



Maestría en Enseñanza Universitaria

Comisión Sectorial de Enseñanza
Área Social y Artística
Consejo de Formación en Educación

TESIS



La descentralización de la Universidad de la República en el interior del país como experiencia transformadora en el modo de producción del conocimiento (2007-2014)

Mariana Gulla

Octubre, 2017

ISSN: 2393-7378



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



comisión sectorial
de enseñanza



Facultad
de Humanidades
y Ciencias de la Educación



Consejo de
Formación en
Educación

Mariana Gulla

La descentralización de la Universidad de la República en el interior del país como experiencia transformadora en el modo de producción del conocimiento (2007-2014)

Universidad de la República
Área Social
Comisión Sectorial de Enseñanza de la Universidad de la República

Tesis presentada con el objetivo de obtener el título de Magister en Enseñanza Universitaria en el marco del Programa de Especialización y Maestría en Enseñanza Universitaria del Área Social y de la Comisión Sectorial de Enseñanza de la Universidad de la República

Tutor/es: Prof. Nicolás Bentancur

Montevideo, 06 de octubre 2017

Foto de portada: www.freepik.com

Maestría en Enseñanza Universitaria

Comisión Sectorial de Enseñanza
Área Social y Artística
Consejo de Formación en Educación



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



comisión sectorial
de enseñanza



Facultad
de Humanidades
y Ciencias de la Educación



Consejo de
Formación en
Educación

A mi madre



Maestría en Enseñanza Universitaria

Comisión Sectorial de Enseñanza
Área Social y Artística
Consejo de Formación en Educación



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



comisión sectorial
de enseñanza



Facultad
de Humanidades
y Ciencias de la Educación



Consejo de
Formación en
Educación

TABLA DE CONTENIDOS

RESUMEN	11
ABSTRACT	12
INTRODUCCIÓN	13
ASPECTOS METODOLÓGICOS	14

PRIMERA SECCIÓN. MARCO TEÓRICO

I- MODELOS DE UNIVERSIDAD	18
I.1- ALCANCE DEL TÉRMINO “MODELOS”	18
I.2- LOS PRINCIPALES MODELOS DE UNIVERSIDAD	19
El modelo napoleónico	19
El modelo alemán	20
La universidad inglesa	21
La universidad norteamericana	22
La universidad latinoamericana	24
Las primeras universidades americanas	24
El Movimiento Reformista de Córdoba: origen del modelo latinoamericano	26



La universidad latinoamericana y los modelos que la inspiraron	29
¿Es posible hablar de un modelo latinoamericano de universidad?	29
La Universidad para el Desarrollo: Arocena y Sutz	31
II- NUEVAS FORMAS DE PRODUCCIÓN DEL CONOCIMIENTO	33
II.1- LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO	33
II.2- HACIA NUEVAS FORMAS DE PRODUCCIÓN DEL CONOCIMIENTO	34
III- CONTROL DE LA CALIDAD DEL CONOCIMIENTO PRODUCIDO EN MODO 2.	38
III.1- VALIDACIÓN DEL CONOCIMIENTO	38
III.2- EL CONCEPTO DE PERTINENCIA EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR	40
IV-ALGUNOS CUESTIONAMIENTOS A LA INTERDISCIPLINA. LA COEXISTENCIA DEL MODELO INTERDISCIPLINAR Y DEL DISCIPLINAR	44
V- LA UNIVERSIDAD COMO ORGANIZACIÓN- ESTRUCTURA ACADÉMICA SEGÚN BURTON CLARK Y HENRY MINTZBERG	47
V.1- LA UNIVERSIDAD COMO ORGANIZACIÓN COMPLEJA	47
V.2- ORGANIZACIÓN UNIVERSITARIA Y SU ESTRUCTURA ACADÉMICA SEGÚN BURTON CLARK	48
V.3- LA BUROCRACIA PROFESIONAL- HENRY MINTZBERG	52
V.4- LA ADHOCRACIA	53
V.5- LOS DEPARTAMENTOS:	
UNIDADES BÁSICAS DE LA ORGANIZACIÓN ACADÉMICA UNIVERSITARIA	54
Principales antecedentes	54
Diseño de la estructura organizacional	55
¿Disciplina o interdisciplina? Algunas características de la organización departamental	57
Problemas de la organización departamental y sus diferentes soluciones	59

VI- EL PODER EN LAS ORGANIZACIONES 61

SEGUNDA SECCIÓN. LA UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA: MODELOS Y RÉGIMEN JURÍDICO

I- EL CONCEPTO DE UNIVERSIDAD EN EL DEBATE UNIVERSITARIO. DE LAS RESOLUCIONES DE 1990 A LA PROPUESTA DE CREACIÓN DE LA AGENCIA DE PROMOCIÓN Y ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN TERCARIA (APACET) 67

II-. LA UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA Y LOS MODELOS DE UNIVERSIDAD 74

III-. LOS ANTECEDENTES DE LA LEY ORGÁNICA DE 1958: LA LEY ORGÁNICA DE 1908 76

IV- RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE DE LA UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA 78

IV.1- CREACIÓN CONSTITUCIONAL 78

IV.2- RÉGIMEN JURÍDICO LEGAL 79

TERCERA SECCIÓN. ANTECEDENTES DE REVISIÓN DE LA ESTRUCTURA ACADÉMICA

I- EL PLAN MAGGIOLO 83

II- EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LAS ÁREAS Y UNIDADES ACADÉMICAS	91
III- LOS PLANES DE DESARROLLO ESTRATÉGICO	104

CUARTA SECCIÓN. LAS POLÍTICAS DE REVISIÓN DE LA ESTRUCTURA ACADÉMICA UNIVERSITARIA DEL PERIODO 2007-2014

I- LA REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA	111
I.1- ALGUNOS ANTECEDENTES REFORMISTAS	111
I.2- LA PROPUESTA DE REFORMA DEL PERIODO 2007-2014	113
II- LA CONSTRUCCIÓN DEL ESPACIO INTERDISCIPLINARIO	120
III- EL SERVICIO DE UNIDADES E INSTITUTOS CENTRALES (SUIC)	135
IV- LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL INTERIOR DEL PAÍS	140

QUINTA SECCIÓN. LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL INTERIOR DEL PAÍS: SU VÍNCULO CON LA ESTRUCTURA TRADICIONAL Y LA PRESENCIA DE UNA NUEVA FORMA DE PRODUCCIÓN DEL CONOCIMIENTO

I- LA “DESCENTRALIZACIÓN” EN EL INTERIOR Y EL PROCESO DE TRANSFORMACIÓN ACADÉMICA DE LA UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA: ¿HACIA UN NUEVO MODELO DE UNIVERSIDAD?	142
II- LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LOS CENTROS UNIVERSITARIOS REGIONALES EN SU RELACIÓN CON LA ESTRUCTURA TRADICIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA	152

III- LA OFERTA ACADÉMICA EN EL INTERIOR DEL PAÍS EN EL PERIODO 2007-2014. LA RELACIÓN ENTRE LAS ESTRUCTURAS ACADÉMICAS DEL INTERIOR Y LOS SERVICIOS ACADÉMICOS TRADICIONALES DE LA UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA	158
III.1- LAS MODALIDADES PARA LA SELECCIÓN DE LA OFERTA ACADÉMICA: OFERTAS NUEVAS, AMPLIACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LA OFERTA EXISTENTE	159
III.2- PERTINENCIA DE LA OFERTA ACADÉMICA	
El relacionamiento con actores sociales e institucionales para la definición de la oferta. Pertinencia social	161
Adecuación a los principios que regularía la Ordenanza de Estudios de Grado y otros Programas de Formación Terciaria. Pertinencia curricular	162
Pertinencia integral de la oferta académica	162
III.3- VINCULACIÓN CON LA ESTRUCTURA TRADICIONAL	164
Origen de las propuestas de formación	164
Dependencia de las ofertas académicas	165
Aspectos académicos de la oferta de enseñanza	169
Aspectos administrativos de la oferta de enseñanza	172
III.4- BREVES CONCLUSIONES	172
IV- ESTATUS DEL PERSONAL DOCENTE.	173
IV.1- TIPOS DE DOCENTES	173
Los docentes de los Polos de Desarrollo Universitario	177
IV.2- LOS SERVICIOS UNIVERSITARIOS TRADICIONALES Y SU INTERVENCIÓN EN LOS PROCEDIMIENTOS DE PROVISIÓN DE LOS CARGOS Y EN LAS REELECCIONES Y RENOVACIONES DOCENTES	183
IV.3- LA EVALUACIÓN DE LOS DOCENTES	185
IV.4- BREVES CONCLUSIONES	187

V- ORGANIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DOCENTES EN LOS CENTROS UNIVERSITARIOS REGIONALES (DEPARTAMENTOS ACADÉMICOS)	189
V.1- FORMA DE INSTALACIÓN	189
V.2- ORIGEN DE LAS PROPUESTAS	189
V.3- ORGANIZACIÓN DE LOS DEPARTAMENTOS: COMETIDOS, INTEGRACIÓN, ORGANIZACIÓN INTERNA	190
V.4- COMPOSICIÓN POR ÁREA O ÁREAS DEL CONOCIMIENTO: CARÁCTER DISCIPLINAR O INTERDISCIPLINAR.	191
V.5- VINCULACIÓN CON LA OFERTA ACADÉMICA	192
V.6- RELACIÓN CON OTRAS ESTRUCTURAS ACADÉMICAS	195
V.7- PERTINENCIA SOCIAL	197
V.8- BREVES CONCLUSIONES	198
VI- APLICACIÓN CRÍTICA DEL ENFOQUE DE PERTINENCIA Y SU PRESENCIA EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA UNIVERSIDAD EN EL INTERIOR.	199
VI.1- ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA PERTINENCIA EN RELACIÓN AL DESARROLLO EXPUESTO EN EL MARCO TEÓRICO	199
VI.2- BREVE REPASO HISTÓRICO DEL PROCESO DE INSTALACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA EN EL INTERIOR DEL PAÍS: EL CONTEXTO DE LA PERTINENCIA	200
Los primeros impulsos de descentralización- Análisis de la pertinencia	200
La Universidad en el interior del país- 1956-1973- Breve consideración de algunas dimensiones de pertinencia en este período	202
La Universidad en el Interior luego de la intervención.	204
VI.3- SITUACIÓN ACTUAL: ¿UN NUEVO MODO DE PRODUCCIÓN DEL CONOCIMIENTO? LOS ENFOQUES DE PERTINENCIA EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA UNIVERSIDAD EN EL INTERIOR DEL PAÍS ENTRE 2007 Y 2014 A TRAVÉS DEL ANÁLISIS DE DATOS SECUNDARIOS	206

VI.4- ELEMENTOS DE UN NUEVO MODO DE PRODUCCIÓN DEL CONOCIMIENTO EN LAS ESTRUCTURAS REGIONALES A TRAVÉS DEL ANÁLISIS DE DATOS PRIMARIOS	208
El interior como escenario propicio para el desarrollo de un modo diferente de producción del conocimiento	208
Interdisciplina	209
Disciplina e interdisciplina. Especialización e interdisciplina como procesos no contrapuestos	211
Producción del conocimiento con instituciones no universitarias	211
Estructura organizativa interna	212
Investigación y su vinculación con la problemática social. Fijación de agenda	212
VI.5- BREVES CONCLUSIONES	213

SEXTA SECCIÓN. CONCLUSIONES FINALES

I- CONSIDERACIONES GENERALES	216
II- LA VINCULACIÓN DE LAS NUEVAS ESTRUCTURAS ACADÉMICAS EN EL INTERIOR CON LAS ESTRUCTURAS UNIVERSITARIAS TRADICIONALES EN LAS DIMENSIONES ANALIZADAS	219
III- LA PRESENCIA DE ELEMENTOS DE UN NUEVO MODO DE PRODUCCIÓN DEL CONOCIMIENTO	223
BIBLIOGRAFÍA	227

ANEXOS



LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA EN EL INTERIOR DEL PAÍS COMO EXPERIENCIA TRANSFORMADORA EN EL MODO DE PRODUCCIÓN DEL CONOCIMIENTO (2007-2014)

RESUMEN

A pocos años de aprobada la última Ley Orgánica, ya surgían en la Universidad de la República las primeras propuestas de modificación de las estructuras académicas universitarias, las cuales en mayor o en menor medida, implicaban también posiciones explícitas favorables a la revisión del marco normativo legal.

Esta investigación constituye una revisión histórica de las principales políticas de modificación de las estructuras académicas desde el año 1967 en adelante, centrándose particularmente en el periodo comprendido entre los años 2007 a 2014, cuando se implementan por primera vez las ideas generales que en esta temática marcan un hilo de continuidad en el pensamiento universitario a lo largo de 40 años.

Las nuevas formas de organización académica, concretadas particularmente en el proceso de descentralización de la Universidad de la República en el interior del país, irrumpen con la vocación de transformarse en nuevas formas de producción del conocimiento, a través de un modelo donde conviven con las estructuras tradicionales. Ello implica también repensar las formas de validación del conocimiento hoy vigentes en la universidad.

De esta forma, mediante el análisis de datos primarios y secundarios, se indaga sobre la presencia de elementos que caracterizan a un modo diferente de producción del conocimiento, así como sobre el diálogo de los diferentes modelos de organización académica universitaria, aventurando en los aspectos en que ese vínculo requiere ser construido o reforzado para asegurar la calidad académica.

Palabras claves: estructuras académicas; modos de producción del conocimiento; validación del conocimiento; departamentos académicos; organización matricial.



Maestría en Enseñanza Universitaria

Comisión Sectorial de Enseñanza
Área Social y Artística
Consejo de Formación en Educación



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



comisión sectorial
de enseñanza



Facultad
de Humanidades
y Ciencias de la Educación



Consejo de
Formación en
Educación

ABSTRACT

A few years after the adoption of the last Organic Law, the first proposals for the modification of university academic structures appeared in the Universidad de la República, which, to a greater or lesser extent, also implied explicit positions favorable to the revision of the normative legal framework.

This research constitutes a historical review of the main policies for the modification of academic structures from 1967 onwards, focusing in particular on the period from 2007 to 2014 where the general ideas are implemented for the first time. In this theme, mark a thread of continuity in university thinking over 40 years.

The new forms of academic organization, concretized particularly in the decentralization process of the Universidad de la República in the interior of the country, burst with the vocation of transforming into new forms of production of knowledge, through a model where they coexist with traditional structures. This also implies a rethinking of the current forms of validation of knowledge at the university.

Thus, through the analysis of primary and secondary data, the presence of elements that characterize a different way of producing knowledge is investigated, as well as the dialogue between different models of university academic organization, venturing into the aspects in which this link needs to be built or reinforced to ensure academic quality.

Keywords: academic structures; ways of production of knowledge; validation of knowledge; academic departments; matrix organization.



INTRODUCCIÓN

La política de “descentralización” de la Universidad de la República en el interior del país constituye una política central dentro de las políticas universitarias del periodo comprendido entre 2007 y 2014. Ella se inscribe en lo que puede considerarse un proceso de revisión de las estructuras académicas universitarias, ya iniciado en 1967, bajo el rectorado de Óscar Maggiolo y que comprende también la creación y afianzamiento de las Áreas Académicas y otras estructuras centrales de la Universidad.

El proceso descentralizador puede ser considerado como una política incremental (aunque con algunos ingredientes de política racional, vinculados fundamentalmente a su implementación). Iniciado hace más de 50 años, las grandes líneas que lo inspiraron pueden considerarse ya presentes en documentos de reforma de los años 1997 y 1998, como veré a lo largo de este trabajo.

Durante el periodo 2007-2014, esos lineamientos son retomados, pero con propuestas y estrategias para su ejecución concreta. El proceso reformista de esos años, inscripto en el modelo de Universidad Latinoamericana surgido a partir de la Reforma de Córdoba, toma los aspectos que quedaron pendientes en 1918: la reforma de las estructuras académicas como base de un proceso de cambio en la forma de producir el conocimiento, incorporando algunos elementos del llamado Modo 2 que se caracteriza, entre otros, por la generación de conocimiento interdisciplinario, en el propio contexto de aplicación, en grupos de integración no permanente y con una agenda, cuya fijación implica coparticipación de otros actores sociales e institucionales. El Interior, con la creación de los Centros Universitarios Regionales, junto a la política de reforma de la Ley Orgánica, de afianzamiento de las Áreas Académicas y la creación de algunas estructuras centrales, como el Espacio Interdisciplinario, representaba una oportunidad de ensayar un nuevo modelo de universidad con elementos del Modo 2 a partir de un diseño organizativo de base matricial que la vez satisfacía demandas externas de instalación de la universidad en el interior del país y coadyuvaba a la democratización del acceso a la enseñanza superior. En ese sentido, y más allá de las propuestas de reforma de la Ley Orgánica, la zona de incertidumbre situada básicamente en las atribuciones de los servicios universitarios tradicionales, y configurada por vacíos normativos en la referida ley, permitió avanzar sustantivamente en la implementación de esos cambios.

Sin embargo, el fundamento reformista explicitado en diversos documentos, aún previos a la elección de rector en el año 2006, es la coexistencia de las nuevas estructuras académicas junto a las tradicionales de la Universidad -donde predomina el Modo 1 de producción del conocimiento de base disciplinar- y no la sustitución de un modelo por



otro. Por otra parte la vinculación entre ambos tipos de estructura resulta clave para potenciar el desarrollo académico de la Universidad en el interior del país, como se verá al analizar los datos primarios surgidos de las entrevistas realizadas. En ese contexto, el problema central que abordaré en esta investigación consiste en determinar cómo conviven las nuevas estructuras académicas universitarias, representadas fundamentalmente por los Centros Universitarios Regionales, con las estructuras académicas tradicionales (facultades, institutos asimilados, escuelas), particularmente en las funciones de enseñanza e investigación, así como relevar en qué medida los elementos de ese nuevo modo de producción del conocimiento se hacen presentes en las nuevas estructuras académicas antes mencionadas. Las dimensiones que configurarán los ejes para el tratamiento del problema señalado son: la estructura organizativa de los Centros Universitarios Regionales, el estatus del personal docente de dichos Centros y otras estructuras del Interior, la oferta de enseñanza de grado y la organización de los servicios docentes en dichos centros.

Con esa finalidad, trazaré un recorrido histórico por las principales propuestas de revisión de la estructura académica universitaria posteriores a la aprobación de la Ley Orgánica de 1958, al tiempo que abordaré las propuestas de reforma de esta ley y otras políticas de revisión de la estructuras académicas propias del periodo investigado.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

La presente investigación constituye un modelo de diseño cualitativo que constará de tramos descriptivos y tramos interpretativos, centrado en un tema o asunto (Valles. 1999: 221). La herramienta utilizada fue básicamente el análisis documental: reunir, seleccionar y analizar datos que están en forma de documentos para estudiar un problema determinado, así como el empleo de entrevistas semiestructuradas, combinando de esta forma datos secundarios (obtenidos a partir de documentos institucionales) y datos primarios, obtenidos a partir de instrumentos diseñados e implementados específicamente para este fin (entrevistas). En algún caso se empleó un formato guion de temas a tratar, con libertad para formular y ordenar las preguntas a lo largo de la entrevista (Valles. 1999).

El universo del material documental (material escrito, no visual, predominantemente constituido por documentos emanados de la administración pública) fue analizado mediante dimensiones y categorías conceptuales, explicitadas en los capítulos correspondientes y comprendió un conjunto de documentos relevados a través de una búsqueda exhaustiva, en diferentes bases y publicaciones. En tanto el estudio de los antecedentes del periodo 2007-2014 fue abordado combinando el análisis por categorías y el ordenamiento cronológico, de modo que permitiera ver la evolución de la

consideración de los temas en el tiempo y en las propias dinámicas de discusión. Los documentos relevados fueron los siguientes:

- Constitución y Ley Orgánica.
- Normas aprobadas por el Consejo Directivo Central (estatutos, ordenanzas, reglamentaciones).
- Resoluciones adoptadas por el Consejo Directivo Central, Asamblea General del Claustro, consejos delegados y consejos de facultad¹.
- Distribuidos y antecedentes de los anteriores.
- Actas del Consejo Directivo Central, conteniendo las expresiones textuales vertidas por los consejeros en ocasión de considerarse las políticas escogidas.
- Documentos elaborados por comisiones y tratados en el Consejo Directivo Central y en la Asamblea General del Claustro.
- Publicaciones universitarias.

