

# PEDIDO DE INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE LA AGENCIA PARA LA PROMOCIÓN Y EL ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR (APACES) - BORRADOR - MEC, NOV.2008

Mercedes Collazo  
Marzo 2009, 1ª v.

## Sumario

- Introducción
  - De los niveles de educación
  - De los cometidos de la Agencia
  - De los planes de estudios
  - Tipos de formación - carreras y titulaciones -
  - Otros conceptos empleados en la Ley
- 

## Introducción

La finalidad de este informe es aportar elementos para la clarificación de algunos conceptos contenidos en el anteproyecto de la APACES.

Analizada la documentación remitida por la delegación universitaria que integra el grupo de trabajo ministerial, se intenta avanzar sobre ciertos tópicos que el texto legal aborda de forma imprecisa u omite mencionar.

### 1. DE LOS NIVELES DE EDUCACIÓN

Al referirse a los niveles de formación, el anteproyecto utiliza la denominación genérica de *enseñanza* y no de *educación* universitaria y terciaria como se emplea internacionalmente, en un sentido más abarcativo<sup>1</sup>. Sabemos las razones constitucionales de este uso, pero en el caso del nivel universitario, puede dar lugar a confusión ya que el término alude a una de las funciones sustantivas, la enseñanza, indisolublemente integrada a la generación y a la transferencia del conocimiento. Y ello tiene implicancias claras en la conceptualización de la docencia universitaria, por tanto, en la valoración del tipo y nivel de formación que requieren los planteles académicos.

Se observa, así, que la propia definición que aporta el Anteproyecto es cuasi tautológica:

*Se considera universitaria la enseñanza terciaria cuya misión principal será la producción y reproducción del conocimiento en sus niveles superiores, integrando los procesos de enseñanza, investigación y extensión. Permitirá la obtención de títulos de grado y postgrado. (Art. 66.- Concepto de enseñanza universitaria)*

Por otro lado, la definición no específica qué tipo de enseñanza y de aprendizaje involucra el nivel superior, lo que empobrece el alcance del concepto.

Las definiciones adoptadas por la UdelaR en el año 1990, que sintetiza el Decreto 308/95, son claramente más sustantivas.

*(...) se considera universitaria la enseñanza terciaria que por su rigor*

<sup>1</sup> CINE UNESCO, 1976, 1997.

*científico y profundidad epistemológica, así como por su apertura a las distintas corrientes de pensamiento y fuentes culturales, procure una amplia formación de sus estudiantes que los capacite para la comprensión crítica y creativa del conocimiento adquirido, integrando esa enseñanza con procesos de generación y aplicación del conocimiento mediante la investigación y la extensión de sus actividades al medio social (Art.2, Decreto 308/95).*

En cuanto al nivel terciario, la definición que aporta el anteproyecto coincide con el Decreto 308/95 y avanza en una caracterización del tipo de formación, excluyendo la alusión de (...) *atender especialmente la formación del carácter moral y cívico de los alumnos (Constitución, art. 71).* (Art.1).

*Se considera enseñanza terciaria la que, suponiendo por su contenido que sus estudiantes hayan cursado con aprobación los ciclos completos de enseñanza primaria y secundaria o técnico-profesional en instituciones estatales o privadas habilitadas, profundiza y amplía la formación en alguna rama del conocimiento.*

*La enseñanza terciaria tiene por función básica proporcionar formación de carácter instrumental en áreas tales como la humanística, la social, la técnico-profesional, la artística o la salud, entre otras. (Art. 65.- Concepto de enseñanza terciaria)*

Dicha conceptualización presenta a nuestro juicio dos inconvenientes:

- en primer lugar, el señalado por el Dr. Ares Pons en el sentido de ser cautelosos, menos restrictivos en cuanto a los pre-requisitos de ingreso al nivel terciario, a los efectos de habilitar formaciones no alcanzadas en instituciones formales. Este criterio, válido para todos los niveles del sistema, se funda hoy en un enfoque de flexibilización de los trayectos de educación (formales, no formales, de aprendizaje experiencial) que busca facilitar el acceso universal y el aprendizaje a lo largo de toda la vida.

