

La política de descentralización de la Universidad de la República (2007-2014): siete componentes y dos orientaciones subyacentes.

Dr. Tabaré Fernández

Depto. Sociología /UDELAR

Montevideo abril 2014

Ponencia al V Congreso de la Asociación Uruguaya de Ciencia Política (AUCIP).

Versión preliminar, inconclusa.

Esta ponencia tiene tres partes. La primera ensaya una genealogía muy reciente de la definición de la política de descentralización de la UDELAR, ubicando dos orientaciones y objetivos subyacentes y en pugna: los "autonomistas" y los "independentistas". La segunda resume los cambios más destacados entre 2007 y 2014 organizándolos en siete componentes, explicitando algunos fundamentos, procesando evidencia preliminar sobre sus primeros logros y mostrando la vinculación entre los impulsos y las carencias con las transacciones entre las dos hipótesis de la política. Finaliza reflexionando sobre si esta transformación tiene potenciales para generar una mayor democratización del nivel en el país.

1. Problema de investigación	3
2. Hipótesis y antecedentes de la política de descentralización	5
2.1. Continuidades y cambios en la política de descentralización.....	5
2.2. Las dos orientaciones en la política de descentralización	8
3. Los componentes de la política (2007-2014).....	10
3.1. La Comisión Coordinadora del interior (CCI)	11
3.2. La regionalización del territorio	12
3.3. Los programas Regionales de Educación Terciaria (PRET).....	14
3.4. Los PDU para la radicación de docentes.....	15
3.5. La creación de nuevas carreras	20
3.6. Nuevas formas institucionales a nivel regional y local	23
3.7. La asignación presupuestal.	24
Works Cited	25

1. Problema de investigación

Parte de un enfoque general de uso frecuente en el análisis de una política pública, a saber que esta supone una hipótesis causal respecto de un fenómeno. En tanto hipótesis, una política involucra un diagnóstico que elabora problemas, los jerarquiza y conecta objetivos con problemas. En esta primera sección quiero presentar mi tesis central: la dimensión y características de la política de descentralización de la UDELAR no se destaca por la cantidad de recursos o lo descomunal de sus resultados, sino por la conceptualizaciones en que se fundamenta.

Comienzo por ubicar la magnitud de los cambios en un proceso más general que ha cubierto las tres dimensiones del sistema: la diferenciación institucional, la diversificación curricular y la distribución territorial. La descentralización de la UDELAR de los últimos años ha sido sin dudas descomunal para lo que suelen ser la escala de los cambios en la Educación Pública. A poco que se revisen otros cambios en este nivel del sistema educativo, se descubre que la UDELAR no muta en forma aislada sino más bien que se enmarcan en un proceso de cambios muy importantes y que en otro lado he mostrado como una “metamorfosis” (Fernández, 2014 a). Hasta 1984, en Uruguay existía por un lado, la Universidad de la República (en adelante UDELAR), pública, única institución universitaria existente en el país desde su fundación en 1834 y radicada en Montevideo; por el otro, varios institutos que detentaban en forma monopólica la tarea de la Formación Docente (en adelante, FD), también públicos¹, ubicados en 23 localidades del interior del país, además de la capital. Todos excepto dos, el Instituto de Profesores Artigas (IPA) y el Instituto Normal de Educación Técnica (INET), ambos radicados en Montevideo, ofertaban en forma completa y presencial la carrera de Maestros de Primaria. Los títulos de FD no tenían carácter universitario lo que implicaba su práctica exclusión de la formación de postgrados universitarios; un trayecto generalmente seguido por maestros de Primaria y profesores de Educación Media para acceder a la Universidad consistía en cursar la licenciatura en Ciencias de la Educación o en la misma especialidad que ya detentaban (Historia, Letras, Lingüística, Sociología, Geografía)². En términos de la Educación Comparada, esto configuraba un sistema binario y estatal en la Educación superior (Arum, Gamoran, & Shavit, 2007).

Pasados treinta años, a la UDELAR se le han agregado cuatro universidades y diez institutos universitarios privados, la Universidad Tecnológica Nacional (UTEC) de carácter pública y la Educación Superior Tecnológica provista por el Consejo de Educación Técnico Profesional (en adelante, UTU) dependiente de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). Está en ciernes la constitución de la FD como Universidad, ya sea en términos de Instituto Universitario de Educación (IUDE) como lo marca la Ley General de Educación n°18437 de diciembre de 2008, o como Universidad Pedagógica tal como se ha discutido en las Cámaras a lo largo del año 2013. Este proceso de incremento en el número de institutos de educación superior (en adelante IES), su naturaleza (institutos universitarios o universidades, centros regionales) así como también en las normas laborales y financieras que rigen su gestión (derecho público o privado), ha sido denominado en la bibliografía como *proceso de diferenciación institucional*.

En los últimos treinta años también se ha modificado la oferta académica: por ejemplo, la UDELAR expedía títulos en unas setenta carreras hacia fines de los ochenta, en tanto que a comienzos de la década del diez expedía 110. La Universidad Católica (UC) pasó a su vez de 5 a mediados de los noventa a 28 títulos en 2010. A través de la UTU primero y luego también por acción de la UDELAR, comenzaron a existir las carreras de cortas de ES, denominadas indistintamente como

¹ Con la excepción del Instituto María Auxiliadora, privado, en el ámbito de la Congregación Salesiana.

² Hasta la Dictadura, los maestros contaron con un Instituto propio para cursos de Postgrados para Primaria.

Técnicos o Tecnólogos. En 2008 la UDELAR aprobó una nueva Ordenanza de Grado que obliga a sus institutos³ a entrar en un proceso de estandarización formal de las carreras en cuatro direcciones: i) la reducción del programa a 4 años (360 créditos, 5400 horas); ii) la agregación y subsunción de materias en módulos; iii) cierta desprofesionalización del grado, trasladando contenidos más especializados a los postgrados; y iv) la flexibilización horizontal y vertical de las trayectorias fundadas en un mayor número de opciones y reválidas de una carrera a otra⁴. Esto informa que conjuntamente con la diferenciación institucional hay indicadores de que ocurrió un proceso de *diversificación curricular* que habría alcanzado a todas las áreas del conocimiento.

Finalmente, encontramos que también hubo una transformación en la distribución territorial de la Educación Superior. A los 23 institutos de FD existentes se le agregaron 6 Centros Regionales de Profesores de Educación Media (CERP). Por su parte, la UDELAR puso en marcha desde 2007 una vigorosa política de descentralización⁵ que tuvo al menos siete componentes centrales interdependientes: i) la creación de la Comisión Coordinadora del Trabajo en el Interior (en adelante, CCI), con amplias facultades jurídicas y un importante presupuesto para el período; ii) la regionalización del territorio, elemento de carácter conceptual que distribuyó competencias y recursos; iii) los Programas Regionales de Educación Terciaria (PRET); iv) los Polos de Desarrollo Universitarios (PDU); v) la creación de nuevas carreras en el interior; vi) la creación de nuevas formas institucionales de gobierno regional y local, y vii) una fuerte inversión, creciente año a año, destinada a financiar recursos humanos y la construcción de campus universitarios y la ampliación de edificios escolares. En los siete años de su desarrollo condujo a un amplio proceso de fortalecimiento académico de antiguas casas o centros universitarios como Salto, Paysandú y Rivera, y a la creación de nuevas sedes regionales en Tacuarembó⁶, Maldonado, Rocha y Treinta y Tres. Estas siete sedes son residencia de un total de 50 grupos de investigación especializados que conforman Polos de Desarrollo Universitario (PDU) y se imparten actualmente más de 60 programas de grado en el interior (Rectorado, 2010; Rectorado, 2012; Rectorado, 2013). En marzo del presente año 2014, se realizaron elecciones para los cargos de gobierno de nuevas instituciones autónomas equiparadas a las Facultades: los Centros Universitarios Regionales del Este (Maldonado, Rocha y Treinta y Tres), y del Noroeste (Salto, Paysandú, Artigas y Río Negro)⁷.

Así definida, la metamorfosis de la ES entre 1984 y 2014, deja abiertas varias preguntas que refieren al período reciente y en particular a la política de creación de IES en el interior del país que ha financiado el Estado a través de los planes de la Educación Técnica Superior de la UTU, la posible creación de la Universidad Pedagógica, la creación de la UTEC y la descentralización de la UDELAR.

³ En la UDELAR el término genérico es “servicio” y refiere tanto a un instituto con rango jurídico de “facultad” conforme la Ley Orgánica de 1958, como también a una “escuela, “instituto” y más recientemente también un “centro universitario regional” (CENUR).

⁴ Dejo para otro trabajo la discusión de las semejanzas y diferencias entre esta política curricular y el proceso de Bologna (Keeling, 2006; Pechar, 2007; Curaj, Scott, Vlasceanu, & Wilson, 2012) que inició la Unión Europea en 1999.

⁵ En términos jurídicos, el término apropiado es “desconcentración” con base territorial.

⁶ Si bien la Casa de la Universidad en Tacuarembó (CUT) existía desde los años ochenta, su actividad académica estaba reducida a unas pocas actividades puntuales. No había ningún programa de grado o postgrado, ni tampoco contaba con un plantel docente estable con alta dedicación horaria. En la medida en que esta situación cambió radicalmente, prefiero ubicarla en el ámbito de la creación más que la reorganización de una sede.

⁷ Estrictamente existen diferencias sutiles pero sustanciales entre los CENURes y las Facultades, tal como se desprende de la contraposición entre las competencias que le asigna la Ordenanza de 2011 a los Consejos Regionales y las competencias que la Ley Orgánica de 1958 le asigna a los Consejos de las Facultades.

