamentalmente de universidades estatales se concreta a partir del año 2007 (Marquina & Chiroleu, 2015). Este impulso fue alimentado por una estrategia de las universidades a expandirse geográficamente creando unidades académicas con cierto nivel de descentralización, sedes que replican la oferta de las unidades centrales y extensiones áulicas donde se dictan cursos que incluso no llegan a completar una carrera universitaria que debe culminarse en otra locación, llegando a ser definido este modelo como de universidad “pulpo” (Marano, 2010). Los principales

<sup>12</sup> Tuvo como antecedente a la CNAP que funcionó desde el año 1997.

argumentos utilizados para dar legitimidad a estos procesos de expansión apelaron a la idea de descentralización territorial en clave de democratización del acceso, facilitando la posibilidad de incorporar a la educación superior a grupos sociales postergados (Pérez Rasetti, 2014).

La oferta universitaria en el interior del Uruguay es limitada a pesar de los esfuerzos desplegados en los últimos años por la Universidad de la República (Contera & Gutiérrez, 2014), y solamente absorbe un 14,3% de los ingresos al sistema universitario (Ministerio de Educación y Cultura, 2015). En consecuencia, el argumento de incrementar la equidad en el acceso de la educación superior a jóvenes no provenientes de Montevideo, dio legitimidad a la demanda de cambios y fue fundamental para lograr los apoyos parlamentarios para la creación de la UTEC.

### **Estrategias de Reforma, Formulación Técnica y Negociación Política**

Cada una de las iniciativas de reforma de la educación superior uruguaya impulsadas en el período 2008 – 2014 adoptó una modalidad diferente en su fase de diseño. Todas ellas tuvieron su inicio en el Ministerio de Educación y Cultura, e implicaron la participación de actores mediante la conformación de grupos de trabajo y comisiones, pero siguieron derroteros diferentes. Si bien hubo convocatoria a técnicos para los grupos de trabajo, en ninguno de los casos se contó con equipos profesionales permanentes que dieran sustento técnico especializado al diseño de las propuestas en las distintas fases de la elaboración, y solamente en la iniciativa para crear una Agencia de acreditación se recurrió a consultores internacionales, los que se limitaron a realizar un estudio inicial (Landinelli, 2010). En este sentido, el caso uruguayo se distancia de la experiencia internacional, donde el diseño de las políticas es considerado una fase crítica para el éxito de las mismas, y viene acompañado de una verdadera “techné de gobierno” donde se combinan una conceptualización teórica de los problemas con una capacidad técnica tanto para la formulación como la implementación de las políticas (Brunner & Villalobos, 2014).

Tabla 6

*Itinerario de los proyectos de reforma 2008 - 2014*

Iniciativa	Consultores externos	Grupo de trabajo actores	Grupo de trabajo político	Negociación parlamentaria	Resultado
Agencia acreditación	Sí	Sí, acuerdo parcial.	No convoca.	No	No aprobada.
Regulación sector privado	No	Sí, en el CCETP acuerdo total.	No convoca.	No porque se aprueba por decreto.	Aprobada.
UTEC	No	Sí, acuerdo parcial.	Sí convoca. No logra acuerdos.	Sí, se logra mayoría.	Aprobada.
UNED	No	Sí, acuerdo parcial.	Sí convoca. No logra acuerdos.	No se logra mayoría	No aprobada.

*Nota:* Elaboración propia.

Tres de las iniciativas implicaron la elaboración de proyectos de Ley, por lo que en el proceso de formulación, el gobierno recorrió instancias de negociación con los actores involucrados del sistema en primer lugar y luego recurrió a la negociación política. Es interesante de analizar estas

dinámicas a luz de cómo se vinculan y relacionan entre sí las políticas públicas y la política (Heinelt, 2007).

