

ISOMORFISMO Y CALIDAD: REDEFINIENDO LOS ESPACIOS PÚBLICOS Y PRIVADOS EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR URUGUAYA*

Isomorphism and Quality: Redefining the Public and Private Spaces in the Uruguayan Higher Education

Pablo Landoni**

Resumen. La irrupción del sector privado ha producido nuevas dinámicas en la educación superior uruguaya. Por un lado, el país se incorporó a la tendencia internacional de la diversificación de la oferta universitaria. De esta manera se incrementó la competencia público - privada y dentro de este último sector. Pero, debido a la influencia de la Universidad estatal y su largo ciclo de provisión monopólica, se han producido impactos de naturaleza isomórfica, tanto del tipo coercitivo mediante la imposición de modelos institucionales y de gestión, del tipo profesional mediante el predominio de una “cultura académica dominante” como del tipo mimético, en aquellas situaciones en que las instituciones privadas imitaron la oferta pública buscando legitimidad y prestigio.

Palabras claves: Educación superior; Privatización; Estado; Diversificación; Acreditación

Abstract. The unexpected arrival of the private sector has produced new dynamics in the Uruguayan higher education system. On one hand, the country followed the international trend of the diversification at the university level supply. Public - private competition increased as well as competition among private institutions. However, due to the large influence of the State University and its prolonged monopolistic provision, isomorphic behaviors were observed. Coercive isomorphism is present when institutional and managerial models are imposed; professional isomorphism is the result of a dominant academic culture, and also cases of mimetic isomorphism happen when private institutions mirrored the public model in search of legitimacy and prestige.

Key words: Higher Education; Privatization; State; Diversification; Accreditation

1. Introducción

Una década atrás se aprobó el marco regulatorio del nuevo sector privado en la educación superior uruguaya. Culminaba un ciclo centenario de monopolio estatal universitario, y Uruguay se incorporaba a la tendencia internacional de diversificación de la educación superior, con un significativo impulso del sector privado.

El cambio que se está produciendo en la educación superior uruguaya

* Una versión inicial de este artículo fue presentado como ponencia en el *V Encuentro Nacional y II Latinoamericano: La Universidad como Objeto de Investigación*. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires Tandil, Argentina. Agosto de 2007.

exige entender las dinámicas que lo impulsan y las restricciones de su entorno, tanto nacional como internacional. El nuevo escenario trajo como consecuencia tendencias a la diversificación como otras de rasgo isomórfico. Por un lado, se produjo un incremento de la competencia, causando la proliferación de instituciones privadas, así como también la creación de nuevos programas académicos de grado y de postgrado. El impulso privado llevó a la universidad estatal a competir en ciertos sectores, especialmente en postgrados, habilitando el cobro de matrícula. Por otro, se manifestaron casos de isomorfismo, tanto del tipo coercitivo como en el caso en que la única universidad estatal buscó imponer su modelo institucional y de gestión, como del tipo mimético, en aquellas situaciones en que las instituciones privadas, buscando legitimidad, imitaron la oferta pública.

La dinámica de las instituciones universitarias ha puesto en cuestión el rol del Estado en la educación superior. La proliferación institucional y de programas académicos ha sorprendido a los responsables públicos obligándolos a tener actitudes reactivas. El Estado se encuentra mutando de un mero controlador del sector privado, a un papel en la definición de políticas incluyendo la introducción de mecanismos de aseguramiento de la calidad. Los cambios operados en el entorno y en las propias instituciones obligan a definir las funciones reguladoras del Estado.

El Ministerio de Educación, la universidad pública y las instituciones privadas se encuentran discutiendo la instalación de una Agencia de Acreditación en Uruguay, como resultado de la participación del país en el mecanismo de acreditación del MERCOSUR. Resulta clave evaluar los posibles impactos de la introducción de instrumentos de aseguramiento de la calidad en el contexto de las dinámicas de transformación en que se encuentra la educación superior uruguaya.

2. Nacimiento y crecimiento del sector privado

El fin del monopolio público

Por un siglo y medio, la historia de la educación superior en Uruguay fue la historia de la Universidad de la República, institución pública fundada en 1836, seis años después de la independencia. Como otras universidades nacionales en la región, la estructura organizativa de la institución respondió al modelo Napoleónico. (Oddone y París de Oddone, 1963).

Uruguay es una excepción en América Latina porque el sector privado del sistema de educación superior no fue autorizado hasta el año 1985. La influencia de la Universidad de la República y su capacidad para absorber la demanda agregada de estudios universitarios debido a la población relativamente pequeña del país, fueron los factores más importantes que explican el monopolio público hasta esa fecha (Romero y Landoni, 2001).

Una primera tentativa para la creación de una universidad privada en el siglo XIX fue promovida por la Iglesia Católica como reacción a la secularización del estado y de la sociedad. La nueva institución comenzó a ofrecer cursos en el campo

del Derecho en el año 1878. La Universidad de la República reaccionó oponiéndose a la iniciativa y por una ley del año 1885, se otorgó el monopolio de conceder títulos solamente a la universidad pública. Un esfuerzo contemporáneo en Chile dio como resultado la fundación de la Universidad Católica de Chile (1888). Otro movimiento para crear una universidad privada emergió a principios de los años 60 (Monreal, 2005), cuando un cambio de partidos en el gobierno dio la ocasión para que un grupo de organizaciones católicas promovieran la conversión de una institución de educación terciaria preexistente en una universidad. La carencia de recursos y de organización de los promotores junto con la oposición de la universidad pública fueron los factores principales del fracaso. Es interesante de observar la coincidencia temporal de esta iniciativa con la autorización de la primera universidad privada en la Argentina (Universidad Católica de Argentina, 1959).

Finalmente, la primera universidad privada fue autorizada en el último año del gobierno militar (1973-1984), decisión que fue confirmada por el nuevo gobierno democrático. La Universidad Católica del Uruguay comenzó en marzo de 1985.

Como la experiencia en América Latina demuestra, las primeras universidades privadas han sido católicas (Levy, 1986). Esta primera onda del impulso privado se caracteriza por el esfuerzo de la Iglesia Católica de influir en el debate público y la formación de élites, en respuesta a la secularización cultural en la región.

En el período 1985 – 1994, el Ministerio de la Educación autorizó carreras universitarias con el fundamento de la “equivalencia razonable” con los programas ofrecidos por la universidad pública. De acuerdo con esa política, la Universidad Católica se diversificó y algunas instituciones privadas que funcionaban en el nivel post-secundario fueron habilitadas para otorgar títulos de grado, resultando en un incipiente sector privado de educación superior.

En 1995, una nueva regulación fue introducida para autorizar a instituciones privadas de educación superior (Landoni y Romero, 2006b). Todas las instituciones tuvieron que solicitar la autorización del Ministerio de Educación incluyendo la Universidad Católica creada diez años antes. Desde esa fecha, la educación superior privada ha cambiado dramáticamente su fisonomía en términos de número de instituciones, de inscripciones, de número de graduados y de desarrollo de programas académicos.

