

Informe sobre la educación superior: Uruguay

Comisión Nacional de la UNESCO, sobre la base del informe elaborado por el equipo creado *ad hoc* entre la Universidad de la República y la Dirección Nacional de Educación (Área de Educación Superior) del Ministerio de Educación y Cultura

Montevideo, marzo de 2022

Resumen

La educación superior uruguaya ha experimentado en los últimos veinte años un crecimiento sostenido en su oferta institucional, en sus carreras, en la cobertura geográfica, así como en la matriculación y los egresos, con algunas peculiaridades en comparación con otros países: si bien el aumento de instituciones se dio más en el ámbito privado, el crecimiento de la matrícula se observó en especial en el sector público.

La oferta educativa dejó de estar centrada fundamentalmente en la capital del país, para ir instalándose también en otras ciudades, con instituciones públicas y privadas.

Estas realidades han puesto en evidencia nuevos retos a la hora de articular las diferentes opciones que se les presentan a los jóvenes, en especial por la falta de un sistema consolidado de educación superior y, al mismo tiempo, orientado hacia el aseguramiento o garantía de la calidad.

La pandemia ha puesto de manifiesto, al igual que en muchas otras partes, que las instituciones tuvieron que afrontar el pasaje hacia una enseñanza virtual para la cual no estaban suficientemente preparadas y cuyos efectos se mantienen de momento y perfilarán el futuro inmediato.

La gobernanza del sistema, su articulación, el financiamiento de las instituciones para sostener sus objetivos misionales de manera que favorezca el acceso en igualdad de oportunidades y la pertinencia social se presentan como desafíos en el presente y futuro inmediatos.

Contenido

	Página
Resumen	2
Contenido	3
Siglas	4
Presentación	5
1. Situación actual de la educación superior.	
1.1. Tasas históricas de matrícula y graduación.	6
1.2. Cantidad y tipos de instituciones de educación superior	9
1.3. Marco legal e institucional de la educación superior	12
2. Desafíos actuales de la educación superior	
Desafío 1: Educación superior post COVID-19	13
Desafío 2. Avanzar hacia un sistema de «aseguramiento de la calidad»	13
Desafío 3. Consolidar un sistema de educación terciaria y superior	14
Hacia 2030 y más allá: recomendaciones para el futuro	
Recomendación 1.	15
Recomendación 2	15
Recomendación 3	15

Siglas

IES: Instituciones de Educación Superior

MEC: Ministerio de Educación y Cultura

TIC: Tecnologías de la Información y la Comunicación

Udelar: Universidad de la República

UTEC: Universidad Tecnológica del Uruguay

Presentación

El presente informe fue elaborado en un equipo interinstitucional conformado por la Dirección Nacional de Educación del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), el área de Educación Superior del mismo ministerio, el Rectorado de la Universidad de la República (Udelar) y su Servicio de Relaciones Internacionales. Se tomaron para su elaboración insumos provenientes de ambas instituciones, así como estadísticas oficiales del país, recogidas anualmente por el MEC.

Una vez elaborado el informe fue sometido a validación por parte de las autoridades nacionales de educación superior.

Se le dio difusión por las vías institucionales.

1. Situación actual de la educación superior

1.1. Tasas históricas de matrícula y graduación

Las tasas de matriculación en educación terciaria y universitaria, pública y privada, de Uruguay han aumentado, aunque a diferentes ritmos, de manera sostenida en las últimas dos décadas.

A los efectos de considerar el universo de instituciones involucradas, se reporta la información de las universidades públicas y privadas, de los institutos universitarios privados, de los institutos de formación docente, de las instituciones terciarias no universitarias y de las de formación policial y militar con títulos de grado y posgrado.

Tabla 1. Matriculación por forma de administración/modalidad de la enseñanza terciaria y universitaria nacional entre 2002 y 2020

Forma de administración/ Modalidad	Año lectivo						
	2002	2005	2008	2011	2014	2017	2020
Total Educación Terciaria	100.598	108.600	127.301	129.884	143.016	143.993	152.285
Terciaria No Universitaria	5.148	5.297	6.718	7.339	10.384	10.798	12.276
Terciaria No Universitaria Pública	5.148	5.297	6.718	7.339	10.384	10.798	11.924
Terciaria No Universitaria Privada	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	352
Formación en Educación	16.735	20.779	22.747	21.242	24.966	24.378	33.428
Pública	16.610	20.631	22.572	21.149	24.886	24.378	33.428
Privada	125	148	175	93	80	0	0
Total Educación Universitaria (1)	78.715	82.524	97.836	101.303	107.666	108.817	106.581
Universitaria Pública (Udelar) (2)	70.156	70.156	81.774	81.774	85.905	85.905	85.905
Universidad Tecnológica (UTEC)	n/c	n/c	n/c	n/c	55	721	1.991
Universitaria Privada	8.559	12.368	16.062	19.529	21.679	22.191	18.685
Seguridad y Defensa	n/c	n/c	n/c	s/d	27	n/c	n/c

Fuente: División de Investigación y Estadística, datos del Anuario Estadístico de Educación 2020.