- en segundo lugar, la caracterización de la educación terciaria como *formación de carácter instrumental*, sin más especificación, evoca y refuerza la concepción arraigada en nuestra tradición educativa, de segmentación entre formación teórica y formación práctica. En cierto modo, se podría llegar a interpretar que de una se ocuparían las instituciones universitarias y de la otra las instituciones terciarias.

A esto se agrega el hecho de que el anteproyecto no alcanza a definir ni los tipos de carreras ni las titulaciones que incumben a la educación terciaria.

Se realiza, en suma, una caracterización más centrada en lo que la educación terciaria no debe ser, por contraste con el nivel universitario, que en lo que efectivamente es. En este sentido, parece importante lograr profundizar en el perfil específico de un nivel educativo que cobra creciente relevancia para el desarrollo nacional.

Por otro lado, se debe asimismo ser cuidadoso en este punto porque las instituciones universitarias también imparten educación terciaria, en el caso de la UdelaR históricamente abocada a la formación en disciplinas de apoyo a la praxis de las profesiones universitarias, y actualmente al desarrollo del incipiente espacio de educación terciaria tecnológica en las distintas áreas del conocimiento.

Por esta razón, a nuestro juicio, no es conveniente emplear la denominación de educación terciaria “no universitaria” (CINE UNESCO), ya que se presta a interpretarla como ajena a lo universitario. Si bien, somos conscientes de la imprecisión que de ello se deriva, siendo el nivel universitario un componente de la educación terciaria.

Posteriormente profundizaremos en la definición de carreras y títulos terciarios avanzada por la UdelaR.

## 2. DE LOS COMETIDOS DE LA AGENCIA

Sumariamente, y de acuerdo al Art.9, la APACES tiene como cometidos: a) autorizar funcionamientos institucionales, b) reconocer el nivel académico de instituciones, carreras y títulos, c) realizar seguimientos, evaluaciones y d) acreditar carreras y títulos.

Sin profundizar en los alcances y límites de estas complejas atribuciones, que resultan aún difusos en el texto, recomendamos ajustar los términos que refieren al objeto de evaluación en cada uno de los casos, por ejemplo:

- en el Art. 33 sobre reconocimiento de los institutos de enseñanza terciaria privada correspondería hacer mención a carreras y no a “cursos”;
- en los Arts. 55 y 56 sobre acreditación nacional, se amplían las atribuciones referidas en el Art.9 a “instituciones, programas /áreas disciplinarias y carreras”.

Siendo un punto nodal del anteproyecto, parece conveniente clarificar estos términos y asegurar la consistencia del articulado.

## 3. DE LOS PLANES DE ESTUDIOS

Los planes de estudios y los programas de asignaturas constituyen los documentos curriculares fundamentales que orientan los proyectos de formación y, junto con el plantel docente, la materia esencial de evaluación de su calidad académica.

En tal sentido, se sugiere:

- enunciar en los artículos 38 y 42 el tipo de documentación requerida: *planes de estudios, programas analíticos de asignaturas y plantel docente*;
- a la vez que especificar en el glosario de términos los aspectos fundamentales que integran un plan de estudios, y eventualmente un programa de asignatura.

En el marco de las políticas de flexibilización curricular, la UdelaR discute en este momento, las pautas de presentación de los planes de estudios en los siguientes términos:

1) Fundamentación<sup>2</sup>, 2) Objetivos de la formación, 3) Perfil de egreso, 4) Denominación del título, 5) Descripción de la estructura del Plan, 6) Contenidos mínimos de las áreas de formación, 7) Orientaciones metodológicas y de evaluación

---

<sup>2</sup> Según se trate de una renovación curricular o de una nueva oferta de formación, fundamentado en una evaluación curricular y/o en estudios de pertinencia específicos (situación del campo profesional en relación con las necesidades del país, análisis comparado de planes de estudios de referencia, etc.).

de los aprendizajes, 8) Duración en años de la carrera - Número de créditos mínimos de la titulación.