La Ley General de Educación del año 2008, estableció un camino para la creación de dos nuevas instituciones en la educación superior, los denominados Instituto Universitario de Educación e Instituto Terciario Superior, mediante comisiones de implementación,<sup>13</sup> las que fueron convocadas y lograron cierto nivel de acuerdo entre los actores educativos participantes. Posteriormente, el gobierno decidió convocar a grupos de trabajo con delegados de los partidos políticos, que designaron personas que combinaban un perfil técnico con representatividad política. En la negociación política se produjeron cambios significativos adoptándose, en ambos casos, la decisión de crear universidades en lugar de las figuras originalmente previstas en la Ley General de Educación (Bentancur & Clavijo, 2016). En ninguna de las dos iniciativas los grupos de trabajo con representantes de los partidos lograron acuerdos, por lo que la presentación de los proyectos al Parlamento presagiaba el fracaso de las iniciativas dado que se necesitaba los votos de la oposición para lograr las mayorías necesarias. En la negociación parlamentaria, el proyecto de creación de la UTEC logró la mayoría parlamentaria y el de la UNED no.

En el caso de los proyectos de creación de una Agencia de acreditación, y en el de la modificación de la regulación del sector privado, el gobierno decidió negociarlo exclusivamente con los actores del sistema universitario. En el primer caso, el acuerdo parcial logrado entre los actores fue percibido a nivel parlamentario como débil y la iniciativa terminó fracasando (Landoni-Couture, 2010). En el segundo, a pesar de lo establecido en la Ley General de Educación que demandaba al gobierno presentar un proyecto de ley en un plazo definido, el Poder Ejecutivo decidió evitar el camino parlamentario y finalmente aprobó los cambios por vía reglamentaria (Dávila et al., 2014).

En definitiva, el gobierno no adoptó una estrategia de conjunto para llevar adelante sus iniciativas de reforma de la educación superior. La ausencia de un equipo profesional especializado estable tuvo como consecuencia que el gobierno careció un diagnóstico sobre el contexto en que operaban sus propuestas, las dinámicas que podían favorecer su éxito, así como un hilo conductor argumental que las respaldara. En particular faltó una comprensión de la configuración del escenario en que se iban a procesar las reformas, lo que en la literatura se ha denominado la “arena de las políticas” (Lowi, 1964). En la formulación de las propuestas, no se incorporó al diseño las formas de superar las condiciones desfavorables a iniciativas que implicaran aumentar la diversificación, dadas por las dinámicas del entorno de la educación superior uruguaya.

## **Reflexiones Conclusivas y Nuevos Caminos de Investigación**

El trabajo explora las principales dinámicas de contexto en que opera el sistema de educación superior uruguayo y su impacto sobre la creación de nuevas instituciones universitarias.

El importante grado de uniformidad del entorno universitario uruguayo proviene del bajo crecimiento de nuevos estudiantes que demandan formación universitaria, un marco regulatorio dual especialmente restrictivo para el sector privado, y la existencia de una institución dominante en el sistema con fuerte influencia sobre el conjunto. Estas condiciones configuran un escenario que limita las posibilidades de diversificación del sistema uruguayo (van Vught, 2008).

Sin embargo, el análisis de las propuestas de reforma indica que hubo casos en que se aprobaron iniciativas y se crearon nuevas instituciones. En estos casos, fueron las fuerzas impulsoras de las tendencias internacionales, las que generaron un ambiente favorable a la reforma, aunque en el caso de la propuesta de creación de una Agencia de acreditación no fue suficiente para su aprobación.

<sup>13</sup> Ley 18.437 del 12/12/2008 artículos 85 y 88.

El gobierno careció de un diagnóstico de conjunto de las dinámicas que impulsan y dificultan el desarrollo de la educación superior uruguaya, y como consecuencia, sus iniciativas no tuvieron una argumentación común ni estrategias de formulación articuladas que fortalecieran el programa reformista (Brunner & Villalobos, 2014).

La propuesta para crear una Agencia de acreditación (APACET) en el país, fue la que se aprovechó más de las dinámicas internacionales que impulsan la instalación de sistemas de aseguramiento de la calidad en los países (Lemaitre & Zenteno, 2012) así como de un fuerte involucramiento de los actores en el proceso de formulación (Landinelli, 2010). El gobierno fracasó en la articulación entre la negociación con los actores de la educación superior y los actores políticos. Si bien se habían logrado un número de acuerdos importantes entre los actores, al llevar el tema a la discusión parlamentaria, sesgó la iniciativa a favor de mantener la influencia de la Universidad de la República sobre el conjunto del sistema (Landoni-Couture, 2010). El contexto nacional del sistema universitario bloqueó la iniciativa a pesar del impulso internacional que alimentaba la propuesta reformista.