Notas:

1-Los datos de enseñanza terciaria universitaria pública y privada corresponden a carreras cortas y de grado (excluyen carreras de postgrado).

2-Los datos de Udelar del 2000 a 2006 corresponden a una proyección realizada del Censo 1999 de carreras de grado. El dato de 2007 corresponde al Censo 2007 y los datos 2008 a 2011 corresponden a la proyección del Censo 2007. El dato de 2012 en adelante corresponde al VII Censo de Estudiantes Universitarios de Grado 2012 (no incluyen carreras de postgrado).

Un análisis primario puede indicar que:

- Todos los componentes del sistema de educación superior han visto un crecimiento de sus matrículas. En términos globales, en 2002 se matriculaban 100.946 personas en el nivel, y en 2020 lo hicieron 152.285, lo que da cuenta de un crecimiento, en 18 años, del 51 %.

- La formación universitaria ha sido —y continúa siendo— el componente principal, ya que su matrícula alcanzó en 2020 las 106.581 personas, frente a 33.428 de la formación en educación y a 12.276 la formación terciaria no universitaria.

- En particular, dentro de la formación universitaria la Udelar era la institución que aportaba, en 2002, el 69,5 % de la matrícula de ingreso al nivel, y en 2020 el 85 %.

- Tanto la formación universitaria privada como la formación en educación y la formación terciaria no universitaria duplicaron sus matrículas de ingreso en los 18 años analizados.

Respecto a la graduación en el conjunto nacional, podemos afirmar que:

- La cantidad de personas que obtuvieron título terciario/universitario en los últimos 18 años ha aumentado de 6.597 a 10.478.
- Del total de las graduaciones reportadas, alrededor de las dos terceras partes corresponden a la educación universitaria y más de la mitad, a la Udelar
- La formación en educación duplicó su egreso en el período reportado, y es en la actualidad aproximadamente la quinta parte del total de los egresos de la educación superior nacional.

Tabla 2. Egreso por forma de administración/modalidad de la enseñanza terciaria y universitaria nacional entre 2002 y 2020

Nivel/ Forma de administración / Modalidad		Año lectivo						
		2002	2005	2008	2011	2014	2017	2020
Total Educación Terciaria		6.597	7.394	5.972	7.965	8.770	10.875	10.478
Terciaria No Universitaria		470	210	275	151	200	229	545
	Terciaria No Universitaria Pública	470	210	275	151	200	229	516
	Terciaria No Universitaria Privada	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	29
Formación en Educación		1.206	2.145	91	1.338	1.365	1.791	2.331
	Pública	1.134	2.099	S/D	1.310	1.349	1.791	2.331
	Privada	72	46	91	28	16	n/c	n/c
Total Educación Universitaria		4.921	5.039	5.606	6.476	7.205	8.855	7.602
	Universitaria Pública (Udelar)	4.182	4.035	4.503	5.284	5.450	6.390	5.590
	Universidad Tecnológica (UTEC)	n/c	n/c	n/c	n/c	0	32	29
	Universitaria Privada	739	1.004	1.103	1.192	1.728	2.433	1.983
	Seguridad y Defensa	n/c	n/c	n/c	s/d	27	n/c	n/c

Fuente: Ministerio de Educación y Cultura de Uruguay

1.2. Cantidad y tipos de instituciones de educación superior

La educación superior tiene un ordenamiento organizado sobre la base de la separación de las instituciones públicas y privadas, tanto en lo que refiere a los órganos de control y gobierno como a la normativa sobre su funcionamiento y el diseño de sus carreras y titulaciones. No existe una ley de educación superior que articule los subsistemas ni un ministerio de educación superior.