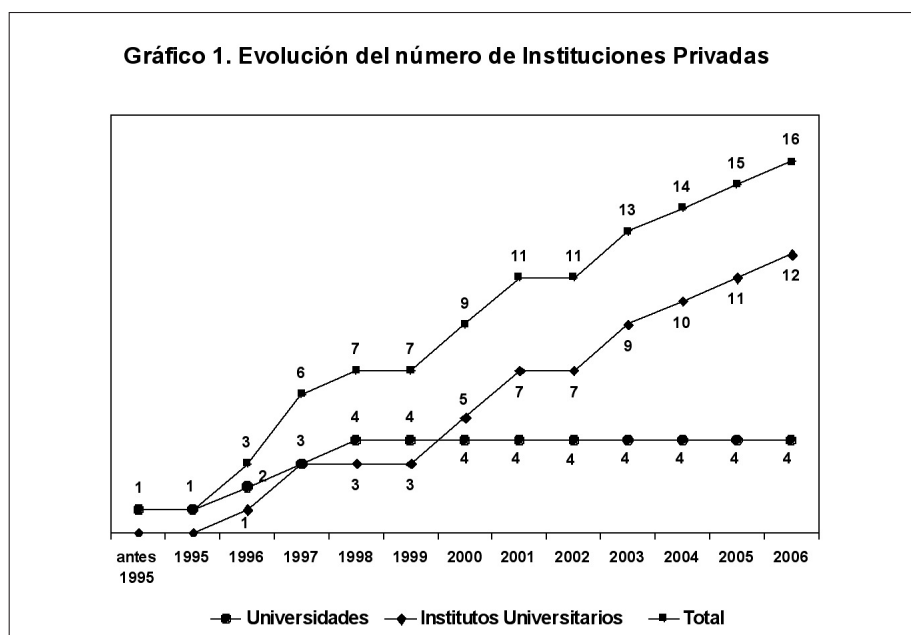
Crecimiento y transformación

El sector privado pasó de una sola universidad en 1995 a dieciséis instituciones en diez años. Las inscripciones en el sector privado han crecido hasta un 17,5% del total en el año 2005 y los graduados aumentaron desde un 3% en 1995 al 23% del total del país en el año 2005. Un ejemplo de la diversificación impulsada por el sector privado es el desarrollo de programas académicos, evolucionando de 10 carreras en 1995, a 124 programas en el año 2006.

Una de las razones del crecimiento del sector privado fue como reacción a fallas percibidas en la universidad pública. En los años 80, el gobierno militar del país introdujo exámenes de ingreso y políticas de cupos para la Universidad

Nacional, deteniendo el aumento de las inscripciones hasta 1985. Con la recuperación constitucional, la institución recibió una presión política importante por democratizar el acceso a la educación superior. Como resultado, las inscripciones a la institución se duplicaron entre 1983 y 1988, provocando grandes tensiones para absorber la nueva demanda, y perdiendo la naturaleza elitista de las décadas anteriores. La masificación de la Universidad de la República fue el resultado de la decisión de no crear nuevas universidades públicas en el país. Como consecuencia, parte de la demanda buscó opciones en el sector privado.

Cuatro universidades y a doce institutos universitarios fueron creados entre 1995 y 2006 como indica el gráfico 1.



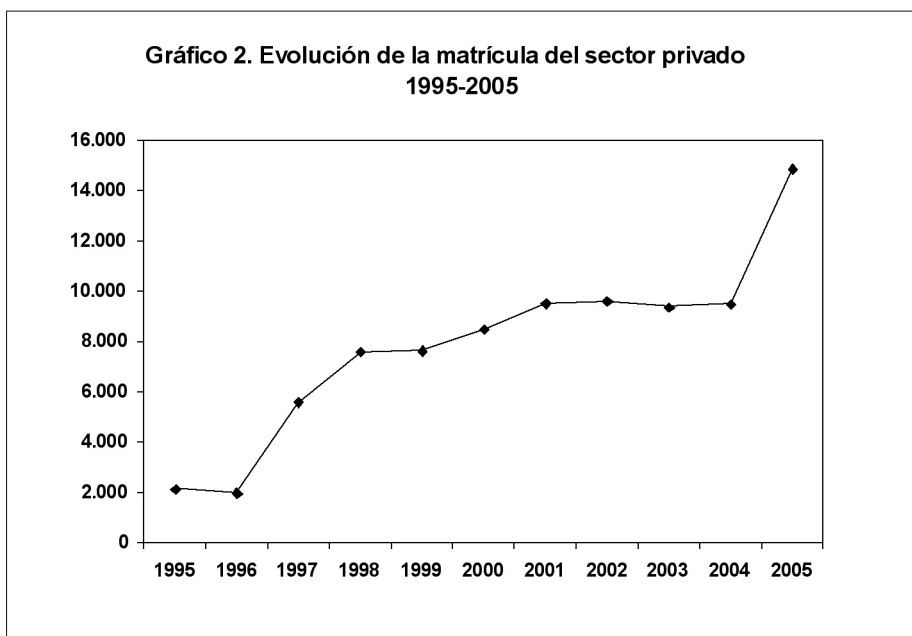
Fuente: <http://www.mec.gub.uy/educacion/default.htm>

La proliferación institucional que se observa en el sector privado contrasta con la falta de diversificación del sector público. La Universidad de la República sigue siendo la única universidad pública en el sistema, a pesar de varias tentativas de reforma. Otras instituciones públicas funcionan en el nivel terciario, principalmente en la formación docente y militar. Una iniciativa reciente permite que los graduados de las instituciones militares reciban un grado universitario reconocido por el Ministerio de la Educación, pero las instituciones no son consideradas universitarias. Uruguay no experimentó la proliferación institucional del sector público como otros sistemas universitarios en América Latina (Cosentino de Cohen, 2003).

Si bien el crecimiento de la población en Uruguay es muy lento (menos que

un 1% anual) la demanda para la educación superior sigue siendo alta y ha tenido un impacto significativo en el sistema de educación superior. Hasta el año 1980, el incremento de la matrícula fue absorbido por la Universidad de la República, la que implementó en ese año un examen de ingreso para regular la demanda. Desde 1985, la Universidad Nacional ha vuelto a su política tradicional de admisiones abiertas, llevando la matrícula de 27.000 estudiantes en 1983 a 61.428 en 1988. El acceso a la Universidad de la República creció un 42% en la última década, pasando de 13.052 nuevos estudiantes en 1995 a 18.571 en el 2005. La estrategia de la institución para responder a la masificación fue la diferenciación estructural mediante la creación de nuevas Facultades y programas académicos en la década pasada. (Bentancur, 2002)

Por su parte, el sector privado también aumentó significativamente su matrícula, creciendo de 2.147 estudiantes en 1995 a 14.863 en el 2005.