Es difícil describir y más aún, valorar estas políticas dada la heterogeneidad de información disponible y el carácter aún inacabado de varios procesos. Algos objetivos de fondo, estratégicos, si bien declarados en mensajes presupuestales, documentos de trabajo y discursos públicos, no están totalmente claros. Este trabajo pretende aportar evidencia sobre la política de descentralización de la UDELAR sistematizando siete dimensiones o componentes de la misma. El trabajo, dada su amplitud y profundidad, no puede tener otro carácter que preliminar y esta es la condición con que aquí se presenta a los colegas. Otros aspectos relativos a la periodización de los cambios en la ES entre 1984 y el presente han sido abordados en otra parte por lo que aquí hare referencia solo tangencialmente a ella (Fernández, 2014 a). El proyecto más general en el que se inscribe este avance está centrado en descripción y explicación de los cambios y persistencias observadas en las trayectorias académicas de los individuos antes y después de la puesta en marcha de la política de descentralización de la Educación Superior, proyecto que coordina Santiago Cardozo en el marco del Grupo de Investigación sobre Transiciones Educación y Trabajo (TET) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

La línea de interpretación más general que aplico supone que hay dos hipótesis ciertamente extremas que subyacen a la elaboración de la política de la UDELAR. Ambas implican tanto un diagnóstico como un conjunto de instrumentos razonables para producir objetivos. La primera hipótesis, que denominaré **“autonomista”** sostiene que el objetivo de la descentralización es crear entidades de gestión administrativa y financieras autónomas en cada región del país, centradas en particular en el desarrollo de programas de enseñanza de grado vinculados a demandas y potencialidades socioproductivas identificadas localmente. Estas entidades además se piensan cada una en términos de nodo principal de una red de IES públicas que permiten el intercambio de docentes y estudiantes. Sin embargo, esta hipótesis excluye como razonable la posibilidad de que estas entidades puedan independizarse académicamente de las facultades de Montevideo, por ejemplo, acreditando sus carreras e incluyendo a sus académicos en el Sistema Nacional de Investigación (SNI). La segunda hipótesis, que denominaré **“independentista”** tiene por objetivo crear entidades académicas de rango y alcance similar a una facultad. Esto es, capaces de crear y aprobar sus propios planes de estudio; determinar e impartir postgrados; integrarse fuertemente a las dinámicas locales a través de distintas líneas de extensión y actividades con el medio; fijar sus agendas de investigación y evaluar independientemente a sus académicos. Las oposiciones entre autonomistas e independentistas no están sobre los mismos ejes, y claramente, implican diferentes conceptos sobre modelos de universidad. Sin embargo, resulta importante observar cómo por detrás de varios impulsos y no pocas insuficiencias de la política se encuentran una transacción entre estas dos hipótesis.

2. Hipótesis y antecedentes de la política de descentralización

En esta sección explicito mis hipótesis más generales sobre la política de descentralización, sus antecedentes más próximos, el diagnóstico que se infiere de los documentos y las orientaciones que se fueron sucediendo conforme se detectan variantes en los problemas jerarquizados.

2.1. Continuidades y cambios en la política de descentralización.

En términos muy generales, la UDELAR tuvo una política de desconcentración territorial en la prestación de servicios desde 1959, con la apertura de los cursos de Abogacía en Salto, con la apertura de la Estación Experimental en Paysandú en 1964 y la creación de la Regional Norte en 1985. El tema no es nuevo por tanto en la historia propia de la UDELAR.

En consecuencia, la primera hipótesis de este trabajo es que la política de descentralización, realmente notable en cuanto al despliegue de acciones y cantidad de recursos involucrados en el período 2007-2014, y con componentes e instrumentos innovadores que detallaré en el grueso de este artículo, tiene antecedentes y continuidades claras en la “historia reciente” de la UDELAR, al menos en las dos etapas anteriores del período de transformación de la Educación Superior. Al respecto incluso, se ha editado recientemente por parte de la CCI, una interesante colección de documentos acompañada por una atenta cronología (Jung, 2013) que permite repasar los sucesivos y contrapuestos intentos de descentralizar la UDELAR, sea bajo el modelo de “Segunda Ciudad Universitaria” (título conferido a Salto durante la Dictadura), bajo el esquema de la Regional Norte (entre 1985 y 1994), con la creación de la Comisión Sectorial de Extensión en 1994, la Convención de la Federación de Estudiantes Universitarios de 1999, el Plan de Desarrollo Estratégico de la Universidad de la República (PLEDUR) del año 2000, las Jornadas de Descentralización en Paysandú en diciembre de 2004, etc. En esta publicación se expresa la hipótesis interpretativa de que la política actual “es fruto de una acumulación previa que sintetiza discusiones, debates y las ideas ensayas en décadas anteriores” (Jung, 2013, pág. 159). Esta hipótesis es más que razonable si se toma en consideración, la línea de transformaciones anteriores, del Rectorado de Guarga (1998-2006), y que dieron lugar al PLEDUR de 2000, con motivo de la elaboración del pedido presupuestal para el período 2000-2005. Esto conllevó luego a la transformación de las Casas de la Universidad de Paysandú y de Rivera en Centros Universitarios y a la aprobación de la Ordenanzas de Casas y Centros Universitarios (2001).

<p>Recuadro nº1. El interior en el Plan Estratégico de Desarrollo (PLEDUR) de la UDELAR, 2000</p>
<p>Objetivo estratégico:</p> <p>1- Responder a la demanda creciente por enseñanza superior, promoviendo la equidad social y geográfica y mejorando la calidad de la oferta pública. Producto: Formación universitaria</p>
<p>Orientaciones.</p> <p>Orientación 1.3- Impulsar el incremento de la oferta educativa universitaria en el interior de la República. Toda oferta estará precedida de los estudios socioeconómicos correspondientes y se atenderán las demandas locales de formaciones específicas. Se ampliará la posibilidad de ingreso a la Universidad de la República de los jóvenes del interior en los centros universitarios más cercanos a su residencia familiar.</p> <p>Orientación 1.4- Un aspecto de gran importancia en relación con el incremento de la participación de los jóvenes del interior en la matrícula universitaria radica en la articulación de medidas específicas en relación con la resolución del problema de la habitación en Montevideo y en las localidades del interior en las que se constituyan Centros Universitarios, tal como se propone en el capítulo correspondiente.</p> <p>Orientación 1.17- Colaboración en las tareas de formación docente que ANEP actualmente realiza y complementación de dicha formación con actividades de actualización profesional y de posgrado a desarrollarse en la Universidad de la República.</p> <p>Orientación 1.18- Incrementar el número de ofertas de carreras terciarias no universitarias, ofrecidas en colaboración entre ANEP y la Universidad de la República, y entre ésta y otros organismos públicos.</p>
<p>Fuente: PLEDUR, 2000.</p>

Mi segunda hipótesis general a desarrollar en este paper es que la política de descentralización iniciada en 2007, se distingue de las anteriores porque está orientada por premisas distintas a las precedentes. De la lectura de varios documentos se puede inferir que el problema de origen que se propuso atacar la política fue delimitado tiene dos niveles de análisis. Por un lado, se estableció que existía una desigualdad del acceso a la ES fundada en la lejanía geográfica entre oferta y demanda⁸. La hipótesis causal que subyace por tanto a la política de descentralización es que la apertura de nuevas sedes y carreras en el interior serían una contribución a democratizar el acceso y a reducir la desigualdad. Por el otro lado, se problematizó el nivel de desarrollo alcanzado por las Instituciones de Educación Superior (en adelante, IES), entendiéndose por aquel *el grado* en que las sedes locales: i) lograban ciertos niveles de auto-gobierno (académico y administrativo); ii) identificaban y acoplamiento a una demanda local pertinente” de desarrollo social y productivo; y iii) articulan unidades de investigación con carreras de grado coordinadas e impartidas con docentes locales⁹. La política de descentralización en este segundo nivel de análisis se propone instrumentos para generar desarrollo institucional en esas tres dimensiones consideradas.

En este paper como anuncié antes, me concentro solo en el segundo nivel de análisis: asumiré que la explicación subyacente a la política de descentralización tiene que ver con la inexistencia o el subdesarrollo de IES en el interior del país.

Esta hipótesis del cambio en el diagnóstico se puede ilustrar planteando preguntas que hacen a la evaluación de las anteriores acciones de la descentralización. ¿Por qué la UDELAR ha limitado su desarrollo sólo a la ciudad de Salto, y en mucho menor grado a Paysandú? ¿Por qué sólo se han podido establecer carreras de grado clásicas, como Abogacía, Escribanía, Agronomía, Veterinaria, Arquitectura?¹⁰ ¿Por qué aun cuando se hayan podido establecer, una parte importante de los docentes siguen siendo provistos por las facultades de Montevideo? ¿Por qué salvo algunas excepciones muy contadas no se han desarrollado unidades de investigación? Por qué han tenido éxitos tan limitados o transitorios las acciones de algunas facultades no tradicionales en abrir unidades académicas e iniciar nuevas carreras?

Las Jornadas sobre Descentralización de la UDELAR, realizadas en la efervescencia política de diciembre de 2004 luego del triunfo de la izquierda en las elecciones nacionales, son un hito en el planteo del nuevo diagnóstico. La FEUU presenta un documento en que presenta con total claridad el balance, su diagnóstico e identifica uno de los factores causales centrales: la radicación.

Recuadro n°2.

Diagnóstico según la Federación de Estudiantes del Uruguay, 2004.
--

“No obstante, consideramos que las acciones estratégicas (actividades de casas, centros y regional, actividades de las
--

⁸ Estrictamente, la distancia geográfica sólo se estableció usando la dicotomía interior / Montevideo sin mayor diferenciación.

⁹ Desde el punto de vista argumental, trataré a estas sedes locales de la UDELAR de la misma forma que considero así los Institutos de Formación Docente o a los Centros Regionales de Profesores, aunque no sean personas jurídicas distintas.