Como el análisis documental incluyó también la consideración de textos normativos, y sin perjuicio de que la presente investigación no se dirigió a un abordaje jurídico de los temas tratados, debo precisar que parto de la concepción de que interpretar no implica desentrañar un significado preexistente. Todo texto expresa potencialmente más de un significado en tanto el ordenamiento jurídico no es un sistema completo y autosuficiente, ni la labor del intérprete es meramente descriptiva. El significado del texto debe estar ligado a la recepción y participación del receptor; el sentido literal depende en consecuencia del contexto de recepción. Así es posible hablar de un sentido total del enunciado normativo, que es aquél que también tiene en cuenta el contexto de dicho enunciado, tanto el lingüístico como el extralingüístico (Bardazano, 2008). A partir de estas consideraciones se tuvo especialmente en cuenta cómo la norma ha sido interpretada y aplicada por los diversos actores universitarios.

La realización de entrevistas tuvo dos finalidades: proporcionar una visión directa sobre la temática estudiada de actores de procedencia y ubicación institucional heterogénea, para enriquecer el análisis y comparar puntos de vista diversos, a la vez de trazar posibles líneas comunes entre actores con responsabilidades similares en la Institución. Por otro lado, permitió relevar elementos que los documentos analizados no consideraron expresamente y contrastar la información proveniente de fuentes variadas (datos primarios y secundarios).

Para seleccionar a los entrevistados se tomó precisamente en cuenta su rol institucional, incluyendo: a) autoridades de las facultades (decanos) que tuvieran oferta académica en la región, cuidando la pluralidad de visiones y abarcando, en consecuencia, a las

¹ De acuerdo a las reglas ortográficas de la RAE empleamos la minúscula para referir a las facultades, escuelas, etc., en tanto se trata de nombres comunes y no designan a una entidad o estructura determinada (ej. Facultad de Medicina). Sin embargo se mantuvo la mayúscula en citas textuales cuando ésta estaba así utilizada en documentos oficiales. En el caso del término facultades, no se optó por usar la mayúscula diacrítica, en tanto la distinción con la acepción “potestades” surge del propio texto sin generar confusión.

distintas áreas del conocimiento, así como autoridades con responsabilidad institucional central en el diseño y aplicación de las políticas consideradas; b) directores de centros universitarios regionales y de centros universitarios del Interior y c) directores o responsables de departamentos académicos y grupos PDU. En este sentido las entrevistas se registran en el texto, bajo literales, de acuerdo a la agrupación antes mencionada seguida de un número que las identifican.

En todos los casos se realizó un contacto previo con el entrevistado mediante correo electrónico, donde se explicaron los objetivos de la investigación y los temas sobre los que versaría la entrevista.

En cuanto al diseño de la presente investigación, luego de repasar el marco teórico, realizaré en los diferentes capítulos un recorrido por distintos aspectos de lo que constituye, a mi juicio, una política incremental universitaria -por lo menos en el plano de las ideas más sustantivas-: la transformación de las estructuras académicas universitarias. Alguno de estos mojones, como el Plan Maggiolo, elaborado en el año 1967, constituye un claro antecedente del periodo estudiado; en otros capítulos las temáticas abordadas comprenden también temporalmente el lapso analizado en esta investigación: es el caso de la política de construcción de las áreas y unidades académicas y el desarrollo, en el tiempo, del concepto de universidad. En tanto la cuarta sección se dedica a las políticas exclusivas del periodo 2007-2014, comprendiendo la propuesta de reforma de la Ley Orgánica, el Espacio Interdisciplinario, el Servicio de Unidades e Institutos Centrales y el proceso de descentralización y regionalización de la Universidad de la República en el territorio nacional, tema que por constituir el núcleo central de esta investigación, es considerado en profundidad en la quinta sección. Allí se identifican cuatro dimensiones (estructura orgánica de los centros universitarios regionales, oferta académica, estatus del personal docente y organización de los servicios de los docentes) a través de las cuales se analiza el vínculo entre la estructura universitaria tradicional (expresión comprensiva de las facultades, institutos o escuelas) y las estructuras regionales y se releva la presencia de elementos que podrían dar cuenta de la presencia o de la tendencia hacia un nuevo modo de producción del conocimiento.



PRIMERA SECCIÓN
MARCO TEÓRICO



Maestría en Enseñanza Universitaria

Comisión Sectorial de Enseñanza
Área Social y Artística
Consejo de Formación en Educación



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



comisión sectorial
de enseñanza



Facultad
de Humanidades
y Ciencias de la Educación



Consejo de
Formación en
Educación

I- MODELOS DE UNIVERSIDAD

I.1- ALCANCE DEL TÉRMINO “MODELOS”

El término modelos ha sido empleado con diversos alcances. En este trabajo, junto a algunos autores, utilizaré la expresión como “tipos ideales” en tanto “medios” o instrumentos de análisis de ciertos fenómenos de la realidad. El tipo ideal o modelo no tiene una expresión concreta en la realidad, se trata de una construcción teórica.

Sobre el concepto de tipos ideales, éstos son definidos por Weber [1922] (2001: 79) como la acentuación o el “realce unilateral de uno o varios puntos de vista y la reunión de una multitud de fenómenos singulares, difusos y discretos”. Ellos operan a modo de representaciones o constructos mentales, con fines metodológicos, a fin de analizar un fenómeno de la realidad social. En tanto construcciones, ninguno de estos tipos ideales “acostumbra a darse puro en la realidad” (Weber, [1922] 2002: 16).²

En ese sentido Darcy Ribeiro (1968:27-28) sostiene que “el estudio de la estructura y de la función de las universidades es un enfoque teórico que opera a nivel de *modelo* y tiene por objeto establecer los patrones fundamentales de la organización, funcionamiento y alteración de estas instituciones. Esos modelos, en cuanto instrumentos conceptuales de análisis, no coinciden naturalmente con las universidades concretas sino en sus características más generales, pero facilitan su comprensión en un nivel más alto que el meramente histórico-descriptivo, porque destacan tanto sus peculiaridades como sus uniformidades respecto del modelo teórico” (el énfasis me pertenece). Unos párrafos más adelante agrega, en el sentido que inicialmente se señalara, que “en estos análisis debemos siempre recordar que los modelos teóricos ‘son utopías’ que se prueban en el examen de sus potencialidades hipotéticas de atender mejor a las funciones que se espera cumplan las estructuras” (1968: 29). Por su parte Arocena y Sutz (2000: 66), que identifican modelos y tipos ideales, concluyen que éstos “...en la realidad a menudo se yuxtaponen y nunca desaparecen del todo”.

En tanto Behares (2011: 16) identifica los modelos universitarios como discursividades, las cuales, sin perjuicio de su origen histórico diferente, sobreviven y coexisten en las universidades actuales: “cualquier universidad actualmente existente y que pueda ser encuadrada bajo ese rótulo arrastra en su seno las tendencias propias de las cuatro discursividades que hemos comentado: la discursividad monástico-teológica, que podemos considerar superada, aunque con algunas supervivencias en ámbitos religiosos..., pero presente en cualquier universidad en los niveles no inmediatamente perceptibles de sus prácticas; la discursividad de la ciencia moderna, fiel al espíritu

² Debe precisarse que el propio concepto de tipos ideales no registra una acepción única en la obra de Weber.

humanista-iluminista, ideal que puede haber sido trastocado pero no abolido; la discursividad positivista-pragmatista, que sobrevive pujante en la importancia real de su componente de formación de profesionales y, a veces, en sus prácticas extensionales; y la universidad armonizadora del ternario, fuertemente arraigada en el ‘sentimiento de los universitarios’, pero siempre conflictiva en su relación con las prácticas”.

Definido pues el alcance del término, ingresaré ya en la consideración de los principales modelos de universidad, dejando la salvedad que, el abordaje alcanzará principalmente, aquellos modelos o tipos que revisten interés para el análisis del objeto de esta investigación.

I.2- LOS PRINCIPALES MODELOS DE UNIVERSIDAD

El modelo napoleónico

Llamo modelo napoleónico al construido a partir de la forma en que se organizó la educación superior francesa durante el siglo XIX. Su objetivo fue la formación de los profesionales que necesitaba el Estado. La autonomía institucional fue inexistente en tanto los programas de estudio como los objetivos tenían carácter nacional. No obstante ello, el privilegio de que gozaba el profesorado de más alto nivel lo habilitaba para influir en los programas de estudio. En este modelo, la enseñanza tiene primacía por sobre la investigación, aunque conforme señalan Arocena y Sutz (2000: 22) no carecía de una estructura que cumpliera esta última función la que no se reprodujo en su copia latinoamericana, según se verá más adelante.

Conforme Ribeiro (1968), en los años posteriores a la Revolución Francesa, la educación superior en Francia se organizó como un conjunto de escuelas superiores que gozaban de autarquía. Entre los años 1806 y 1808 Napoleón estableció un monopolio en la educación, basado en escuelas autónomas de derecho, medicina, farmacia, letras y ciencias. Fuera de esta estructura se hallaba la Escuela Politécnica que formaba cuadros técnicos y la Escuela Normal Superior, formadora de educadores. Para este autor (1968:37), “la nueva universidad se implantó como contraposición a la antigua; las inclinaciones nominalmente humanistas del pasado fueron sustituidas por un humanismo fundado en la ciencia, comprometido con la problemática nacional... y empeñado en absorber y difundir el nuevo saber científico y tecnológico en que se basaba la revolución industrial”.

En 1896, algunas de las escuelas dispersas se reorganizaron, en un primer momento como facultades autárquicas y luego como una federación de unidades independientes unidas bajo el nombre de universidad. Siguió separadas la Escuela Politécnica y la

Escuela Normal Superior, así como el Colegio de Francia, el *Institut* y el Museo de Historia Natural, a los que se agregarían después el Museo del Hombre y el *Centre National de la Recherche Scientifique*. Quedaron también fuera varias escuelas de nivel superior (administración, agronomía, artes y oficios). Según Ribeiro, de esta forma, los órganos de enseñanza quedaron separados de las entidades de cultivo del saber y práctica de la ciencia.

Las características centrales de esta estructura universitaria son procedimientos de selección mediante la orientación a los que obtienen la licenciatura hacia su incorporación a la organización mediante concursos públicos abiertos, el burocratismo (las universidades eran reparticiones públicas y los docentes funcionarios), un sistema más atento a los exámenes que a la enseñanza y la centralización en París (ídem, Ribeiro).

El modelo alemán

También llamado humboldtiano, por Wilhelm von Humboldt, principal ideólogo de la universidad alemana, este modelo surge en Europa en el siglo XIX y constituye una gran transformación de la universidad. En ella interactuaban la enseñanza y la investigación, los profesores universitarios emplearían en la función enseñanza sus descubrimientos en la tarea de investigación, actividad de la que también participarían los alumnos junto a los profesores.

Esta característica la diferenciaría del modelo napoleónico donde la investigación se encargó a institutos separados de la universidad. En este sentido Ribeiro (ídem) ha señalado que las cátedras se desdoblaban en institutos, que poseían laboratorios y bibliotecas propios, que practicaban las funciones de enseñanza e investigación en forma integral. Otro espacio de cultivo conjunto de ambas funciones fue el seminario de investigación (Clark, 1997).

El contexto histórico del surgimiento de este modelo es así descrito por Ribeiro (ídem: 43): “Inglaterra y Francia, pioneras de la revolución industrial, habían ordenado el mundo según sus intereses, implantando un vasto sistema imperial de nuevo tipo, que ponía a su servicio a todos los pueblos de la tierra, sea bajo un régimen colonial, sea incluyéndolos en las áreas de explotación neo-colonial. Alemania había quedado atrás... Su población, como toda la de Europa Central, empezó a transformarse en masas excedentes de mano de obra exportable por haber sido desalojada del trabajo agrícola y del trabajo artesanal urbano en proporciones más grandes de las podía absorber el nuevo sistema productivo... Alemania tuvo que realizar un esfuerzo intencional para alcanzar la renovación tecnológica... Surge entonces el modelo tardío de desarrollo industrial”.



En cuanto a la estructura académica, ésta se integró con escuelas de letras, ciencias, leyes, medicina, teología y filosofía. Por su parte, tal como consigna en la obra mencionada, “la ciencia se implantó en la universidad anticipándose históricamente a la industrialización del país, por lo que al producirse ésta, encontró una base de sustentación en los núcleos de enseñanza superior capacitados para formar los tecnólogos y científicos que permitieron crear una química y una metalurgia rápidamente desenvueltas para competir con las antiguas potencias industriales”. Sin embargo, según agrega dicho autor, la universidad no estaba exenta de contradicciones: “fue progresista en su preocupación científica, en el rigor para conceder títulos académicos, en el espíritu de autoafirmación nacional y de compromiso con el desarrollo; pero al mismo fue pusilánime frente al Estado, elitista, extremadamente jerarquizada y burocratizada” (ídem: 44-45).

Otra característica de las universidades alemanas fue la descentralización, a través de instituciones radicadas en las diversas provincias y el cultivo de la libertad académica (de enseñanza y de aprendizaje). Sobre este último aspecto corresponde resaltar la existencia de libertad de opciones que tenían los estudiantes para elegir cátedras y la libertad del profesor para planear y dirigir sus actividades dentro de sus disciplinas.

La universidad inglesa

Para Darcy Ribeiro (ídem), la variedad de universidades en Inglaterra con estructuras diferentes cuestiona la posibilidad de hablar de un modelo británico de universidad.

Oxford y Cambridge, con perfil aristocrático, tuvieron en sus orígenes un carácter eclesiástico. En el pasado se organizaron como comunidades universitarias, con *colleges* donde residían los estudiantes y facultades donde se impartía enseñanza especializada. Cambridge implantó su primera cátedra dedicada a la investigación científica en 1794, “no como órgano integrado en el corpus académico sino como una novedad, sin sospechar que ella vendría a dar una nueva dimensión al saber” (ídem: 41).

En 1860 sobrevienen reformas importantes vinculadas a la revolución industrial. Entre otras, se crean “universidades utilitarias” como modelo opuesto a Cambridge y Oxford. “Inglaterra desarrolló así una extraordinaria variedad de tipos de formación de tercer nivel, consiguiendo crear un estrato universitario del más alto nivel en Oxford y Cambridge y diversos estratos más bajos, que proveían los cuadros necesarios para hacer funcionar la sociedad inglesa. Así surgieron, simultáneamente, tanto pensadores de alto nivel como un gran número de profesionales competentes y operarios altamente calificados” (ídem: 42).



La universidad norteamericana

La universidad llegó a Estados Unidos a fines del siglo XIX, evolucionando en las mismas líneas que las universidades europeas, pero sin los límites que imponían las tradiciones institucionales y la rigidez de la estratificación social del viejo mundo (ídem, Ribeiro).

En el escenario de una economía esclavista de plantación en el sur y de comunidades de colonos libres en el este, surgieron en este último los *colleges*, con alcance local, ampliamente diversificados y “capaces de americanizar a cuanto inmigrante se sumara a los primeros pobladores” (ídem: 49). Ribeiro señala que el sistema educacional que creció en ese contexto fue opuesto al francés y no siguió tampoco los modelos de Oxford y Cambridge, sino que se implantó a modo de “escuelas superiores utilitarias...fácilmente adaptables a las comunidades coloniales norteamericanas” (ídem: 49).

Hacia 1860 una reforma dividió a los *colleges*, según dos tipos opuestos de enseñanza superior: el primero se caracterizó por apartarse del practicismo, dedicándose principalmente a la investigación científica, a la creación cultural y a la enseñanza superior en su más alto nivel así como a la creación de un cuarto nivel de enseñanza en escuela de posgrado (Universidad John Hopkins y reforma de la vieja Universidad de Harvard). El segundo se implantó a través de múltiples escuelas locales, los *junior college* y los *college estatales*, algunos de los cuales evolucionaron hacia la enseñanza y la investigación científica y tecnológica de alto nivel (ídem: 50).

Entre los rasgos más característicos de la estructura básica del llamado modelo norteamericano, señala Ribeiro: “una constelación articulada de diversos componentes, respecto al grado y al tipo de enseñanza que imparten”, que tiene además la característica distintiva de la “autonomía funcional respecto del gobierno” y la “falta de burocratismo”, con profesores contratados “libremente para integrar los departamentos, como miembros de equipos en los cuales no hay necesariamente preeminencia de un catedrático” y con un “espíritu altamente competitivo” (ídem: 52-53).

Según enseña Clark (1997), el periodo comprendido entre las dos guerras mundiales marcó el surgimiento de agencias externas a la universidad que se interesaban en la investigación y en el entrenamiento para realizar esta función. Luego de la segunda guerra mundial se registró un significativo aumento de la financiación para la investigación proveniente de fuentes privadas.

Por su parte Brunner (1990: 24) señala que Estados Unidos, con un sistema de enseñanza superior, basado en los *college* de enseñanza generalista, tan diferente al sistema alemán, “tomará de éste la idea de que una universidad completa sólo puede existir cuando una parte de ella está dedicada a la educación de posgrado y a la investigación. Nacería así, con la *John Hopkins University* (1876), la primera de las

instituciones americanas dedicada a la enseñanza de graduados y a la investigación. Pronto las demás universidades serían arrastradas competitivamente a entrar por ese mismo camino, produciéndose así el ‘renacimiento moderno’ de las universidades de Harvard, Yale, Columbia de las más antiguas universidades estatales: Michigan, Wisconsin, California”.

En un sentido similar, Arocena y Sutz (2015: 6-7) señalan que el modelo alemán “fue creativamente copiado en Estados Unidos de modo tal que aproximó ciencia y tecnología” y, avanzando en el tiempo hasta las últimas décadas del siglo XX, destacan una nueva transformación académica, que se vincula al surgimiento de la “sociedad capitalista del conocimiento en los “países centrales” y su impacto global...: la expansión de la universidad empresarial iniciada en Estados Unidos. En ese país los mecanismos para integrar la investigación y el mercado están excepcionalmente desarrollados, las universidades a menudo tienen una tradición empresarial y están en condiciones de operar en condiciones de mercado o afines, los académicos han sido históricamente incentivados a combinar sus tareas específicas con actividades empresariales y una variada infraestructura institucional apoya al empresariado basado en la ciencia”.

Para estos autores la universidad empresarial “es hoy en día el modelo dominante porque: i) en términos fácticos, varios de sus rasgos constituyen características destacadas de muchas universidades en distintas partes del mundo, particularmente en el Norte; ii) en términos prospectivos, el ‘escenario tendencial’ parece ser la expansión del papel empresarial de las universidades, una tendencia alimentada en el Norte por la afirmación de la sociedad capitalista del conocimiento; iii) en términos propositivos, ese modelo es afín a los proyectos de reformar la universidad que tienen varios gobiernos, y a ese nivel cualquier otro modelo apenas si compete, aunque tal vez la mayoría de los gobiernos simplemente carece de una política estructurada para las universidades”.

La universidad latinoamericana

Las primeras universidades americanas

Comencemos con un breve resumen de los orígenes de las universidades americanas a modo de llegar a lo que se denomina “modelo latinoamericano”. Para la descripción de este periodo inicial me apoyaré principalmente en las obras de Brunner: *Educación Superior en América Latina. Cambios y desafíos (1990)* y de Arocena y Sutz: “*La Universidad del futuro. Tendencias-Escenarios-Alternativas (2000)*”.

El primero de los autores mencionados realiza una breve introducción sobre la institución universitaria, situando sus orígenes en el siglo XII, lo que la caracteriza como el componente más antiguo de los sistemas nacionales de educación superior, los que constituyen “complejos institucionales relativamente modernos”.