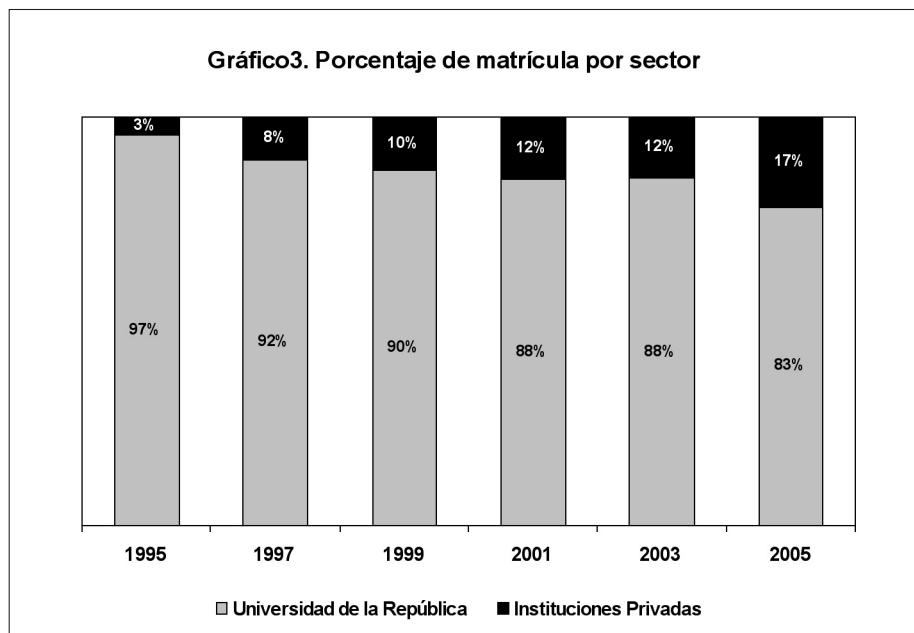


Fuente: Anuario Estadístico de Educación

La matrícula del sector privado creció significativamente en dos periodos: en los años 1996-1998, cuando se autorizaron las nuevas universidades, y en el año 2005, cuando las inscripciones aumentaron un 33%. Un factor del contexto puede explicar la falta de crecimiento en los años 2001 – 2003, dado que Uruguay enfrentó una aguda crisis económica con una disminución del PBI *per capita* de 66% en dichos años. Un impacto probable de la crisis económica fue un cambio de preferencias en la demanda, optando por la universidad pública debido a la gratuidad de las carreras

universitarias en la Universidad de la República.

Las instituciones privadas están recibiendo una parte creciente de la matrícula universitaria, pasando de 3% en el año 1995 a 17,5% un década más tarde. Uruguay está lejos de Chile, Colombia y Brasil que superan el 50% del total de estudiantes en el sector privado, y se encuentra más cerca de Argentina con el 14% (Brunner, 2005).



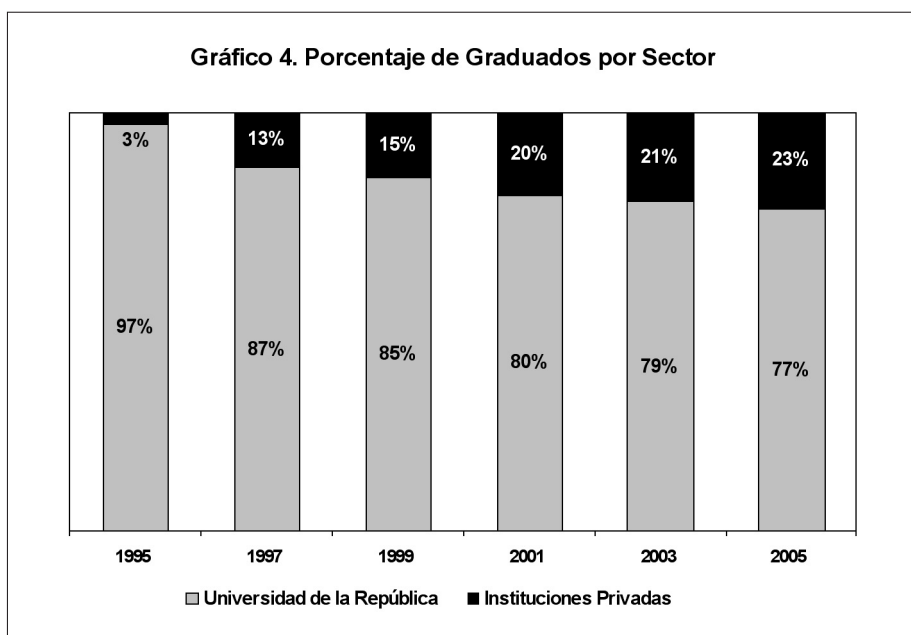
Fuente: Anuario Estadístico de Educación

El aumento de matrícula combinado con un deterioro en las condiciones académicas produjo malestar en las tradicionales universidades públicas de América Latina. Aún cuando las universidades públicas en Europa y los Estados Unidos también sufrieron estos problemas, la mayoría de las naciones desarrolladas adoptaron estrategias de reformas estructurales cambiando los procedimientos de toma de decisiones académicas, y en muchos casos adoptando estrategias de mercado como el cobro de matrícula (Altbach, 2005).

A semejanza de otras instituciones públicas latinoamericanas, la Universidad de la República, encara estos desafíos con la misma estructura organizacional tradicional de origen napoleónico. Algunas Facultades y áreas han creado condiciones adecuadas para la enseñanza y la investigación, pero la mayor parte de los estudios de grado sufren la carencia de recursos. La eficacia interna de la institución es muy baja medida por la tasa de graduación (cociente entre graduados e inscripciones) y el número de años para producir a un graduado. La tasa de graduación se ha estimado recientemente en el 28% del número total de los estudiantes que entraban

a la institución (Boado, 2005), y los datos disponibles confirman tasas de deserción y de repetición altas.

Por el contrario, las instituciones privadas tienen mejores tasas de graduación. La proporción de graduaciones del sector privado sobre las totales aumentó de 3% en 1995 a el 23% de 2005. El gráfico 4 retrata la parte cada vez mayor de graduados del sector privado que ingresan al mercado laboral.



Fuente: Anuario Estadístico de Educación

3. Dinámicas operando en el sistema: Isomorfismo y diversificación

El isomorfismo y la diversificación son fuerzas que dan forma a los sistemas de educación superior (Levy, 1999). Por un lado, las tendencias al isomorfismo empujan hacia la homogeneidad, y provienen tanto de la regulación estatal, como de la acción racional de las instituciones. Por otra parte, la literatura sobre educación superior privada destaca la influencia del desarrollo del sector privado en los procesos de diversificación, aunque con restricciones. (Texeira et. al., 2001)

En el caso Uruguay, debe destacarse el rol predominante de la Universidad de la República en el sistema de educación superior, con fuerte influencia sobre la regulación y, en algunos casos, con poderes de veto sobre el resto del sistema. El estudio del concepto y de los tipos de isomorfismo contribuye a entender las dinámicas con las que opera el sistema de educación en el Uruguay.

Isomorfismo: concepto y tipos

En educación superior, el concepto de isomorfismo se entiende como un proceso que fuerza a una organización a asemejarse a otras que enfrentan las mismas condiciones ambientales del sistema. (Van Vught 1996 p.43) Las instituciones de educación superior interaccionan con el ambiente en que actúan, adaptándose a la existencia y a las presiones de otras organizaciones en su ambiente. En muchos casos adoptan estrategias isomórficas como parte del proceso de ajuste a las demandas que vienen del exterior. Este comportamiento puede ser un factor importante para inhibir el crecimiento diferenciado porque en muchos casos conduce a la homogeneidad.