¹⁰ Es de notar que en Paysandú ocurrió un fenómeno distinto: sin desconocer la existencia de la importante Estación Experimental Cassinoni, en esa ciudad se radicaron básicamente carreras cortas superiores no universitarias desarrolladas por la Escuela Universitaria de Tecnologías Médicas (EUtm) dependiente de la Facultad de Medicina.

estaciones experimentales, etc.) demostraron ser francamente ineficientes”

“Hoy por hoy podemos ver que el desarrollo de las carreras instaladas, fundamentalmente en la Regional Norte, adolecen de una infinidad de problemas (distintos y sumados a los mismos que se pueden evaluar de sus experiencias matrices)”

“Actualmente, la escasa radicación de los docentes en los centros del interior es considerada como una de las principales limitantes para el desarrollo de los mismos. No es posible sin radicación generar un sentido de pertenencia a la región, lo cual hace imposible desarrollar adecuadamente sus tareas docentes de forma de contribuir a la articulación de funciones en el marco del desarrollo local. Este hecho se debe a múltiples factores entre los cuales se puede mencionar, la tensión entre el ejercicio liberal de la profesión y la dedicación a la docencia, la carencia de infraestructura educativa, edilicia y académica en los centros, la falta de estímulos apropiados, etc. En tal sentido, se ve como indispensable promover estímulos par al radicación de docentes en el interior de la República”. (Adrián Márquez, Presentación FEUU, Jornadas de Descentralización de la Universidad, Paysandú, diciembre de 2004. Citado por Jung, 2013: 164-166),

2.2. Las dos orientaciones en la política de descentralización

Ahora bien, el diagnóstico amplio que se construyó en esas Jornadas con el aporte de varios actores proponía hipótesis sutilmente distintas respecto a cuál factor podría ser determinante. Mi tercera hipótesis general sostiene que subyacente a la política de descentralización que hubo al menos dos orientaciones en la política. El análisis de los componentes de la política, de los instrumentos seleccionados para cada uno, la jerarquización (presupuestal y política) y su calendarización indican que la jerarquía implícita de los factores causales se desplazó desde el problema de la radicación al problema del autogobierno.

Sin esta hipótesis no es posible explicar que dos años después de puesto en marcha el PLEDUR 2005 (heredado en realidad del Rectorado de Guarga), y aprobado en el Presupuesto Nacional de la Administración Vázquez (2005-2010) el Proyecto Institucional “Fortalecimiento de la descentralización integral de la Universidad de la República en todo el territorio nacional” (Proyecto 921), el CDC dirigido por el Rector Arocena (2006-2014) resolviera nuevas líneas de trabajo para el interior y emitiera un conjunto de documentos en los que se aprecia un desplazamiento de los énfasis. Cambio que se termina por consolidar en el Presupuesto Nacional 2010-2015 con la transformación del Proyecto 921 en uno de los cinco Programas Presupuestales, el 351, asignado preminentemente a la Unidad Ejecutora “Oficina Centrales” de la UDELAR, y ya no como partidas específicas a los institutos de la UDELAR. Estas ambivalencias y discontinuidades se explica a mi juicio precisamente por la organización de (o mejor cambio en la correlación entre) dos orientaciones diferenciadas presentes con toda claridad en 2004.

Exagerando los rasgos y proposiciones que infiero en cada una de estas orientaciones diré que una propone la consolidación de las actividades en las sedes existentes a través de la radicación de grupos, la coordinación regional entre agencias públicas, todo en un esquema nacional de desarrollo elaborado por los servicios; en tanto que la otra orientación propone la generación de un nuevo modelo de sede universitaria, autónoma, conformado por grupos docentes con alta dedicación horaria y desempeño acoplado las funciones de investigación, enseñanza y extensión.

En la primera alternativa, la política resultaba en una tarea de gestión y coordinación de los proyectos implementados tanto por las facultades como por las sectoriales de investigación, enseñanza, extensión, educación permanente y gestión. Asimismo, su horizonte era consolidar las tres sedes universitarias existentes (Salto, Paysandú y Rivera). Esta orientación no era necesariamente conservadora: implicaba también un ajuste a la oferta académica regional a una demanda nombrada como “pertinente” a partir de mecanismos de consulta y participación social; así

como introducir elementos de flexibilización curricular que en la UDELAR aún resultaban extraños. Se podría decir que esta orientación de la política hacia un balance crítico de la experiencia de la sede universitaria de Salto y proponía introducir correctivos, en particular en el tema de la radicación.

Recuadro n°3. Plan Estratégico de Desarrollo de la Universidad de la República, 2005. Proyecto Institucional de fortalecimiento de la descentralización integral
Objetivo general "Contribuir a desarrollar y consolidar actividades de la UDELAR en todo el territorio nacional, mediante la consolidación crítica y ampliación de las acciones descentralizadoras de la UDELAR en las actuales sedes universitarias del interior. Paralelamente, se construirán y desarrollarán durante el quinquenio nuevas sedes con la implementación de políticas, programas y acciones que involucren las tres funciones de manera integral y articulada" (Rectorado, 2005).
Objetivos específicos
Fuente: Rectorado, 2005

En la segunda orientación que subyace y conforma la formulación 2005 de la política de descentralización implicaba tanto un nuevo modelo de sede universitaria como una agencia centralizada de la política, donde el diseño y la implementación estaban a cargo de un nuevo organismo como dice el objetivo 4.10. Esta alternativa finalmente terminó predominando hacia 2007 en dos jornadas específicas sobre descentralización tenidas por el CDC (marzo y abril) ya presididas por el Rector Arocena. Los cambios son claros en dos aspectos: la conformación de una agencia central para la política, con peso superlativo sobre los institutos, y la creación de una sede de nuevo modelo en el este.

El primer aspecto implicó de por sí un nuevo cambio de enfoque. Durante los noventa, los temas relativos al interior estaban a cargo de los Consejos de las Facultades, del Consejo de Regional Norte, de las Casas de la Universidad de Paysandú y Rivera, y luego de la Comisión Sectorial de Extensión y Actividades en el Medio (CESEAM), creada en 1994. Diez años después, el CDC casi al final del Rectorado de Guarga, estableció una Comisión Gestora de la Descentralización fruto de los consensos alcanzados en las Jornadas de Paysandú de 2004. Solo dos años después esta CGD fue sustituida por la Comisión Coordinadora de los trabajos de la Universidad en el Interior (CCI) que sin perjuicio de su nombre, consistía en una verdadera agencia sectorial formuladora e implementadora de la política, con un rol superlativo frente a los Consejos, con interacción directa con las otras comisiones sectoriales y con un creciente presupuesto.

El segundo aspecto que muestra la predominancia de la nueva orientación consistió en la creación de una nueva sede "modelo": el Centro Universitario de la Región Este (CURE). Al contrario de las anteriores, incluso de Salto, no era una sede "local" sino regional y supradepartamental: su área influencia estaría conformada inicialmente por tres departamentos (Maldonado, Rocha y Treinta y Tres)¹¹. La idea era que su estructura docente se conformaría sobre la base la creación de cargos con alta dedicación, funciones desempeñadas en forma integral, con temas transversales y

¹¹ Actualmente, el CDC dispuso que se incorporara Lavalleja al CURE.

agrupados en unidades multidisciplinarias. Su comisión directiva fue integrada con un “cuarto poder”: representantes sociales locales. Impartiría nuevas carreras, no meras replicaciones de las dictadas en Montevideo.

De la orientación anterior, las jornadas de 2007 mantuvieron el objetivo de la cooperación interinstitucional con otras IES locales (el factor de identificación de la demanda pertinente) y dio fuerte impulso al inicio de los trabajos para generar un Programa Regional de Educación Terciaria (PRET) en cuatro regiones (Salto, Paysandú, Rivera y en el Este), y puso en marcha nuevos aspectos del Convenio Marco con la ANEP, entre ellos la Comisión Mixta, para el desarrollo de programas de enseñanza conjuntos (tecnólogos y tecnicaturas).

3. Los componentes de la política (2007-2014)

En esta sección me ocuparé de presentar podríamos denominar los componentes principales de la política de descentralización tal como se fue conformando a partir de las jornadas del CDC de 2007. Sintéticamente éstos fueron siete: i) la creación de la Comisión Coordinadora del Trabajo en el Interior, CCI; ii) la regionalización del territorio, elemento de carácter conceptual que distribuyó competencias y recursos; iii) los Programas Regionales de Educación Terciaria (PRET); iv) los polos de desarrollo universitarios (PDU); v) la creación de nuevas carreras en el interior; vi) la creación de nuevas formas institucionales de gobierno regional y local, y vii) una fuerte inversión en infraestructura (ampliación de sedes, construcción de campus universitarios y laboratorios).

Cada uno de estos componentes ha tenido al menos un documento público que presenta definiciones elementales, describe instrumentos y fundamenta las opciones tomadas (Rectorado, 2010; Rectorado, 2013). Sin embargo, estos documentos se fueron generando en un período relativamente largo (2007 a 2014). Al realizar un análisis de estos documentos son identificables variaciones en los énfasis y hasta en los instrumentos privilegiados. Esto conlleva a que no necesariamente exista coherencia entre los componentes y que con el paso del tiempo, haya habido cambios generados por decisiones puntuales. En los apartados que siguen expondré los principales elementos que caracterizan al diseño de estas políticas fundándome en los documentos, así como también en resoluciones que introdujeron cambios. No entraré en temas de implementación a nivel regional o local, aunque incluiré elementos empíricos preliminares que hacen a algunos resultados parciales y logros relativos.

3.1. La Comisión Coordinadora del interior (CCI)

La política de descentralización ha sido desarrollada en sus fundamentos, alternativas, componentes, instrumentos y demás resoluciones operativas por una agencia central, colegiada y de peculiar integración representativa creada por el CDC en marzo de 2008: la Comisión Coordinadora del Trabajo de la Universidad en el Interior, más brevemente CCI. Es importante aquí destacar cuatro rasgos notorios: i) su competencia y rol político; ii) los fondos controlados; iii) la estructura orgánica y sus correlatos funcionales más directos; y iv) la dinámica.