El gobierno aprendió la lección de los bloqueos a la creación de la Agencia de acreditación, y procesó la reforma de la regulación del sector privado, exclusivamente en negociaciones con los actores universitarios (Dávila et al., 2014). La nueva norma no cambia sustancialmente la regulación anterior. En este sentido, la estrategia reformista adoptada, involucrando a todos los actores del sistema de educación superior, superando vetos de la Universidad de la República y otorgando algunas pequeñas conquistas al sector privado, logró los acuerdos suficientes para su aprobación por decreto, y se evitó el camino parlamentario, por lo que no se involucró al sistema político.

En las propuestas de creación de nuevas universidades estatales, el gobierno apostó a que la conformación de las comisiones de implantación previstas en la Ley General de Educación iba a evitar posibles bloqueos de la Universidad de la República lo que logró. Lo que no estaba en sus planes fue que, al involucrar a los actores políticos en el proceso de formulación, las iniciativas cambiaran sustancialmente sus características iniciales.

En el caso de la UTEC, el protagonismo de los partidos políticos facilitó articular la propuesta con demandas sociales y políticas por una mayor descentralización territorial de la oferta universitaria (Contera & Gutiérrez, 2014). En el campo de las ideas la nueva universidad fue promovida como una universidad del “interior”, esto es, con ubicación territorial fuera de la capital del país Montevideo. Que Argentina estuviera inmersa en procesos de similares características (Pérez Rasetti, 2014) dio un contexto internacional facilitador a la iniciativa.

Las dinámicas de contexto no favorecieron la iniciativa para crear la UNED, aunque la creación de la UTEC parecía haber allanado el camino para la apertura de nuevas universidades estatales. Sin embargo, la conceptualización de lo que es una universidad en Uruguay, y el modelo de la Universidad de la República como referente, le hicieron fracasar en el ámbito parlamentario. Más allá que, internacionalmente, los procesos de diversificación llevan a cuestionar los distintos formatos y rasgos de las nuevas universidades (Brunner, 2012), Uruguay demuestra reticencia en sumarse a dichas tendencias.

Los rasgos de uniformidad del sistema universitario uruguayo que restringen el nacimiento de nuevas instituciones, no necesariamente impiden otras manifestaciones de diversificación (Birnbaum, 1983), como la creación de nuevos programas, el desarrollo de otros niveles de formación o el despliegue territorial. Nuevas avenidas de investigación se abren para profundizar las relaciones entre el entorno y las dinámicas organizacionales de las universidades uruguayas.