El término universidad, empleado en un contexto académico, refirió en primer término, al “conjunto de profesores y estudiantes organizados de acuerdo a las reglas de cada estudio general (*studium generale*). Las universidades nacieron como escuelas vocacionales para la formación profesional. Se crearon para canalizar las actividades educativas hacia los requerimientos profesionales eclesiásticos y gubernamentales de la sociedad. Como cualquier otra corporación, la universidad representaba asimismo la organización de los miembros de un oficio... para defender sus intereses gremiales e instaurar un monopolio en su beneficio, que era el de otorgar la licencia para enseñar y el de formar a los profesionales de la naciente sociedad urbana en las especialidades de la época: teología, derecho, retórica, o las artes liberales y las ciencias que se estimaba apropiadas para el entrenamiento del clero profesional, de los abogados y administradores eclesiásticos y civiles” (Brunner, 1990: 4).

Debe tenerse presente que el término “profesiones” aquí empleado, conforme aclara su autor, no tiene el mismo alcance que la estructura moderna de profesiones, la que recién tiene origen en Europa, en el siglo XIX.

Las primeras cuatro universidades existentes en el siglo XII, Parma, Bolonia, París y Oxford, devinieron en dieciséis a principios del siglo XIV, treinta al finalizar el mismo y sesenta hacia el 1500, dispersas en distintas ciudades europeas.

Fueron los conquistadores españoles quienes trajeron la universidad al continente americano. Las primeras fueron las de Santo Domingo (1538), la Real y Pontificia de San Marcos de Lima y la Real y Pontificia de México. En 1738 se estableció en Chile la Real Universidad de San Felipe, que comenzó a funcionar una década después. En Brasil, en cambio, la instalación de la universidad fue mucho más tardía por estrategia de la Corona lusitana (que no permitió la instalación de universidades, como tampoco

de imprenta en sus colonias), debiendo los jóvenes trasladarse a Europa, principalmente a Coímbra, para realizar sus estudios superiores.

La particularidad de estas instituciones fue su instalación por el propio poder real o eclesiástico, ellas nacieron de la voluntad de esos poderes y no contra ellos y a diferencia de las europeas no preexistieron a su consagración formal. Copiadas de los modelos de Alcalá o Salamanca, luego se fueron desarrollando gradualmente y adaptando a la realidad histórica del territorio americano, lo que permite en realidad calificarlas, según Brunner, como “copias originales” de las instituciones europeas mencionadas (Brunner, 1990:7).

Estas universidades en poco se parecen a los sistemas de educación superior contemporáneos, en tanto la ascendencia de estos últimos se vincula más directamente con las instituciones de enseñanza superior posteriores al periodo colonial. Sobre la universidad americana del siglo XIX se ha concluido: “...la educación americana atraviesa por una prolongada crisis de ‘renacimiento institucional’. Es esta una fase de disolución de la universidad colonial o de prolongación inercial de la misma, dentro de un contexto que sin embargo entrababa su funcionamiento y la convertía en forma progresiva en un bastión del pasado. Simultáneamente es una fase de creación de un nuevo tipo de universidad, la incipiente universidad nacional, que pretende echar las bases de las disciplinas académicas, formar a los cuadros para la administración republicana y promover, a todos los niveles, la empresa educativa del país” (Brunner, 1990: 9).

Nacen o renacen en este periodo, la Universidad de Buenos Aires (1821), la Universidad Central de Venezuela (1826, transformación de la Universidad de Caracas que pierde su carácter de pontificia y regia), la Universidad Central del Departamento de Ecuador (anteriormente Universidad Santo Tomás de Aquino), Universidad de Chile (1842), Universidad del Uruguay (1849), Universidad de Asunción (1889), en tanto en México se disuelve la universidad colonial y La Universidad Nacional de México es reabierto y cerrada varias veces (1833, 1857, 1861 y 1865).



Maestría en Enseñanza Universitaria

Comisión Sectorial de Enseñanza
Área Social y Artística
Consejo de Formación en Educación



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



comisión sectorial
de enseñanza



Facultad
de Humanidades
y Ciencias de la Educación



Consejo de
Formación en
Educación

El Movimiento Reformista de Córdoba- origen del llamado “modelo latinoamericano”

El Primer Congreso Americano de Estudiantes, reunido en Montevideo en el año 1908, con la presencia de la casi totalidad de asociaciones estudiantiles del continente, postuló la integración de representantes de los estudiantes en el gobierno de las instituciones universitarias. Reiterada esta reivindicación en sucesivos congresos de estudiantes celebrados en los años venideros, en 1918 se inicia en Córdoba el movimiento reformista. Brunner (1990: 10), parafraseando a Mariátegui, señala que “con el movimiento desencadenado por los estudiantes nace la idea típicamente latinoamericana de la *reforma universitaria*”.

Los diversos autores coinciden en señalar que no fue azaroso que el movimiento se desencadenara en esta ciudad argentina. Para Portantiero (apud Brunner, ídem: 10), se trataba de “una ciudad atrapada entonces por el espíritu colonial, casi sin industrias, carente de una poderosa clase media moderna, adormecida desde hace siglos por un pesado sopor hispánico clerical”. En cuanto a la universidad, esta era heredera de la colonia, con estructura y valores caducos y constituía, según Tünnermann (1998: 111-112), “uno de los bastiones del clero y del patriciado argentino... la más cerrada y medieval de todas. Gobernada por consejeros vitalicios y con cátedras casi hereditarias”.

Otro de los factores que se señala como influyente en la conformación de la reforma es el rol del gobierno de Yrigoyen el cual, junto a otros gobiernos del continente, promovió la renovación nacional. Brunner (ídem: 11-12) identifica dos factores de contexto a su juicio decisivos, precisando que el movimiento reformista reflejaba la lucha cultural entre los sectores católicos tradicionalistas y las emergentes ideas seculares, liberales y de solidaridad social y, por otro lado, el ascenso con sus demandas de grupos medios de la sociedad.

Darcy Ribeiro (ídem: 124-125) reseña como postulados básicos del Movimiento de Córdoba los siguientes, que mencionamos en forma sucinta:

- El cogobierno estudiantil.
- La autonomía política, docente y administrativa.
- La elección de los mandatarios de la universidad por asambleas con representación de profesores, estudiantes y egresados.
- El empleo de concursos públicos, abiertos para la selección de los docentes.
- Establecimiento de mandatos con plazos fijos, solo renovables de acuerdo a la eficiencia y competencia del docente.
- La gratuidad de la enseñanza superior.
- La asunción de la universidad de responsabilidades políticas frente a la Nación y a la defensa de la democracia.
- La libertad docente.
- Las cátedras libres.
- La libre asistencia a clase.

Para Brunner (ídem), los principales logros de la reforma fueron la participación estudiantil en el gobierno universitario y la docencia libre. Por su parte Arocena y Sutz (2000: 37) sostienen que el programa reformista “coadyuvó a la constitución de un movimiento estudiantil que, más allá de sus grandes diferencias nacionales en cuanto a su vigor y otras especificidades, tuvo carácter latinoamericano”. Estos últimos autores realizan un minucioso análisis sobre la posibilidad de calificar al movimiento reformista como una revolución académica, sobre el que me detendré especialmente por la importancia que reviste para el análisis posterior del objeto de esta investigación. Parten de la premisa de que una “revolución académica” implica en primer término una “gran transformación en las actividades de generación, transmisión y utilización del conocimiento avanzado” (ídem: 68).

Los postulados de Córdoba se relacionaban con la democratización de la enseñanza superior (libre asistencia a clase, gratuidad de la enseñanza superior, asistencia social a los estudiantes) y la renovación académica (concursos públicos para la selección de los docentes, fijación de mandatos a término, libertad en el ejercicio de la docencia, lo que comprende también la creación de cátedras libres).

Sobre el primero de estos postulados, según los autores mencionados, la desigualdad siguió existiendo aunque ésta se originaba también en los niveles anteriores de enseñanza, asimismo señalan una correlación entre “la apertura de la universidad a sectores más amplios de la población, vigor del movimiento reformista y vigencia de sus dos reivindicaciones emblemáticas, la autonomía y el cogobierno”. Sobre el segundo, si bien no llegó a registrar mayor magnitud, la posibilidad de creación de cátedras paralelas impactó en la “renovación de las cátedras más anquilosadas” (ídem: 69). Sí constituirían aspectos fundamentales de la renovación académica las formas de selección de los docentes y los mandatos a término. Más allá de estas consideraciones, concluyen afirmando que “es difícil sostener que la Reforma Universitaria haya dado lugar a una transformación mayor en las actividades ligadas al conocimiento en nuestro continente” (ídem: 70).

Una segunda premisa a considerar es que una “revolución académica emerge en un contexto e interactúa con grandes cambios sociales y culturales” (ídem: 70). Ya me detuve sobre el contexto político y social en párrafos precedentes, por lo que no volveré sobre él, sin perjuicio de transcribir sucintamente la visión de los autores mencionados en este aspecto: “Fue parte de un haz de impulsos democratizadores, de la activación social, la extensión de la participación política y, en especial, el ascenso de las clases medias, que caracterizaron a la etapa de grandes cuestionamientos al orden oligárquico. En su génesis, como ya fue resaltado también, incidieron las conmociones generadas por la I Guerra Mundial y la Revolución Rusa...La Reforma se entretejió y expandió con las reivindicaciones americanistas y antimperialistas. Surgida como una de las expresiones más características de las tendencias antioligárquicas, llegó a ser una de las

fuentes principales de las corrientes revolucionarias que hicieron eclosión en la década de 1960” (ídem: 70).

La tercera premisa planteada por Arocena y Sutz es que “una ‘revolución académica’ implica tanto una reconfiguración interna de las actividades ligadas al conocimiento como una reorientación externa, a través de la reformulación de la misión social de las universidades” (ídem: 70). Sobre el primer aspecto, la conclusión de los autores es que, sin perjuicio de los variados logros, las transformaciones fueron limitadas. No se modificó sustancialmente la estructura académica previa, manteniéndose el modelo de confederación de facultades, con predominio en la función de formación de profesionales y no en la investigación. En cambio, sí fue notoria la definición de una nueva misión de la universidad. La vinculación de esta con la sociedad y sus problemas. Así “enseñanza, investigación y extensión son las tres funciones de la Universidad de la Reforma” (ídem: 72).

Conforme a la cuarta premisa, existe “revolución académica cuando las innovaciones involucradas no constituyen un fenómeno esencialmente local, sino que desbordan las fronteras dentro de las cuales emergieron” (ídem: 72). Sobre este aspecto debe señalarse que el movimiento reformista se difundió por el resto del continente. Luego de Córdoba el impulso renovador se extendió a otras universidades argentinas (Buenos Aires, La Plata, Santa Fe y Tucumán) y a otros países latinoamericanos (Perú, Chile, Cuba, Colombia, Guatemala, Uruguay). Una década más tarde (1930) alcanzó a Brasil, Paraguay, Bolivia, Ecuador, Venezuela y México (Brunner, 1990: 12).

La quinta premisa es que “una ‘revolución académica’ conlleva sustantivas alteraciones en las relaciones de poder vinculadas al conocimiento”. Aquí es clave la participación del movimiento estudiantil “como actor colectivo relevante, con incidencia variable pero permanente y amplia en la vida universitaria. Nuevas relaciones se institucionalizan al adoptarse, bajo diversas formas, regímenes de cogobierno con representación estudiantil directa” (ídem: 72). El cogobierno tiene para estos autores un carácter “genuinamente revolucionario” (ídem: 72). También se señalan los cambios en las relaciones de poder externas, especialmente con los gobiernos, aspecto estrechamente vinculado al reclamo de autonomía.

De acuerdo a la sexta y última premisa “una ‘revolución académica’ da vida sustantiva a su ‘propia idea de universidad’”. Me detendré más adelante sobre este aspecto, adelantando que en esta idea se incluyen el carácter autónomo y cogestionado de la institución universitaria, la participación estudiantil y la vinculación a los sectores socialmente más postergados.

Luego del análisis de estas seis premisas, los autores concluyen que la Reforma Universitaria fue algo menos y algo más que una ‘revolución académica’. Si bien, por un lado, no hubo una transformación profunda en las formas de producción del

conocimiento y su papel social, por otro lado, la academia “llegó a ser, durante medio siglo, un factor relevante de oposición socio-cultural al orden establecido” (ídem: 76).

La universidad latinoamericana y los modelos que la inspiraron

Los diversos autores son contestes en que las universidades latinoamericanas reconocen como fuente principal de inspiración al modelo napoleónico, en tanto conglomerado de escuelas autárquicas. Para Schwartzman (1996): “Las universidades latinoamericanas son descritas frecuentemente como ‘napoleónicas’ reflejando la idea de que se trata de instituciones nacionales, o por lo menos controladas y supervisadas por los gobiernos de acuerdo con normas uniformes, e investidas de un mandato para la emisión de certificados profesionales de validez legal”.

Más allá de que las realidades concretas puedan evidenciar la presencia de algunos elementos de los distintos modelos, también existe coincidencia que no fue el modelo alemán, con su moderna idea de educación superior, el que llegó a América Latina, “continente de recepciones y copias originales, periferia de la modernidad y la cultura, todos estos elementos, ideas y experiencias han llegado y han sido recogidos dentro de procesos autóctonos de creación y desarrollo de sus propias estructuras institucionales” (Brunner, 2000: 25). En la misma posición encontramos a Arocena y Sutz (ídem: 22) y a Ribeiro (ídem: 70 y 104).

¿Es posible hablar de un modelo latinoamericano de universidad?

Para concluir este capítulo corresponde detenerse en una reflexión final sobre si es posible hablar de la “universidad latinoamericana” como un modelo de universidad. La mayoría de los autores, aun dentro de la diversidad que muestra el continente, responden de manera afirmativa a esta interrogante.

En este sentido Arocena y Sutz (ídem: 37) concluyen que la reforma “desbordó su escenario original y contribuyó -de manera muy variada por cierto- a que, desde cierto ángulo y sin mengua de la diversidad, pueda hablarse, en singular, de la Universidad Latinoamericana”. Unas páginas más adelante y después de señalar la huella en las universidades del continente, de la sucesión y en cierta forma superposición de los modelos identificados como universidad colonial, republicana y de la reforma, concluyen que de este proceso “resultaron instituciones que, por sus semejanzas dentro de la diversidad, cabe agrupar en un mismo tipo de género” (ídem: 66). Estos autores acuden a Tünnermann (apud Arocena y Sutz, ídem: 66-67), para quien la universidad

latinoamericana es una realidad histórico-social cuyo perfil terminó de dibujarse con los aportes de Córdoba. Aunque muchas universidades han superado actualmente alguno o algunos de ellos, los rasgos fundamentales que la caracterizan, según este autor, son los que seguidamente resumo:

- Carácter elitista, derivado principalmente de la propia organización social y de las características de los niveles inferiores de enseñanza.
- Énfasis profesionalista.
- Estructura académica en forma de federación de facultades.
- Predominio de la cátedra.
- Organización tubular de la enseñanza de las profesiones, con escasa movilidad horizontal y currículo rígido.
- Carrera docente incipiente, docentes con bajas cargas horarias.
- Ausencia de una organización administrativa eficaz.
- Autonomía.
- Gobierno de la universidad por los organismos representativos de la comunidad universitaria.
- Participación estudiantil, de los graduados y del personal administrativo, en diversos grados en el gobierno de la universidad.
- Métodos docentes basados en la transmisión de conocimientos, carencia de métodos activos de aprendizaje y con deficiente enseñanza práctica.
- Incorporación de la difusión cultural y de la extensión universitaria como tareas o funciones normales de la universidad.
- Preocupación por los problemas nacionales.
- Crisis económica crónica.

Behares, por su parte, cuestiona el rótulo de “universidad latinoamericana” al que considera únicamente válido “como expresión de deseos prospectivos, habida cuenta de que aun en lo esencial y fundante hablamos de especímenes muy diferentes en un espacio geográfico que damos por homogéneo”. Esta objeción podría relativizarse si se considera el término modelos con el alcance de “tipos ideales” que diéramos al inicio de este trabajo, como acentuación de los rasgos de determinados fenómenos históricos y como idealización de un fenómeno de la realidad que opera, como constructo mental, para analizarla. Por otra parte, debe tenerse presente que quienes refieren a la universidad latinoamericana, consideran que este modelo alcanza a la universidad que se termina de configurar con el movimiento reformista de Córdoba. Dicho esto, también corresponde precisar que a veces, aun bajo la supuesta acepción de modelos como tipos ideales, se realizan descripciones de realidades históricas concretas y determinadas lo que lleva a confusión sobre el alcance con el que, en realidad, se hace uso de este concepto y de alguna forma hace cuestionable la utilidad de su empleo.



La Universidad para el Desarrollo: Arocena y Sutz

La llamada “Universidad para el desarrollo”, a mi juicio, viene principalmente -sin perjuicio de otros postulados que resultan complementarios a los de la reforma de 1918- a plantear una alternativa de universidad en aquellos aspectos en los cuales, según vimos, el modelo de universidad latinoamericana, no planteó una verdadera transformación. Esto es las formas de producción del conocimiento y su papel social.

La noción que formulan Arocena y Sutz (2015: 12-13) es la siguiente: “*la universidad para el desarrollo se caracteriza por su compromiso con el desarrollo inclusivo mediante la práctica integrada de tres misiones: i) enseñanza; ii) investigación y iii) impulso al uso socialmente valioso del conocimiento. Semejante compromiso implica que tales universidades deben contribuir a la construcción de Sistemas de Aprendizaje e Innovación a través de la cooperación con otras instituciones y actores colectivos.*

i) la misión de enseñanza apunta a generalizar el acceso a la educación superior, entendida como aprendizaje avanzado a lo largo de toda la vida, de creciente calidad y crecientemente conectada con el trabajo, las actividades ciudadanas, la expansión cultural y, en general, las libertades y capacidades para vivir vidas que la gente valore y tenga razones para valorar;

ii) la misión de investigación apunta a expandir las capacidades endógenas para generar conocimientos -a escala local, regional y nacional-, en todas las disciplinas y en actividades interdisciplinarias, con calidad internacional y vocación social;

iii) la misión de impulsar el uso socialmente valioso del conocimiento apunta sobre todo a cooperar con muy variados actores en procesos interactivos de aprendizaje que mejoran las capacidades de producir bienes y servicios, así como para resolver problemas, priorizando las necesidades de los sectores más postergados”.

En tanto el concepto de desarrollo del que parten los mencionados autores es el de Amartya Sen: “la expansión de las libertades y las capacidades de la gente para vivir vidas que consideren y tengan motivos para considerar valiosas” (idem: 3).

Esta visión comprende tanto un enfoque “teórico-fáctico” como lo constituye el estudio de las interacciones entre diferentes actores en lo que hace al uso del conocimiento y la innovación, así como un enfoque “prospectivo”³ del desarrollo y “propositivo” del potencial rol de las universidades, organizaciones en las cuales el conocimiento trabaje para el Desarrollo Humano Sustentable.

Aun cuando el tema resulta muy opinable, particularmente frente a la falta de una acepción única del concepto de tipos ideales, parece discutible que la idea de “universidad para el desarrollo” comparta, con los modelos analizados en el capítulo

³ Según el diccionario de la RAE, 23ª edición, “prospectiva o prospectivo”, tiene las siguientes acepciones: “que se refiere al futuro” y “conjunto de análisis y estudios realizados con el fin de explorar o de predecir el futuro en una determinada materia”. Entiendo que el análisis de la “Universidad para el Desarrollo” propuesto por Arocena y Sutz apunta claramente a la segunda de estas dos acepciones.

correspondiente, los rasgos constitutivos de esta noción que caracterizan a todos los modelos antes descriptos, esto es la acentuación con fines metodológicos de los rasgos de un fenómeno histórico. A mi juicio, también podría verse en esta idea de universidad, que tiene como base la centralidad del conocimiento como factor de poder social, una alternativa en los aspectos prescriptivos al modelo predominante de universidad empresarial, traducida a diferencia de este último, en el uso socialmente valioso del conocimiento con diversos actores para el desarrollo inclusivo. Así como una visión que, atendiendo a la consideración del conocimiento como factor de poder distributivo dentro de la propia institución, propone adoptar políticas que contribuyan al desarrollo de todas las áreas del conocimiento dentro de la universidad.