Según la Ordenanza respectiva, la CCI es comisión asesora del Consejo Directivo Central (CDC) con competencia no privativa pero de intervención preceptiva en todos los asuntos del interior relativos a la política de descentralización en todos sus aspectos, incluido el tema de inversión en infraestructura edilicia¹². A poco de creada, el Rector Arocena propuso para Presidirla a quien ocupaba ya el cargo de Pro-Rector de Investigación, Gregory Randall, una de las figuras políticas de mayor peso y prestigio en su equipo. Tiene un estatuto particular dentro del organigrama central de la UDELAR. Fue creada por Ordenanza del CDC en marzo de 2007 con base en otra comisión anterior establecida en 2004, la Comisión Gestora de la Descentralización. A su vez, sus competencias y acciones fueron comprendidas hasta esta última fecha dentro de la Comisión Sectorial de Extensión y Actividades del Medio (CSEAM). Sin perjuicio de gravitación incremental, no adquirió en el periodo último el rango de una Comisión Sectorial a pesar de que hubo propuestas en tal sentido. La opinión de la CCI de gran peso político en el CDC, aunque éste no actúa homologando sin debate sus resoluciones (recomendaciones) en forma análoga a lo que hace con otras Comisiones (Sectoriales o Centrales). Tal ha sido el caso de los PDU, la Ordenanza de CENURES, las carreras, la creación de nuevas Casas de la Universidad.

El segundo aspecto es la magnitud absoluta y relativa del presupuesto asignado. La CCI ha asumido las principales tareas políticas, administrativas y logísticas de la operación del Programa 351¹³ del inciso 26 creado en el Presupuesto Quinquenal 2010-2015¹⁴. Este punto lo consideraré más abajo con mayor detenimiento.

El tercer aspecto a señalar es la estructura orgánica y sus consecuencias funcionales respecto a la representación, información y consensos obtenidos en los colectivos docentes. La CCI tiene una integración particular dentro del esquema orgánico de la UDELAR. El Plenario (órgano máximo) tiene una composición cuatri-sectorial: órdenes universitarios, áreas académicas, funcionarios no docentes, y casas y centros regionales. La representación por órdenes, que da forma completa a los Consejos de las Facultades, es sin embargo minoritaria en la CCI (actualmente, 3 cargos en 11). Las áreas académicas (que tuvieron gran impulso dentro del Rectorado de Arocena) tuvieron primero 5 y luego 3 cargos, luego de la fusión operada por un lado, con las áreas Agrarias y Tecnológicas, y por otro, con Ciencias Sociales y Humanidades y Artes. Los funcionarios no docentes (promovidos en algún momento como el cuarto orden de la UDELAR) tuvieron un cargo a propuesta de la Asociación de Funcionarios (AFFUR), y las sedes se correspondieron con cada una de las Casas y Centros Universitarios existentes en el interior (Salto, Paysandú, Rivera, Tacuarembó y el Este). Con el Presidente, totalizaban en inicio 15 cargos, aunque actualmente en el Plenario tiene 13, con un cuórum de 7 miembros. Este diseño de la estructura orgánica tuvo dos claras consecuencias

¹² En el Presupuesto 2010-2015 tiene un Programa propio, el 352, para edificación.

¹³ En el Presupuesto 2005-2010, la política de descentralización tenía el rango de proyecto, número 921, dentro del Programa 102 "Desarrollo Institucional".

¹⁴ Más allá de que no es la única unidad ejecutora, puesto que también lo son las facultades, detentó el porcentaje más grande y superior a la suma de todas las unidades.

funcionales. Por un lado, le dio un peso superlativo en todas las decisiones políticas a los directores de las sedes y a las comisiones directivas que integraban. El correlato fue un alto grado de información y consenso activo de los docentes del interior. Pero, por otro lado, restringió doblemente el peso que podían tener los colectivos docentes (Consejos y gremios) de Montevideo en esta misma política; esto debido a que la información y el consenso de los delegados por área dependían en primera instancia, del funcionamiento de la sala del área, y en segunda instancia, del traslado del tema a los consejos de las facultades respectivas. El correlato fue un alto grado de desconocimiento sobre aspectos importantes de la política en el interior, así como la falta de posición o la directa ausencia de los delegados en momentos cruciales de decisión¹⁵. Esto claramente menguó la legitimidad interna de la política en la UDELAR fuera de los ámbitos directamente relacionados con el desarrollo del interior.

El cuarto aspecto a destacar es el ritmo de la política. Esta comenzó en 2007, tuvo rubro presupuestal aunque limitado al inicio (aquellos del proyecto 921 del Presupuesto 2005) y se le exigió implementarse en su totalidad en el período 2011 al 2015 al establecerse el Programa 351 en el Presupuesto 2010. Esto implicó un ritmo vertiginoso para diseñar, lanzar e implementar cada uno de los distintos componentes (desde las obras, las radicaciones docentes, la estructura administrativa, hasta las carreras). Para esto, el Plenario de la CCI adquirió una cadencia casi semanal de reuniones a los efectos de tomar las decisiones requeridas con órdenes del día que superaban los 40 puntos y las 4 horas de reunión. No hubo otro órgano de la UDELAR que tuviera este funcionamiento. La dinámica de la CCI a su vez, imprimió un creciente ritmo de trabajo en las comisiones directivas del interior a las cuales se le requirieron progresivamente expedirse en los distintos temas abordados. Póngase por ejemplo el caso de una carrera nueva: Ingeniería Forestal en Tacuarembó. El proyecto fue presentado en mayo de 2012, luego de algunos meses de reuniones entre sus proponentes originarios de Facultad de Ingeniería y Agronomía, además del Centro Universitario de Tacuarembó. Ese mismo año fue aprobada por el CDC (proyecto académico y cargos), condicionada a la aprobación de su plan de estudios por los dos claustros y los dos consejos involucrados. Entre 2013 y comienzos del 2014 se llamaron y proveyeron los cargos, y se procuró y equipó un local apropiado, empezando la nueva carrera en marzo del presente año con 67 alumnos inscriptos. La innovación curricular demandó en total 2 años y medio de trabajo.

3.2. La regionalización del territorio

Toda política de descentralización requiere identificar un nivel de gobierno (administrativo y político) existente o eventualmente crear uno nuevo, al cual transferir las competencias y los recursos. Este ha sido un largo debate en la política pública desde comienzos de los noventa, tan importante como el contenido de la descentralización. La UDELAR optó por esta segunda alternativa, introduciendo la noción de regiones que antes había sido utilizada por la UTU y Primaria (la figura de los inspectores regionales), el Ejército Nacional (las divisiones), la Formación Docente (por ejemplo, para la creación de los CERP en 1997) y la OPP.

La lectura de los documentos de 2007 a 2010 muestra que no existía una noción precisa al respecto. La creación del Centro Universitario de la Región Este (CURE) en julio de 2007 propone una región conformada por el agrupamiento de los departamentos de Maldonado, Rocha, Treinta y Tres

¹⁵ Esta es una afirmación personal, con base en mi experiencia como delegado en la CCI desde 2011 y está asociada a cada uno de los grandes temas tratados: los cuatro llamados PDU, regiones, nuevas casas, llamados a carreras, la implementación de los CENURES, la estructura administrativa, LLOA en el interior, etc.

y Lavalleja. Sin embargo, para el norte, el litoral oeste, el centro y el suroeste no existía una noción clara; y en todo caso resulta contradictoria si se contrastan los documentos de 2004 con aquellos preliminares que llevaron al diseño institucional de los CENURES en 2011. Así en las jornadas de Paysandú de 2004, la de Guaviyú en 2007, y luego en la formulación de los PRET, el litoral fue dividido en dos regiones (Salto y Artigas por un lado, y Paysandú y Río Negro por otro) pero para 2011 el litoral se constituyó en una única región (el noroeste).

El concepto, la teoría en la que se inscribía y la metodología utilizada no fueron clarificadas hasta 2011 con la presentación de un estudio multidisciplinario realizado por la Unidad de Apoyo Académico de la CCI (Carreño & Cánepa, 2011). Sintéticamente, el análisis del espacio territorial uruguayo tomó como unidad a la localidad, en lugar del departamento. Esto presenta ventajas, en la medida que el agrupamiento en base a similitudes interdepartamentales pierde de vista importantes heterogeneidades al interior de los departamentos. Por otra parte, el agrupamiento entre departamentos en regiones a partir de criterios socioeconómicos o de desarrollo endógeno puede llevar a trazar similitudes entre territorios que no comparten procesos históricos o culturales comunes (Fernández & Ríos, 2013). Los autores identifican siete espacios regionales en el país con base al concepto de oportunidades territoriales de movilidad. Utilizaron una metodología estándar de extenso uso en la geografía, de aquí que las designemos “regiones socio-geográficas”. Para cada localidad mayor de 2500 habitantes, relevaron la frecuencia diaria, en días hábiles, del transporte público interurbano que tiene por destino la localidad o hace parada en la localidad. Esto les permitió elaborar una matriz de comunicación para las localidades, de tratamiento análogo a la matriz de similitudes euclidianas que se utiliza en el análisis de cluster. Otras dimensiones consideradas fueron la matrícula y estructura de la Educación Media Superior y la oferta de Educación Superior (datos al 2009 o 2010).

Si bien este documento nunca fue publicado bajo formato académico, tiene un valor conceptual importante al permitir contrastar otras estrategias de descentralización que tomaron a los departamentos (o agrupamientos de departamentos) como destinatarios de las transferencias. El primer y muy importante uso que se hizo del concepto fue en la elaboración de las tres regiones de los Centros Universitarios Regionales (CENURES), delineados en 2011. El concepto se aplicó a los llamados para crear nuevas carreras (2011 y 2012) y se introdujo también como correctivo a los llamados a radicación en 2011, 2012 y 2013 para compensar la división del litoral en dos Polos de Desarrollo Universitarios (PDU). En 2012 se aplicó también para crear la estructura administrativa (cargos, secciones y departamentos) con residencia local pero ámbito de competencia regional. La UDELAR creó a fines de 2013 dos CENUR, uno en el litoral y otro en el este que coinciden aunque no sustancialmente coincidentes con esta regionalización¹⁶.