## Referencias

- Altbach, P., & Peterson, P. M. (2007). *Higher Education in the New Century: Global Challenges and Innovative Ideas*. Rotterdam: Sense Publishers.
- Bentancur, N., & Clavijo, E. (2016). La educación superior durante el decenio frenteamplista: análisis de un caso de innovación de políticas. En N. Bentancur, & J. M. Busquets, *El decenio progresista: las políticas públicas de Vázquez a Mujica* (pp. 117-146). Montevideo: Fin de Siglo.
- Bernasconi, A. (2011). A Legal Perspective on Privateness and Publicness in Latin American Higher Education. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice.*, 13(4), 351-365.  
<https://doi.org/10.1080/13876988.2011.583105>
- Bidwell, C. (2006). Varieties of Institutional Theory: Traditions and Prospects for Educational Research. En H.-D. Meyer, & B. Rowan, *The New Institutionalism and the Study of Educational Organizations: Changing Ideas for Changing Times* (pp. 33-52). Albany: State University of New York Press.
- Birnbaum, R. (1983). *Maintaining Diversity in Higher Education*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Brunner, J. J. (2012). La idea de universidad en tiempos de masificación. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 3(7), 130-143.
- Brunner, J. J. (2014). Medio siglo de transformaciones en la educación superior chilena: un estado del arte. En A. Bernasconi, *La educación superior de Chile: transformación, desarrollo y crisis* (págs. 21-107). Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Brunner, J. J., & Ferrada, R. (2011). *Educación Superior en Iberoamérica: Informe 2011*. Santiago de Chile: CINDA - UNIVERSIA.
- Brunner, J. J., & Villalobos, C. (2014). *Políticas de educación superior en Iberoamérica 2009-2013*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Campbell, J., & Pedersen, O. (2011). Knowledge Regimes and Comparative Political Economy. En D. Beland, & R. H. Cox, *Ideas and Politics in Social Science Research* (pp. 167-190). New York: Oxford University Press.
- Clark, B. R. (1983). *The Higher Education System*. Berkeley: University of California Press.  
<https://doi.org/10.1007/BF00140275>
- Contera, C., & Gutiérrez, A. (2014). Hacia un sistema de educación terciaria pública en Uruguay. *Integración y Conocimiento*(No.2), 49-63.
- Dávila, M., Díaz Maynard, Á., Fernández, J., Garibaldi, L., Kremer, R., Landinelli, J., . . . Williman, C. (2014). La regulación de la Educación Superior Privada en Uruguay: análisis y discusión del Decreto 104/14. *Debate Universitario*, 3(5), 67-107.
- Heinelt, H. (2007). Do Policies Determine Politics? En F. Fischer, G. Miller, & M. Sidney, *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods* (pp. 109-119). Boca Ratón: Taylor and Francis.
- INEEd. (2014). *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014*. Montevideo: INEEd.
- Kinser, K., Levy, D. C., Casillas, J. C., Bernasconi, A., Slantcheva-Durst, S., Otieno, W., . . . LaSota, R. (2010). *ASHE Higher Education Report Special Issue: The Global Growth of Private Higher Education* (Vols. 36-3). New Jersey: Wiley.
- Krücken, G., & Meier, F. (2006). Turning the University into an Organizational Actor. En G. Driori, J. Meyer, & H. Hwang, *Globalization and Organization: World Society and Organizational Change* (pp. 241-257). Oxford: Oxford University Press.
- Lagoria, L. (2013). Acreditación Universitaria en el MERCOSUR y la Unión Europea. *Integración y Conocimiento*, 2, 69-61.

- Landinelli, J. (2010). Disyuntivas e incertidumbres en la regulación pública de la educación superior. En M. E. Mancebo & N. Bentancur, *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: Acumulaciones, conflictos y desafíos* (pp. 266-281). Montevideo: Fin de Siglo.
- Landinelli, J. (2015). Diversificación institucional y democratización de la universidad latinoamericana. En E. Miranda, *Democratización de la Educación Superior. Una mirada desde el MERCOSUR. A 400 años de la universidad en la región* (pp. 205-221). Córdoba: Narvaja editor.
- Landoni Couture, P. (2013). Veinticinco años de educación superior privada en el Uruguay: una reforma en voz baja. En J. C. Silas, *Estado de la Educación Superior en América Latina: el balance público – privado* (pp. 215-239). México DF: ANUIES, ITESO.
- Landoni-Couture, P. (2008). Isomorfismo y calidad: redefiniendo los espacios públicos y privados en la educación superior uruguaya. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1), 183-202.
- Landoni-Couture, P. (2010). El debate sobre la creación de una Agencia de Acreditación en el Uruguay: influencias externas y tensiones internas. *Revista Argentina de Educación Superior (RAES)*, 96-110.
- Landoni-Couture, P. (2014). El prolongado parte de la Educación Superior Privada en el Uruguay. *Debate Universitario*, 5, 82-83.
- Landoni-Couture, P. (2017). Diversification and Isomorphism: New Dynamics in Uruguay's Higher Education System. En P. Texeira, S. Kim, P. Landoni, & Z. Gilani, *Rethinking the Public-Private Mix in Higher Education: Global Trends and National Policy Challenges* (pp. 141-164). Rotterdam: Sense Publishers.
- Landoni-Couture, P., & Romero, C. (2006). Aseguramiento de la calidad y desarrollo de la educación superior privada: comparaciones entre las experiencias de Argentina, Chile y Uruguay. *Calidad en la Educación*, (25), 263-282.
- Lemaitre, M. J., & Zenteno, M. E. (2012). *Aseguramiento de la calidad en Iberoamérica: Educación Superior Informe 2012*. Santiago de Chile: CINDA UNIVERSIA.
- Levy, D. C. (2006). How Private Higher Education's Growth Challenges the New Institutionalism. En H.-D. Meyer, & B. Rowan, *The New Institutionalism and the Study of Educational Organizations: Changing Ideas for Changing Times* (pp. 143-162). Albany: State University of New York Press.
- López Noguero, F. (2002). El análisis de contenido como método de investigación. *Revista de Educación*, 167-179.
- Lowi, T. (1964). American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. *World Politics*, 677-715. <https://doi.org/10.2307/2009452>
- Marano, G. (2010). ¿Hacia una universidad pulpo? La apertura de sedes: expansión, tramas políticas y mercados universitarios. *Revista Argentina de Educación Superior*, 2(2).
- Marquina, M., & Chiroleu, A. (2015). “¿Hacia un nuevo mapa universitario? La ampliación de la oferta y la inclusión como temas de agenda de gobierno en Argentina. *Propuesta Educativa*, 1(43), 7-16.
- Martins, D. H., & Rotondo, F. (2010). *Régimen legal de educación - Ley N° 18.437 Normas constitucionales e internacionales*. Montevideo: La Ley.
- Ministerio de Educación y Cultura. (2016). *Logro y nivel educativo alcanzado por la población 2015*. Montevideo: MEC.
- Ministerio de Educación y Cultura. (2015). *Anuario Estadístico 2014*. Montevideo: MEC.
- Musselin, C., & Texeira, P. N. (2014). *Reforming Higher Education: Public Policy Design and Implementation*, . Dordrecht: Springer. <https://doi.org/10.1007/978-94-007-7028-7>
- Pérez Rasetti, C. (2014). La expansión de la educación universitaria en Argentina: políticas y actores. *Integración y Conocimiento*, 2, 8-32.
- Powell, W., & Di Maggio, P. (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