Una pregunta relevante para entender el desarrollo de relaciones público-privadas en la educación superior es evaluar cómo las instituciones responden a la presión del ambiente. Resulta trascendente para este estudio observar bajo qué condiciones deciden comportamientos innovadores y optan por la diversificación, o por el contrario, prefieren emular a las organizaciones dominantes (Levy, 2004).

La literatura vinculada al nuevo institucionalismo (Powell y Di Maggio, 1999; Zucker, 1987) distingue tres diversos tipos de isomorfismo: coercitivo, normativo y mimético.

El isomorfismo coactivo se impone desde el exterior, generalmente por parte del Estado, o de organizaciones dominantes en el sistema influyendo decisivamente sobre el Estado (Levy, 1999). En Uruguay, la Universidad de la República tiene una fuerte influencia en la supervisión del sector privado, en la medida que tres de los ocho miembros del Consejo que supervisa a las instituciones privadas son elegidos por la Universidad de la República, y los dos miembros que representan el Ministerio de Educación son generalmente profesores actuales o pasados de la universidad pública.

El principal factor que impulsa el isomorfismo normativo es la influencia de las profesiones. Las organizaciones profesionales socializan normas y valores de la cultura académica dominante y operan como una fuerza que frena la diversificación. En Uruguay como en otros países de la región, algunos campos de estudio son casi prohibidos para las universidades privadas, no tanto por las regulaciones estatales ni por acciones de la universidad pública, sino porque las asociaciones profesionales consideran la diversidad que viene de los programas privados como una amenaza.

El isomorfismo mimético es también una respuesta común de las universidades menos prestigiosas que intentan emular a las más destacadas en búsqueda de legitimidad. Las dinámicas de imitación son relevantes para entender cómo las universidades privadas están respondiendo a la nueva clientela de la educación superior. La legitimidad es muy importante para las universidades privadas como activo para la competencia.

Las universidades privadas uruguayas, reclutaron en sus inicios, docentes y gestores provenientes del sector público. El hecho de que el solamente el 7% del cuerpo docente de la Universidad de la República goce de cargos docentes de tiempo completo favoreció la contratación por el sector privado. La existencia de una mano de obra compartida de profesores en ambos lados del sistema juega contra la diversidad.

Sin embargo, el impacto del isomorfismo mimético en algunos casos se exagera (Levy, 2004). Las dinámicas de mercado y la autonomía de las nuevas instituciones, impulsan nuevos objetivos en búsqueda tanto de legitimidad como de calidad. Las universidades privadas incorporan nuevas normas y valores al sistema de educación, incluyendo el prestigio académico, pero también el acceso rápido a los mercados de trabajo así como la identidad religiosa, puesto que las universidades tradicionales no son los únicos modelos de las instituciones, sino también se tienen en cuenta las experiencias de otras organizaciones como las empresariales o las organizaciones no gubernamentales y otras de la sociedad civil.

En el caso uruguayo, todas las instituciones universitarias privadas autorizadas fueron creadas por instituciones preexistentes. En algunos casos, siguen estando afiliadas a otras organizaciones como órdenes religiosas, asociaciones profesionales, instituciones de investigación y organizaciones no gubernamentales, que proporcionan legitimidad y prestigio a la nueva institución. Estas organizaciones proveen a las instituciones privadas un sentido de misión, recursos económicos, talento humano, un sistema de metas y políticas. En todos los casos, existe una fuente de legitimidad y de sustento para su acción en el campo de la educación superior, que viene de la asociación de la universidad con una institución social reconocida (Bernasconi, 2004).

Grados de diversidad e impacto del isomorfismo

Las relaciones público-privadas están cambiando en los diversos sistemas de educación superior (Altbach, 1999; Texeira et. al., 2004). Uruguay se sumó a esta tendencia internacional permitiendo la existencia de un sector privado, transformando la situación de monopolio de una sola universidad pública, a un escenario competitivo con instituciones múltiples. El análisis de las dinámicas de isomorfismo y de diversificación proporciona una racionalidad para entender este nuevo escenario, y para la formulación de políticas.

La regulación de la educación superior y su impacto sobre la homogeneidad institucional es un importante factor para el análisis. Las instituciones públicas y privadas comparten una estructura de organización similar enmarcada por el modelo profesional napoleónico. Especialmente importante es evaluar los posibles impactos isomorfos de los mecanismos de la garantía de calidad incluyendo la acreditación. La acreditación en América Latina ha sido un instrumento del Estado para fijar políticas en la educación superior. La introducción de mecanismos de aseguramiento de la calidad es una innovación fuerte para el sistema de educación superior uruguayo, no sólo debido a la nueva metodología de evaluación sino también porque es la primera vez en que se introduce un sistema de diseño de políticas para el conjunto del sistema (Landoni y Romero, 2006a). Existe preocupación en Europa por el posible uso rígido de los estándares y que se produzca una presión por la homogeneidad. Aun cuando los estándares muchas veces son pensados para diversos tipos de universidades, los evaluadores internacionales vienen principalmente de universidades públicas. Por lo tanto, un resultado posible puede ser limitar la capacidad de las instituciones

privadas (y sus programas) de ser distintivos de maneras que los pares y las agencias de acreditación todavía no están listos a aceptar (Schwarz y Westerheijden, 2004).

El desarrollo de programa académicos aparece como una fuerza relevante para la diversificación, con ejemplos de instituciones privadas innovando en campos de estudio y en postgrados. Sin embargo, debe tenerse en cuenta cómo el pequeño número de docentes a tiempo completo en instituciones públicas y privadas afecta la diversidad del sistema, pues la evidencia demuestra que el cuerpo docente compartido entre las instituciones es una fuerza que impulsa la homogeneidad.

3. Evaluación del impacto de isomorfismo en el caso uruguayo

El sistema y su regulación: Evidencias de isomorfismo coercitivo

La educación superior uruguaya ha sido regulada de manera dual. Por un lado, la ley concede un estatuto autónomo a la Universidad de la República, y no confiere al Poder Ejecutivo responsabilidades relevantes en el sector público del sistema de educación superior.

Por el contrario, el Estado está altamente implicado en la regulación del sector privado. Las instituciones privadas de educación superior deben satisfacer estrictos requisitos para ser reconocido por el Ministerio de Educación, en términos de estándares institucionales y académicos. Sin embargo, el control estatal no implica asignación de fondos públicos para las instituciones privadas.

El poder de la organización dominante en el sistema, la Universidad de la República, se refleja en la regulación y en las exigencias administrativas para el sector privado, y fueron el resultado del proceso de negociación para permitir la apertura de dicho sector. Por ejemplo, la Universidad de la República designa tres de los ocho miembros del Consejo regulador para el sector privado, incluyendo su presidente. Por otra parte, recabar la opinión oficial de la universidad pública es requisito obligatorio del proceso de autorización de cada institución privada.

