

La Universidad en el interior o el interior de la Universidad. Aportes para la discusión del nuevo período rectoral

Nicolás Rodríguez González
Integrante de la Mesa de ADUR Litoral

Introducción

El debate en torno a la elección de Rector/a activa una serie de discusiones y perspectivas universitarias sobre el pasado, presente y futuro de la institución. A pesar de ser una discusión asociada a una función de representación y dirección en la Universidad de la República (UdelaR) y, por ende, a una persona específica, la necesidad de posicionarse moviliza distintos debates a la interna universitaria. En ellos se visibilizan ciertas realidades y se niegan o soslayan otras. En este marco es que este documento se dirige a valorar algunos aspectos del desarrollo de la UdelaR en todo el país, y proyectar ciertos lineamientos y estrategias que permitan nutrir la acción del futuro período rectoral.

Con el fin de no valorar gestiones específicas y sí evaluar procesos universitarios, se analizará el desarrollo de la universidad en las regiones este, noreste y litoral norte del país de los últimos 10 años. El consenso de denominar a estos procesos como desarrollo universitario en el interior va a ser interpelado en este documento. A modo de adelanto puede señalarse que ahí radica una de las problemáticas de la mirada universitaria en torno a sí misma y su desarrollo en todo el país. Por otro lado, tomar un período de diez años permite analizar etapas y contextos específicos, y no las personas específicas que las protagonizaron. Las instituciones generan relaciones que trascienden a los sujetos que las habitan, siempre, de modo transitorio. En los últimos diez años se pueden observar al menos dos coyunturas económicas diferenciables, se sucedieron dos períodos de gobierno nacional, se transitó por dos períodos rectorales y el Consejo Directivo Central varió su integración concreta.

Realizadas estas aclaraciones, en primer lugar se esboza un diagnóstico general sobre el desarrollo de la institución en todo el territorio nacional. Para esto se consideran los temas presupuestales, la orientación político académica y los resultados organizativos de los dos períodos delimitados. Luego de este primer reconocimiento o evaluación preliminar, se desarrolla una posible estrategia para potenciar los centros regionales y universitarios del este, noreste y litoral norte, partiendo de un contexto no proclive para profundizar la expansión. En tercer lugar, se aborda un núcleo clave del desarrollo actual de la institución, la consolidación y conexión de los centros universitarios regionales con los Servicios de Referencia Académica radicados mayoritariamente en Montevideo. Finalmente, el documento plantea una serie de consideraciones finales en torno a los núcleos problemáticos del despliegue institucional de la UdelaR en todo el país.

La Universidad de la República en todo el territorio nacional de los últimos diez años

En los últimos diez años pueden observarse dos períodos claramente marcados en el desarrollo de la institución en todo el país. Por una parte, una coyuntura presupuestal favorable para la UdelaR posibilitó dinamizar sus acuerdos en torno al proceso de regionalización. Dicho proceso contó con amplios consensos universitarios en el Consejo Directivo Central, que en el 2009 acuerda los siguientes lineamientos: a) fomentar nuevas ofertas de enseñanza y consolidar las ya existentes, b) desarrollar el programa Polos de Desarrollo Universitario (PDU) con una integración de docentes de alta dedicación, c) generar estructuras administrativas para los Centros Universitarios Regionales (este, noroeste y noreste), d) incremento de la infraestructura no edilicia para investigación, enseñanza y gestión, y e) aumento de la infraestructura edilicia a través del plan de obras a mediano y largo plazo (UdelaR, 2012).

Revisando estos lineamientos puede afirmarse que la UdelaR logró avanzar de manera significativa en cada uno de los puntos: amplió la infraestructura edilicia y en equipamiento, multiplicó la oferta de enseñanza de grado, amplió y creó nuevos equipos académicos, y diversificó la investigación científica y la extensión en todo el país. Dicho avance se sostuvo en la base a la triada de generar Programas Regionales de Enseñanza Terciaria, crear los Centros Universitarios Regionales e impulsar los Polo de Desarrollo Universitario. Asimismo la posibilidad de cumplir estos lineamientos se sostuvo en una adjudicación total de los solicitado por la UdelaR para el período 2010- 2015 para el Programa de desarrollo en el interior del país. La UdelaR solicitó 364 millones de pesos para este programa y el Parlamento lo adjudicó casi en su totalidad. Sin embargo, para los otros cinco programas que estructuraron el pedido presupuestal 2010- 2015 se recibieron aumentos que rondaron entre el 6% y el 12%. Más allá de la deuda social que el país tenía con el desarrollo universitario en todo el territorio nacional, esta asignación presupuestal potenció ciertos aspectos en la institución y debilitó o permitió crecer parcialmente a otros. Asimismo, el tipo de asignación y la necesidad de ejecutarla en el período establecido, motivó ciertas velocidades de gestión que desencadenaron distintas diferencias en la interna universitaria, que algunas de ellas se sostienen hasta la actualidad.