Por otra parte, las diversas perspectivas de este enfoque, también permiten cuestionar la aseveración realizada por Brunner (1990: 25) en cuanto descarta en el análisis de modelos de universidad la “universidad desarrollista que algunos han creído descubrir en el tercer mundo”. Por su parte Bentancur (2015: 23), que no emite juicio sobre el mérito y oportunidad del “modelo” de universidad para el desarrollo, se pregunta si es posible y deseable que “una universidad se defina y oriente a partir de un cometido político y social de primera magnitud como lo es el desarrollo” cuando la definición sobre los modelos de desarrollo a adoptar en un país corresponden a la esfera política.

Precisamente, en cuanto al rol de la institución universitaria ya sea en la construcción o en la colaboración en el diseño junto a otros actores de modelos de desarrollo posibles, Landinelli (2006: 5), desde la perspectiva que la educación superior pueda ser un instrumento para moldear nuevas ideas que faciliten el progreso social, considera que la universidad tiene el deber de “colocar la ciencia y la técnica como un asunto de interés público para que las sociedades puedan discernir sus funciones de futuro y aspirar a los beneficios del desarrollo” y entre las formas de cumplir esa misión le asigna la de “alentar desde la comprensión científica modelos de desarrollo compartido, sustentables, equitativos y de espíritu democrático”.

Finalmente, cabe consignar que las propuestas analizadas implican una revisión de los sistemas de evaluación académica, aspecto en el cual me detendré cuando analice las nuevas formas de producción del conocimiento y su validación. Sobre alguno de estos aspectos y, a modo de adelanto, señala Bentancur (2015) que el postulado de integración de las funciones universitarias “cuestiona la formas de legitimación auto referidas en cada una de ellas”, a lo que agrego que esa revisión de las formas de evaluación alcanza también las nuevas estructuras académicas y las nuevas formas de producción del conocimiento a ellas asociadas.

II- NUEVAS FORMAS DE PRODUCCIÓN DEL CONOCIMIENTO

II.1- LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO

Los autores que abordan la temática de la enseñanza superior coinciden en la centralidad del conocimiento en la sociedad moderna, tanto como factor de crecimiento económico, como de bienestar social en general, con diferentes énfasis en uno o en otro. Estas características llevan a hablar de sociedad del conocimiento o sociedad del aprendizaje. Por estas mismas razones también el conocimiento constituye un factor de poder social.

El conocimiento contemporáneo es un conocimiento acelerado, lo que determina una rápida obsolescencia de lo que la gente sabe (entre otros, Tünnermann, 2003; Sutz, 2005). Surgen también nuevas disciplinas, subdisciplinas, así como el conocimiento transdisciplinario, lo que ha llevado a sostener la existencia de una “explosión epistemológica” (Tünnermann, 2003: 2).

El aprendizaje es cada vez más exigente y “requiere apreciar una amplia gama de disciplinas y la comprensión de la relación entre el conocimiento básico y la investigación que es más directamente relevante para las necesidades de los usuarios” Asimismo el aprendizaje ya no aparece concentrado en las universidades, aunque gran parte de él se siga produciendo allí. (Sutz, 2005: 2, la traducción me pertenece).

Tal como sostiene Morin (1999: 1-2) “existe un problema capital, aún desconocido, cual es el de la necesidad de abordar los problemas globales y fundamentales para inscribir allí los conocimientos parciales y locales. La supremacía de un conocimiento fragmentado según las disciplinas impide a menudo operar el vínculo entre las partes y las totalidades y debe dar paso a un conocimiento capaz de aprehender los objetos en sus contextos, sus complejidades, sus conjuntos”. En vista de este diagnóstico propone un conocimiento pertinente, que tenga en cuenta el contexto, lo global (recomponiendo el todo para conocer las partes), lo multidimensional (las unidades complejas como el ser humano o la sociedad son multidimensionales) y lo complejo (el conocimiento pertinente debe enfrentar la complejidad, “hay complejidad cuando son inseparables los elementos que constituyen un todo”). En este contexto Tünnermann (2003) propugna educar para el cambio y la incertidumbre en un mundo donde no existen las certezas.

II.2- HACIA NUEVAS FORMAS DE PRODUCCIÓN DEL CONOCIMIENTO

El valor del conocimiento, con efectos muy dispares en los países desarrollados y en los que no lo son, pone a su vez en juego el rol de las universidades en su producción y obliga a repensar su misión. Landinelli (2006: 6-7) ha propuesto una revisión y actualización profunda de las “propuestas educativas, para sustituir un modelo apoyado en la imitación y la costumbre que ha estado en uso durante muy largo tiempo y manifiesta claros síntomas de agotamiento:

-La inercia del acervo cognitivo tradicional de las profesiones es disfuncional a la dinámica de cambios del conocimiento experto y sus modalidades de ejercicio liberal se tornan obsoletas.

-Los procesos de enseñanza no pueden reducirse a la transmisión y reproducción del saber acopiado sino que deben proporcionar habilidades que permitan asimilar la evolución del conocimiento y facilitar el aprendizaje constante de lo que se sabrá y requerirá en el futuro.

-Las competencias privativas de las ocupaciones están menos demarcadas y la distribución del trabajo calificado en la sociedad se nutre cada vez más de la conjunción entre *ámbitos de conocimiento que trascienden las disciplinas aisladas*.

-Las personas a lo largo de su experiencia laboral deberán enfrentarse cada vez más a cambios insospechados de su entorno laboral, a tareas originales y demandas de habilidades no previstas en su formación universitaria inicial” (el énfasis me pertenece).

Y en resumen concluye, acudiendo a Schwartzman: “*en una etapa histórica donde el saber avanza y se reemplaza continuamente, las disciplinas académicas autosostenidas perderán sentido, porque el saber no progresará más atrapado en especialidades excluyentes sino con la emergencia de nuevos campos de conocimiento plural*. La institución universitaria asume esos cambios resignificando los atributos de las profesiones, *ensayando formas distintas de organización del conocimiento e incorporando nuevas lógicas formativas en los contenidos de sus estructuras educativas o encontrará dificultades para alcanzar la supervivencia de sus cualidades como organismos social y cultural*” (ídem: 7, énfasis agregado).

En una posición, que podría calificar como más radical en cuanto al agotamiento del modelo disciplinario, Luis Yarzabal (apud Tünnermann, ídem: 5), sostiene que las características actuales del conocimiento obligan a una gestión diferente del mismo. “El conocimiento no es más monodisciplinario es interdisciplinario, *está centrado en el problema*, no en la disciplina, se produce en diferentes ámbitos más cercanos a su aplicación, *se ha desplazado en los ámbitos académicos para acercarse a los ámbitos productivos empresariales e industriales*. Usa muy intensamente las redes electrónicas para intercambiarse, para producirse y para transformarse en tecnología y está sujeto a controles de calidad diversificados, de tal manera, que *el sólo control de la evaluación por pares ha pasado a ser obsoleto*. Ahora tiene que demostrar su pertinencia social,

tiene que demostrar su eficiencia económica, tiene que demostrar su calidad de otras formas, que supera su evaluación por pares” (destacado agregado).

Ingresemos pues en los nuevos modos de producción del conocimiento. Se entiende por “modo de producción del conocimiento a “las formas de generar, difundir y usar saberes, a la naturaleza de los mismos, a sus impactos en la vida de la gente, y las relaciones sociales en cuyo seno tienen lugar tales procesos” (Arocena, Sutz, 2000: 161).

Comenzando por qué conocimiento se produce, los mencionados autores ponen énfasis en la “creciente interacción entre una ciencia cada vez más tecnologizada y directamente aplicable y una tecnología cada vez más impactante en los diversos aspectos de la sociedad y de la naturaleza”. Ello determina que el contexto de descubrimiento y el contexto de aplicación estén cada vez más interrelacionados. El conocimiento, cada vez más incierto, se torna entonces más relevante, al extenderse “la base tecnológica de las actividades en general y porque las tecnologías más gravitantes se vinculan con un gran salto en la cuantía de las actividades de investigación”, en tanto su aplicación es “más directa”, disminuyendo de manera importante la separación entre generación y aplicación del conocimiento (ídem: 162-163).

También se ha afectado, como vimos en el capítulo precedente, no solo el lugar de producción del conocimiento, sino y principalmente, la interacción de actores en su producción. En cuanto al para quién, si bien la empresa privada es la más frecuente no es la única alternativa.

Finalmente corresponde detenerse en las formas de producción. Michael Gibbons [1994] (1997: 13-14), analiza dos modos en que el conocimiento se produce. El denominado Modo 1, es definido como una forma de producción del conocimiento consistente en “un complejo de ideas, métodos, valores y normas que ha crecido hasta controlar la difusión del modelo newtoniano a más y más ámbitos de investigación, para asegurar su conformidad con aquello que se considera como una práctica científica sana... Sus normas cognitivas y sociales determinan qué se considerará como problemas significativos, a quién se le debe permitir practicar ciencia y qué constituye la buena ciencia”. En cuanto a sus rasgos definitorios, la solución a los problemas es abordada, en este modo, desde una perspectiva disciplinar, caracterizado por la homogeneidad y la estructura organizativa jerárquica, que tiende a preservarse y mantenerse en el tiempo. En contraposición, el Modo 2 es transdisciplinar, más heterárquico y transitorio y se lleva a cabo en un contexto de aplicación⁴. En cuanto al control de calidad, el Modo 2 es “más socialmente responsable y reflexivo”.

⁴ El contexto de descubrimiento tiene que ver con las condiciones históricas, sociales y culturales y psicológicas en que tiene lugar cierto tipo de descubrimiento; el contexto de justificación hace a las cuestiones relativas a la validación del conocimiento que se ha producido, distinguiendo el buen conocimiento del que no lo es. En esta instancia no podrá apelarse a modo de justificación a “la aceptación de las teorías científicas, ni la autoridad de nuestros maestros, ni a la utilidad práctica, ni a la

En el mismo sentido Nowotny et al (apud Hidalgo y Funtowicz, 2008: 198) ven al Modo 2, reemplazando al Modo 1, en lo que hace a la centralidad de las universidades como productoras de conocimiento a partir de enfoques disciplinarios, en estructuras jerárquicamente organizadas e institucionalmente estables. El Modo 2 aparece entonces como un modo dotado de formas más flexibles y transitorias de colaboración interdisciplinaria e interinstitucional, que responde a la inadecuación del modo anterior para dar respuesta “a la economía de mercado, la innovación tecnológica acelerada, la urgencia y responsabilidad social con que deben tomarse las decisiones”.

En el Modo 2 el conocimiento tiene la particularidad, según señala Gibbons (ídem: 15), de “ser útil para alguien” desde el principio, lo que incluye tanto a la industria, como al gobierno, como a la sociedad en su conjunto. Asimismo la producción incluye negociación y depende que se tomen en cuenta los intereses de diferentes actores. Si bien en esta modalidad operan la oferta y la demanda, las fuentes de esta última resultan cada vez más variadas.

Asimismo, no puede verse este modo solo como la reunión de especialistas de disciplinas diversas, trabajando en equipo y de manera orientada a la aplicación, lo esencial es que “la investigación sea guiada por un consenso especificable respecto de una práctica cognitiva y social apropiada. En el Modo 2 este consenso se ve condicionado por el contexto de aplicación y evoluciona con él... [en tanto la solución al problema planteado] estará normalmente más allá de cualquier disciplina individual que contribuya a la misma. Será por tanto transdisciplinar” (Gibbons, ídem: 16).

Para el autor en examen, la transdisciplinariedad tiene cuatro características. En primer término su estructura particular se genera y se desarrolla en el contexto de aplicación. No opera en forma lineal para su posterior aplicación, sino que la propia generación y desarrollo se produce en ese contexto, el cual asimismo evoluciona. En segundo lugar el conocimiento transdisciplinar tiene sus propias estructuras teóricas y prácticas y métodos de investigación. La tercera característica hace a la comunicación de los resultados. Mientras en el Modo 1, éstos se comunican a través de “canales institucionales” en revistas científicas o en seminarios, en el Modo 2 los resultados se transmiten de alguna forma, desde el inicio, “en el mismo proceso de su producción” (ídem: 16). Por último se señala el carácter dinámico de la transdisciplinariedad: “es capacidad de solución de problemas en movimiento... se caracteriza por la interacción cada vez más estrecha de la producción del conocimiento con una sucesión de contextos de problemas... los descubrimientos realizados en el Modo 2 se encuentran fuera de los confines de cualquier disciplina y los practicantes *no tienen por qué regresar a ella para encontrar convalidación de los mismos* (ídem: 17, el énfasis me pertenece).

intuición, ni a las convenciones”; en tanto el contexto de aplicación, también llamado tecnológico, está integrado “por lo que concierne a las aplicaciones de la ciencia” (Hidalgo, Cecilia y Klimovsky, Gregorio. 1998).

En cuanto a los equipos que participan en la producción del conocimiento bajo este modo, ellos se caracterizan por su heterogeneidad y por su variabilidad en el tiempo, con una institucionalización bastante menor que en el Modo 1. Los grupos tienden a disolverse cada vez que se ha solucionado o redefinido el problema que los congrega. Por su parte las universidades ya no son el lugar central y exclusivo de producción del conocimiento y se agregan centros de investigación, organismos gubernamentales, laboratorios empresariales y, lo más distintivo, la interacción de esos nuevos lugares en la producción del conocimiento, en las más variadas formas, incluyendo las redes de comunicación.

Otro rasgo destacado por Gibbons es la responsabilidad en la reflexividad social presente en todo el proceso de producción del conocimiento, reflejada tanto en la “interpretación y difusión de resultados” como en la “difusión del problema y determinación de las prioridades de investigación”. Según el autor en examen, este modo fomenta la reflexividad, en tanto la investigación para la resolución de este tipo de problemas “tiene que incorporar opciones para la aplicación de las soluciones, y éstas afectarán inevitablemente los valores y preferencias de diferentes individuos y grupos a los que se ha considerado tradicionalmente al margen del sistema científico y tecnológico” y que ahora se pueden convertir en activos participantes tanto de la definición del problema, su solución como “*la evaluación de su rendimiento*” (ídem: 19, destacado agregado).

Sobre este aspecto también se detienen Hidalgo y Funtowicz (ídem: 206-207) quienes señalan que la expansión de la investigación ha determinado la necesidad de detenerse en los “propios procedimientos internos de la ciencia”. Entre quienes han abordado esta temática, los referidos autores citan a Bourdieu, señalando que para éste último la reflexividad es “el trabajo mediante el cual la ciencia al tornarse a sí misma como objeto, se sirve de sus propias arenas para entenderse y controlarse”.

En tanto sobre el problema de la validación y evaluación del conocimiento en estos nuevos contextos me detendré particularmente en el capítulo siguiente, corresponde señalar a modo de cierre de la descripción de esta nueva forma de producción de conocimiento, que no siempre se encuentran presentes en el Modo 2 todos los atributos que hacen a su configuración y a la vez destacar que Gibbons parece ver a los diferentes modos de producción del conocimiento a que hemos hecho referencia, como modos distintos que interactúan entre sí, sin desplazar uno a otro, como vimos en alguno de los autores comentados. Los especialistas formados disciplinariamente ingresan en la producción en Modo 2, algunos volverán a su base disciplinar y otros no. A la vez los conocimientos resultantes de esa producción transdisciplinar pueden formar parte de “toda una serie de ciencias disciplinares y fertilizarlas” (ídem: 22).

III- CONTROL DE LA CALIDAD DEL CONOCIMIENTO PRODUCIDO EN MODO 2

III.1- VALIDACIÓN DEL CONOCIMIENTO

Ya había señalado que el contexto de justificación hace a las cuestiones relativas a la validación y evaluación del conocimiento que se ha producido, distinguiendo el buen conocimiento del que no lo es. La descripción de los diferentes modos de producción del conocimiento que fueron abordados en el capítulo precedente nos han introducido, con múltiples referencias, en la formas de validación y evaluación del conocimiento producido en el contexto de aplicación.

Hidalgo y Funtowicz (2008) se han detenido a analizar y replantear la relación entre la ciencia y el proceso político, la cual entienden que ha sido vista hasta ahora por los diferentes modelos como una relación virtuosa. Partiendo del llamado modelo moderno⁵, proponen modelos alternativos que reconocen la existencia de incertidumbre, indeterminación y conflicto de intereses.

En el desarrollo de estos modelos alternativos se cuestiona, sin llegar a mi juicio a descartarlo de plano, el sistema de evaluación por pares científicos o académicos, partiendo de la base de reconocer que existen desacuerdos y prejuicios entre los expertos. En este sentido señalan que este sistema es “en gran medida el responsable de una suerte de encapsulamiento de las élites de las distintas comunidades científicas que, dotadas de un alto poder resolutivo, tienden a mantener las rutinas habituales de las disciplinas y grupos consagrados” al tiempo que afirman que en reiteradas oportunidades los pares “suelen quedar abiertos a abusos que van desde el sesgo favorable hasta la animosidad, el corporativismo, la cooptación, entre otros posibles”, cuestionamiento, a partir del cual concluyen “la necesidad de establecer reaseguros” de modo que aquellos que hayan establecido criterios no sean los mismos que evalúen resultados (ídem: 205).

Adviértase asimismo, en el sentido que inicialmente se indicara que, en el año 2004, Hidalgo señalaba que en una primera instancia la intervención de pares permite que la evaluación contemple las transformaciones de los distintos campos disciplinarios al tiempo que genera una relativa estabilidad en los criterios y las normas que regulan los procesos de evaluación.

⁵ Para estos autores las prácticas del conocimiento que logran consenso a partir del siglo XVII y que fueron calificadas como una “revolución científica”, se caracterizaron por una “búsqueda de operabilidad a través de desarrollos instrumentales y técnicos, por el empleo de las matemáticas y de procedimientos de formalización, su ejercicio conlleva la constitución de áreas disciplinarias y profesionales especializadas, así como a la creación de espacios institucionales de formación y ejercicio profesional fuera de las universidades” (ídem: 198).

Volviendo a la obra inicialmente comentada, luego de analizar y cuestionar tanto el modelo moderno como los modelos alternativos, por sus nítidas distinciones entre ciencia y política, hechos y valores, expertos y legos, los autores proponen un nuevo modelo al que califican de “participación extendida”, el cual implica la ampliación de “la comunidad de pares permitiendo que todo el mundo contribuya al proceso de evaluar la calidad”. Este planteo es caracterizado por:

- Una democratización del conocimiento, no solo por el valor de la discusión democrática, sino también por la satisfacción de la calidad.
- La consideración de los ciudadanos como críticos y creadores al mismo tiempo, aceptando la existencia de una “pluralidad de perspectivas legítimas coordinadas”.
- La generación de instrumentos mediante los cuales los científicos rindan cuentas a las partes interesadas, lo que es visto como “una alternativa conceptual de continuidad con la tradición que, desde el surgimiento, la ciencia moderna ha defendido el conocimiento público de la ciencia” (ídem: 206-207).

Ya Hidalgo (2004) había señalado que la investigación científica y tecnológica registraba una demanda de relevancia social y productividad y que, en ese contexto, los científicos debían responder a audiencias externas a la academia, con expectativas y modos de comprensión diversos, con la finalidad de alcanzar un “conocimiento socialmente robusto”. Sin embargo señalaba que al mismo tiempo operaba en el sistema científico nacional argentino la demanda a los científicos de dar cuenta “de una mayor productividad acorde a los cánones más elitistas de las disciplinas más consagradas”. A partir de ese diagnóstico afirma su posición crítica a las estrategias institucionales de los organismos nacionales de ciencia y tecnología, a las que califica como “insuficientes” y de alguna forma hasta “contrarias a las metas más amplias de relevancia social e incluso de mejora de la actividad científica en los distintos campos disciplinarios”. Asimismo advierte sobre el peligro que implican las pautas de evaluación vigentes para el mantenimiento de la riqueza de la heterogeneidad.