Ahora bien, la descentralización por regiones implica un conflicto potencial en un país centralizado y con una prolongada tradición de distribución de recursos y poderes según el criterio departamental. En particular, para los departamentos que según la regionalización quedarían escindidos entre dos regiones (Artigas, Tacuarembó, Río Negro y Lavalleja). Esto ya presentó un primer problema en el momento de la creación de los CENURES. El segundo problema radica ya no en el concepto de región como red de ciudades, sino en la estrategia misma de descentralizar a regiones y no a departamentos. La reivindicación de “llevar la Universidad al interior” se ha significado reiteradamente como la instalación de una sede en cada capital departamental, de

¹⁶ Tres fueron las divergencias entre el estudio de base y la decisión política: (i) incluir todo Artigas y no solo bella Unión en el CENUR del Oeste; (ii) incluir todo Río Negro y no solo Young en el CENUR del oeste; y (iii) dividir la región nordeste ubicando Cerro Largo con Rivera y Tacuarembó en la región de frontera y a Treinta y Tres en la Región Este.

manera análoga a como se instalaran los Institutos Normales hacia comienzos del siglo XX. Esta postura departamentalista además coincide con la orientación más radical de la política de descentralización que enfatiza en que deben ser liberadas las potencialidades locales de la opresión centralista. Esto es, la departamentalización de la UDELAR aumenta la potencialidad de la hipótesis independentista en la medida en que permite a los actores locales acumular recursos políticos y financieros con intereses que tiene expresión e institucionalidad en el departamento.

Pero la conflictividad también se debe atender dentro de la “red de ciudades” que conforman cada región, donde hay asimetrías múltiples e históricamente asentadas en diferentes planos económicos, sociales y culturales. La integración regional supone medir fuerzas, competir entre ciudades capitales y finalmente, negociaciones sobre repartos relativamente equitativos de los recursos¹⁷.

Estos conflictos conceptuales se tradujeron al plano político de la delimitación definitiva de los CENURES. Para 2013, el CDC establece una nueva delimitación que acaba con este concepto de regionalización al incluir a todo los departamentos de Artigas y de Río Negro en el CENUR del Litoral. A su vez, Treinta y Tres consolida su inclusión en el CURE conforme la reciente Casa de la Universidad en Cerro Largo (creada en 2013) se vincula con el nordeste. Sólo está latente la partición de Tacuarembó.

Persiste en cambio, con toda intensidad a mi juicio, la potencial rivalidad por la preminencia en los cargos regionales (tanto docentes como administrativos) una vez que se han instalado las nuevas autoridades¹⁸. El caso más visible refiere a Paysandú y Salto dentro del litoral oeste, pero no menos importante son las asimetrías y rivalidades emergentes entre Rivera y Tacuarembó, o entre Maldonado y Rocha.

3.3. Los programas Regionales de Educación Terciaria (PRET)

Los programas regionales de educación terciaria constituyen un instrumento novedoso de planificación y desarrollo interinstitucional y articulado de las distintas agencias públicas de educación en un mismo territorio. Concitaron grandes expectativas al punto que incluido en el proyecto de la Ley General de Educación. Aquí me restringiré a mostrar tres aspectos importantes: el primero es su génesis, signado por una marcada dinámica entrecruzada de movilizaciones de actores locales y articulaciones interserctoriales a nivel central de la UDELAR; el segundo son las eficacia que tuvieron algunas de sus propuestas para dinamizar los otros dos componentes fundantes de la descentralización (los PDU y las carreras); el tercero destaca las contradicciones emergentes del proceso.

La descentralización por regiones desató una importante dinámica de movilizaciones a nivel local y de articulación sectorial que apuntó a definir diagnóstico, prioridades y objetivos singulares y autónomos en cada región, todos aspectos que recuerden algunas aplicaciones de los modelos de planificación del desarrollo de los años ochenta. En la Jornada de Trabajo realizada que realizara la CGD el 16 de junio de 2007 en Guaviyú, se acordó: “Recomendar al CDC dar inicio formal a cuatro Programas Regionales de Enseñanza Terciaria, cuyo alcance territorial deberá ser definido con

¹⁷ Un caso notable fue la distribución de la residencia de los cargos de jefe de sección, departamento y división en la estructura administrativa creada en cada región.

¹⁸ Esto sin perjuicio del detalle de establecer cuál será la sede del gobierno (director y consejo directivo) regional.

precisión, y que tendrán como eje los tres Centros Universitarios (Paysandú, Rivera y Este) y la Regional Norte y las acciones necesarias para su implementación". También se definió qué debía contener este documento: i) un territorio, que define sus particularidades socioproductivas; ii) su capital social y las instituciones presentes; iii) una Sede Universitaria del Interior (SUI) que actúa como polo; iv) carreras y tramos de carreras ya existentes (universitarias o no); v) servicios universitarios radicados (masa crítica existente y potencial); vi) actividades universitarias conjuntas con otras instituciones; y vii) convenios y acuerdos de trabajo con instituciones públicas y privadas de la zona. Un mes más tarde se estableció que la Regional Norte, el Centro Universitario de Paysandú, el Centro Universitario de Rivera, con la colaboración de la Casa de la Universidad de Tacuarembó y el recientemente creado Centro Universitario de la Región Este debían elaborar cada uno un PRET. El proceso de elaboración fue efectivamente iniciado por tres de las cuatro sedes. Para diciembre de 2007, Salto, Paysandú y Rivera presentaron sendos documentos al Plenario de la CCI para su consideración, lo cual dio lugar a una compilación y edición publicada en febrero de 2008. A lo largo de ese año, los documentos iniciales pasaron por varias instancias de revisión y reformulación (Taller de San José en marzo, grupo de trabajo intersectorial CCI, CSE, CSIC y CSEAM en abril, integración de los directores de sedes en julio y nuevas consultas entre setiembre y octubre). En 25 de noviembre de 2008 el CDC aprobó los tres PRET definitivos y se publicó el libro de marras. El anexo 3 de la publicación lista 49 docentes de las sedes trabajando en la elaboración, magnitud que da una idea de la amplia participación implicada. El tiempo inicial de seis meses transcurrido entre la definición del instrumento y la presentación de los preliminares, o el total de año y medio, informan de una cadencia vertiginosa del trabajo. Ambos aspectos en conjunto informan de una movilización social importante que a mi juicio, indicó un momento en que tanto los autonomistas como los independentistas estaban de acuerdo.

Sin embargo, a diferencia de los modelos desarrollistas y más allá de las sistematizaciones y talleres, los PRET son distintos en los lenguajes, teorías y racionalidades, cuestión que refleja los orígenes disciplinarios dispares de los universitarios que participaron en su elaboración. Esto ha supuesto que el valor otorgado a las directrices fue muy distinto. Es notable cómo el PRET de Paysandú delineó fuertemente la posterior presentación a fondos concursables para radicación de docentes y nuevas carreras, a la vez que pretendió sellar un pacto institucional entre las unidades académicas pre existentes en la ciudad. El PRET del nordeste centrado en el Centro Universitario de Rivera (CUR) en cambio, careció de efectos reguladores del desarrollo regional. Fue rebasado por dinámicas nuevas. El CUR concretó solo los objetivos más concretos y detuvo su crecimiento (Acevedo, 2009). La Casa de la Universidad de Tacuarembó (CUT) alcanzó a partir de 2010 un dinamismo imprevisto y no planificado, extendiéndose en planes y programas innovadores al punto que ser hoy la sede más gravitante de la región con 8 carreras nuevas y cuarenta docentes radicados con alta dedicación. Hasta el presente, el CURE sigue careciendo de un PRET.

Mi valoración general es que el PRET como instrumento fue eficaz en tanto que el área y la sociedad para la cual se desarrolló estaban circunscripta a una ciudad capital sin necesidad de subordinar las líneas de trabajo a negociaciones regionales; esto es, el PRET funcionó cuando estuvo acompañado de una hipótesis independentista de la política. En cambio, no funcionó cuando se apoyaba en una conceptualización regional de "red de ciudades", suponía fuerte integración funcional y sistémica entre las sedes y una visión "autonomista".

3.4. Los PDU para la radicación de docentes

La política de descentralización partió de una definición básica y consensuada: salvo contadas excepciones, no existiría hacia 2005 un número suficiente de investigadores en el interior como para establecer un centro universitario tal que desempeñe las funciones universitarias. Hasta 2008 no hubo resoluciones claras respecto de cómo lograr esta radicación. Ese año se realizó sondeo de intereses¹⁹ en radicar docentes y crear grupos en las sedes del interior que identificó 35 opciones de muy distinta naturaleza, extensión, claridad y fortaleza. Recién para fines de 2008 se formuló el instrumento que se denominó programa de “Polos de Desarrollo Universitario” (en adelante PDU). En su resolución del 25 de noviembre de ese año, el CDC estableció que los PDU son:

(i) un conjunto de ejes temáticos estrechamente interconectados en una misma región; (ii) grupos docentes de alta dedicación cuya colaboración constituirá un punto de apoyo imprescindible para desarrollar enseñanza de grado y postgrado, investigación y extensión; (iii) bases para la creación de nuevas instituciones y programas de enseñanza terciaria en las regiones respectivas”

Este componente tuvo por objetivo constituir una masa crítica radicando, en cada sede, grupos de docentes con alta dedicación horaria y dedicada a la investigación, enseñanza, extensión y gobierno universitario. En este apartado describiré los elementos principales para realizar una primera valoración sobre el final utilizando algunos indicadores resultantes de un procesamiento propio realizado sobre los informes presentados por la CCI y la base de datos de docentes radicados.