Luego de cinco años de crecimiento sostenido del presupuesto de la Universidad en el interior, las características del proceso de regionalización transitado entre el 2009 y el 2014 puede resumirse en los siguientes aspectos: 1) ciertas áreas de conocimiento aumentaron en relación a otras, donde lo científico tecnológico primó sobre las áreas social, salud y artística, 2) los cargos docentes de alta dedicación creados en los PDU se volcaron principalmente a las tareas de investigación científica, 3) la estructura administrativa resultó insuficiente, no se previó la creación de ciertas unidades y existían distintas inexperiencias para la gestión de estructuras de nuevo tipo, 4) accedieron a la UdelaR estudiantes que no tenían capacidad económica para trasladarse a Montevideo y para eso no se previó un soporte de Bienestar Universitario ni de bibliotecas que contemplara esta realidad, y 5) la autonomía y el cogobierno universitario avanzó en las regiones pero a una velocidad propia de procesos colectivos incipientes.

En los últimos cinco años de la institución el proceso de regionalización de la UdelaR en el país adquirió otras particularidades. En primer lugar, el Consejo Directivo Central no acordó una estrategia específica para continuar desarrollando el proceso, como sí sucedió en el período pasado. Sí se tenía la premisa de evaluar y consolidar lo realizado pero no se realizó un diagnóstico del momento ni se ajustaron o establecieron nuevos lineamientos para esta etapa. El único documento programático específico para el interior¹ del último período fue el elaborado para la primer Presidencia de la CCI (2014- 2017) y se denominó “Bases para la política de descentralización 2014- 2018”. En él se plantea la necesidad de evaluar el proceso recorrido; no estructurar la descentralización departamentalmente sino recuperar su sentido regional; consolidar en términos institucionales, jurídicos y administrativos las nuevas estructuras regionales; planificar en función de acuerdos interinstitucionales; y redimensionar el rol de la Comisión Coordinadora del Interior (Fernández, 2014).

Estos lineamientos se pretendieron realizar bajo un nuevo formato de pedido presupuestal, que no privilegió al desarrollo del interior entre los programas transversales que sostuvieron dicho pedido. Además, en el nuevo período de gobierno nacional (2015- 2020) el incremento presupuestal para

1 En el Plan Estratégico de Desarrollo de la UdelaR 2015- 2019 se planteó un objetivo estratégico en torno al desarrollo de la institución en todo el país pero no se pautó una estratégica específica para llevarlo adelante. Dicho objetivo fue el siguiente: “Responder a la demanda creciente en educación superior en todo el país, promoviendo la equidad social y geográfica, la formación humanística y el pensamiento crítico y mejorando la calidad de la oferta pública” (UdelaR, 2015, p. 34). En la segunda Presidencia de la CCI (2017- actual) se elaboraron múltiples propuestas para cumplir los objetivos estratégicos de la UdelaR en el interior, que integraron el Plan de trabajo para la CCI (Achkar, 2017) pero no conformaron una estrategia general de desarrollo de la institución.

toda la institución no supera el 10%, lo cual limita todas las proyecciones de desarrollo, incluidas las relacionadas con los centros regionales. En términos políticos, lo más relevante para este último período fue la aprobación de la Ordenanza de Departamentos Académicos de los Centros Universitarios Regionales. Esta permite organizar los equipos y grupos docentes bajo criterios comunes en los dos CENUR que tiene hoy la institución. Luego hubieron distintos intentos de evaluar la expansión universitaria en todo el país, se diseñó una propuesta de egreso de los PDU de la órbita de la Comisión Coordinadora del Interior, y se realizó una propuesta para limitar el régimen de estimulación a la radicación docente en el interior. Ninguna de estas tres propuestas alcanzaron los consensos necesarios para poder desarrollarse.