Por su parte, Bunders et al. (2015: 285) sostienen “que la variedad de enfoques de investigación que existe en los procesos transdisciplinarios debe ser reconocida y debe estar reflejada en el proceso de evaluación. Una revisión por pares en el sentido tradicional -es decir, una evaluación realizada por colegas dentro del mismo campo científico- es, por lo tanto, prácticamente inconcebible. En su lugar, la evaluación de los proyectos debe ser concebida como una revisión por expertos en la que el grupo de evaluadores se compone de: a) especialistas capaces de juzgar el objeto de la investigación desde un punto de vista de la disciplina individual o de la integración de campos, b) científicos con experiencia en la realización de investigaciones transdisciplinarias”.

Finalmente corresponde advertir que aunque los postulados de estas nuevas formas de validación del conocimiento resultan claramente explicitados, falta la traducción de

éstos en procedimientos y acciones concretas, pensadas particularmente para ser aplicadas dentro del ámbito de las universidades, tarea que seguramente enfrentaría muchos desafíos.

III.2- EL CONCEPTO DE PERTINENCIA EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

En la medida en que en las nuevas formas de producción de conocimiento la pertinencia es un eje central, señalado como tal por varios de los autores comentados, tanto en cuanto a la naturaleza y finalidad del conocimiento producido, como en referencia a los procesos de evaluación y validación de ese conocimiento, me detendré en un somero análisis de sus diferentes alcances.

Malagón (2003) propone cuatro enfoques en el análisis de la pertenencia, a saber: a) vinculación de las universidades, en sintonía, con el mundo actual y sus dinámicas; b) vinculación con el sector productivo; c) vinculación de la Universidad y el entorno en una perspectiva social; d) enfoque integral, que resulta de una síntesis de los anteriores.

Comenzando por una definición general de pertinencia, como el fenómeno por medio del cual se establecen múltiples relaciones entre universidad y entorno (en una definición que, como veré en el análisis crítico, resulta excesivamente amplia y que en el propio texto es empleada con alcances diversos), el autor realiza un repaso histórico de los modelos de universidad resaltando en cada uno de ellos las distintas formas de relacionamiento con el medio social. Repaso al que subyace la concepción de la pertinencia como una construcción histórica y social y muy estrechamente vinculada a los fines de las universidades.

Sobre el contexto general en el que se desarrolla la pertinencia, es coincidente, en la lectura de los autores que han tratado esta temática, el señalamiento de la crisis del modelo tradicional. Entre otros, se invocan los siguientes factores: masificación de la educación superior, heterogeneidad de la población estudiantil, reducción del financiamiento estatal, la responsabilidad social traducida en la obligación de rendición de cuentas (particularmente presente, para el autor, en los procesos de acreditación), insuficiencia de los sistemas pedagógicos convencionales, las nuevas tecnologías, la pérdida de exclusividad institucional, ya sea en la enseñanza como en la investigación, redefinición de saberes y transdisciplinariedad.

Comenzaré por hacer un breve análisis de cada uno de estos enfoques, para luego plantear algunas consideraciones críticas sobre el alcance de los mismos y en cierta forma la diversidad de conceptos de pertinencia que aparecen en el texto examinado:

a) Vinculación de la universidad con el mundo actual y sus dinámicas. Se incluyen en esta perspectiva las definiciones adoptadas por UNESCO sobre Educación Superior, entendiendo la pertinencia desde el punto de vista del papel desempeñado por la enseñanza superior como sistema y por cada una de sus instituciones respecto a la sociedad, así como el punto de vista de lo que la sociedad espera de la educación superior. Ello abarca temas como la democratización del acceso, ampliación de la educación a lo largo de la vida, vínculos con el mundo del trabajo, las responsabilidades de la educación superior con el resto del sistema y la búsqueda de soluciones a problemas humanos apremiantes, tales como el medio ambiente, la paz, la democracia y los derechos humanos.

b) Enfoque economicista. Este enfoque asocia a la universidad como empresa de conocimiento, sujeta a leyes que regulan el mercado de los bienes y servicios. Las instituciones de enseñanza superior han de servir a la sociedad, primordialmente respaldando la economía y mejorando las condiciones de vida de sus ciudadanos. Entiende que la pertinencia se reduce en esta perspectiva a una vinculación de la universidad con el sector productivo. Para el autor (ídem: 14), esta perspectiva conlleva un menoscabo de la capacidad crítica y de la interlocución controversial que es inherente al conocimiento científico. Este es “sustituido por un conocimiento utilitarista, pragmático, surgido de la aplicación de la ciencia a los requerimientos tecnológicos y técnicos de quienes están en capacidad de comprarlo”. Una mayor elitización de la educación superior, la preponderancia del conocimiento instrumental, la cogobernabilidad universitaria y una reducción significativa de la autonomía universitaria, son algunas de las características que le esperan a la universidad en el marco de esta tendencia. La pertinencia supondría adaptación y adecuación.

Si bien se citan como exponentes de esta corriente a Gibbons y Sutz; en una atenta lectura de sus trabajos, particularmente de esta última, difícilmente puedan encontrarse, las dimensiones de pertinencia que el texto en examen entiende caracterizan esta posición y que transcribí, en lo sustancial, en los párrafos precedentes. En tal sentido, la agenda renegociada, a la que refiere especialmente Sutz, implica claramente una visión política de la pertinencia, visión que en definitiva termina compartiendo el propio autor del texto. La necesidad de que la Universidad rinda cuentas, no puede verse como un límite a la autonomía, sino como una visión de responsabilidad social, claramente compatible con un régimen autonómico. En el caso de nuestro país, la autonomía permitirá que la agenda la construya el propio Ente, lo que no resulta contrapuesto a que en esa construcción se tenga en cuenta la opinión de la sociedad, de las instituciones políticas y del gobierno, entre otras.

Esta autora (1998: 71-84) toma diversos elementos para analizar pertinencia y contexto y, si bien un eje trascendente lo constituye el sector empresarial, también se consideran sustantivos el papel del Estado y la importancia que éste atribuya al conocimiento en el desarrollo nacional, así como la sociedad en su conjunto. El texto expresamente se desvincula de la concepción del conocimiento como mercancía. Así cuando define el

“subdesarrollo voluntario” entiende por tal, desde una perspectiva crítica, la opción sistemática por tratar al conocimiento como mercancía más en un mercado totalmente abierto: donde esté más barato se compra, sin entender que sea mayormente justificable generar capacidades propias para la creación del conocimiento dentro de fronteras...” y en párrafos siguientes refiere expresamente a “entrar a la sociedad dentro de la Universidad y sobre todo, tomar la iniciativa de hacerlo”.

Plantea asimismo un conjunto de actividades hacia dentro, transformaciones institucionales, con diferentes ejes, como la evaluación, la flexibilidad y la innovación institucional, con expresa reivindicación de la autonomía: “...el sistema superior solo podrá cumplir con las expectativas que genera si se le permite un margen importante de autonomía en la definición de estrategias a la vez que se le exige que rinda cuentas de lo que hace” (ídem: 77).

Tampoco se encuentran referencias a la exclusión del concepto del conocimiento por el conocimiento mismo y a una visión meramente utilitarista el mismo, por el contrario esta posición contiene numerosas dimensiones que, en el texto comentado, se señalan como propias y características del enfoque social.

c) Enfoque social. Con un similar diagnóstico que el anterior, para Malagón, en esta perspectiva, la universidad asume un rol crítico y no pasivo. No se adecua al medio, repartiendo bienes y servicios, sino que asume el protagonismo en los procesos sociales, económicos y políticos, con capacidad de crítica y de cuestionamiento del status quo y con capacidad de diálogo con el entorno y consigo misma.

Se consideran como carencias de la educación superior, la falta de calidad, de financiamiento, de flexibilidad curricular, de equidad, de pertinencia, y de eficiencia interna y, como alternativas de solución, la búsqueda de nuevas formas de financiamiento, relaciones más estrechas con el sector productivo, mayor eficiencia institucional a través de la evaluación y la acreditación, cambios pedagógicos en el modelo educativo (redefinición de roles entre estudiantes y profesores, relaciones más horizontales y colaborativas). Se trataría de lograr un conocimiento con alta pertinencia social, económica y cultural. *La disciplina no permite una comprensión adecuada de la realidad y sus complejas dimensiones, desplazándose el eje de lo disciplinar a lo interdisciplinar, transdisciplinar, y multidisciplinar* (nótese que esta visión de la organización del conocimiento también está presente en las llamadas, para Malagón, visiones economicistas).

Por último, son ocho las dimensiones de pertinencia que componen este enfoque, y que sucintamente cito:

- Pertinencia en relación a su evaluación.
- Pertinencia política (capacidad de generar alternativas, de construir soluciones).
- Pertinencia educativo-pedagógica (innovación en lo educativo-pedagógico).

- Formación integral del estudiante (valores, ética social, etc.).
- Pertinencia de la equidad social del desarrollo.
- Ampliación social de cobertura, democratización de las oportunidades de acceso.
- Pertinencia con el resto del sistema educativo.
- Pertinencia con el sector productivo.

d) Enfoque integral. Las diferentes visiones de pertinencia podrían alcanzarse sin modificar, sin afectar el currículo. Puede darse la pertinencia de la universidad sin afectar los proyectos de formación⁶. El enfoque integral sintetiza elementos de los enfoques previos, pero pretende ir más allá y alcanzar la “pertinencia curricular”, orientada a las acciones que tienen su expresión en la estructura y desarrollo del currículo.

Propone este enfoque una visión donde la Universidad no se adecua o adapta a la sociedad, sino que se involucra en términos políticos en la construcción de alternativas que comprendan al conjunto de la sociedad. Esta dimensión, que es la que promueve el autor, implica también que la Universidad asuma una postura crítica, no axiomática, sobre el análisis de pertinencia. En otros términos la pertinencia debe ser negociada y discutida con el Estado. Las acciones de vinculación de la Universidad con la sociedad deben constituir la base de los proyectos curriculares, con una retroalimentación permanente.

e) ¿Cuatro enfoques? En realidad, Malagón (ídem: 19) termina subsumiendo los cuatro enfoques en dos modelos o dos nuevos enfoques:

- Una pertinencia que apunta a la reproducción y legitimación de la vida social (incluido el conocimiento). A esto lo denomina pertinencia restringida.
- Una pertinencia que apunta a la producción, recreación y emancipación de la vida social. A esto lo denomina pertinencia ampliada (incluye lo económico, lo social y lo cultural) y se construye a través de la crítica permanente, planteando alternativas nuevas de pensamiento.

⁶ Aunque esto parece bastante difícil de concretarse en perspectivas de pertinencia, que pretendan abarcar lo cultural, lo social y lo económico.

IV- ALGUNOS CUESTIONAMIENTOS A LA INTERDISCIPLINA. LA COEXISTENCIA DEL MODELO INTERDISCIPLINAR Y DEL DISCIPLINAR

La producción del conocimiento bajo un modelo interdisciplinar no está exento de advertencias que alcanzan algunos riesgos de la interdisciplina, su fundamento teórico y hasta el propio alcance del concepto.

Follari (2013) señala que el concepto de interdisciplina no es novedoso y sitúa su primera versión como una respuesta tendiente a rebatir las protestas universitarias europeas de finales de los sesenta. Para finales de los años ochenta, el tema de la interdisciplina había quedado fuera de la agenda, reapareciendo a mediados de los noventa: “no estamos repitiendo capítulos de la misma historia, pero tampoco nos hallamos pisando un campo por completo original dentro de la práctica académica, tanto latinoamericana como planetaria” (idem: 116). En ese contexto este autor dirige una fuerte crítica a la propuesta de Gibbons que antes desarrollé, sobre la existencia de un modo diferente de producción del conocimiento, al que califica como prescriptivo y no descriptivo: “allí se opone un 'buen' Modo 2 de producción de ciencia a un 'mal' Modo 1; el 2 sería el que habría que asumir en los nuevos tiempos históricos, acordes con el avance tecnológico contemporáneo y al predominio neoliberal del mundo del mercado, que por entonces [refiere a los años 90 cuando aparece la primera publicación de la obra de Gibbons] se desplegaba a pleno también en América del Sur” (idem: 117). El Modo 1, que constituiría en la visión de Follari un modo obsoleto para Gibbons, sería visto por este último como propio de las universidades. En tanto el Modo 2 implicaría en esta mirada una pragmatización del conocimiento y una apelación a lo interdisciplinar, dado que el Modo 2 “se verifica a menudo en el conocimiento aplicado” (idem: 117). La conclusión a la que llega es que la propuesta de Gibbons implica una exclusión de los saberes críticos y que la “reducción del conocimiento a su relación con la práctica disminuye las posibilidades de la abstracción y de la unificación coherente del objeto teórico de las teorías que se aprehendan” (idem: 118)⁷.

Una crítica particularmente interesante de Follari, en cuanto hace al tema de esta investigación, es el cuestionamiento a la creencia que la interdisciplina traería como efecto superar la organización departamental. En primer término señala la potencial coexistencia de departamentos disciplinares con institutos, programas o proyectos de corte interdisciplinar. En segundo lugar señala que la división por temas no necesariamente conlleva a estructuras más democráticas, concluyendo: “la división interdisciplinar del trabajo académico puede ser tan jerárquica y poco democrática como la disciplinar; la cuestión democrática poco tiene ver con estas cuestiones... la

⁷Corresponde señalar que, tal como se indicara al analizar la propuesta de Gibbons, el autor habla de coexistencia de los modos de producción del conocimiento. El carácter obsoleto del Modo 1, no surge a mi juicio, de la lectura de la obra de Gibbons, sí de otros autores citados en el capítulo correspondiente.

interdisciplina no garantiza, por sí, modos más democráticos de trabajo académico. Puede combinarse con esos procedimientos democráticos, pero hay que impulsar a éstos por sí mismos” (idem: 121-122). Afirma, por otra parte, la innegable contribución de la departamentalización y la especialización al conocimiento y a su difusión, lo que aporta valor a la propia interdisciplina a la que no considera opuesta a la disciplina, en tanto la primera de ellas supone las disciplinas y no las elimina.

Reconociendo las limitaciones del enfoque disciplinar para resolver problemas complejos, advierte el autor en examen sobre la necesidad de la experiencia disciplinar para dar cuenta de esas restricciones: sin disciplinas no hay interdisciplina. No obstante las observaciones anteriores, Follari no niega la interdisciplina; ve en ella una construcción que requiere tiempo y esfuerzo, a la vez que busca, a mi juicio, cuestionar algunas posiciones simplistas que la fundamentan. Una de esas críticas se dirige precisamente al supuesto ideal de la unidad del conocimiento, de un origen de completitud que habría sido perdido.

También Weingart (2015: 146), para quien el proceso de producción del conocimiento es un proceso de especialización y diferenciación, cuestiona lo que denomina epistemología realista como fundamento del conocimiento interdisciplinar. La distinción por un lado entre un mundo exterior y por otro lado las estructuras de producción del conocimiento, que resultan inadecuadas para representar ese mundo. En otros términos el desajuste entre las estructuras del conocimiento y los problemas del mundo real. Proclama que no es posible desconocer los objetivos políticos detrás del establecimiento de las interdisciplinas, que no se puede desconocer que las condiciones de escasez de recursos y exigencias de legitimación llevan en muchos casos a la inventar “definiciones de problemas y etiquetas que resulten atractivas para el público y sus representantes” y finalmente que los defensores de este modelo de producción del conocimiento pasan por alto el rol de la estructura. La determinación de las materias en cuyo entorno se definen las disciplinas varía con el tiempo y también “la estructura general del paisaje del conocimiento”. Y aunque las estructuras varíen “siempre habrá una estructura... sin una estructura tal, que es por definición diferente del mundo no estructurado que nos rodea, no podría haber conocimiento alguno... la diferencia entre una estructura disciplinaria y otra supuestamente interdisciplinaria no consiste en una proximidad mística o un mayor ajuste a la ‘realidad’ de la segunda sino en las razones y circunstancias que llevaron a la constitución de dichas estructuras” (idem: 147)

En un sentido análogo, otros autores han señalado la baja probabilidad que bajo la interdisciplina se llegue a un dominio tan consumado de un campo como los especialistas. A ello se agrega que la comunidad interdisciplinaria podría verse “privada de las infusiones frescas del conocimiento disciplinario” (Grant y Riesman, 1978:35, apud Nissani, 2015:57). La disciplina implica rigor metodológico, conocimiento profundo y exactitud. De esta manera la interdisciplina y la disciplina son pasibles de recibir valoraciones positivas con respecto a diferentes funciones: “la innovación en el primer caso y el rigor y control en el segundo” (Peter Weingart, 2015: 138-139).

Otra complejidad de la interdisciplina radica en el dificultoso desafío de lograr la cooperación de expertos con orígenes disciplinarios distintos y muy diversas formas de pensar, lo que requiere una inversión cuantiosa de tiempo y energía intelectual.

En cuanto a la interdisciplina y las organizaciones, Peter Weingart (ídem: 141-144) realiza un relevamiento de algunas organizaciones alemanas, universitarias y no universitarias, dirigidas al cultivo del conocimiento interdisciplinar. Del análisis realizado parece surgir la falta de normas para instrumentar el carácter interdisciplinario que se encuentra implícito en los objetivos institucionales, la falta de evaluación sistemática para determinar el grado de interdisciplinariedad, la falta de criterios para definir la interdisciplina y los procedimientos por los que se llega a ella, así como la alta especialización de algunos proyectos. En este contexto afirma que la interdisciplina constituye un principio organizador: “el de estructurar la investigación a través de las fronteras ya existentes que poseen los institutos y departamentos” (ídem: 143) y termina concluyendo que la interdisciplinariedad es, en definitiva, “la innovación y la sorpresa logradas mediante la recombinación de diferentes partes del conocimiento, sin importar cuáles” (ídem: 149).



V- LA UNIVERSIDAD COMO ORGANIZACIÓN- ESTRUCTURA ACADÉMICA SEGÚN BURTON CLARK Y HENRY MINTZBERG

V.1- LA UNIVERSIDAD COMO ORGANIZACIÓN COMPLEJA

Ana García de Fanelli (2005) define a la universidad como una organización compleja, lo que se evidenciaría, entre otros factores, en la variedad de sus fines institucionales, su papel en la sociedad y en la economía y los múltiples bienes que produce; un proceso decisorio marcado por la autonomía tanto académica como institucional en el que intervienen variados actores, no solo internos a la organización y un rol de coordinación del Estado central y el mercado relativamente variable; la diferenciación institucional y la diversificación de ofertas educativas en los distintos niveles.

La primera dimensión de la complejidad de la institución universitaria radica en la amplia gama de objetivos (englobados en las funciones de enseñanza, investigación y extensión) que diferencian a las múltiples entidades nucleadas bajo el nombre común de universidad, en cuanto a su preminencia y el grado con que éstos se persiguen no solo por la propia organización, sino por sus componentes, los cuales no necesariamente coinciden entre sí. Sobre este punto me detendré más adelante al analizar la posición de Crozier y Friedberg cuestionando la existencia de objetivos comunes.

Esto a su vez se vincula a los modelos predominantes o que ejercieron más influencia en el surgimiento de una universidad determinada, extremos que desarrollé ampliamente en los modelos de universidad analizados en el capítulo primero. Existen así las llamadas universidades de investigación que siguen el modelo humboldtiano y dan preminencia a esta función por sobre las demás (si bien este último modelo se caracterizó por la práctica conjunta de las funciones de enseñanza e investigación). Asimismo el proceso de masificación de la educación superior dio lugar a otras instituciones centralmente dedicadas a la enseñanza y predominantemente a la formación de profesionales. Entre ambos modelos se sitúan también tipos intermedios en cuanto al cultivo de las funciones.

Otro de los aspectos donde se evidencia la complejidad es el proceso de toma de decisiones, lo que implica considerar no solo quiénes tienen la facultades y el poder para adoptar las decisiones sobre las políticas institucionales, sino también quiénes tienen influencia sobre esas decisiones y su implementación (ídem: 36). Para García de Fanelli, sobre la base de Millett, el término anglosajón *governance* resume "la combinación de actividades de gobierno y administración universitaria. Por tal se entiende, entonces, el ejercicio de la autoridad en la adopción de decisiones sobre asuntos fundamentales que hacen al diseño y al funcionamiento del sistema de

educación superior y de sus instituciones particulares... Este concepto de *governance* implica una noción de administración estrechamente vinculada con el ejercicio del poder y la autoridad" (ídem: 38).