Los PDU son fondos concursables en los cuales postulan grupos (no individuos) con un proyecto temático. Si bien no fue explicitado en ninguna de las bases, subyace la idea cardinal de que los grupos PDU debieran tener una integración multidisciplinaria, tal como se postuló para el CURE, y no disciplinaria o intradisciplinaria. El proyecto tiene que ser integral, esto es, integrando tareas de investigación, enseñanza y extensión. Los fondos se dedican en su totalidad a la creación de cargos en efectividad, con radicación obligatoria en la sede. Estos cargos son todos y sin excepción de alta dedicación horaria (40 horas semanales) y una vez provistos, permiten al académico solicitar el ingreso al Régimen de Dedicación Total contando para el caso de que le sea evaluada favorablemente la solicitud, con una reserva presupuestal propia para cubrir el nuevo salario. Para cada PDU se dispuso la realización de llamados abiertos, no condicionados a ser miembros de la UDELAR, para la presentación de proyectos sobre unas bases que establecieron cinco elementos fundamentales: a) los ejes temáticos específicos; b) la conformación de un grupo; c) la necesaria integralidad de las funciones a desarrollar por el grupo; d) el presupuesto máximo en salarios y gastos anuales para el grupo; y e) la modalidad contractual requerida. Excepcionalmente y hasta la fecha, se aceptó una propuesta de trabajo unipersonal, que posteriormente devino en PDU. Hasta el presente hubo 6 llamados, a razón de más de uno por año desde el primero realizado en 2009 y el último actualmente en curso.

TABLA 1

Apertura del Llamado	Cierre del llamado	Resolución CDC	Objetivo	Regiones	Grupos PDU beneficiados
2008	15/03/09	9/06/09 4/08/09	Creación	Litoral Norte, Nordeste y Este	14
2009			Creación	Nordeste	3

¹⁹ Se denominó Convocatoria a Proyectos de Desarrollo Académico en el Interior

2010	15/03/11	5/06/11	Fortalecimiento	Litoral Norte, Nordeste y Este	4
2010	15/03/11	5/06/11	Creación Departamentos	Litoral Norte, Nordeste y Este	3
2010	26/03/11		Creación	Litoral Norte, Nordeste y Este	
2011	2012	5/06/12	Creación	Litoral Norte, Nordeste y Este	
				Este, Treinta y Tres	3
2012	15/04/13	1/10/13	Creación	Litoral Norte, Nordeste y Este	
2013		Marzo o abril 2014	Creación departamentos académicos	Litoral Norte y Este	3 en el este
2014	4/08/14		Creación	Nordeste, preferencia Rivera	2 o 3 (estimado según fondos)

El programa ha sido objeto de dos extensos monitoreos, uno cualitativo y otro cuantitativo durante los años 2012 y 2013 (Figuroa & Lorda, 2013). La distribución de los grupos aprobados por llamado, área de conocimientos y PDU se presenta en la tabla 2. La información disponible sobre la génesis, estructura académica y actividad de cada grupo PDU es enorme pero tiene distinta naturaleza, grado de elaboración y tipo de soporte. Reorganizarla conceptualmente y realizar un análisis desde el punto de vista de la política demandará un trabajo específico adicional imprescindible, pero que está aún en ciernes. Aquí por lo tanto, me limitaré a plantear seis rasgos a modo de titulares de un primer procesamiento.

El primero es la distribución de regiones y temas. Los PDU no se correspondieron exactamente con las tres regiones políticamente delineadas y priorizadas para el periodo 2007-2014. En lugar de tres, se establecieron cuatro PDU cada una con base en los PRET. En el Este y el Nordeste, los PDU fueron de carácter regional en la convocatoria coincidiendo con la región delimitada y usada por la política. En el litoral en cambio fueron subregionales (Salto y Paysandú por separado). Cada PDU tuvo temas prioritarios resultantes de los PRET de Salto, Paysandú y Rivera. En el Este no hubo PRET y los temas regionales fueron aprobados directamente por el CDC (25/11/2008). Adicionalmente, el CDC incluyó temas transversales a todas las regiones²⁰. En el esquema n°2 se puede apreciar que algunos temas aparecen sólo en una región, en tanto que otros (salud, medio ambiente) están presentes en más de una región. También se puede apreciar que de los 14 temas, hay 7 temas que tienen como área de conocimiento de referencia principal a la Científica-Tecnológica y del Hábitat (CTH). Solo dos temas tienen que ver con salud y 4 tienen que ver con el área de las Humanidades, las Ciencias Sociales y la Administración (HCSA). Una tercera observación, es que aún con estas adscripciones, es notable el esfuerzo por definir los temas de forma multidisciplinaria, y más aún, atravesando las tres grandes áreas de conocimiento. Uno de los temas, costa y pesca tiene fuerte ascendencia a la primera área aunque su implementación la llevó adelante luego un PDU multidisciplinario. Una cuarta observación es que la multidisciplinaria esta presente fundamentalmente en la región Este, el centro universitario que materializa el nuevo modelo de sede en el interior. A su vez, Salto tiene los temas más claramente disciplinarios.

²⁰ Hasta donde este autor pudo indagar, no existe un diagnóstico específico que fundamente tal elección.

Esquema nº1 Temas prioritarios y transversales para los PDU según región universitaria				
	Litoral Norte (Salto)	Litoral Oeste (Paysandú)	Noreste Frontera	Este
Temas específicos	Estudios regionales	Agroalimentaria y agro industria	Recursos Naturales y desarrollo sustentable	Medio ambiente, biodiversidad y ecología
	Biotecnología	Salud	Temas de frontera	
	Agua y energía	Cultura del Río	Madera	Costa y pesca
	Salud		Carne	Turismo
Temas transversales	Arte y cultura Salud Informática			

Fuente: resolución nº5 del CDC del 25/11/2008.

El segundo es la extensión alcanzada. Hasta el momento en que se elabora este trabajo se han creado 53 grupos para los PDU, aunque uno de ellos fue suprimido por el CDC dado que renunció su responsable y no fueron provistos los demás cargos. Esta distribución muestra asimetrías sincrónicas en el programa, algunas de las cuales progresivamente se van corrigiendo hacia el final del período, en particular el número de grupos por región. En total y hasta el momento, se han creado 218 cargos PDU, de los cuales 151 fueron provistos y tomaron posesión. A su vez y hasta el momento de escribir este artículo han renunciado 14 docentes.

La concentración disciplinaria es un tercer aspecto a destacar. Conforme a los servicios de referencia académicos de los cargos creados se puede configurar un perfil muy nítido: el 40% están clasificados en el área de conocimiento de las Ciencias (FOS 4 de la UNESCO). Las dos áreas que siguen cuentan con el 18.4% (FOS 6, Agraria) y el 14.7% (FOS 5, ingeniería). Si solo se considera por servicios, el más involucrado individualmente con el programa PDU es la Facultad de Ciencias: 62 de los 218 cargos tienen por referencia a esta Facultad. Los que tienen menor participación son la Escuela Universitaria de Música y Psicología (2 cargos cada uno) y Derecho (1 cargo).

El cuarto aspecto es una estructura de cargos que tiene una marcada forma piramidal. Más de uno de cada 2 cargos creados es de bajo grado (Asistente o Ayudante). Solo fueron creados o trasladados 9 Profesores Titulares (grados 5). Un 33.5% son Adjuntos (grados 3). Cuando se controla por área, la distribución es bastante semejante en cuanto a su forma piramidal siendo más pronunciada en el área de Agricultura con 55% de grados 1 y 2. %. La implicancia que tiene esta estructura de cargos es crucial para los objetivos de enseñanza: basta tener presente que según la Ordenanza de Grado vigente, los cursos sólo pueden estar bajo responsabilidad de docentes grados 3 al 5, y que los docentes de grados 1 y 2 están limitados formalmente a dictar clases de prácticos, subgrupos y eventualmente, algunas clases teóricas pero bajo la supervisión directa del docente responsable. Esto significa que solo se dispone del 45% de los docentes radicados para asumir la gran cantidad de cursos de grado que se han creado. Esta sobre demanda es un potencial bloqueador de la capacidad de creación de conocimientos a través de la investigación, uno de los objetivos centrales del programa.

Un quinto aspecto a destacar es la heterogeneidad de la distribución de cargos y grupos por sede. Es claro que la mayor concentración de cargos se ha verificado en dos sedes creadas ex novo por la política (Maldonado y Tacuarembó) y luego en Paysandú. Las otras sedes pre-existentes a 2007, Salto y Rivera, obtienen un número de cargos que está directamente relacionado con las capacidades pre-existentes en cada sede. Las diferencias más importantes en el tamaño de los grupos surgen dentro de cada sede: las mayores heterogeneidades se observan en Salto y Paysandú, en tanto que las menores están en Tacuarembó y la sede Rocha del CURE.

Tabla n°2									
	CURE Maldonado	CURE Rocha	CURE Treinta y Tres	CURNOE Salto	CURNOE Paysandú	Nordeste Tacuarembó	Nordeste Rivera	Nordeste Melo	Total
Número de cargos	56	12	10	36	47	40	14	1	218
Número de grupos	11	4	3	11	12	10	3	3	55
Tamaño promedio del grupo	5.1	3.0	3.3	3.3	3.9	4.0	4.7	3.0	4.0
CV tamaño grupo	0.36	0.27	0.45	0.58	0.64	0.24	0.23	0.0	0.46

En sexto lugar, el perfil académico en términos de posgrados, publicaciones y clasificación ANII devela que los docentes en general no forman parte de la elite científica del país, y que por lo tanto y hasta el momento (con algunas excepciones puntuales), resulta difícil que puedan aspirar a constituir grupos de excelencia académica y de referencia nacional. Es decir, el conjunto de razgos descriptos, más este último de más difícil precisión permiten hipotetizar que estos grupos no pueden sustentar la hipótesis más radical de la independencia que subyace a las políticas de descentralización. Paradójicamente, podría explorarse si los grupos mejor perfilados son aquellos que se han desarrollado como expresiones locales de un grupo nodriza de investigación, de escala nacional, que sigue apoyando la formación de los miembros locales, auxilia en la investigación y conforma el primer ámbito de discusión académica.