Cabe aclarar que se suele personificar en algunas figuras y funciones las razones de esta política universitaria. Más allá de ciertas responsabilidades que sí pueden individualizarse, en términos generales, esta fue la política general de toda la institución, considerando al Consejo Directivo Central y a los Consejos de cada uno de los Servicios universitarios. Hubo dinamización ahí donde hubieron personas que lo motivaron pero no fue la impronta institucional de este último período. Transcurridos cinco años de este segundo proceso estas son algunas conclusiones preliminares en torno a la situación actual: a) la matrícula estudiantil aumentó y esto no se acompañó de la ampliación de la infraestructura edilicia y del soporte de ciertos aspectos relacionados con las condiciones de estudio (bibliotecas, residencias estudiantiles, etc.), b) los equipos académicos mejoraron y ampliaron sus capacidades de investigación y extensión a pesar de que no se incrementó el plantel docente estable, c) los mayores ingresos de estudiantes se dieron en las áreas social y salud pero los recursos centrales continuaron dirigiéndose a los departamentos y PDU ya constituidos, mayoritariamente del área científico- tecnológica, d) se mejoró parte de la lentitud y excesiva tutela de ciertos procesos administrativos, y otros tienden a naturalizarse a pesar de sus ineficiencias, y e) las regiones lograron consolidar espacios de decisión en materia de cogobierno, pero al desestimar la estrategia de construir programas regionales de enseñanza terciaria se debilitó su direccionamiento al mediano y largo plazo.

En resumen, los dos períodos universitarios analizados cuentan con elementos y rasgos distintivos. En los dos se lograron distintos procesos y quedaron pendientes o no se consideraron otros. Reconocerlos y poder generar propuestas que tiendan a superar el momento actual de la institución y su desempeño en todo el país, es una tarea ineludible y urgente, que incluye al futuro período rectoral y al accionar de autoridades y del orden docente en todos los espacios de cogobierno de la institución.

Potenciar sin crecer: el rol de los PRET y la articulación con otros actores educativos y públicos

Nada indica que vaya a haber un giro en la política presupuestal del gobierno y que se perciban incrementos significativos en el presupuesto de la UdelaR. Hasta la próxima Ley de Presupuesto la UdelaR tampoco modificará su propuesta de crecimiento institucional, que no privilegió el diseño de un programa específico para el interior. Esto obliga a establecer ciertas estrategias en materia de política universitaria, que no agudicen las inequidades geográfico- académicas que existen en el país, ni la calidad de la enseñanza, investigación y extensión que hoy se desarrolla en las distintas regiones. Para eso reactivar como política central y regional la reactualización y redimensionamiento de los Programas Regionales de Enseñanza Terciaria (PRET) se presenta como una posible estrategia programática para la consolidación de la presencia universitaria en todo el país.

Los PRET constituyen agendas prioritarias de la UdelaR en las regiones (no contempla Montevideo y el área metropolitana), tienen ejes temáticos privilegiados, y desde su creación se ha intentado elaborarlos de forma conjunta con actores educativos y sociales. Estos programas buscan incluir las necesidades de cada región del país, y las medidas necesarias para colaborar en su resolución a través de la enseñanza, extensión y/o investigación científica (CCI, 2008). A través de estos

programas se desarrolló la expansión territorial de la Universidad de la República en todo el país en el período rectoral 2006- 2014. Expansión inédita en el país desde su fundación como nación independiente. A impulso de la CCI se elaboraron PRET para todos los departamentos y regiones del país, que tuvieron un alcance primario de 12 años (2008- 2020). Luego de creados los CENUR algunos de sus Claustros retomaron el debate en base a la nueva conformación regional, pero o no se llegó a nuevas propuestas o las elaboradas no dirigieron los lineamientos de la presencia universitaria en los territorios.

El tiempo transcurrido de los CENUR y de los nuevos enclaves universitarios, la experiencia acumulada por las estructuras académicas previas y posteriores al impulso descentralizador, y la situación de restricción presupuestal que posibilita funcionar pero no profundizar la regionalización, llevan a reafirmar la necesidad de retomar la planificación y la articulación con otros actores de relevancia en los departamentos y regiones del país. Para eso los PRET como proyección educativa, social y política aparecen como una herramienta privilegiada para la priorización de líneas de trabajo, fomentar el diálogo y articulación con Intendencias, Organizaciones de la sociedad civil y Organismos públicos, complementar infraestructura edilicia y potenciar las capacidades locativas de la enseñanza terciaria en el país, y orientar la asignación de recursos cuando sea posible contar con partidas especiales.