Los funcionarios del gobierno y las autoridades de la Universidad de la República estaban enterados de la corriente de privatización en América Latina (Levy, 1986) y decidieron dar al Estado y especialmente a la universidad pública un relevante papel en el control de las instituciones privadas. El régimen regulatorio fue menos una respuesta al imprevisto surgimiento de instituciones privadas como en otras partes del mundo (Levy, 2002) y más un dispositivo de control para evitar la proliferación privada.

Las políticas gubernamentales contribuyen a la estructuración del ambiente en el que se produce la competencia entre las instituciones (Meek, 1996). El ambiente en el cual las instituciones privadas funcionan es de una competencia limitada y confusa, debido a que las instituciones universitarias privadas gozan de menos autonomía que su contraparte pública. Las condiciones ambientales para el desarrollo privado comparten un alto grado de uniformidad; por lo tanto es razonable esperar niveles inferiores de diversificación en el sistema de educación superior en el Uruguay (van Vught, 1996).

La fuerte influencia de la universidad pública en la autorización de instituciones y programas privados ha tenido efectos isomorfos relevantes en el desarrollo del sector. Un primer impacto se refiere a los sistemas de gobierno de las universidades. La regulación de instituciones privadas pide que, los órganos de gobierno de la institución incluyan la participación de estudiantes y docentes, reflejando el modelo de Córdoba de la universidad pública.

El isomorfismo coercitivo también ha impactado sobre la autonomía institucional. Si bien la Constitución reconoce la libertad para establecer a instituciones educativas; el Estado impone una carga burocrática importante a las instituciones privadas. Por ejemplo, las universidades privadas requieren la autorización del Estado para la apertura de cada programa académico y de cada sede que decidan instalar.

La consecuencia es que la Universidad de la República tiene control sobre cada nuevo desarrollo de las instituciones privadas. En la práctica, la universidad pública ha planteado obstáculos al desarrollo de nuevas sede y de programas en ciertos campos de estudios especialmente en ciencias de la salud, así como de programas doctorales.

En Uruguay así como otros países en la región, los mecanismos de la garantía de calidad incluyen, la autorización de instituciones y programas privados, y recientemente, el desarrollo de los mecanismos de la acreditación para el conjunto del sistema, comenzando como parte del sistema experimental del MERCOSUR (Landoni y Martínez, 2006).

. Una pregunta relevante es si la acreditación está produciendo efectos de homogeneización como consecuencia de la aplicación rígida de los estándares. Las agencias de la acreditación a nivel internacional han tenido precaución en la definición de los estándares de calidad respetando las distintas misiones y objetivos de las universidades. Sin embargo, hay evidencias de isomorfismo normativo en el comportamiento de los pares evaluadores. En algunos casos, les ha resultado imposible desprenderse de su sesgo a favor de los valores tradicionales de las culturas académicas de universidades públicas en la acreditación de instituciones y programas privados (Fernández Lamarra, 2004).

Las instituciones privadas han incluido a la acreditación en su estrategia para lograr legitimidad y su impacto sobre las inscripciones, aunque no existiera ningún incentivo de financiamiento, y han sido activas en presentarse a los procesos de acreditación. En Uruguay, en el caso de la acreditación del programa de la ingeniería usando el mecanismo de MERCOSUR, tres de los seis programas que eran evaluados vinieron del sector privado. En la Argentina, en el caso de medicina, 16 de los 28 programas que solicitaron la evaluación eran de las instituciones privadas (Caillon 2005). La legitimidad es importante para las universidades privadas pues promueven su competitividad en la educación superior (Landoni y Romero 2006 a).

En el año 2006, el Ministerio de Educación uruguayo instaló una comisión para elaborar un proyecto de ley de creación de una Agencia Nacional de Acreditación. Es interesante notar que las instituciones privadas han respaldado firmemente la iniciativa en la medida que consideran a la acreditación como una oportunidad para legitimarse y una manera de mejorar el sistema burocrático de control actual; y por

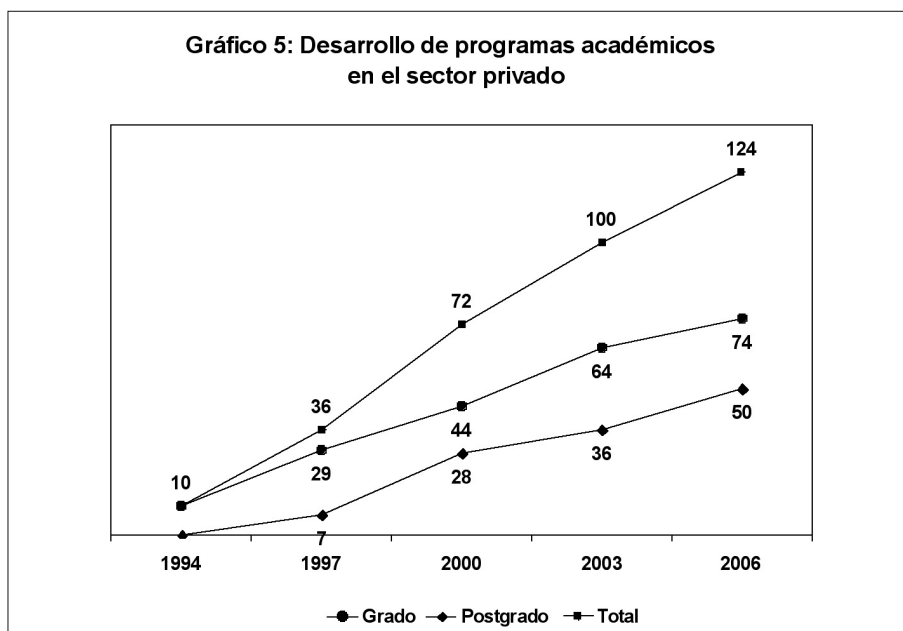
el contrario, la propuesta es mirada con recelo por ciertos actores de la universidad pública, aunque institucionalmente es aceptada por el contexto internacional del mecanismo y su naturaleza voluntaria que no viola su estatuto autonómico. Se espera que la acreditación tenga un fuerte impacto en las políticas del sistema de educación superior, pues la agencia sería la primera arena de regulación para el conjunto del sistema.

Diversidad programática: evidencias mezcladas de diversificación y de isomorfismo mimético

Las instituciones privadas de educación superior han demostrado dinamismo en la creación de programas académicos. La competencia por estudiantes entre las universidades empuja a las instituciones a diversificarse, buscando nichos de mercado, impulsando el desarrollo de nuevos programas (Jongbloed, 2003).

La estrategia de las universidades privadas para competir con la Universidad de la República incluye el ofrecimiento de programas innovadores no disponibles en la universidad pública. Aun cuando las instituciones privadas cobran matrícula y la Universidad de la República no, el sector privado ha podido atraer a estudiantes en diferentes nichos del mercado.

El resultado ha sido un aumento en el número de los programas ofrecidos por las instituciones privadas. En 1995, una sola universidad privada reconocida dictaba diez programas académicos; una década más adelante, 16 instituciones ofrecieron 124 programas de grado y postgrado.



Fuente: Anuario Estadístico de Educación y MEC (<http://www.mec.gub.uy>)

El aumento del número de programas ha tenido impacto sobre las inscripciones, en la medida que las mismas se multiplicaron casi por seis en el período 1995 – 2005.