- Rama, C. (2016). *Informe Nacional: Uruguay*. Santiago de Chile: CINDA - Educación Superior en Iberoamérica Informe 2016.
- Rama, G. (1999). Modalidades innovadoras en la práctica docente: la experiencia de los CERP. En D. Vaillant, & G. Wettstein, *Centros Regionales de profesores: una apuesta al Uruguay del siglo XXI* (pp. 31-48). Montevideo: Fin de Siglo.
- Ramírez, F. (2006). Growing Commonalities and Persistent Differences in Higher Education: Universities between Global Models and National Legacies. En H.-D. Meyer, & B. Rowan, *The new institutionalism in education* (pp. 123-142). Albany: State University of New York Press.
- Rivas, A. (2015). *América Latina después de PISA: Lecciones aprendidas de la educación en siete países (2000 - 2015)*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC.
- Romero, C., & Landoni-Couture, P. (2001). Educación superior uruguaya: del monopolio a la consolidación del sistema. En S. Martinic, & M. Pardo, *Economía política de las reformas educativas en América Latina* (pp. 443-469). Santiago: CIDE/PREAL.
- Rotondo, F. (2015). Regulación de la enseñanza universitaria privada en el Uruguay. En F. Rotondo, *Regulación de la actividad privada* (pp. 397-412). Montevideo: FCU.
- Rowan, B. (2006). The New Institutionalism and the Study of Educational Organizations: Changing Ideas for Changing Times. En H.-D. Meyer, & B. Rowan, *The new institutionalism in education* (pp. 15-32). Albany: State University of New York Press.  
<https://doi.org/10.1177/0170840606064567>
- Schwarz, S., & Westerheijden, D. (2004). Accreditation in the Framework of Evaluation Activities: A comparative study in the European Higher Education Area. En S. Schwarz, & D. Westerheijden, *Accreditation and Evaluation in the European Higher Education Area*. Dordrecht: Kluwer.  
<https://doi.org/10.1007/978-1-4020-2797-0>  
[https://doi.org/10.1007/978-1-4020-2797-0\\_1](https://doi.org/10.1007/978-1-4020-2797-0_1)
- Texeira, P., & Landoni-Couture, P. (2017). The Rise of Private Higher Education: Patterns of Development and Regulatory Challenges. En P. Texeira, S. Kim, P. Landoni, & Z. Gilani, *Rethinking the Public-Private Mix in Higher Education: Global Trends and National Policy Challenges* (pp. 21-34). Rotterdam: Sense Publishers.
- Tierney, W. G. (2008). *The Impact of Culture on Organizational Decision-Making: Theory and Practice in Higher Education*. Sterling: Stylus.
- Trow, M. (2010). From mass higher education to universal access: the American advantage. En M. Burrage, *Martin Trow. Twentieth-Century Higher Education. Elite to Mass to Universal* (pp. 511-552). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- van Vught, F. (1996). Isomorphism in Higher Education? Towards a Theory of Differentiation and Diversity in Higher Education Systems. En L. Meek, L. Goedegebuure, O. Kivinen, & R. Rinne, *The Mockers and Mocked: Comparative Perspectives on Differentiation, Convergence and Diversity in Higher Education*. New York: IAU Press / Pergamon.
- van Vught, F. (2008). Mission Diversity and Reputation in Higher Education. *Higher Education Policy*, 21, 151–174. <https://doi.org/10.1057/hep.2008.5>
- van Vught, F. (2009). Diversity and Differentiation in Higher Education. En F. van Vught, *Mapping the Higher Education Landscape: Towards a European Classification of Higher Education* (pp. 1-16). Dordrecht: Springer.  
[https://doi.org/10.1007/978-90-481-2249-3\\_1](https://doi.org/10.1007/978-90-481-2249-3_1)
- Wschebor, M. (1994). ¿Una sola Universidad pública en el Uruguay? En C. Barbato, *El debate tras la fachada* (pp. 167-178). Montevideo: Fin de Siglo.