Por Ordenanza de los Centros Universitarios Regionales, dinamizar y definir cómo dar este debate corresponde a los Claustros de los CENUR. A pesar de la reciente creación estos espacios en las distintas regiones, en tanto espacios privilegiados para la reflexión y el debate universitario, han quedado capturados por las lógicas dominantes de la institución y perdieron su dinamismo inicial. Esto no puede implicar que ese debate y reflexión se deje de estimular, motivar e incentivar por parte de las autoridades universitarias. El nuevo Rector/a de la institución necesariamente debe promover una propuesta en este aspecto. Por un lado, porque la estrategia definida por el Consejo Directivo Central en el 2009 le dio una centralidad particular a los PRET, y dichas definiciones, hasta el momento, no fueron reconsideradas por el órgano de mayor resolución de nuestra institución. Por otro lado, como es bien sabido en el campo de la planificación estratégica, para cumplir una serie de objetivos resulta necesario saber los modos de arribar a ellos. En ese sentido la institución se debe un debate en cuanto a los lineamientos estratégicos a impulsar, al menos, para los próximos 10 años.

Los CENUR y algunos Centros Universitarios han logrado experiencias interesantes de articulación interinstitucional que no sólo potenciaron el desarrollo de la enseñanza terciaria en términos infraestructurales, sino que generaron las condiciones de posibilidad para entablar complementariedades en términos académicos. Actualizar los PRET parece ser un camino para darle orientación a ese tipo de trabajos y coordinaciones.

Organización y referencia académica: la consolidación de los CENUR y sus vínculos con los Servicios de Referencia Académica

Si el punto anterior abordaba la dimensión funcional, este se dirige a los aspectos estructurales de la regionalización universitaria. En la interna universitaria se generó cierto nivel de consenso en torno a la idea de que el crecimiento de la UdelaR en las distintas regiones había sido demasiado acelerado, y que se cometieron distintos errores que requerían una evaluación para definir cómo seguir. Como se mencionó antes, esa evaluación no se realizó y ciertos procesos universitarios quedaron a mitad de camino. Ese es el caso de la región noreste y los centros y casas de la universidad de esa zona del país. Transcurridos cuatro años del último período rectoral, dos Presidencias de la CCI que tuvieron amplia injerencia en esa región, y considerando el desarrollo de las regionales del este y litoral norte, es posible terminar de constituir el CENUR noreste en los próximos años. Motivar esto desde los órganos centrales puede permitir cerrar este proceso,

incentivando la creación de las estructuras ejecutivas y deliberativas para el ejercicio del cogobierno regional.

Terminar de conformar el CENUR noreste y comenzar a discutir la conformación de una Región Metropolitana de la UdelaR parecen ser dos desafíos para el próximo período rectoral. Entre estos desafíos surge la interrogante en cuanto al devenir de la Comisión Coordinadora del Interior, sus cometidos y funciones para el próximo período rectoral. La creación de todos los CENUR, su participación con voz y sin voto en el Consejo Directivo Central y su autonomía relativa con sus Consejos y Claustros, llevan a interrogar el rol y necesidad de la CCI como espacio asesor del CDC. Ningún Servicio, Escuela o Facultad universitaria cuentan con una comisión central permanente que asesore al CDC en torno a sus temas. Con esto no se desconoce el aporte que significó la CCI para el período de expansión entre el 2009 y el 2014, y su aporte en el gobierno universitario de la zona noreste entre el 2014 y el 2018. Una vez cerrado el proceso de regionalización, sería conveniente debatir más cómo las actuales comisiones sectoriales centrales (CSIC, CSEAM, CSE) brindan soporte institucional al trabajo en las regiones, y no fortalecer estructuras que intermedien entre los CENUR, con sus órganos de cogobierno y comisiones asesoras, y el Consejo Directivo Central.