La Udelar es la institución de carácter universitario más importante en el país. Fundada en 1838, concentra cerca del 88 %¹ de la matrícula en este nivel y, hasta 1985, tuvo el monopolio de los estudios universitarios de Uruguay. La mayoría de sus actividades se desarrollan en la capital del país, aunque —en la actualidad— lleva a cabo una política de expansión geográfica mediante la creación de centros regionales y de programas de enseñanza universitaria que se ejecutan en colaboración con centros de investigación y otros organismos de educación pública. Como aplicación de esta política se imparten programas completos de licenciatura y tecnicatura en diversas disciplinas.

La naturaleza jurídica de la Udelar está determinada por la Constitución Nacional, que establece que debe ser un ente autónomo.² Conforme a ello, la Udelar tiene la potestad de elegir a sus autoridades (electas por estudiantes, docentes y graduados), designar a sus funcionarios docentes y no docentes, establecer el estatuto para estos y aprobar sus planes de estudio. La Ley Orgánica de la Udelar, n.º 12.549, dispuso a partir de 1958 el funcionamiento de su sistema de gobierno institucional denominado de cogobierno, de acuerdo al cual, en los órganos de gobierno institucional participan representantes de los tres órdenes: estudiantes, docentes y egresados.

La segunda universidad pública es La Universidad Tecnológica (UTEC). Se creó en 2014 y es también un ente autónomo con las mismas características que Udelar, con la excepción de que debe estar ubicada geográficamente fuera de la capital del país, y debe atender a la formación de profesionales universitarios en el campo tecnológico, el desarrollo y la innovación en diversos sectores de la economía, en la producción y en los servicios.

En lo que refiere a las universidades privadas, su primer antecedente es la aprobación del Decreto-Ley n.º 343/984 (agosto de 1984), por el que se reconoció oficialmente a la Universidad Católica del Uruguay «Dámaso Antonio Larrañaga». Luego se aprobó el Decreto-Ley n.º 15.661 (29/10/84), que estableció la validez y efecto de los títulos expedidos por las universidades privadas autorizadas.

La conformación del sistema de enseñanza terciaria privada se puede situar en 1995, cuando, a través del Decreto n.º 308/99,³ se establecen los procedimientos por los cuales deben transitar las instituciones terciarias privadas del país para ser autorizadas a funcionar como tales y que sus carreras sean reconocidas. Con dicho reconocimiento ministerial los títulos respectivos se registran en el MEC adquieren idéntica validez jurídica que los expedidos por Udelar.

En el nivel universitario se encuentran las universidades y los institutos universitarios, en tanto que en el segundo nivel se ubican los institutos terciarios no universitarios.

Todas las instituciones universitarias deben desarrollar actividades de docencia, investigación y extensión, dentro de un número determinado de áreas de conocimiento en las que se deben ubicar

¹ Anuario Estadístico de Educación 2020: [Anuario Estadístico de Educación 2020 \(.xlsx 1848 KB\)](#)

² Los entes autónomos son organizaciones y empresas estatales que se dedican a diversas actividades especializadas del dominio educativo, comercial e industrial.

³ Este decreto fue modificado por el n.º 104/014 del 28 de abril de 2014.

las carreras que ofrecen. Si las instituciones ofrecen carreras que cubren una o dos áreas de conocimiento, utilizarán la denominación *instituto universitario*, mientras que si atienden más de tres áreas se podrán llamar *universidad*.

Los títulos que expiden ambos tipos de instituciones (públicas y privadas) tienen el mismo valor, por lo cual no hay diferencias a la hora de las habilitaciones para el ejercicio de profesiones universitarias.

El número total de IES en Uruguay asciende a diecisiete instituciones universitarias, cuatro institutos terciarios no universitarios privados y dos públicos. Las instituciones terciarias no universitarias tienen por objeto la enseñanza en un nivel de profundidad mayor al que se tiene en el nivel secundario, y no pueden utilizar en sus títulos expresiones que se reservan para las de nivel universitario.

Hay instituciones del ámbito público, como el policial o el militar que, sin integrar formalmente la educación superior, tienen algunas carreras que han sido reconocidas por el Poder Ejecutivo como equivalentes al nivel universitario. A partir de la aprobación de la Ley n.º 19.188 se le dio competencia al MEC para reconocer las carreras de los ministerios de Defensa Nacional y del Interior, así como para registrar los títulos correspondientes.

Otro tanto sucede actualmente con la formación docente, que, a partir de la Ley n.º 19.889 del 9 de julio de 2020, establece un mecanismo de reconocimiento del nivel universitario de dicha formación.