3.5. La creación de nuevas carreras

Un objetivo fundamental de la política fue ampliar la oferta de grado en el interior. La CCI estableció tres lineamientos básicos para este componente: a) las nuevas carreras debían fundarse en la nueva política curricular impulsada por el Rectorado y que se cristalizó en la Ordenanza de Estudios de Grado de 2011; b) la diversificación se realizó mediante concursos de proyectos curriculares, al igual que la radicación docente; c) se manejó un presupuesto básico incremental anual de 1 millón de pesos para carreras de 4 años; d) las carreras debían ser “nuevas” y “nacionales” y e) se aceptaron tanto propuestas para carreras cortas (hasta 3 años, 270 créditos) y carreras largas (4 o más años, 360 créditos). La CCI, en conjunto con la Comisión Sectorial de Enseñanza (CSE) aplicó en forma estricta la nueva política curricular en la generación de diseños curriculares. Dado que en otro lugar he analizado algunos de sus fundamentos teóricos y su pertinencia para el logro de los objetivos democratizadores auto-impuestos (Fernández, 2009 a), aquí solo quiero señalar un conjunto de resultados que esta política tuvo sobre la oferta local.

En primer lugar, la creditización y la movilidad horizontal impactaron sobre la cantidad de cursos básicos o instrumentales compartidos por distintos programas. Incluso, en algún caso, ciclos enteros de programas se corresponden con el cursado de otro programa, como es el caso de la Licenciatura en Ingeniería Biológica que tiene por base el Ciclo Inicial en Biología y Bioquímica, el cual también comparte materias con el Ciclo Inicial Optativo en el Área de Salud²¹. Esto sin dudas, introduce sinergias y complementariedades en un contexto de escasez de recursos humanos disponibles para la enseñanza, tal como se fundamentó en todos los diagnósticos del 2004.

Pero, en segundo lugar, la combinación de este efecto con la flexibilización vía optatividad de las trayectorias, conllevó que la oferta de materias interna que debe gestionar cada programa se incrementa muy por encima del número de materias, que sumadas, cumplen el requisito de créditos. Dos ejemplos claros: a) el Ciclo Inicial Optativo del Área Social en la región Este ofrece anualmente 45 asignaturas, en general de 8 créditos, que totalizan 360 créditos, para cubrir 120 créditos requeridos para el Ciclo; b) la Licenciatura en Gestión Ambiental en el Este ofrece 37 asignaturas que totalizan 293 créditos en total para cubrir el Ciclo Básico que requiere 180 créditos (CAC-LGA, 2014). Esto supone ya teóricamente una dispersión enorme de los recursos humanos en cursos a los que pueden llegar a asistir 4 alumnos (el mínimo considerado para dictar un curso ofrecido).

²¹ El tema de los ciclos iniciales optativos, CIO, no es abordado aquí aunque debe indicarse que también constituyeron una innovación curricular aplicada en el interior.

El tercer efecto de esta política refiere a la implementación de los cursos, más específicamente al alto requerimiento de cargos docentes habilitados para ser responsables de los cursos (grados 3, 4 y 5). Si se hace el ejercicio de dividir el total de docentes de grados 3 y superior de todas las áreas radicados por PDU en la región entre la suma de la oferta del CIO Social del Este y de la LGA también del Este (82 por año), el resultado es que se cubriría menos del 70% de las demandas. Dado que la asignación de los docentes del CURE a esta carrera no sigue este patrón (hay varios que no participan de estos programas porque tienen otras responsabilidades u otras especialidades no relacionadas), es claro que no se puede cubrir el requerimiento docente en las disciplinas implicadas con los recursos PDU. Menos aún contando que se imparten otros programas académicos de las mismas áreas lo cual aumenta el requerimiento de docentes responsables según la Ordenanza²².

En cuarto lugar, la política fue eficaz en cuanto a la expansión de la oferta universitaria en el período considerado y más allá de lo comprometido. Entre 2010 y 2014, se crearon más de 40 programas nuevos, lo cual impactó en una importante diversificación curricular. Hasta 2014 inclusive, se cuentan 90 programas de grado que se pueden cursar en forma completa en una o más ciudades del interior del país. De estos 90 programas, 41 cuentan con algún tipo de apoyo financiero de la CCI.

Tabla 3. Distribución de los programas de grado con y sin financiamiento de la CCI según área universitaria y nivel ISCED.

	Sin financiamiento CCI			Con financiamiento CCI			Total 2014		
	Nivel 5	Nivel 6	Total	Nivel 5	Nivel 6	Total	Nivel 5	Nivel 6	Total
Ciencia, Tecnología y hábitat	8	9	17	7	8	15	15	17	32
Salud humana y tecnologías médicas	8	12	20	7	2	9	15	12	29
Humanidades, CCSS y Administración	6	7	13	13	3	16	19	12	29
Total	22	28	50	27	13	40	49	41	90

Fuente: elaboración propia con base en la información de carreras aportada por la CCI a la Asamblea General del Claustro de la UDELAR en mayo de 2014.

En quinto lugar, interesa destacar que, globalmente, la intervención de la CCI habría introducido modificaciones leves pero significativas en dos atributos de la estructura de la oferta según la distribución de los programas entre las tres áreas universitarias. Por un lado, mejoró la posición de los programas de la macro área de las Humanidades, las Ciencias Sociales, el Derecho y la Administración (en adelante, HCSA). De los 40 programas nuevos, 16 se corresponden al área HCSA lo que movió la estructura hacia una situación de mayor paridad entre áreas. Pero, por otro lado, el mecanismo de licitación no incentivó el desarrollo de programas del área de la salud, lo cual implicó una disminución global en su peso superlativo en la estructura. Una paradoja en momentos en que el país establecía el Sistema Nacional Integrado de Salud y generaba la mayor expansión de cobertura

²² Esto supone por la vía de los hechos que una proporción de los cursos quedan realmente a cargo de grados 2 y 1. No existen datos sistematizados para estimar esta proporción en cada región, aunque existen elementos para pensar que no resulta nada despreciable.

total en la población, con la consiguiente demanda de personal de salud (médicos, enfermeros y tecnologías médicas).

En sexto lugar, la nueva oferta aportada por la política de descentralización es globalmente paritaria por áreas universitarias pero introduce sesgos cuando se considera simultáneamente el área y el nivel ISCED de la UNESCO. La expansión ha sobrepresentado los programas de corta duración de tipo “tecnólogos” o “técnicos”: 27 de los cuarenta programas son de tipo corto (ISCED 5), consistentes en certificados de ciclo inicial (sin pretensión laboral) o tecnicaturas (“tecnólogos”). Pero además del aspecto cuantitativo debe valorarse que esta expansión fue selectiva: ocurrió en las áreas no CYTH, y fundamentalmente, en el área HCSA. Si se observa la tabla por renglones, del total de 13 programas *largos* (ISCED 6) de licenciatura o equivalente financiados por la CCI, 8 tienen su origen en el área de las ciencias y tecnologías del hábitat. En el otro extremo, de los 16 programas de HCSA, 13 son cortos otorgando título de tecnicatura o tecnólogo o certificado de estudios iniciales en ciencias sociales sin salida laboral alguna (ISCED 5). Estos elementos generan una diversificación polarizada que debería ser cuidadosamente tenida en cuenta en relación a sus posibles efectos sobre las trayectorias educativas.

En séptimo lugar, si se considera la política de descentralización en cuanto a la distribución territorial de la nueva oferta según regiones, esta no habría logrado modificar el patrón la concentración litoraleña previa. El gran centro universitario previo a la política se localizaba en la ciudad de Salto, sede Regional desde 1959, donde se imparten carreras tradicionales (Abogacía, Notariado, Arquitectura, Veterinaria, Agronomía. Accesoriamente, la ciudad de Paysandú tenía una importante oferta, de número igual pero monopolizada por la agencia de la Escuela de Tecnologías Médicas²³, y luego por el Instituto Superior de Educación Física, ambos del área universitaria de la Salud. Ambos centros universitarios imparten a 2014, dos de cada tres programas de grado del interior. Si se observa, la acción de la CCI ensayó corregir este desequilibrio, pero a su vez, la apertura de programas en Paysandú que contribuyeran a un equilibrio académico con Salto a nivel regional, no permitió concentrar recursos en otros lugares del territorio. De esta forma, si bien una cuarta parte de los nuevos programas fueron para el *nordeste*, al final del periodo esta región sigue teniendo un peso marginal en la oferta de la UDELAR territorializada, que paradójicamente, resulta del mismo orden que el Este.

En octavo lugar, es importante notar que la política curricular estuvo orientada a crear *nuevas carreras*, de referencia nacional, aunque ancladas en demandas locales. **No se replicaron** carreras tradicionales en las sedes, con la sola excepción de Medicina, Agronomía y Veterinaria en el Litoral Norte, que se agregaron a Abogacía y Escribanía. Esto es, la creación de esta nueva oferta tuvo al menos dos claros supuestos: a) la sustituibilidad de las opciones educativas tradicionales por las nuevas carreras; b) la existencia de una demanda insatisfecha de programas no tradicionales. Cualquiera de los dos supuestos pueden fundamentar que el “menú de opciones” que incluye una oferta local, interior, pueda contar con al menos las mismas o mayores preferencia que el menú de opciones previo a la expansión.

En síntesis, la oferta a 2014 de la UDELAR resulta relativamente equilibrada en materia de áreas pero como resultado de dos orientaciones contrapuestas y polarizantes. Por un lado, por un impulso a programas cortos del área de las CCSS y las Humanidades; por otro, por el énfasis en el desarrollo de programas largos en el área de las ciencias básicas, tecnológicas y el hábitat. La oferta además no ha corregido desequilibrios territoriales cuando se consideran las tres regiones universitarias en que se extiende la política. Pero el punto más importante es que no existe una

²³ Del total 9 programas son de este servicio.

especialización disciplinaria regional en la oferta de grado: todas las regiones imparten carreras de todas las áreas, en lo que parece ser más bien una contradicción tanto con la noción de “singularidad” que subyace al concepto de región y con el instrumento PRET. Esta diversificación curricular intrarregional parece conformarse más bien con una orientación independentista que autonomista. Es claro que este resultado no es, al igual que el anterior, sólo atribuible a la política de descentralización, sino a otros tres factores políticos no despreciables analíticamente: i) la preservación de la oferta ya existente que los servicios habían iniciado antes de 2007; ii) el programa conjunto entre UDELAR y la UTU; y iii) aunque en menor medida, de nuevos programas de grado establecidos por algunos servicios sin el apoyo de la CCI²⁴.