Lo que sí urge y tiene prioridad debatir en cuanto a las relaciones entre los CENUR, los Servicios Universitarios radicados en Montevideo y el Consejo Directivo Central, es todo lo referido al rol y alcances de lo que fue definido como Servicios de Referencia Académica. Así se ha denominado al rol de las Facultades y Servicios radicados en Montevideo que han incentivado y respaldado la creación de equipos académicos y la generación de nuevas ofertas de grado en las distintas regiones del país. Al igual que como se mencionaba para el caso de la CCI, su rol fue central para la expansión académica de la UdelaR en todo el país. Transitados más de 8 años de esos procesos es necesario revisar su rol para fomentar la autonomía de las estructuras académicas de los CENUR y desarrollar procesos de centralización- descentralización sustentados en competencias académicas y no únicamente en criterios políticos. Es un tema delicado y, entre otras cosas, fue lo que llevó a que tres comisiones asesoras distintas intervinieran en el diseño del Reglamento de Departamentos Académicos de los CENUR.

En tanto institución de educación superior, la UdelaR debería revisar experiencias de otras universidades del mundo para establecer los criterios de relacionamiento interno. Este documento no se va a detener en listar ninguna experiencia de regionalización concreta, pero sí es posible rastrear distintos modelos que pueden inspirar decisiones que tengan como faro nivelar las capacidades académicas de la UdelaR en todo el país. Pensar en sistemas nacionales de acreditación para las distintas carreras, conformar departamentos académicos nacionales que tengan su expresión en el CENUR y en los propios Servicios de Referencia Académica, fomentar la carrera docente en áreas disciplinares estratégicas para el país y sus regiones, alterar los procesos de referencia académica del interior a la capital, son algunos de los temas por los cuales ya han transitado otras universidades y países del mundo. Integrar dichas experiencias y reflexiones en nuestros debates universitarios puede inspirar las decisiones políticas y, sobre todo, académicas que se adopten para los próximos años.

Reflexiones finales o consideraciones para la creación de un proyecto nacional de institución

Los dos períodos analizados en cuanto al despliegue de la UdelaR en todo el territorio nacional adquirieron sus particularidades. Si en el primer quinquenio pudo observarse un trabajo central por dinamizar y regionalizar la institución en distintas partes del país, en el último quinquenio ese dinamismo le correspondió a las propias estructuras universitarias creadas en el este, noreste y litoral norte. Lo vertiginoso del crecimiento de la UdelaR en los últimos 10 años y los procesos que desencadenó en la mayor parte de los departamentos y regiones, requieren retomar un nuevo proceso de reflexión institucional que integre de otra manera a las regiones y a los espacios

centrales de cogobierno. Esa reflexión, para que sea provechosa y constructiva, debe partir de concebir distintos tipos de autonomía geográfico- académica, que ante todo prioricen la promoción de una enseñanza, investigación y extensión de calidad en todo el territorio nacional.

Por ende, superados ya algunos falsos dualismos Montevideo- interior, se plantea la necesidad de pensar desde nuevos enfoques que generen las bases para un nuevo proyecto nacional de desarrollo institucional. Sin lugar a dudas, el nuevo pedido presupuestal de la UdelaR va a ser determinante y más aún lo será lo que efectivamente vote el Parlamento. A partir de lo planteado en este documento se puede observar que una serie de aspectos dependen más de la interna universitaria y sus discusiones, que de determinaciones externas que sólo pueden potenciar lo que definamos estratégicamente.

Documentos consultados

- Achkar, M. (2017). Plan de Trabajo para la CCI. Documento interno de la UdelaR.
- CCI. (2008). *Programas Regionales de Enseñanza Terciaria. 2008- 2010 y su proyección 2020*. Montevideo: CCI.
- Fernández, T. (2014). Bases para la política de descentralización 2014-2018. Documento interno de la UdelaR.
- Rodríguez, N. (2015). Un proyecto inacabado. Semanario Brecha, 28-5-15.
- UdelaR. (2012). *Hacia la Reforma Universitaria N.º 14. La política de regionalización y descentralización de la UdelaR, 2007 a 2011*. Montevideo: UdelaR.
- (2015). *Plan Estratégico de Desarrollo de la Universidad de la República 2015- 2019*. Montevideo: UdelaR.
- (2018). Ingreso a Udelar en el interior creció más de seis veces desde el 2000. Portal de la UdelaR, 9-3-18.