Tabla 3: Instituciones de educación superior y año de creación (de las públicas) o de autorización (de las privadas)

Universidades públicas	
1. Universidad de la República (Udelar) 2. Universidad Tecnológica (UTECH)-	1838 2013
Universidades privadas	
1. Universidad Católica del Uruguay «Dámaso Antonio Larrañaga» (UCU) 2. Universidad ORT 3. Universidad de Montevideo (UM) 4. Universidad de la Empresa (UDE) 5. Universidad Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH)	1984 1996 1997 1998 2017 (fue instituto universitario entre 1997 y 2007)
Institutos universitarios privados	
1. Instituto Universitario Asociación Cristiana de Jóvenes (IUACJ) 2. Instituto Universitario Francisco de Asís (IUFA) 3. Instituto Universitario Centro de Docencia, Investigación e Información en Aprendizaje (CEDIIAP) 4. Instituto Metodista Universitario Crandon (IMUC) 5. Instituto de Postgrado en Psicoanálisis (IUPP) 6. Facultad de Teología del Uruguay, Instituto Monseñor Mariano Soler (ITMS) 7. Instituto Universitario Centro de Estudios y Diagnóstico de las Disgnacias del Uruguay (IUCEDU) 8. Instituto Universitario de Postgrado AUDEPP (Psicoterapia psicoanalítica) 9. Instituto Politécnico de Punta del Este 10. Instituto Universitario Elbio Fernández	2000 2001 2001 2003 2003 2004 2005 2011 2013 2022
Institutos terciarios no universitarios privados	
1. Centro de Navegación 2. Escuela de Formación Profesional en Comercio Exterior y Aduana 3. Instituto Uruguayo Gastronómico 4. Instituto de la Comunidad Sorda del Uruguay	2002 2013 2014 2018
Institutos terciarios públicos	
1. Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP-UTU) 2. Consejo de Formación en Educación (CFE)	1878 1937

1.3. Marco legal e institucional de la educación superior

El sistema educativo se rige por la Ley n.º 18.437 (Ley General de Educación), promulgada en enero de 2009 y parcialmente modificada en algunos artículos por la redacción que le da la Ley n.º 19.889 del 9 de julio de 2020.

La Universidad de la República se rige por su Ley Orgánica de 1958; la Universidad Tecnológica, por la Ley n.º 19.043 de 2013, y el sistema universitario privado por un Decreto 104/014 de 2014.

La educación policial y militar se regula por el artículo 1 de la Ley n.º 19.188 de Educación Militar y Policial del 7 de enero de 2014, que reafirma las definiciones, fines y orientaciones generales de la educación plasmados en los artículos 1 al 11 de la Ley n.º 18.437, de 12 de diciembre de 2008, y por el Decreto n.º 221/018 de Reglamentación del artículo 6 de la Ley de Educación Militar y Policial a los efectos del estudio de las carreras policiales y militares terciarias que hará el MEC.

Por su parte, la formación en educación comprende la formación académica y profesional, inicial, continua y de posgrado de técnicos, maestros, maestros técnicos, docentes de educación media, docentes de educación física y educadores sociales, así como de otras formaciones que sean requeridas para el buen funcionamiento de la educación. Al respecto, en una nueva redacción del artículo 31 de la Ley n.º 18.437 (referido a dicha formación), dada por el artículo 137 de la Ley n.º 19.889 del 9 de julio de 2020, se establece que el Estado, a través de las entidades públicas con competencia en la materia, asegurará el carácter universitario de una formación en educación de calidad.

Uruguay (1958). Ley n.º 12.549: Ley Orgánica de la Universidad de la República. Recuperado de https://www.universidad.edu.uy/resources/8/4/4_504c563db94480c/844_1446afcd43e8bfc.pdf

Uruguay (2008). Ley n.º 18.437: Ley General de Educación. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18437-2008>

Uruguay (2012). Ley n.º 19.043: Creación de la Universidad Tecnológica (UTEC). Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19043-2012/17>

(Uruguay, 2014a). Decreto n.º 104/014: Reglamentación del Decreto Ley 15.661 relativo al Sistema de Enseñanza Terciaria Privada. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/104-2014#:~:text=Se%20considera%20ense%C3%B1anza%20terciaria%20la,en%20alguna%20rama%20del%20conocimiento.>

Uruguay (2014b). Ley n.º 19.188: Ley de Educación Policial y Militar. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19188-2014/6>

Uruguay (2018). Decreto n.º 221/018: Reglamentación del art. 6.º de la Ley 19.188 (Ley de Educación Policial y Militar). Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/221-2018>.