El cuarenta por ciento de los programas desarrollados por el sector privado son programas en el nivel de postgrado, incluyendo especializaciones y maestrías. En 1995, no había programas de postgrado ofrecidos por el sector privado; pero en 2006, cincuenta programas han recibido la aprobación gubernamental y más de 10 están en proceso de evaluación.

El desarrollo de programas de postgrado está en la base de la estrategia de competencia del sector privado. En el caso de programas de postgrado de naturaleza profesional, la Universidad de la República cobra matrícula, aumentando la competencia en dicho sector mercado. Un ejemplo de impulso privado ha sido la introducción de los programas de MBAs, donde las instituciones privadas iniciaron el camino llevando a una reacción de la universidad pública (Landoni, 2005). Sin embargo, el número de programas públicos con recuperación de costos es solamente una fracción menor del número total de programas de postgrado ofrecidos por la Universidad de la República.

Interesa hacer un contraste entre los niveles de Maestría y de Doctorado. Los programas de maestría han sido el mayor ámbito de competencia en los últimos años. La Universidad de la República se ha forzado por competir para atraer estudiantes, desarrollando estructuras organizativas y estrategias diferentes a las tradicionales, como por ejemplo la contratación de docentes internacionales para aumentar la calidad y el atractivo de los programas. Los ejemplos de la Argentina y de Chile demuestran que el nivel de master es la parte más dinámica de los estudios de posgrado, y las instituciones privadas son actores claves que compiten en ese nicho. (Landoni, 2007).

Por el contrario, las propuestas de programas de nivel doctoral del sector privado han sufrido impactos de isomorfismo coercitivo en sus procesos de reconocimiento. Evaluadores provenientes de la Universidad de la República han puesto obstáculos a varias propuestas de programas doctorales presentados por las universidades privadas, usando como modelo programas de su propia institución.

En términos de campos del conocimiento en que se desarrollan los programas académicos, existe una tendencia general del sector privado a nivel internacional de concentrarse en áreas atractivas con bajos costos de inversión (Texeira et. al., 2001).

En Uruguay, el campo más popular de estudio en el sector privado es administración con el 37% de la matrícula y el 27% del número total de programas. Ciencias sociales, humanidades y educación tienen el número mayor de programas (el 40%) y están en el segundo lugar en términos de inscripciones. Los programas en ingeniería y tecnologías también alistan un número respetable de estudiantes del sector privado, siendo informática el programa más atractivo en dicha área del conocimiento. Por otra parte, el número de programas y las inscripciones son bajos en salud, agricultura y ciencias naturales.

Algunas semejanzas y contrastes entre la universidad pública y las instituciones privadas se pueden identificar en términos de inscripciones por campo del estudio.

La Administración es popular en ambos sectores, con el 37% de la matrícula en el sector privado y casi 20% en el lado público. Los contrastes importantes se pueden observar en los campos profesionales de Derecho y Ciencias de la Salud, donde la Universidad de la República concentra casi el 40% de su matrícula total. Las instituciones privadas se están centrando cada vez más en los campos orientados a la tecnología donde la universidad nacional alista solamente el 8% de sus estudiantes. Un dato que sorprende para el país es el campo de la agricultura y de las ciencias naturales, con solamente el 10% de las inscripciones en el sector público y el 1% en el privado, siendo el sector más importante de la economía del país.

Tabla 1: Porcentaje de estudiantes matriculados por área del conocimiento por sector

	Privadas	UDELAR
Ciencias de la Salud	3%	18%
Arte y Arquitectura	3%	10%
Agro y Ciencias Naturales	1%	10%
Derecho	5%	21%
Humanidades, Educación y Ciencias Sociales	33%	15%
Tecnología	19%	8%
Administración	37%	19%
Total	100%	100%

Fuente: Anuario Estadístico de Educación (2005)

En el caso uruguayo, el desarrollo de nuevos programas académicos ha impulsado la diferenciación. Las instituciones privadas han sido muy activas en la creación de programas nuevos para atraer a estudiantes, siendo exitosas en términos de inscripciones en el nivel de postgrado (maestrías y programas de especialización) y en algunos campos de estudio como la administración, ciencias sociales/humanidades, y el tecnológico. La estrategia de desarrollar programas no ha tenido impacto significativo en campos profesionales tradicionales como la salud (principalmente medicina) y el Derecho, donde el grueso de las inscripciones se registra en la universidad pública. Finalmente, las instituciones privadas no avanzaron en el desarrollo de programas doctorales, debido al isomorfismo coercitivo impulsado por la venerable universidad pública influyendo en la acción del Estado, como ha sido la práctica en diversos países (Levy 1999).

Los Docentes: una fuente probable de isomorfismo

Las nuevas instituciones privadas de educación superior, en su búsqueda por prestigio académico, tienden a contratar a los académicos mejor preparados del sector público (Levy, 2006). Uruguay no es una excepción a esta tendencia internacional.

Un factor que facilita la contratación de docentes de la universidad nacional por parte de las instituciones privadas es el nivel bajo número de docentes a tiempo completo en el sector público. En la Universidad de la República, solamente un 7% gozan de un régimen de dedicación total y un 30% son *part-time*; el resto se contrata

solamente por las horas que enseñan.

En el caso de Uruguay, hay amplia evidencia de docentes compartidos por instituciones privadas y la Universidad de la República, así como entre las instituciones privadas. Solamente una universidad privada pide a su cuerpo docente la exclusividad. La competencia por atraer docentes no pasa sólo por la competencia entre instituciones sino también con el trabajo profesional que paga retribuciones más altas. Enseñar en más de una institución al mismo tiempo, es un comportamiento racional de los docentes para tener un mayor ingreso (y en determinados casos, evitar el trabajo profesional) en sistemas donde los puestos de tiempo completo son escasos.

Tabla 2: Dedicación horaria de los docentes por sector

	Baja		Media		Alta		Total	Media+Alta
Privadas	1820	91.8%	110	5.6%	52	2.6%	1982	8.2%
UDELAR	4774	63.4%	2229	29.6%	525	6.9%	7528	36.6%

Fuente: Anuario Estadístico de Educación (2005)

Las estadísticas demuestran que la mayoría del cuerpo docente uruguayo es contratado exclusivamente por las horas que enseña. En consecuencia, la calidad de la educación sufre, porque los docentes tienen baja interacción con los estudiantes fuera del aula de clase y se espera de ellos poca o nula investigación. Si a ello se agrega que solamente el 7% de los docentes en la Universidad de la República y el 6% en universidades privadas, ha obtenido un grado de doctor, es claro que Uruguay tiene mucho por hacer a fin de profesionalizar su academia.

La existencia de recursos humanos académicos compartidos entre las distintas instituciones, es un factor que impulsa a la homogeneización. Aun cuando las culturas y las metas puedan ser diferentes en cada institución, los docentes traen una cultura colectiva compartida que empuja a los programas hacia enfoques tradicionales. El ambiente estructura el comportamiento institucional (Meek, 1996), y hay evidencia amplia que el ambiente de la academia en Uruguay proporciona una fuente sutil de isomorfismo mimético.