Las unidades curriculares básicas (asignaturas, materias, etc.) se presentan en el documento Plan de Estudios de forma indicativa, a los fines de posibilitar la mejora curricular permanente. Ello no implica, no obstante, que la malla de asignaturas específicas no sea informada, sino que constituye otro cuerpo documental.

El Decreto 308/95 incluye, asimismo, en este capítulo aspectos relativos a la reglamentación de los planes de estudios que, a nuestro juicio, deben constituir también un cuerpo documental independiente que de cuenta de los regímenes de cursado, asistencia, evaluación de los aprendizajes, previaturas y equivalencias.

#### 4. TIPOS DE FORMACIÓN - CARRERAS Y TITULACIONES -

El anteproyecto define únicamente los títulos universitarios; no menciona las carreras y los títulos terciarios ni las titulaciones o certificaciones intermedias de carreras de grado.

Se proponen a continuación algunas definiciones que pueden enriquecer y completar las contenidas en el texto legal. Se plantean asimismo observaciones sobre puntos específicos del glosario.

##### Nivel de educación universitaria o superior

El anteproyecto define los títulos de **primer grado universitario** en términos esencialmente administrativos, sin clarificar el perfil del nivel de formación.

En este sentido, se podría enriquecer el texto legal con lo avanzado por el CCETP en julio de 2007 (Dictamen N° 244):

##### *Perfil del primer grado universitario*

*Debe proporcionar una formación e información sólidas, de carácter básico y generalista, que habiliten para un desempeño profesional solvente, dentro de un área acotada del conocimiento.*

*A diferencia de otras formaciones terciarias no universitarias, las carreras de primer grado universitario implican, en general, una mayor extensión y profundización de los fundamentos teóricos propios del campo del conocimiento abordado. El profesional universitario adquiere así un arsenal de conocimientos básicos, una capacidad crítica y un dominio del estado del arte propio de su especialidad, que le permite afrontar las contingencias del ejercicio profesional y lo habilitan para incorporar los nuevos conocimientos que aquél vaya requiriendo.*

La carga horaria presencial de las carreras de cuatro años se establece en 2000 hs.<sup>3</sup>, lo cual supone alrededor de 500 hs. anuales. Estimando entre 30 y 35 semanas lectivas, el tiempo de trabajo presencial semanal del estudiante es menor a las 20 hs. El *Protocolo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los países del MERCOSUR*<sup>4</sup> fija 2700 hs. La UdelaR imparte promedialmente 20 hs./sem. de clases, exceptuando las carreras del área Salud que alcanzan las 30hs. Convendría, de este modo, verificar cómo se llega al valor previsto y analizar las implicancias que se derivan en relación con las modalidades de

<sup>3</sup> 200 hs. más que las previstas en el Decreto 308/95.

<sup>4</sup> Ley 17.041, Pub. D.O. 4/12/98.

enseñanza (presencial, semi-presencial, a distancia) y el cálculo de los créditos académicos .

Asociadas al nivel de grado, nuestra universidad reconoce además titulaciones intermedias. En los hechos éstas suponen generalmente la certificación de un escalón de formación en el transcurso de una carrera larga y no un trayecto de formación concebido, como corresponde, con perfil propio (“título en el medio”). No obstante, en tanto constituyen tipos de titulación, se sugiere su identificación.

Los títulos de **posgrado** están definidos con mayor precisión y riqueza que lo avanzado por el Decreto 308/95 y de forma coherente con lo previsto por la UdelaR en su Ordenanza de Carreras de Posgrado.

Se realizan sólo algunas reflexiones:

\* En el caso del Master o Magíster se define como pre-requisito la posesión de un título de grado y no se contempla la posibilidad de acreditar excepcionalmente formación equivalente, como lo hace la UdelaR.

\* En el caso del Doctorado no se establecen pre-requisitos, si bien nuestra Ordenanza requiere el título de Magíster y, eventualmente, “exigencias no inferiores” a este nivel.