## Sobre el Autor

### Pablo Landoni-Couture

Universidad Católica del Uruguay

[plandoni@ucu.edu.uy](mailto:plandoni@ucu.edu.uy)

Profesor de Ciencia Política y Director Programa de Estudios en Educación Superior.

<http://orcid.org/0000-0003-1017-9158>

## About the Guest Editors

### Andrés Bernasconi

Pontificia Universidad Católica de Chile

[abernasconi@uc.cl](mailto:abernasconi@uc.cl)

Andrés Bernasconi is an associate professor at the School of Education at the Pontificia Universidad Católica de Chile, a position he has held since 2012. He has also served there as Vice-dean of the School (2015-2016), and Director of its research center CEPPE (2013-2015). Prior to this role he was a Vice rector (2007-12) and a Professor (2005-12) at Universidad Andrés Bello. A lawyer with a master's in public policy from Harvard University and a Ph.D. in Sociology of Organizations from Boston University, his research, writing and consulting work specializes on regulation of higher education, the academic profession, and universities as organizations. His most recent book is Bernasconi, Andrés (Ed.) 2015. *La educación superior de Chile: transformación, desarrollo y crisis*. Santiago: Ediciones de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

### Sergio Celis

Universidad de Chile

[scelis@ing.uchile.cl](mailto:scelis@ing.uchile.cl)

Sergio Celis is an Assistant Professor in the School of Engineering and Sciences at the Universidad de Chile. He conducts research on higher education, with a focus on organizational change and teaching and learning in STEM fields. His primary research interest is in how multiple forces, internal and external to the institution, influence what and how we teach in colleges and universities. Sergio received his professional degree in industrial engineering at the University of Chile and his Ph.D. in higher education at the University of Michigan.

Número Especial  
Reformas a la Educación Superior:  
América Latina en Contexto Internacional Comparado

archivos analíticos de políticas  
educativas

ISSN 1068-2341



Volumen 25 Número 70      3 de julio 2017

ISSN 1068-2341

---

**SOME RIGHTS RESERVED** Los/as lectores/as pueden copiar, mostrar, y distribuir este artículo, siempre y cuando se dé crédito y atribución al autor/es y a Archivos Analíticos de Políticas Educativas, se distribuya con propósitos no-comerciales, no se altere o transforme el trabajo original. Más detalles de la licencia de Creative Commons se encuentran en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0> Cualquier otro uso debe ser aprobado en conjunto por el autor/es, o AAPE/EPAA. La sección en español para Sud América de AAPE/EPAA es publicada por el *Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University* y la *Universidad de San Andrés* de Argentina. Los artículos que aparecen en AAPE son indexados en CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), QUALIS A1 (Brasil), SCImago Journal Rank; SCOPUS, SOCULAR (China)

Por errores y sugerencias contacte a [audrey.beardsley@asu.edu](mailto:audrey.beardsley@asu.edu)

**Síganos en EPAA's Facebook comunidad** at <https://www.facebook.com/EPAAAPE> y en **Twitter feed** @epaa\_aape.

---