4. Síntesis de resultados e implicancias para las políticas públicas

El concepto y los diversos tipos de isomorfismo desarrollados por la literatura del Nuevo Institucionalismo proporcionan una explicación racional a la nueva relación público-privada en la educación superior uruguaya. La oposición de la universidad pública al desarrollo del sector privado influye en el marco regulatorio de dicho sector, en la medida que se establecieron estrictas exigencias para la aprobación de instituciones y programas así como también un importante control burocrático por parte del Estado. Por lo tanto, las oportunidades para la diversificación son de menor alcance que en otros sistemas universitarios (Levy, 2004). Las relaciones entre el Estado, la universidad pública y las instituciones privadas se han visto influenciadas por fuerzas que tienden al isomorfismo.

El sistema universitario uruguayo regula a sus sectores públicos y privados de manera diferenciada. La Universidad de la República goza de completa autonomía para darse las formas organizativas y desarrollar sus programas académicos sin la supervisión del Estado. La regulación del sector privado reconoce la posición dominante de la universidad pública para el reconocimiento de las instituciones y sus programas. Las instituciones privadas han tenido un comportamiento de adaptación a las condiciones ambientales de la homogeneidad (van Vught, 1996). El sistema de educación superior uruguayo es un ejemplo de predominio público, donde las instituciones privadas intentan eludir el poder veto de la universidad estatal optando por crecimientos no diferenciados.

El caso uruguayo presenta evidencias mezcladas de diversidad programática con contrapesos de fuerzas de isomorfismo normativo y mimético. Un ejemplo de innovación privada es el caso de las maestrías, donde la mitad de los matriculados ingresaron a programas del sector privado, forzando a la universidad pública a competir. La introducción por parte de la Universidad de la República de un sistema arancelado en el año 2001, para los programas de postgrado de carácter profesional, incrementó la competencia en el nivel de postgrado produciendo nuevas dinámicas público-privadas.

Los estudios doctorales tienen el patrón opuesto, donde las dinámicas del mercado han sido restringidas hasta ahora por el isomorfismo coactivo de la universidad nacional, guardando este nivel de estudios como un monopolio público. Sin embargo, es posible que con la aprobación del primer programa doctoral de una Universidad privada se produzcan cambios en esta tendencia. De todos modos debe señalarse que dicha aprobación se produjo luego de un largo proceso de discusión en el Consejo Consultivo y actores relevantes dentro de la Universidad de la República manifestaron su oposición a la resolución.

Las evidencias de la educación de nivel de grado muestran una mayor mezcla entre el isomorfismo mimético y las fuerzas de la diversificación. Las instituciones privadas de educación superior son conducidas por el objetivo de la colocación eficiente de graduados en el mercado de trabajo (Dill et. al., 2004). Centrándose en campos de la Administración, Ciencias Sociales y Educación, el sector privado de Uruguay está siguiendo la tendencia privada internacional de concentrarse en áreas populares con costos iniciales bajos. Algunos programas privados tienden a responder a la fuerte demanda imitando la oferta pública (Texeira et. al., 2001). Sin embargo, hay evidencias contrarias, como el desarrollo de los programas en las ingenierías y las tecnologías con mayores costos más altos. Las tentativas de replicar programas profesionales como Medicina y Derecho han tenido un impacto limitado en la atracción de estudiantes.

La principal razón por la que la competencia entre los sectores público y privado es limitada, es el sistema de financiamiento de la educación superior en el país. Las instituciones privadas se financian con los aranceles que cargan a los estudiantes y sus familias, por lo que tienen limitaciones en atraer estudiantes, especialmente de las familias de ingresos socio-económicos medio y bajo.

La competencia por los docentes entre las instituciones es limitada en el

caso de Uruguay, porque solamente el 7% de los profesores en la Universidad de la República y el 6% de los mismos en instituciones privadas gozan de posiciones a tiempo completo. La situación más común, al menos en ciertas áreas del conocimiento, es que las instituciones compartan recursos humanos docentes. Hace una década, las nuevas instituciones privadas emplearon a profesores provenientes del sector público para satisfacer los requisitos de su autorización. Desde entonces, existe una amplia demostración de la circulación de los docentes entre universidades, donde resultan más relevantes los lazos colegiales que la identidad institucional. La circulación creciente de los académicos es un factor para el isomorfismo mimético, donde las normas y valores tradicionales de la universidad pública impregnan a las privadas, pero también las innovaciones privadas se están filtrando en programas académicos del sector público.

Los mecanismos de aseguramiento de calidad están teniendo diversos impactos en las dinámicas público-privadas. Por un lado, los procesos de la autorización de instituciones y de programas privados han tenido como consecuencia limitar la proliferación. Por otra parte, la reciente introducción de mecanismos de acreditación en el MERCOSUR está proporcionando incentivos tanto a las universidades privadas como las públicas para mejorar la calidad y alcanzar estándares internacionales, y de esa manera comparar la calidad de sus programas dentro y fuera del país. Los resultados demuestran que las instituciones privadas ven con entusiasmo la creación de una agencia de acreditación como fuente de legitimidad para su crecimiento y consolidación. La experiencia internacional demuestra que los mecanismos de acreditación pueden ser un instrumento para atenuar las divisiones público - privadas en los sistemas con una fuerte diferencias en materia de regulación y financiamiento (Brunner, 2006).

Las instituciones privadas constituyen una parte relevante del sistema de educación superior uruguayo, con el 17% de la matrícula y el 23% de los graduados del total del sistema. El impulso privado es una fuerza innovadora en la creación de programas en nuevas áreas del conocimiento, especialmente en el nivel de postgrado. Sin embargo, el caso de Uruguay es de predominio público, con las instituciones privadas innovando a veces hacia la diversificación como en el desarrollo de programas, y en otros casos, forzadas por las fuerzas ambientales a un crecimiento no diferenciado, imitando a las instituciones más prestigiosas, sea la Universidad de la República o las privadas con más reconocimiento. Los nuevos y distintivos roles que se esperaba que el sector privado introdujera al sistema fueron satisfechos parcialmente. Las políticas públicas de educación superior deben reconocer a las relevantes fuerzas isomorfas que operan en el sistema, y su impacto en el desarrollo y la consolidación del sector privado, para lograr como resultado el fortalecimiento del conjunto del sistema de educación superior en el país.