\* La diversidad de áreas de Especialización quizás requiera incluir, además de la carga horaria básica prevista en el texto legal, un criterio de ajuste a parámetros internacionales de la carrera.

### Nivel de educación terciaria

Como vimos, el anteproyecto no define el tipo de carreras y titulaciones que involucra este nivel.

En nuestro caso, y de acuerdo a lo avanzado por la Unidad Académica de la CSE<sup>5</sup>, el nivel terciario comprende:

\* **Carreras técnicas y tecnológicas**, de orientación aplicada, de entre dos y tres años de duración<sup>6</sup> cuya certificación corresponde al Título Técnico o Título de Tecnólogo.

*(...) es posible caracterizar las carreras “técnicas” y los “tecnólogos” que imparte la Universidad como formaciones que, integradas a un espacio incipiente de educación terciaria del país, cumplen necesidades de dos tipos:*

- *de formación en disciplinas de apoyo a la praxis de las profesiones universitarias;*

- *de formación en disciplinas de carácter tecnológico desarrolladas en conjunto con la Administración de Nacional de Educación Pública, de modo de garantizar un nivel académico acorde a los requerimientos del avance científico-tecnológico actual. Desde el punto de vista de su perfil formativo, se trataría de formaciones de carácter práctico, aplicado y creativo con un sólido fundamento científico, tecnológico y social, superador de la concepción tradicional de formación técnico-*

<sup>5</sup> Informe de Propuesta sobre “Carreras Técnicas y Tecnológicas. Niveles de titulación”, Unidad Académica CSE, 2006.

<sup>6</sup> De acuerdo a la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación de la UNESCO (CINE 1997).

procedimental; y con la dimensión humanística y ética ineludible de la educación universitaria.

*Asimismo, cabría concebirlas como formaciones inscriptas en el amplio marco de la “educación tecnológica de nivel superior” sin diferenciar alcances de formación entre las titulaciones “técnica y tecnólogo”.*

*De este modo, y a modo de propuesta, se plantea la posibilidad de definir las carreras “técnicas” y los “tecnólogos” que dicta la Universidad como:*

*- carreras de nivel terciario que no culminan en un nivel de grado o licenciatura universitaria.*

*- carreras que constituyen primeros ciclos de formación, de entre dos y tres años de duración, terminales y a la vez propedéuticos, esto es, habilitantes para el desempeño laboral y a la vez acceso a un segundo ciclo de formación profesional, acorde a las definiciones que la institución ha adoptado en materia de movilidad estudiantil.*

De acuerdo a estas definiciones cabe señalar que el anteproyecto establece un mínimo de “750 horas-reloj de clases”, distribuidas en un lapso no inferior a un año y medio lectivo. La CINE no menciona para el nivel terciario formaciones de duración menor a dos años.

No obstante, los niveles de formación y las titulaciones universitarias y terciarias están sujetas actualmente a una profunda revisión a nivel mundial, resultado de las fuertes transformaciones de la educación superior, muy especialmente asociadas a los procesos de convergencia estructural que los sistemas europeos llevan a cabo para la creación del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES). En este sentido, la última CINE data del año 1997.

#### **4. OTROS CONCEPTOS EMPLEADOS EN LA LEY**

En relación con el concepto de título, el anteproyecto define el “título profesional universitario” de las carreras de grado (Art. 68). No quedan comprendidos los títulos de posgrado (profesionales y académicos) ni los títulos terciarios. Debe analizarse si se requiere determinar, en función de los diferentes estatus curriculares, un concepto más genérico que involucre el conjunto de las titulaciones que evalúa la Agencia.

En relación con la definición de crédito académico, y para mayor precisión, podría agregarse que el mismo “comprende (el tiempo dedicado a) las enseñanzas teóricas y prácticas....” (Art. 70).

Finalmente, de este primer análisis surge la necesidad de clarificar en primer lugar la nómina de conceptos que se entiende debe definir con precisión el texto legal.