Para ello corresponde asimismo considerar por un lado el grado de autonomía que detentan las universidades frente al Estado y el eventual control que este último ejerce sobre ellas y también la distribución de las potestades decisorias hacia dentro de la institución. A su vez, este último aspecto se vincula a las formas de gestión institucional y académica. Por otra parte, en los países industrializados en los últimos años, se han ido introduciendo instrumentos de gestión orientados a la mejora de la eficiencia y la efectividad, tales como la calidad total, la planificación estratégica o la gerencia por objetivos, comenzándose a debatir su extensión a otros sistemas de educación superior; así como principios propios del enfoque del Nuevo Gerenciamiento Público, como la eficiencia, la descentralización, la excelencia y el concepto de cliente. Ello incide en el gobierno de las universidades, "incorporando un nuevo cuadro de personal: los profesionales de la gestión o gerentes universitarios..." (ídem: 39).

V.2- ORGANIZACIÓN UNIVERSITARIA Y SU ESTRUCTURA ACADÉMICA SEGÚN BURTON CLARK

Para Burton Clark (1992), las características del conocimiento determinan los rasgos propios de las instituciones universitarias y en particular sus estructuras académicas. En este sentido destaca su carácter cada vez más especializado, la creciente autonomía entre las especialidades y los niveles educativos previos y la herencia ancestral de cada disciplina que la distinguen de las demás.

La organización académica se diferencia de la burocrática, en tanto la primera constituye una estructura plana con unidades débilmente acopladas y con un control difuso. Estas unidades, como seguidamente profundizaré, tienen una base disciplinar y las características de los académicos que se agrupan en cada una de las disciplinas determinan toda la organización.

Clark divide y agrupa las actividades académicas básicamente de dos maneras: por disciplinas y por establecimiento. El concepto de establecimiento refiere a la institución individual y abarca a especialistas de disciplinas diversas, así como a los no especialistas, a profesores, estudiantes y administradores. Por su parte la disciplina es claramente una forma especializada de organización, la cual agrupa por campos del conocimiento.

La profesión se guía por un principio similar y agrupa a especialistas similares. Esta naturaleza de la disciplina y también de la profesión, tiene además su origen en el hecho

de que se especializa reuniendo a una comunidad a partir de intereses gremiales que trascienden al establecimiento y al propio país y se prolongan hacia la comunidad mundial. Esta modalidad de organización, que Clark denomina “disciplinal” (1992: 57), permite calificar a la educación superior como un sistema metanacional e internacional, mucho más que la educación primaria o secundaria.

A veces se impone la institución y en esos casos, según Clark, los establecimientos pueden capacitar a los profesores sobrantes con la finalidad de trasladarlos a otro campo dentro de la organización. Sin embargo, los compromisos que se originan en la agrupación disciplinar son de mayor significación frente a estas situaciones y en definitiva la disciplina y no la institución tiende a ejercer su primacía en la vida de los académicos. En virtud de lo anterior el trabajo se controla desde el ámbito interno de las disciplinas, las cuales presionan a las instituciones en defensa de la erudición y en ocasiones de la investigación, mientras estas últimas fuerzan a las disciplinas para que se ocupen de los estudiantes y para que coordinen con otros campos del conocimiento.

La relación entre disciplinas e institución confluye en las unidades operativas básicas, los grupos de trabajo primarios del mundo académico. “El departamento, la cátedra o el instituto son simultáneamente parte de la disciplina y parte del establecimiento, fundiéndolos y derivando de esta combinación su fuerza. La combinación fortalece y otorga gran relieve a las unidades operativas”. La importancia de las “secciones operativas” se manifiesta en cualquier organización, pues de ellas depende su funcionamiento global (Clark, 1992: 61).

Así resume su argumentación:

-La unidad básica de los sistemas académicos se organiza en torno a la disciplina, la cual tiene el monopolio sobre el conocimiento especializado, proceso que se hace más fuerte cuando las disciplinas se profesionalizan y refuerzan su autonomía. Este proceso fomenta tanto motivación como competitividad. “Pocas instituciones contemporáneas han exigido tan insistente y exitosamente la lealtad absoluta y el esfuerzo continuo de sus miembros como lo han hecho las disciplinas académicas” (Burkart Holzner y John H. Marx, Knowledge Application, apud Clark, ídem: 62).

-Estas formas organizativas ejercen su predominio sobre las actividades académicas sustantivas, como la docencia y la investigación.

-Asimismo, las características de los grupos que conforman estas unidades básicas inciden en todos los aspectos significativos de la organización y determinan las particularidades de la organización universitaria frente a otros tipos de organización unitaria; en virtud de estas características no resulta accidental la adopción de la forma colegiada.



En tanto al examinar los establecimientos, como unidades constitutivas de los sistemas nacionales, Clark recurre a cuatro ejes para analizar la división del trabajo. La diferenciación se produce horizontal y verticalmente, en el interior de las instituciones y entre una y otra. De esta forma en relación a la institución distingue las unidades en disposición horizontal, a las que denomina “secciones” (facultades) y las estructuras verticales, a las cuales denomina “niveles” (grado, posgrado, etc.). Por su parte a las separaciones laterales entre una institución y otra, las denomina “sectores” y a las verticales “jerarquías”. La combinación de estas formas organizativas y niveles varía en los distintos países.

Las secciones se constituyen sobre la base de la división del trabajo por campos de conocimiento: facultades, escuelas o colegios. En tanto las unidades operativas básicas, cátedras, institutos o departamentos abarcan una determinada especialidad o se conforman por disciplinas enteras. Como característica común de los diferentes sistemas, debe señalarse que cada sección trabaja con contenidos diferentes y mantiene su independencia frente a las demás (baja articulación), mientras la diferencia se relaciona con el carácter más o menos estructurado del campo del conocimiento que cultivan. En ese sentido algunas secciones refieren a campos del conocimiento claramente desarrollados y estructurados, como es el caso de las ciencias naturales, la ingeniería, y la medicina, y otras según Clark, como las facultades de humanidades y ciencias sociales, trabajan con saberes poco integrados y ambiguos. Esta variación, que va más allá del establecimiento y los sistemas, da cuenta de las divisiones internas en las universidades y tiene directa relación con las dificultades “percibidas por los estudiantes para seguir una secuencia rígida de materias a fin de dominar un cuerpo complejo de conocimientos” (Clark, ídem: 69). Es así que por un lado tenemos grupos de disciplinas altamente estructuradas, como las matemáticas, que son de difícil acceso y permanencia. “Los matemáticos organizan sus materias en secuencias específicas y establecen distinciones claras entre estudiantes principiantes, intermedios y avanzados. Colocan barreras a lo largo de todo el trayecto curricular, erigiendo ‘prerrequisitos’ como guardias en la entrada de las aulas. Estas barreras constituyen un embudo: la enorme mayoría de los estudiantes no accede a los niveles superiores, por mucho que lo deseen” (Clark, ídem: 69). Según Clark esta situación también se registra en las ciencias físicas y biológicas y la ingeniería.

En contraposición, otras disciplinas y escuelas profesionales se caracterizan por “una falta de acuerdo acerca de los contenidos básicos y los métodos de enseñanza adecuados” (Clark, 1992: 70). Como ejemplos de estas últimas se mencionan a las humanidades, las ciencias sociales, la educación, el trabajo social y la administración, donde el ingreso y el avance en la formación se tornan más accesibles para la obtención de un título universitario.

Para el autor en examen, estas diferencias entre disciplinas inciden sobre los aspectos organizacionales. Los departamentos que trabajan con cuerpos del conocimiento desarrollados tienen más facilidad en alcanzar acuerdos sobre el currículo que los



departamentos con saberes menos estructurados; ello también incide en la selección y retención de los docentes. Por otra parte, el entrecruzamiento de disciplinas, cuando se da, tiene efectos integradores, dando lugar a la conformación de áreas del conocimiento.

Como señalé, las unidades operativas básicas se organizan en cátedras y departamentos. Para Clark la cátedra⁸ agrupa las responsabilidades de la unidad académica en una sola persona, el catedrático, a quien se asigna la tarea de supervisar las actividades académicas con el apoyo de personal subordinado. Incluso cuando la investigación se realiza a través de un instituto, el catedrático aparece como director o comparte la autoridad con otros catedráticos. “La cátedra es una forma persistente de dominación personalista, en contraste con la organización colegiada y el control burocrático... Así la cátedra tiende a concentrar la autoridad y a crear monopolios locales. También suele ser la fuente más importante del control académico sobre las altas esferas burocráticas imprimiéndole vigor a las relaciones políticas de tipo “senatorial”, caracterizadas por una cordial colegiación en el nivel de los altos jerarcas académicos” (ídem, 1992: 82). Por su parte, en el departamento, según el autor en examen, se distribuyen las responsabilidades y el poder entre varios profesores de rango superior semejante y se admite una mayor participación de los profesores asociados y asistentes. Clark señala finalmente que el crecimiento de las universidades y de los sistemas académicos ha evidenciado que la cátedra es menos adecuada que el departamento para albergar las disciplinas en expansión, lo que ha contribuido a su sustitución por departamentos o unidades análogas que tienen, capacidad de mantener e integrar las disciplinas modernas.

En cuanto a los niveles, éstos constituyen una diferenciación vertical del trabajo académico y se basan en el “principio de secuencia, es decir la idea de que las actividades serán organizadas de acuerdo con una escala definida de dificultad” (*Green, Predicting the Behavior of the Educational System*, apud Clark, 1992: 83). Según este principio en las disciplinas hay actividades introductorias, intermedias y avanzadas, ello se refleja en planes de estudio con niveles básicos y avanzados, lo que también origina el problema de la articulación en la organización de los diversos niveles de enseñanza. Y además se plantea como interrogante dónde debe ubicarse la investigación en relación con los ciclos sucesivos de enseñanza.

En lo que refiere a los sectores, la diferenciación horizontal entre instituciones se evidencia a través de cuatro formas generales: un sector institucional único en el seno de un sistema público también único; varios sectores pertenecientes a un sistema público; varios sectores alojados en más de un subsistema público formal; y varios sectores sustentados tanto en recursos privados como públicos.

⁸ La cátedra ha sido la forma tradicional de control operativo en la mayoría de las universidades europeas y latinoamericanas. Luego reivindicada y modernizada por la universidad de investigación en Alemania, que fue el modelo de institución académica más importante en el mundo durante el siglo XIX y el inicio del XX.

V.3- LA BUROCRACIA PROFESIONAL- HENRY MINTZBERG

Weber construyó un tipo ideal de burocracia, cuyas características son las siguientes (Giddens, 2000: 447):

- Una clara jerarquía de autoridad: la burocracia se asemeja a una pirámide, con la máxima autoridad en la cúspide. Cada órgano superior supervisa y controla al inferior.
- Las reglas escritas dirigen la conducta de los funcionarios en todos los niveles de la organización.
- Los funcionarios son asalariados a tiempo completo. Se espera que el individuo haga carrera en la organización.
- Existe una separación entre las tareas del funcionario en la organización respecto de las de su vida privada.
- Ningún miembro de la organización posee los recursos materiales con los que opera.

Los procesos de descentralización de las organizaciones, entre otros factores, han cuestionado la eficacia de la burocracia weberiana, con su alta centralización. Para Mintzberg (2005 [1984]), que identifica diferentes tipos de burocracia, entre los que se encuentra la burocracia profesional, el mecanismo que permite coordinar la normalización, es decir un comportamiento predeterminado o predecible con una estructura descentralizada, propia de instituciones como las universitarias es: la normalización de las habilidades. Surge así la configuración estructural denominada burocracia profesional. Estas instituciones “cuentan con las habilidades y los conocimientos de sus profesionales operativos para funcionar; todas producen productos y servicios normativos” (ídem: 393).

El profesional trabaja con relativa independencia de sus colegas, el maestro o el profesor cuenta “con una amplia libertad de acción dentro de los límites de la clase” (Bidwell, 1965: 975-976, apud Mintzberg, ídem: 394). La coordinación “necesaria entre los profesionales operativos corre a cargo de la normalización de sus habilidades y conocimientos, es decir, según lo que han aprendido a esperar sus colegas” (ídem: 394).

Según este autor, el proceso de normalización se inicia siendo estudiante y dura varios años, con diferentes etapas que van desde la programación de los conocimientos y habilidades de la profesión, a la preparación práctica, donde se aplican los conocimientos formales. En esta preparación la aplicación de los conocimientos formales y la perfección de las habilidades, se hace bajo la supervisión de otros miembros de la profesión.

Mientras la burocracia maquinal se basa en relaciones de jerarquía, la profesional se basa en el poder del experto. La relación entre el profesor y sus alumnos se apoya en un “alto grado de autonomía profesional, en la libertad de no tener que responder ante órdenes directivas y de poder consultar continuamente a los colegas” (ídem: 397).

Como parte de la normalización de habilidades encontramos el proceso de encasillamiento. Según el autor en examen, “para entender cómo funciona la burocracia profesional en el núcleo de operaciones, resulta útil concebirla como un repertorio de programas normativos -en realidad, el conjunto de habilidades que están dispuestos a utilizar los profesionales- que se aplican a situaciones predeterminadas, denominadas contingencias, que también están normalizadas”. Se trata de un proceso de encasillamiento (idem: 397).

La burocracia profesional puede calificarse como una estructura democrática. Los profesionales controlan su propio trabajo y aspiran a un control colectivo de las decisiones administrativas que tiene efectos sobre ellos. El caso con que Mintzberg ejemplifica esta posición son las decisiones concernientes a la contratación de colegas, a su promoción o la distribución de recursos. A este fin cumple con obligaciones de tipo administrativo. Asimismo los administradores de dedicación exclusiva que pretendan tener poder sobre estas estructuras deben ser miembros titulados de la profesión y ser elegidos o contar con el apoyo de los operarios profesionales. Para el autor en examen, en la burocracia profesional conviven a veces una jerarquía democrática, ascendente, para los profesionales y una burocracia maquinal para el personal de apoyo.

V.4- LA ADHOCRACIA

Señala Anthony Giddens (2000:471) que uno de los principales debates en el ámbito de la sociología es la discusión acerca de si asistimos a un declive gradual de la burocracia weberiana o si ésta sigue siendo la organización típica. En ese sentido Mintzberg (2005 [1984]) señala que no existe un único modelo de burocratización, sino que hay varias estructuras organizativas que responden a diferentes necesidades. Precisamente una nueva modalidad que identifica este autor, diferente de la burocracia tradicional, es la adhocracia. En esta forma organizativa, a diferencia de otros tipos de burocracia, como la profesional que vimos en el capítulo precedente, no existen labores normalizadas según procedimientos fijos. Sus funciones y su composición cambian de manera constante.

En ella el diagnóstico es completamente abierto y se basa en el trabajo en equipo de pequeños grupos de profesionales procedentes de distintos ámbitos que buscan una solución creativa para un problema determinado. No existen contingencias ni programas normativos. Se trata de un modo de organización que no tiene por finalidad la eliminación de la heterogeneidad y la incertidumbre. Es una forma flexible preparada para la innovación, pero no es la más apropiada para llevar a cabo funciones especializadas de forma regular. Para Mintzberg esta forma no puede sustituir a la “estable eficiencia” de las formas burocráticas profesionales, sino que constituye una

alternativa dinámica en una época que precisa de nuevos enfoques (Giddens: ídem: 472). Una de las formas organizativas que más se adecua a la organización adhocrática es la estructura matricial, la cual veré al analizar los departamentos, como unidades básicas organizativas de las universidades. Otra forma en que puede verse esta modalidad es el trabajo en redes.

V.5- LOS DEPARTAMENTOS: UNIDADES BÁSICAS DE LA ORGANIZACIÓN ACADÉMICA UNIVERSITARIA

Principales antecedentes

En virtud de que la organización académica de los Centros Universitarios Regionales y su vinculación con la estructura tradicional de la Universidad es el objeto de la presente investigación me detendré en el análisis de las diversas formas que puede adoptar la estructura departamental.

El departamento académico se desarrolla particularmente en Estados Unidos, con influencia tanto del sistema anglosajón de enseñanza superior como del modelo de universidad alemana del siglo XIX. En relación al sistema alemán, aunque las unidades básicas de la organización universitaria eran y continúan siendo los institutos, sus rasgos organizativos han evolucionado compartiendo formas organizativas y problemas análogos a los departamentos. El modelo humboldtiano, al que referí en capítulos previos, partía de la aspiración de que una población ilustrada contribuiría la organización racional de la sociedad. Los profesores gozaban de una amplia libertad para enseñar y los estudiantes para aprender. Sin embargo, el ideal humboldtiano de apertura a la verdad y a la cultura fue reemplazado en el siglo XIX por "una extrema especialización y un humanismo estrecho" y por la orientación hacia la investigación militar e industrial. Se verificó asimismo un compromiso de los profesores de mayor rango con el régimen de Bismarck, lo que implicó el desarrollo de una estructura jerárquica en la universidad bajo la autoridad del profesor catedrático (Durand, 1997). En la Alemania nazi la universidad degeneró en una institución de propaganda de la ideología oficial.

El originario ideal humboldtiano de unión entre investigación y enseñanza inspiró el modelo norteamericano, que recogió asimismo del modelo inglés la preocupación por la formación del estudiante. En cuanto a la estructura departamental, ésta evolucionó de manera muy distinta a la universidad alemana, donde los catedráticos se erigieron en jefes de los institutos.



La organización departamental de los Estados Unidos se fue estableciendo de un modo gradual. Como señala Clark (1995: 124) "la revolución académica ocurrida en el último cuarto del siglo XIX... tuvo dos resultados perdurables en la estructura de las universidades norteamericanas: estableció sus escuelas de posgrado... y sus programas como un segundo estrato, en combinación con el *college* tradicional; e impulsó el departamento como la unidad operativa básica para organizar verticalmente las materias científicas, entrelazando el primer y segundo nivel. Si se observa la persistencia de estos elementos, se verá que a lo largo de un siglo de desarrollo, muy poco ha cambiado en la naturaleza híbrida de la universidad norteamericana".

La estructura adoptada fue progresivamente la colegiada, en la cual el director tenía un rol importante pero con una sustancial participación de sus integrantes, la que inclusive es mayor en las universidades orientadas a la investigación. Se trata asimismo de una agrupación en unidades operativas especializadas de acuerdo a las disciplinas.

Paralelamente a la organización departamental han surgido nuevas estructuras integradas por académicos de variadas disciplinas, como escuelas interdisciplinarias, departamentos basados en problemas específicos, institutos y centros.

Diseño de la estructura organizacional

El diseño de una organización, traducido en una estructura formal, debe tener una necesaria coherencia con los fines institucionales, con la concepción sobre la forma en que se divide el trabajo y con la coordinación de las distintas unidades.

Diferentes autores han establecido que la estructura organizativa debe ofrecer, como mínimo, los medios para manejar los vínculos de la organización y el entorno; para coordinar las unidades organizativas y para apoyar y dirigir el trabajo de los miembros (Durand.1997: 56-57). El trabajo se divide en diferentes puestos, funciones o unidades y luego debe establecerse la coordinación ya sea vertical u horizontal. En las universidades, como ya vimos, se registran dos tipos de estructuras organizativas: la académica y la administrativa. Como señalé anteriormente se registra asimismo una fuerte especialización de los profesores, con la consiguiente fragmentación del conocimiento. La estructura académica es más plana, con poco desarrollo de la jerarquía y con escasos niveles intermedios.

Cuando la agrupación de los puestos de trabajo se realiza a través de unidades, esas agrupaciones estimulan la coordinación dentro de ellas, pero crean problemas de coordinación entre las diferentes unidades, lo que puede llevar al aislamiento. Los agrupamientos pueden a su vez realizarse de variadas maneras: según los conocimientos

y habilidades, de acuerdo al proceso de trabajo y la función; según los productos o servicios que se ofrecen. Cuando el grupo de interdependencias se relaciona con la especialización, se estimula la agrupación funcional. En estas situaciones se resiente "el flujo natural del trabajo, se busca aumentar las interacciones entre un grupo de especialistas parecidos, lo que produce mejoras y aprendizajes, un clima más cómodo al trabajar 'entre sus iguales' y ser evaluado su desempeño por expertos de la misma especialidad". En cambio, la llamada "agrupación por mercados", se centra en la creación de "flujos de trabajo lo más completos posibles" (ídem: 61-62).