Bibliografía

- Anuario Estadístico de Educación. Años 1995 a 2005. Montevideo, Ministerio de Educación y Cultura.
- Altbach, Philip (1999). "Comparative Perspectives on Private Higher Education", en Altbach, Philip (ed.) *Private Prometheus: Private Higher Education and Development in the 21st Century*. Westport, Greenwood
- Altbach, Philip (2005). "Patterns in Higher Education Development", en Altbach, Philip, Berdahl, R. y Gumpert, P. eds. *American Higher Education in the Twenty-First Century: Social, Political and Economic Challenges*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Bentancur, Nicolás (2002) "Políticas Universitarias en el Uruguay de los 90: Una crónica de inercias, novedades y rupturas", en María Ester Mancebo y Conrado Ramos (eds.), *Uruguay: La Reforma del Estado y las Políticas Públicas en la Democracia Restaurada, 1985 – 2000*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Bernasconi, Andrés (2004). "External Affiliations and Diversity: Chile's Private Universities in International Perspective". PROPHE (Program for Research on Private Higher Education) Working Paper No 4. Disponible en: <http://www.albany.edu/~prophe/publication.htm>
- Boado, Marcelo (2005). "Una aproximación a la Deserción Estudiantil Universitaria en Uruguay". Montevideo: UNESCO-IESALC
- Brunner, José J., Gregory Elacqua, Anthony Tillett, Javiera Bonnefoy, Soledad González, Paula Pacheco, y Felipe Salazar (2005). *Guiar el Mercado: Informe sobre la Educación Superior en Chile*. Santiago de Chile: Universidad Adolfo Ibáñez.
- Brunner, José J. (2006). *Mercados Universitarios: Ideas, Instrumentaciones y Seis Tesis en Conclusión*. Santiago de Chile: Universidad Adolfo Ibáñez.
- Caillon, Adriana (2005). "La Educación Superior Universitaria Privada en Argentina" UNESCO-IESALC. En: <http://www.iesalc.unesco.org.ve/>
- Cosentino de Cohen, Clemencia (2003). "Diversification in Argentine Higher Education: Dimensions and Impact of Private Sector Growth", en *Higher Education* 46: 1'35
- Dill, David, Pedro Texeira, Maria João Rosa y Alberto Amaral (2004). "Conclusion" En Pedro Texeira, Ben Jongbloed, David Dill y Alberto Amaral (eds.) *Markets in Higher Education: Rhetoric or Reality*. Dordrecht: Kluwer
- Fernández Lamarra, Norberto (2004) "Evaluación y Acreditación de la Educación Superior en la Educación Superior Argentina", en UNESCO-IESALC "La Evaluación y la Acreditación en la Educación Superior en América Latina y el Caribe". Disponible en http://www.iesalc.unesco.org.ve/estudios/regionales_lat/evalyacredalc.pdf
- Jongloed, Ben. (2003) "Marketisation in Higher Education, Clark's Triangle and the Essential Ingredients of Markets", en *Higher Education Quarterly*, 57.2: 110-135.

- Landoni, Pablo (2005) "New Private-Public Dynamics: Graduate Education in Uruguay" en Altbach, Philip y Daniel C. Levy (eds.) *Private Higher Education: a Global Revolution*. Boston and Albany: Boston College Center for International Higher Education, PROPHE (Program for Research on Private Higher Education).
- Landoni, Pablo y E. Martínez Larrechea (2006) "La Institucionalidad de la Acreditación: ¿Hacia dónde vamos? La Autonomía Universitaria y el rol del Ministerio de Educación". Disponible en <http://www.iesalc.unesco.org.ve/>
- Landoni, Pablo y C. Romero (2006a) "Aseguramiento de la Calidad y Desarrollo de la Educación Superior Privada: Comparaciones entre las experiencias de Argentina, Chile y Uruguay", en *Revista Calidad en la Educación* No. 25 Santiago de Chile, Consejo Superior de Educación.
- Landoni, Pablo y Carlos Romero (2006b). "Estudio sobre la Educación Superior Universitaria Privada en Uruguay". IESALC/UNESCO. Disponible en: <http://www.iesalc.unesco.org.ve/>
- Landoni, Pablo (2007) "Dinámicas Público / Privadas en el Desarrollo De La Educación de Postgrados: Comparando las Experiencias de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay". Trabajo presentado al II Congreso y I Encuentro Latinoamericano de Estudios Comparados en Educación. Buenos Aires, SAECE
- Levy, Daniel C. (1986). *Higher Education and the State in Latin America: Private Challenges to Public Dominance*. Chicago: University of Chicago Press.
- Levy, Daniel C. (1999). "When Private Higher Education Does Not Bring Organizational Diversity: Argentina, China, and Hungary", en Altbach, Philip (ed.), *Private Prometheus: Private Higher Education and Development in the 21st Century*. Westport, Greenwood
- Levy, Daniel C. (2002). "Unanticipated Development: Perspectives on Private Higher Education's Emerging Roles". PROPHE (Program for Research on Private Higher Education) Trabajo No. 1. Disponible en: <http://www.albany.edu/~prophe/publication.htm>
- Levy, Daniel C. (2004). "The New Institutionalism: Mismatches with Private Higher Education's Global Growth". PROPHE (Program for Research on Private Higher Education) Documento de Trabajo No. 3. Disponible en: <http://www.albany.edu/~prophe/publication.htm>
- Levy, Daniel C. (2006). "The Private Fit in the Higher Education Landscape", en Forest, James y Philip Altbach. (eds) *International Handbook of Higher Education*. Dordrecht: Springer
- Meek, Lynn, Leo Goedegebuure, Osmo Kivinen y Risto Rinne (eds.) (1996). *The Mockers and the Mocked: Comparative Perspectives on Differentiation, Convergence and Diversity in Higher Education*. Surrey: Pergamon
- Monreal, Susana (2005). "Universidad Católica del Uruguay: El largo Camino hacia la Diversidad" Montevideo: UCU
- Oddone, Juan y Blanca Paris (1963). *La Universidad Uruguaya del Militarismo a la Crisis 1885 – 1958* Montevideo: Universidad de la República

- Powell, Walter y Paul Di Maggio (1999). *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica
- Romero, Carlos y Pablo Landoni (2001). "Educación Superior Uruguay: del Monopolio a la Consolidación del Sistema." en Sergio Martinic y Marcela Pardo, *Economía Política de las Reformas Educativas en América Latina* CIDE/PREAL, Santiago de Chile.
- Schwarz, Stefanie y Don Westerheijden (2004). "Accreditation in the Framework of Evaluation Activities: A comparative study in the European Higher Education Area" en Schwarz, Stefanie y Don Westerheijden (eds.), *Accreditation and Evaluation in the European Higher Education Area* Kluwer, Dordrecht
- Texeira, Pedro, Ben Jongbloed, David Dill y Alberto Amaral (eds.) (2004). *Markets in Higher Education: Rhetoric or Reality* Dordrecht: Kluwer
- Texeira, Pedro y Alberto Amaral (2001). "Private Higher Education and Diversity: An exploratory survey" *Higher Education Quarterly* 55-4, 359-395.
- Van Vughts, Frans (1996). "Isomorphism in Higher Education? Towards a Theory of Differentiation on Diversity in Higher Education Systems", en Meek, Lynn, Leo Goedegebuure, Osmo Kivinen y Risto Rinne (eds.). *The Mockers and the Mocked: Comparative Perspectives on Differentiation, Convergence and Diversity in Higher Education*. Surrey: Pergamon
- Zucker, Lynne G. (1987). "Institutional Theories of Organization", en *Annual Review of Sociology* 13, 443-464.

** Programa de Estudios en Educación Superior (PRODES), Facultad de Ciencias Humanas - Universidad Católica del Uruguay. Program for Research on Private Higher Education (PROPHE), Fulbright New Century Scholar 2005 – 2006. Email: plandoni@ucu.edu.uy