Uruguay (2020). Ley n.º 19.889: Ley de Urgente Consideración. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020>

2. Desafíos actuales de la educación superior

Desafío 1:

Educación superior pos-COVID-19

Uno de los desafíos que se identifica tiene que ver con la reconfiguración de la educación superior en el mundo pospandemia. Se entiende que este desafío cobra magnitud en varias dimensiones, entre las que se destacan:

- nuevas formas de colaboración universitaria que deberían surgir en este marco;
- nuevas formas de infraestructura que deberán implementar las IES;
- desarrollo de TIC
- formación docente necesaria para dar respuesta a los nuevos marcos institucionales y los nuevos modelos pedagógicos;
- modos de pensar, planificar e incentivar la profesión académica;
- capacitación del personal técnico y de gestión que sustenta el desarrollo institucional;
- adecuación de planes y programas de estudios que atiendan nuevas modalidades, nuevos públicos estudiantiles y modelos pedagógicos.

Desafío 2:

Avanzar hacia un sistema de aseguramiento de la calidad

La calidad, más allá de cómo se la defina, es un tema genera unanimidades. No obstante, la manera de llevar adelante las acciones para valorarla se sostiene desde diversos puntos de vista no siempre coincidentes.

La búsqueda de la calidad debe ser, inicial y prioritariamente, una tarea de las propias IES, al tiempo que también se hace necesario velar por ella desde las autoridades responsables por la conducción de las políticas educativas.

Nuestro país ha avanzado de forma dispar en los procedimientos adoptados por las instituciones y no ha hecho avances sustantivos para contar con una entidad responsable de asegurar externamente la calidad de las propuestas académicas.

Un sistema de aseguramiento de la calidad que armonice lo propio de las instituciones con los requerimientos externos para verificar los estándares o niveles acordados, presenta desafíos, como:

- compatibilizar la misión y visión de instituciones con cometidos y responsabilidades distintos, dentro de criterios similares;

- garantizar variedad de propuestas evitando isomorfismos que atenten contra las peculiaridades institucionales;
- conciliar los criterios externos para valorar la calidad de las instituciones, con la autonomía universitaria;
- superar la endogamia tanto como la rivalidad en el trabajo de los evaluadores, especialmente en comunidades académicas pequeñas;
- equilibrar los criterios internacionales de las redes de agencias de acreditación con las características nacionales;
- reconocer las diferencias entre los objetivos de calidad y los rankings;
- sostener económicamente y con disponibilidad humana un modelo de evaluación basado en académicos con responsabilidades docentes, de investigación, de extensión y gestión.

Desafío 3: Consolidar un sistema de educación terciaria y superior

La educación postsecundaria en nuestro país se encuentra reglamentada por un conjunto de leyes y decretos diferentes, según la institución sea pública o privada. Aun dentro de las públicas no hay uniformidad en la normativa.

Si bien los contenidos de todas ellas son esencialmente similares, en la práctica hay diferencias que no permiten consolidar un sistema articulado de educación terciaria y superior, con fluidas entradas y salidas y con requisitos académicos similares que permitan la movilidad de estudiantes entre las instituciones sin trabas o retrocesos. Esta situación se ha hecho más sensible con el surgimiento de nuevas posibilidades educativas en ese nivel de estudios y con el aumento de estudiantes que continúan estudiando en niveles superiores.

Armonizar las normativas sobre instituciones que están asentadas desde hace décadas supone un desafío a la hora de modificar realidades consolidadas para conjuntarlas con otras sin que se distorsionen sus actividades.

La consolidación de un sistema nacional es importante, además, para facilitar la internacionalización de la educación, al tener instituciones y carreras similares en sus requisitos, y comprensibles de entender para quienes lo analizan desde el exterior.

3. Hacia 2030 y más allá: recomendaciones para el futuro

Recomendación 1

Integrar efectivamente la formación docente como componente de un sistema de formación e investigación de carácter universitario constituye un desafío impostergable, sobre todo teniendo en cuenta el contexto nacional junto a las trayectorias y antecedentes institucionales en la materia.

Recomendación 2

Fomentar y afianzar la conformación de comunidades de investigadores e investigadoras que produzcan conocimiento sobre la educación superior del país, consolidando los vínculos con redes regionales e internacionales de calidad.

Recomendación 3

Generar, profundizar y fortalecer las redes de cooperación interuniversitarias e interinstitucionales, dentro del país y de la región, para la generación de soluciones a problemas de interés social general.