Como ya vimos, en las universidades la tendencia mayoritaria es la agrupación en el nivel operativo por especialidades científicas, por disciplinas, sin perjuicio de las nuevas formas organizativas que buscan resolver problemas de coordinación y de fragmentación del conocimiento, propia de la forma en que se concibe, en términos generales, el modelo departamental.

La estructura de estas organizaciones es, tal como señalaba Clark, levemente integrada o acoplada, producto, según este autor, de la materia prima de su producción, esto es el conocimiento. El sistema académico se especializa cada vez más, el conocimiento se hace más intensivo, con una tendencia a la autonomía. Aunque la existencia de valores compartidos puede operar como una forma que compense la leve integración, la necesidad de coordinación se manifiesta a través de la realización de numerosas reuniones, creación de comisiones o grupos de trabajo, más o menos estables.

Mintzberg, en un planteo dirigido a una solución más permanente, refiere a los "directivos integradores". Estos directivos tienen la autoridad formal por sobre las unidades cuyo trabajo se pretende coordinar. Asimismo se les transfiere parte del poder decisorio que tienen las unidades básicas correspondientes. Aunque ese poder no alcanza para dirigir al personal de cada una de las unidades, que siguen dependiendo del director respectivo, sí permite negociar con esos directores algunas decisiones (Mintzberg, 1988 [1984]: 200). El criterio para elegir al directivo integrador es, en general, diferente al utilizado para definir las unidades operativas a integrar. Mientras en las últimas la agrupación es funcional, en los primeros prima la orientación que denominan hacia el "mercado", en base a productos, proyectos o programas (ej. carreras). De todos modos su influencia es limitada.

Otra forma de enlace es la denominada estructura matricial, en la que la organización no se ve obligada a escoger una base de organización ("funcional" o de "mercado") sino que combina ambas (Mintzberg, ídem: 205). Se establece entonces una doble cadena de mando, con directivos que tienen el mismo poder formal y deben negociar para adoptar las resoluciones. Estos directivos, a diferencia de los integradores, tienen un poder formal sobre los grupos de trabajo a coordinar. En alguna forma esta doble cadena de mando va en un sentido contrario a los principios de la burocracia weberiana. En definitiva todos los mecanismos de enlace recurren igualmente a mecanismos informales y al contacto directo para lograr la coordinación.

Por su parte, Durand (ídem: 191-193) propone una alternativa a la estructura matricial para evitar el costo de la duplicación de directivos y la pérdida de unidad de mando. Los "directivos funcionales" (en el caso de la organización departamental universitaria, los directores de departamento) y "los directivos de mercado" (directores de carrera o programas de formación) constituyen la doble jerarquía de la estructura matricial. Durand propone, en cambio, el empleo de directivos integradores, cuya principal diferencia con la estructura matricial es que operan como mecanismo de enlace, pero sin el poder formal para dirigir el trabajo de los integrantes de las unidades especializadas. Esto lo hacen a través de las direcciones de los departamentos, influyendo en la planificación de objetivos, diseño conjunto de la carga de trabajo, contratación e incorporación y evaluación de las actividades del programa. Los directivos integradores no se ubican, en la propuesta de Durand, por encima de los directivos funcionales.

¿Disciplina o interdisciplina? Algunas características de la organización departamental

Retomando la definición de Clark previamente citada, el departamento se estructura en torno a una disciplina científica dentro de una institución de educación superior. Sin embargo existen departamentos que abarcan más de una disciplina, por lo que parecería preferible optar por una definición más amplia, según la cual éstos constituirían "la unidad básica administrativa de una universidad" independientemente de su organización disciplinar o interdisciplinar (Durand, 1997: 112). Un aspecto central es el monopolio del departamento en las tareas de investigación, de servicio y de enseñanza en un campo particular del conocimiento, aspecto este último que se pone en tela de juicio a partir de la irrupción de las estructuras que regulan los estudios de grado.

Peterson (apud Durand, 1997:112) señala, con énfasis en la composición disciplinar, que "como unidad de base en la mayor parte de las universidades, el departamento es el lugar en el cual los miembros del cuerpo docente persiguen los intereses disciplinares y profesionales y al mismo tiempo realizan las mayor parte de la enseñanza fundamental, de la investigación y de la actividad de servicio, funciones que, en diversos grado, son estimuladas y recompensadas por la universidad".

En España, la Ley de Reforma Universitaria 11/1983 de 25 de agosto de 1983, estableció que los departamentos se constituirían por "áreas de conocimiento científico, técnico o artístico" agrupando a todos los docentes e investigadores cuyas especialidades se correspondieran con tales áreas. Por otra parte debe mencionarse que por Decreto del año 1973 (anterior a la Ley de Reforma) se había establecido que las disciplinas de idéntica metodología o denominación correspondientes a varias

facultades de la misma universidad deberían figurar en un solo departamento (Durand, ídem: 140). Bajo el régimen de la Ley de Reforma Universitaria los departamentos se constituirían en España por áreas de conocimiento científico, técnico o artístico. Para crear un departamento en un área de conocimiento que no se encontraba aprobada (ej. interdisciplinar) se debía solicitar el informe favorable del Consejo de Universidades sobre la coherencia científica de los objetivos docentes y de investigación de la nueva unidad propuesta.

La Ley Orgánica 6/2001 modificó el rol de los departamentos tal como estaban concebidos en la Ley de Reforma Universitaria. Mientras en esta última los departamentos dejaban de pertenecer a las facultades, pasando a ser unidades estructurales en las que se organizaban de manera directa las universidades, en la ley de 2001, esta estructura cede su lugar de privilegio frente a los centros, y sus funciones (que pueden ser ampliadas por las universidades) pasan a ser las de dar apoyo a las actividades e iniciativas del profesorado. Asimismo la modificación normativa permite la constitución de departamentos por una o más áreas del conocimiento, las cuales, son definidas por el artículo 71 como “aquellos campos del saber caracterizados por la homogeneidad de su objeto de conocimiento, una común tradición histórica y la existencia de comunidades de profesores e investigadores nacionales e internacionales”.

En términos generales, y más allá de la regulación de los diferentes países, prima la composición directamente disciplinar o por afinidad disciplinar, reservando a nuevas formas organizativas la agrupación interdisciplinaria. En cuanto a sus funciones, éstos se encargan por lo general de establecer los cursos y asignaturas a dictar, proveer fondos para su trabajo de investigación y sus estudiantes de doctorado, la instrucción y el asesoramiento de los alumnos de grado y posgrado, promoción de la disciplina dentro de la universidad, consultorías a empresas y a otros organismos públicos, relacionamiento con otras disciplinas. Su estructura se ve pautada asimismo por las dimensiones de la institución, el balance entre la enseñanza de grado y posgrado. A ello agrego que resulta relevante en las funciones y la estructura, su dependencia de órganos centrales o de facultades o servicios análogos.

Por otro lado, los grandes departamentos de las universidades, con estructura variada, tienen también desventajas, según señala Durand en relación a los Estados Unidos (ídem: 115), en tanto habitualmente se ocupan de la instrucción del primer nivel de la enseñanza superior con cursos especiales e introductorios a cuyo cargo se ponen a los profesores más jóvenes, generalmente, alumnos de posgrado, empobreciendo el nivel de enseñanza. Los departamentos obtienen sus recursos por el número de alumnos de grado de sus cursos pero destinan la mayor parte de ellos hacia la investigación y el posgrado.

Cuando el departamento tiene entre su oferta cursos de doctorado, crece abarcando diferentes subdivisiones de la disciplina, lo que, con el tiempo, determina la formación de grupos y la división en secciones o hasta la formación de nuevos departamentos. Otro fenómeno importante es la duplicación de los departamentos al crearse nuevas



facultades que no quieren utilizar a departamentos de otra facultad. También puede ocurrir que una disciplina básica quede cautiva en una facultad y no aporte a las necesidades de la universidad en su conjunto (Durand, ídem: 115). Esta subdivisión en compartimentos tiende a generar el aislamiento, hace difícil el desarrollo de nuevos campos y promueve el surgimiento de institutos o centros de investigación que abordan los programas que no se pueden implantar en el departamento. Sin embargo, el reconocimiento dentro de la disciplina y fuera de la institución está muy vinculado a la pertenencia a un departamento. Estas estructuras adoptan en definitiva un modo de funcionamiento que les permite alcanzar sus objetivos, lo que también determina una alta diversidad en relación a los temas de docencia, diseño curricular y dirección, aun entre departamentos de una misma universidad.

Problemas de la organización departamental y sus diferentes soluciones

Además de las consideraciones generales ya señaladas, otro problema que se plantea en relación a los departamentos es el temor que genera en las autoridades universitarias la autonomía que, en general, tiene esta forma organizativa, la cual podría conducir a ineficiencias e inequidades. Tradicionalmente la autonomía ha sido vista como algo positivo, en tanto la libertad para enseñar e investigar es central para lograr un conocimiento crítico, es también una virtud que permite la pluralidad de ideas. Sin embargo se ha planteado hasta qué punto pueden establecerse regulaciones que limiten las potestades decisorias de los departamentos.

Tal como viéramos en las posiciones de Clark y de Mintzberg, la autonomía de los académicos se fundamenta en el saber profesional. La tarea profesional que desempeñan requiere una preparación prolongada y especializada. La agrupación en unidades especializadas permite asimismo el perfeccionamiento de las habilidades y conocimientos. Pero también esa característica puede generar problemas, como la falta de coordinación, de responsabilidad y de innovación.

En relación a la coordinación, los académicos tienden a trabajar aisladamente, la excesiva especialización dificulta una visión amplia de los objetivos institucionales, muchas veces lleva a sobrevalorar la investigación por sobre la enseñanza, a buscar la satisfacción de intereses de la propia unidad y dificultar la interrelación con otros departamentos y el trabajo en equipo.

Otra posible disfunción es la falta de responsabilidad. La libertad que confiere la autonomía profesional puede llevar a un desentendimiento por las necesidades de la institución. Mintzberg (ídem: 420) ha señalado que para muchos la organización es casual, constituye tan solo "un lugar cómodo para poner en práctica sus habilidades. Son

leales a su profesión y no al lugar donde la ejercen". En tanto la organización, para su viabilidad, requiere cooperación y lealtad.

La inflexibilidad para la innovación se vincula a los problemas ya señalados. Los cambios y las mejoras se relacionan estrechamente con la cooperación, con el trabajo en equipo, superando en muchos casos las fronteras de la especialidad y del departamento. Las unidades especializadas han demostrado en diversas ocasiones ser lentas e inflexibles para aceptar una nueva situación, lo que perjudica a la institución e impide un uso racional de los recursos (Durand, ídem: 185).

Frente a estas posibles disfunciones una reacción es optar por un control de tipo jerárquico, creando un nuevo nivel de supervisión. Esta modalidad no tiene un uso frecuente en las instituciones universitarias, ya que el control requiere que sea realizado por quien tenga los conocimientos y habilidades necesarios y si se nombra a otro tipo de supervisores es posible generar un conflicto. La otra posibilidad es normalizar las tareas, pero esto también es muy difícil de instrumentar, no es posible dar reglas detalladas sobre la enseñanza o la investigación. A la conclusión que llega Durand, apoyado en Lockwood (ídem: 185) es que "para introducir cambios en una organización profesional como la universidad hay que respetar en primer lugar la naturaleza del trabajo operativo, es decir asegurar la autonomía de los profesores. Luego comenzar por procesos de cambio en la preparación y selección de las personas, en la cultura organizativa, y a través de la educación por parte de los directivos, fomentar los cambios de actitud".



Maestría en Enseñanza Universitaria

Comisión Sectorial de Enseñanza
Área Social y Artística
Consejo de Formación en Educación



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



comisión sectorial
de enseñanza



Facultad
de Humanidades
y Ciencias de la Educación



Consejo de
Formación en
Educación

VI- EL PODER EN LAS ORGANIZACIONES

Michael Crozier y Erhard Friedberg (1990) analizan las restricciones a la acción colectiva, entendida esta última como acción organizada de los hombres, la cual no constituye un fenómeno natural, sino un constructo social. Toda estructura de acción colectiva configura un sistema de poder. "En tanto constructo humano acondiciona, regulariza, aplaca y crea poder... Cualquier análisis serio de la acción colectiva debe, pues, considerar el poder como centro de sus reflexiones" (ídem: 22).

Para estos autores no existen sistemas sociales completamente regulados o controlados. Los actores, dentro de las restricciones que les impone la organización, gozan de un margen de libertad que utilizan estratégicamente en sus relaciones con otros. Este poder no puede asimilarse al de una autoridad establecida, puesto que aquél no es simple reflejo de la estructura de autoridad, sino que es el "resultado, siempre contingente, de la movilización por los actores, de las fuentes de incertidumbre pertinentes en ese juego, por sus relaciones y transacciones con otros participantes de ese juego. Es, pues, una relación que, en tanto mediación específica y autónoma de los objetivos divergentes de los actores, está siempre ligada a una estructura de juego" (ídem; 26). En ese contexto, el cambio solo puede resultar comprendido como "un proceso de creación colectiva" en el cual los integrantes de una colectividad "inventan y determinan nuevas formas de jugar el juego social de la cooperación y del conflicto" (ídem: 29).

La organización constituye un conjunto de mecanismos que limitan de manera considerable la libertad de los actores y por ende las posibilidades de negociación. En consecuencia, en este planteo, la libertad y la racionalidad del actor son siempre limitadas y contingentes.

Vinculado a esas premisas se encuentra el concepto de estrategia, para cuya comprensión Crozier y Friedberg parten de las siguientes observaciones empíricas:

- Rara vez el actor tiene objetivos claros y proyectos coherentes (éstos son por el contrario, múltiples, ambiguos, más o menos explícitos y más o menos contradictorios).
- Su comportamiento es, sin embargo, activo. Se encuentra restringido y no directamente determinado. Incluso la pasividad constituye una elección.
- El comportamiento siempre tiene un sentido, aunque no tenga objetivos claros, ello no implica que sea irracional. Sí puede ser racional respecto oportunidades, al contexto y al comportamiento de otros actores.
- Este comportamiento presenta dos facetas. Es por un lado ofensivo, en tanto aprovecha oportunidades para mejorar la situación y es también defensivo, ya que busca ampliar y mantener su margen de libertad y su capacidad de actuar.

-El concepto de estrategia puede aplicarse tanto a los comportamientos aparentemente más racionales o los que se visualizan como "erráticos". El análisis permitiría descubrir regularidades que no tendrían sentido si no se vinculan con una estrategia, la cual es definida como "el fundamento inferido ex post de las regularidades de un comportamiento observadas empíricamente" y, en tanto tal, no es sinónimo de voluntad ni de comportamiento consciente (ídem: 48).

El concepto de poder empleado es sumamente amplio, lo que permite su aplicación a todas sus manifestaciones, cualesquiera sean sus fuentes, su legitimación, sus objetivos o sus métodos. Con este alcance el poder es concebido no como un atributo, sino como una relación, que solo puede tener lugar a partir del intercambio de los actores que intervienen en ella y, en ese sentido, está estrechamente ligado a la negociación.

En cuanto a la naturaleza de la relación, ésta tiene los siguientes rasgos:

-Es instrumental, en el sentido de que el poder, como relación que implica negociación, debe entenderse con perspectiva de alcanzar un fin que motiva el ajuste de recursos de los actores. Ello no implica negar la existencia de fenómenos afectivos, ni que todas las consecuencias sean conscientes o intencionales.

-Es una relación no transitiva. Los autores en examen sostienen que "cada acción es un envite específico alrededor del cual se injerta una relación de poder en particular" (ídem: 57).

-Es una relación recíproca pero desequilibrada. Es recíproca en el sentido que implica intercambios, en consecuencia si una de las partes no tiene nada que ofrecer para intercambiar no puede entrar en una relación de poder en sentido estricto. Es desequilibrada, en tanto el intercambio debe desequilibrarse a favor de una de las dos partes.

El poder es concebido entonces como una relación de intercambio, que implica reciprocidad, pero que favorece más a una de las partes involucradas. Reside en el margen de libertad que cada parte disponga para negarse a lo que el otro pida. Asimismo el poder de un individuo o de un grupo se relaciona con la amplitud de la zona de incertidumbre que puede controlar.

Por otra parte existe una relación indisoluble entre poder y organización. Los objetivos propios de los actores se alcanzan mediante el ejercicio de relaciones de poder, pero a su vez, para ejercer poder entre sí es necesario que se persigan objetivos colectivos cuyas restricciones condicionan las negociaciones, en tanto las estructuras y las reglas de la organización determinan los lugares donde se pueden desarrollar las relaciones de poder y crean o delimitan "zonas organizativas de incertidumbre" (ídem: 66). Ese organigrama y esas normas restringen la libertad de acción de individuos y grupos y condicionan sus estrategias.

Crozier y Friedberg, identifican cuatro grandes fuentes de poder que corresponden a distintos tipos de fuente de incertidumbre: las provenientes del control de una competencia particular y de la especialización funcional (pericia); las vinculadas a la organización y sus entornos; las del control de la comunicación y la información y las que provienen de "reglas organizativas generales" (ídem: 69). Corresponde también precisar que la existencia de una fuente de incertidumbre debe vincularse a las estrategias de los actores para su utilización, de modo de transformarse en una fuente de poder.

Sobre la primera fuente de poder, ya me he detenido especialmente al considerar la posición de Burton Clark, sobre el poder del experto en la estructura académica de las universidades y de Mintzberg al abordar la burocracia profesional.

En cuanto a la segunda fuente de poder, ésta se vincula a las incertidumbres que tienen lugar en torno a las relaciones entre la organización y el medio. Crozier y Friedberg denominan "ambientes pertinentes" a los sectores de la sociedad con los que se lleva esta relación y que "constituyen para ella, siempre y necesariamente, una fuente de perturbación potencial de su funcionamiento interno, y, por lo tanto, una zona de incertidumbre mayor e ineluctable" (ídem: 72). Aquellos actores institucionales que puedan controlar, aunque sea parcialmente, esa zona de incertidumbre dispondrán de un poder considerable dentro de la organización. Este actor o actores desempeñarán el papel de intermediarios de lógicas de acción diferentes y, a veces, contradictorias.

Detengámonos en la cuarta fuente por su importancia en la investigación que estoy desarrollando. Se trata de la utilización de las reglas organizativas. Aunque en principio la función de las reglas sería la de suprimir o reducir las zonas de incertidumbre. En realidad no solo no las eliminan, sino que crean otras que pueden ser utilizadas por quienes supuestamente estas normas limitan en su accionar, en tanto regulan sus conductas, sus facultades o potestades. El ejemplo invocado por los autores en examen, es el regateo o la negociación en torno a la aplicación de la norma, de la regla que también limita al superior y constituye para el subordinado la protección frente a la arbitrariedad del superior. Generalmente el superior dispone de más de una regla y estará dispuesto a tolerar cierto margen de incumplimiento que utilizará en la negociación para imponer sus propias orientaciones en los otros actores.

La visión antes planteada, implica una organización mucho más compleja y conflictiva, con actores que conservan cierto margen de libertad dentro de la misma, margen de libertad que constituye una zona de incertidumbre para otros actores y para la propia organización; el poder sobre otros actores dependerá del control de la zona de incertidumbre y los afectará en la medida que limitará sus capacidades para cumplir con sus estrategias y el intento de cada actor para limitar, a su vez, a los otros miembros de la organización y huir de las limitaciones que ellos le impongan defendiendo su margen de libertad. No se trata entonces, de un "conjunto mecánico de engranajes ajustados y movidos por una racionalidad única" que impone la visión tayloriana y tampoco la

"expresión de mecanismos impersonales e imperativos funcionales que aseguran espontáneamente la satisfacción de las necesidades de integración y adaptación de un sistema", sino que la organización es en sí misma un universo de conflicto, y su funcionamiento el resultado del enfrentamiento entre racionalidades contingentes, múltiples y divergentes" (ídem: 77).