3.6. Nuevas formas institucionales a nivel regional y local

El 21 de junio de 2011, el Consejo Directivo Central aprobó la Ordenanza de los Centros Universitarios Regionales luego de un largo proceso de discusión desarrollado tanto en las sedes como en los servicios de Montevideo.

La nueva entidad tiene varias características originales. En primer lugar su status jurídico. Fue creada genéricamente como “servicio” aunque por vía de la normativa se distinguió tanto de las facultades como de las escuelas o institutos, incorporando un diseño institucional novedoso en la UDELAR. Sus competencias difieren de, son menores a, las establecidas en la Ley Orgánica para los Consejos. En particular, interesa señalar que carecen de postestad para designar a sus docentes y para establecer planes de estudio. Esto se puede vislumbrar una transacción política donde predominó la orientación “autonomista”.

A su vez estas entidades no tienen por unidad a una disciplina, familia disciplinaria, o tradición profesional sino la geografía; lo que refuerza la interpretación de que en el desarrollo de su existencia podría llegar a desarrollar unidades académicas en todo el espectro disciplinario. Es decir, potencial proto-universitario.

La estructura creada de existencia jurídica necesaria es significativamente mayor a la existente en los servicios. Los órganos de los CENURes son cinco más de los tres existentes en una Facultad (Decanato, Consejo y Claustro): las mesas coordinadora de área, las mesas sociales consultivas regionales, los directores de las sedes locales, las comisiones directivas locales, y la mesa coordinadora local. A esos órganos de existencia necesaria se debe agregar la estructura funcional que determine cada Consejo Directivo Regional para el funcionamiento del cogobierno y la gestión, tal como las comisiones académicas y/o administrativas. La resultante de esta estructura es una importante carga de trabajo en gobierno y gestión que a la larga será asumida por los docentes de alta dedicación horaria radicados.

²⁴ Dada la discusión que tuvo en la CCI, aunque no toda haya sido pública, por antonomasia debe considerarse aquí la Tecnicatura en Relaciones Laborales que la Facultad de Derecho inició en Rocha y que en 2013 trasformó en Licenciatura. Otras acciones llevadas adelante por servicios que conflictivas tuvieron que ver con la Facultad de Enfermería, que finalmente fue apoyada financieramente, la Escuela de Tecnologías Médicas en Treinta y Tres, y la Facultad de Medicina con el veto a la carrera de Médico en Salto.

3.7. La asignación presupuestal.

La política de descentralización proyectada y comenzada en 2007 con fuerte impulso justificó en 2010 una solicitud presupuestal notable e inédita para la UDELAR en sí misma y para cualquier servicio de la UDELAR independientemente considerado. Es notable la magnitud absoluta y relativa del presupuesto asignado. Entre 2011 y 2010 el crédito vigente se quintuplicó. Este hecho político se expresó en un compromiso político de las autoridades universitarias frente al Parlamento de efectivamente transformar la oferta universitaria en el Interior.

Pero la asignación no fue prorrateada entre los servicios con presencia en el Interior. La agencia que ejecutó la política y los recursos fue la misma: la CCI quien a través de los distintos instrumentos, luego traspasaba los rubros a los servicios que habían firmado compromisos de gestión (PDU, carreras, edificios, extensión, LLOA). La centralización de la política fue total en ese sentido.

Más aún, los incrementos presupuestales anuales son notables: según lo dispuesto por el artículo 687 de la Ley 18719, el primer año de ejecución tenía destinado 62 millones de pesos, incrementándose para el segundo año en 96 millones, el tercero a 191 millones y el cuarto en 334 millones. Además de estos montos, debe computarse aquí parte de aquellos originados en el Programa 352 “Plan de Obras a Mediano y Largo Plazo”(POMLP) y que refieren a edificios en el interior. Esta distribución de los recursos universitarios ha sido motivo de debate y disconformidad, en el sentido de que se creó una sensación de “discriminación en contra de los servicios radicados en Montevideo” y a favor del desarrollo en el interior.

Tabla n°5. Recursos para la política asignados por el Presupuesto y las Rendiciones de Cuentas. Proyecto 621 (2008-2010) y Programa 351 (2011-2015)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Crédito presupuestal (*) (Ley 18791)			62,000,000	96,000,000	191,000,000	334,000,000
Crédito vigente	20,459,082	22,928,364	114,694,974	169,440,947	276,474,625	566,502,428
Incrementos otorgados por Rendición de Cuentas			2.070.000 (**)	24.000.000(***)		
Monto ejecutado Rendición			114,658,505 (99.9%)	169,440,947 (100%)	276,461,234 (99.9%)	
Incremento anual				54,745,973	107,033,678	290,027,803
Participación CCI en el total				2.1%		

Referencias: (*) Ley 18791, art. 687 ; (**) art. 252 de la Ley 18834; (***) art.261 Ley 18996.

Fuente: elaborado por Área de Gestión y Evaluación del Estado, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Presidencia de la República Oriental del Uruguay, en base a datos del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF)

Works Cited

- Acevedo, F. (2009). *El Centro Universitario de Rivera*. Montevideo: Universidad de la República / CCI.
- Arum, R., Gamoran, A., & Shavit, Y. (2007). More inclusion than diversion: expansion, differentiation and market structure in Higher education. In Y. Shavit, R. Arum, & A. Gamoran, *Stratification in Higher Education* (pp. 1-39). Standfor CA: Standfor University Press.
- CAC-LGA. (2014). *Licenciatura en Gestión Ambiental. Informe de Situación al Plenario de la CCI a 2014*. Maldonado: Comisión Académica de Carrera de la Licenciatura en Gestión Ambiental. Centro Universitario de la Región Este, Universidad de la República.
- Carreño, G., & Cánepa, G. (2011). *Regionalización del Uruguay en clave de Educación Superior*. Montevideo: Universidad de la República / CCI .
- Carreño, G., & Ruks, C. (2008). *Programas REgionales de Educación Terciaria 2008-2010 y su proyección al 2020*. Montevideo: Comisión Coordinadora del Interior, Serie Documentos n°1, Univerisdad de la República.
- Curaj, A., Scott, P., Vlasceanu, L., & Wilson, L. (2012). *European higher education at the crossroads: between the Bologna Process and national reforms. Volumen I & II*. Dordrecht, Netherlands: Springer.
- Fernández, T. (2009 a). Desigualdad, democratización y pedagogías en el acceso a la Educación Superior de Uruguay. *Revista de Educación Superior*, 152, 13-32.
- Fernández, T. (2014 a). La metamorfosis de la Educación Superior en Uruguay 1984 -2014. *Tópos*.
- Fernández, T. (2014 b). *La descentralización de la Universidad de la República como una dimensión de la transformación de la Educación Superior de Uruguay*. Montevideo: Departamento de Sociología, Universidad de la República.
- Fernández, T., & Ríos, A. (2013). *Implicancias para la política educativa de las tendencias socioeconómicas y educativas registradas en el espacio regional "Frontera-Nordeste" de Uruguay*. Rivera: Centro de Estudios sobre Políticas Educativas (CEPE), Universidad de la República.
- Figueroa, V., & Lorda, M. N. (2013). *Perfil disciplinario de los docentes, Programas Regionales de Educación Terciaria y oferta educativa en el Interior del país*. Montevideo: Comisión Coordinadora del Interior, Universidad de la República.
- Fondo de Solidaridad. (2013, agosto 17). *Transparencia Resultados*. Retrieved from <http://www.fondodesolidaridad.edu.uy/transparencia/resultados/>
- Jung, M. E. (2013). *Antecedentes históricos de la Universidad en el interior del país (1973-2007)*. Montevideo: Archivo General de la Universidad - Comisión Coordinadora del Interior, Universidad de la República.
- Keeling, R. (2006). The Bologna process and the Lisbon Research Agenda. *European Journal of Education*, 41(2), 203-223.

- Pechar, H. (2007). The Bologna process: an european response to global competition in higher education. *Canadian Journal of Higher Education*, 37(3), 109-125.
- Pechar, H. (2012). The Decline of an Academic Oligarchy: The Bologna Process and Humboldt's las Warriors. In A. Curaj, P. Scott, L. Vlasceanu, & L. Wilson, *European higher education at the crossroads: between the Bologna Process and national reforms* (pp. chapter 33, volumen II). Dordrecht, Netherlands: Springer.
- Rectorado. (2000). *Plan Estratégico de Desarrollo de la Universidad de la República*. Montevideo: Rectorado, Universidad de la República. Retrieved from <http://baseddp.mec.gub.uy/Documentos/Bibliodigi/Documentos%20de%20Trabajo%20del%20Rectorado%209.%20Plan%20estrategico%20de%20desarrollo.pdf>
- Rectorado. (2005). *Plan Estratégico de Desarrollo de la Universidad de la República (PLEDUR)*. Montevideo: Rectorado, Universida de la República.
- Rectorado. (2010). *La Universidad en el interior. Serie "Hacia la Reforma Universitaria # 7"*. Montevideo: Universidad de la República.
- Rectorado. (2010). *La Universidad en el interior. Serie Hacia la Reforma Universitaria # 7*. Montevideo: Rectorado de la Universidad de la República.
- Rectorado. (2012). *Hacia la reforma universitaria. La política de regionalización y descentralización de la UdelaR. 2007-2011*. Montevideo: Rectorado de la Universidad de la República.
- Rectorado. (2013). *Memoria 2012*. Montevideo: Rectorado, Universidad de la República.