A partir de esa concepción, los autores se cuestionan la propia existencia de objetivos comunes en una organización. Puede haber objetivos compartidos, pero no unicidad de objetivos. Ello se deriva, por un lado, del lugar que se ocupe y la función que se cumpla dentro de la organización lo que implica una visión particular de la misma y una priorización diferente de los objetivos de la organización y por otro de la existencia de competencia por la distribución de beneficios y ventajas.

Los miembros de la organización cuando buscan realizar sus estrategias personales, en general divergentes y a veces hasta contradictorias, tratan de proteger e incluso de ampliar su ámbito de libertad para lo cual deben limitar su interdependencia respecto de otros actores. En este sentido se cuestiona el modelo racional clásico, según el cual es posible integrar y jerarquizar todas las racionalidades en una sola. Si bien es cierto que la organización es humana y que, en consecuencia, no puede ir más allá de la racionalidad limitada, propia del espíritu humano, también es cierto que el actor individual es un agente libre que conserva su capacidad de cálculo y elección. Tiene la capacidad de elaborar estrategias que son racionales desde su punto de vista.

Los autores en examen señalan que detrás del juego de la socialización han descubierto en todos sus análisis, una tendencia del actor a esquivar las funciones que se le asignan y transformarlas de modo de mantener o ampliar su margen de libertad. Por otra parte, a fin de poder disponer de una fuente de poder frente a los otros, los actores están obligados a "satisfacer parcialmente las expectativas de éstos con respecto a él...tienen que aceptar, poco o mucho, que existe un determinado número de 'reglas de juego' destinadas precisamente a asegurar el mantenimiento de sus relaciones y a preservar así la posibilidad de cada actor de seguir jugando, que limitan su arbitrio y estructuran sus negociaciones con los otros" (ídem: 88).

Desde esa perspectiva, las estructuras y las reglas tienen aspectos contradictorios. Representan, por un lado, limitaciones que en algún momento se imponen a los miembros de la organización (incluyendo a los dirigentes que las crean) y por otro, son el resultado de relaciones de fuerza y regateos previos. Si el superior quiere obtener la cooperación de los subordinados debe también tolerar cierta transgresión a las reglas vigentes. Esto hace que los subordinados se sientan culpables y permite al superior ejercer "chantajes".

Estas observaciones permiten concluir a sus autores que el estudio de las organizaciones no puede hacerse en abstracto, ni a partir de racionalidades a priori, sino que pasa por la observación de las conductas y las estrategias de los miembros, por las restricciones que

limitan su margen de libertad, de modo de tratar de comprender la racionalidad de sus actitudes y estrategias, reconstruyendo las estructuras y las reglas de juego que juegan. Y el juego es precisamente un “mecanismo concreto gracias al cual los hombres estructuran sus relaciones de poder y las regulan al tiempo que les conceden (dejándose) su libertad”. La estructura es entonces, un “conjunto de juegos, la estrategia o las estrategias de cada uno de los participantes no es más que el o los partidos que adopten en el juego, y la naturaleza del juego es la que les da su racionalidad” (ídem: 94).

Finalmente, y por su utilidad en el análisis del tema objeto de esta investigación, debe señalarse que Crozier y Friedberg, señalan el carácter mediatizado de las influencias exteriores: “las exigencias del medio influyen en la estructura de las organizaciones sólo en la medida y hasta el punto en que sean reasumidas en las estrategias de éstas tal y como los dirigentes las formulan...” (ídem: 128).

A fin de introducirnos en la recorrida por las diferentes políticas de revisión de las estructuras académicas en la Universidad de la República desde el Plan Maggiolo a nuestros días, dedicaré la sección siguiente al tratamiento de la evolución del concepto de universidad en el debate universitario, la adscripción de la Universidad de la República al Modelo Latinoamericano de universidad, así como a una breve caracterización de su régimen jurídico en los aspectos relevantes a este trabajo.

SEGUNDA SECCIÓN

LA UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA: MODELOS Y RÉGIMEN JURÍDICO



Maestría en Enseñanza Universitaria

Comisión Sectorial de Enseñanza
Área Social y Artística
Consejo de Formación en Educación



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



comisión sectorial
de enseñanza



Facultad
de Humanidades
y Ciencias de la Educación



Consejo de
Formación en
Educación

I- EL CONCEPTO DE “UNIVERSIDAD” EN EL DEBATE UNIVERSITARIO. DE LAS RESOLUCIONES DE 1990 A LA PROPUESTA DE CREACIÓN DE LA AGENCIA DE PROMOCIÓN Y ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN TERCIARIA (APACET)

En este tema corresponde hacer dos precisiones. En primer término el concepto de Universidad fue discutido en seno del Consejo Directivo Central en el año 1990 en el marco de definir una posición, desde la Universidad de la República, sobre la autorización para funcionar de las instituciones universitarias privadas en términos del decreto 308/995⁹. En el año 2009, en ocasión de discutirse la creación de la originalmente denominada Agencia de Promoción y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Terciaria (APACET), el tema del concepto de Universidad no volvió a ser discutido en el CDC, sin embargo la delegación universitaria, a partir de consultas con el rector, presentó una definición de Universidad en el seno de la comisión que elaboraba el anteproyecto de la norma de creación de la mencionada Agencia, al que haré referencia. Ello determina que el tratamiento del tema se vea sesgado por la finalidad señalada para la elaboración de un concepto marco. Sin embargo, como seguidamente se verá, la discusión fue más allá y afloraron en ella diferentes posiciones sobre requisitos que caracterizan la definición, aplicables al seno de la propia institución.

En segundo término, no haré mención a las definiciones reglamentarias o parcialmente incorporadas a textos legales, en tanto es interés de esta parte del trabajo, ver si hubo o no una evolución del concepto, acorde a la definición de nuevos modelos o roles de la institución universitaria, dentro de la propia Universidad de la República.

Dicho esto, vayamos al año 1990. En la sesión del órgano máximo de conducción universitaria de 19 de marzo de 1990, comenzó el tratamiento del tema bajo la denominación: “Consideración de los informes parciales elaborados por la Comisión Central de Educación referidos a los temas: ‘Concepto de Universidad’ y ‘Concepto de Educación Superior en la Tradicional Nacional’”.

El primero de los documentos es el que más interesa a este análisis. Éste se incorpora al distribuido N° 121/90. De su lectura pueden extraerse las siguientes consideraciones:

-El análisis toma como punto de partida la evolución de las universidades en occidente, buscando los elementos comunes, a pesar de la multiplicidad de las formas que esta institución ha adoptado.

⁹ Jurídicamente correspondería referir a la autorización para emitir títulos universitarios -con idénticos efectos jurídicos a los emitidos por la Universidad de la República- y no la autorización para funcionar, dado que en nuestro sistema jurídico rige el principio de libertad de enseñanza.

- La universidad constituye un ámbito destinado a la “reflexión a propósito del conocimiento: el pensamiento crítico... es el centro neurálgico de la actividad” (pág. 1).
- Con “la creación de la Universidad de Berlín en 1810- modelo de la moderna universidad occidental-, la generación, la transmisión, la aplicación y la crítica del conocimiento, constituyen aspectos indisolubles de la realidad universitaria” (subrayado del propio texto).
- La reflexión (función crítica) alcanza el conocimiento, la propia universidad y la sociedad de la cual la institución forma parte y tiene una vertiente epistemológica y también ética, “especialmente en lo que tiene que ver *con el uso social del conocimiento*” (página 1, destacado de mi autoría).
- La función de *formación de profesionales, científicos o técnicos*, es decir su función educativa, debe ser vista como “una consecuencia natural de aquellas funciones más generales” (pág. 1, el énfasis me pertenece).
- Aunque la esencia del concepto está en las funciones, el marco institucional “puede ser determinante en cuanto a la eficacia con que aquellas funciones se cumplen” (pág. 1). En ese sentido se destacan, el “clima de libertad intelectual, de pluralidad y abierta confrontación de las ideas, que solo es posible cuando los actores disfrutan de la más amplia autonomía y reales posibilidades de participación institucional”. Todo ello apoyado en “normas y procedimientos democráticos y participativos... *Autonomía y participación de los órdenes... en las cuestiones académicas y de gobierno, son características tradicionales, inseparables del concepto de Universidad*” (página 2, énfasis agregado).
- Otra característica es la amplitud gnoseológica. Conforme a este principio se exige la coexistencia en su seno de las más diversas áreas del saber humano, aunque se acota, “por lo menos como objetivo, cuando las circunstancias no fueran propicias para concretar esa necesaria pluralidad” (página 2, destacado agregado).

Ingresemos en el debate de la cuestión y veamos los énfasis que las distintas intervenciones ponen al conjunto de elementos expuestos como característicos del concepto de universidad. Expresaba el consejero Petit: “Mirando el retrato de Oribe me viene a la memoria el decreto del año 38, según el que queda instituida la Casa de Estudios Generales con el carácter de Universidad Mayor de la República, con el goce del fuero y jurisdicción académica que por este título le compete. Se hace alusión al fuero universitario, que tiene una centenaria tradición, y no sólo se refiere al nivel de los estudios, sino a las potestades, a los privilegios que se le adjudican a la Universidad en la historia. Ellos se traducen en el concepto de *autonomía y de democracia interna*... la Universidad *nace ya autónoma* en el concepto, aunque tal carácter le fue tardíamente reconocido” (Acta del CDC de la sesión de 19/III/1990, fs. 7, destacado de mi autoría).

“Lo que quiero destacar en particular de uno de los informes es que creo que la definición original de Universidad como la institución que *crea, transmite, aplica y critica el conocimiento*, es la clave que tenemos por ser la diferencia entre la nuestra y cualquier otra institución comoquiera que se llame” (consejero Moyna, fs. 9, énfasis agregado).



La discusión continúa en la sesión de 2/IV/1990. En esa oportunidad, el consejero Dean comenta el documento relativo al concepto de universidad: "... me parece que es de extrema claridad y que define perfectamente lo que es la esencia de lo que es una institución universitaria en cuanto a las funciones básicas que tiene que desarrollar, por un lado, y por otro la aptitud con que debe hacerlo... En ese sentido, me da la impresión que el marcar la *formación en términos de articulación de razón práctica y fundamentalmente de razón científica*, es un hallazgo, como también me parece que lo es el planteo de una *amplitud gnoseológica* o epistemológica que debe tener la institución" (fs. 5). En tanto más adelante agrega: "... plantearía como condición la *autonomía y la coparticipación*, marcando que cuando esos aspectos fallan las Universidades pierden su esencia". Y sobre la aplicabilidad del conocimiento: "... es decir, la fecundidad del conocimiento en el sentido *de ser aplicable en la práctica y poder transformar la realidad o los problemas que la realidad tiene*" (fs. 6 y 7, énfasis de mi autoría).

En tanto, el consejero Zubillaga introduce dos precisiones. La primera de ellas refiere a la necesidad de una práctica democrática "... Creo que habría que agregar la idea de *práctica democrática*... Creo que autonomía y coparticipación pueden darse en un marco de práctica democrática, o no". La segunda refiere a hacer explícita la práctica de la extensión: "... me parece que es un rasgo distintivo de nuestra Universidad, es la *labor de extensión o la práctica de extensión universitaria*... [la cual] no es siempre un ejercicio de generación de conocimiento o de aplicación de conocimiento, sino de difusión o de universalización del conocimiento, en una suerte de inserción privilegiada de esa tarea propia de la Universidad en el mundo social" (fs. 8 y 9, destacado agregado).

Estas últimas intervenciones llevan a Ares Pons a hacer explícita su posición en cuanto a que no se trataría de "conceptualizar la Universidad que nosotros consideramos ideal para nuestro medio, sino que lo que se está haciendo es únicamente un ejercicio que busca de alguna manera encontrar lo que podríamos llamar un común denominador a través de la historia... fijar caracteres mínimos sin los cuales no podríamos admitir que eso es realmente una Universidad" (fs. 10). Pone en ese sentido algunos ejemplos vinculados al concepto de laicidad y cogobierno, absolutamente válidos para la Universidad de la República, pero no esenciales al concepto de Universidad, a juicio del coautor del informe: "Por esa razón es que se habla de un apreciable grado de autonomía y de coparticipación... Desde luego que si yo tengo que definir esa Universidad ideal, voy a ser mucho más explícito y concreto, y entonces no hablo de coparticipación, sino de cogobierno; y en cuanto al concepto de autonomía, seré mucho más extremo, y no me voy a limitar a hablar de una apreciable grado de autonomía, sino que me referiré a la autonomía económica, a la autonomía financiera, a la autonomía académica, etcétera, pero no es ése el objeto de este informe" (fs. 11).

Uno de los elementos que, bajo esa óptica, entraba en debate era la "proyección social", tema particularmente importante en lo que hace a este trabajo. Ares acepta ir más lejos, pero no mucho más de lo expresado en el informe, agregando que la reflexión a

propósito del conocimiento se aplica a la propia institución y a la “sociedad de la cual forma parte y que, en todo lo posible, es compartida por los propios agentes sociales”. A lo que añade seguidamente: ¿Podemos decir que no es una Universidad aquella que no se preocupa directamente por los problemas de su entorno y de su sociedad? No; puede ser una universidad, y eso nadie lo puede discutir porque puede haber muchas universidades importantes que seguramente no se ocupan de los problemas sociales de su entorno de la forma que nosotros pensamos que debe hacerlo una Universidad” (fs. 11). Según sus propias expresiones, el agregado por él planteado permitía esbozar el concepto de extensión, al que hacía mención del consejero Zubillaga. Más adelante puntualizará: “Si esta Universidad va a definir como universidad sólo a un calco de la Universidad de la República y lo que dice su Ley Orgánica, que lo haga... Perfectamente puede hacer eso, pero entiendo que va a ser uno de los ridículos más grandes de toda la historia de la Universidad en sus ciento cincuenta años” (fs. 20).

Sin embargo, el tema hace surgir posiciones discrepantes y sus respectivas respuestas: “Creo que si definimos a la Universidad como un órgano destinado a reflexionar sobre el conocimiento, debe figurar ahí también el hecho de que concebimos a la Universidad no sólo como eso, sino que también se aplica para la transformación del entorno con un objetivo: satisfacer a escala creciente las necesidades del hombre, en cada momento histórico... Siempre hemos luchado por una universidad que incida en el medio, no sólo en las tareas de extensión, sino que también sea lo suficientemente responsable en el uso del conocimiento para transformar la sociedad en la que vivimos” (consejero Villar, orden estudiantil, fs. 13).

La definición del concepto de universidad, no constituía solo un ejercicio académico, sino “un elemento para la labor de todos los días, para incidir en la opinión pública, para esclarecer elementos que están en la base de estas confusiones que nuestra sociedad está sufriendo en estos momentos... Entonces, esa idea de Universidad que nosotros podemos estar tratando de conceptualizar reitero que se va a parecer mucho a la Universidad de la República, porque en este país la institución Universidad de la República no surgió ni por milagro ni en un momento determinado; se fue elaborando con la participación entusiasta, por momentos apasionada de generaciones y generaciones, y ese logro es lo que estamos llamados a preservar” (consejero Zubillaga, fs. 17).

“En el punto 1, al final, proponemos agregar lo siguiente: “En particular, ser capaz de contribuir al planteo y la solución de temas de interés general” (consejero Buquet, fs. 18). También plantea que la actitud crítica es inseparable de una actitud laica y científica, no en el sentido de no permitir la existencia de una universidad confesional, sino laica y científica en el tratamiento del conocimiento. El tema de la laicidad, con ese alcance, será luego recogido en el documento final.

“... Si bien es fundamental la reflexión, ésta no queda ahí, sino que se constituye en una base para poder transformarse y transformar a la sociedad en la que está actuando, por lo que el sentido de la transformación a mi entender debería ser incluido” (consejero Dean, fs. 28).

“Se trata, pues, de una definición que hace a la situación nacional y, por tanto, los elementos de conceptualización deben tener en cuenta la situación nacional, la peculiaridad de este país, de esta sociedad, de la enseñanza superior en este ámbito geográfico y cultural”. Esa aseveración llevaba a cuestionar el carácter de universidad de la institución privada que solicitaba la autorización para funcionar como universidad: “¿Y qué prioridades nacionales o sociales atiende? ¿O es que es una prioridad nacional o una prioridad social abrir una Facultad de Derecho alternativa? Si nosotros le aplicáramos a esa institución lo que se propone acá, no pasa el examen” (consejero Zubillaga, fs. 31-32).

“En cuanto a la mención a la extensión, personalmente me opongo porque de algún modo los conceptos de extensión no están definidos... quisiera saber quién de los que integramos este Consejo es capaz de definir un concepto de extensión con cierta claridad y que sea compartido consensualmente por los demás que estamos aquí” (Ares Pons, fs. 35).

“En ese sentido, estamos tratando de utilizar la expresión ‘integración al medio’ porque lo cierto es que muchas veces tenemos mucho que aprender de realidades no universitarias” (consejero Claramunt, fs. 35).

La sesión culminó con una aprobación en general del informe sobre el “Concepto de Universidad”, contenido en el distribuido N° 121/90, encomendando una nueva redacción de su resumen, atento a las expresiones vertidas en Sala. (R. N° 36 del CDC de 2/IV/1990).

El nuevo texto señala, en lo sustancial, sobre el concepto de universidad y el proceso de reflexión, al que el texto original hacía referencia, que éste se aplica a sí misma y a la sociedad de la cual forma parte, “en un permanente proceso de intercambio y enriquecimiento mutuo”, integrando “armónicamente la docencia superior a la generación y a la aplicación del conocimiento, priorizando siempre la formación del ser humano...”; esto lo hace “manteniendo una perspectiva laica y científica, una permanente actitud crítica... en un marco de autonomía y coparticipación que asegure la presencia de los órdenes en las instancias universitarias... en un contexto que abarca una amplia pluralidad de áreas del conocimiento y que tiende -como objetivo ideal- a integrarlas en una síntesis superior” (distribuido N° 182/90).

Adviértase que el texto introduce los aspectos de interacción con la sociedad y expresamente la aplicación del conocimiento, pero en el resumen todavía no se hace expresa referencia al “uso social” del conocimiento, reclamado por varios consejeros durante el debate en el CDC.

La sesión de 24 de abril de 1990, comienza con la exposición del nuevo resumen por parte de Ares Pons, uno de sus autores. Según sus palabras, el agregado vinculado a la interacción con la sociedad “en un permanente proceso de intercambio y enriquecimiento”, contemplaba la observación sobre la extensión que había sido planteada durante el debate en la sesión previa. En cuanto a los modelos de universidad y las citas que lucían en el documento, en respaldo del concepto de universidad, se

señalaba que la elección de Dardo Regules y Antonio Grompone, se debía a que eran “extremos ideológicos pero coincidentes con los aspectos fundamentales del concepto de universidad vigente... Este no es cualquier concepto de universidad, sino el que entronca con las mejores tradiciones, desde el nacimiento de la universidad de Occidente. Pero están claramente excluidos determinados modelos de ‘universidad’ a los que muchos -yo también- niegan que sean verdaderas universidades. Es el caso de la universidad napoleónica. El propio Dardo Regules se refiere a ella como un instituto burocrático, ministerial, que no merece ser denominado universidad” (fs. 17, acta correspondiente a 24/IV/1990).

Pero es la intervención del consejero Carlevaro la que hace un especial énfasis en la universidad de los estudiantes y en el uso social del conocimiento: “Creo que cuando vamos a decir lo que es Universidad debemos hacer referencia a lo que es para nosotros, miembros de la Universidad de la República. No vamos a definir el término universidad para la Enciclopedia Británica. Si vamos a decir lo que es Universidad para nosotros, debemos dar una definición con un muy fuerte contenido ideológico. Y es porque la Universidad nuestra, que es parte de la universidad latinoamericana, tiene un contenido ideológico”. Y en ese sentido reclama, como una ausencia, la falta de referencia en el documento al Manifiesto de Córdoba: “En la historia de la universidad latinoamericana, la primera cosa es el movimiento estudiantil. La idea de universidad nace del movimiento estudiantil... No me gusta esto de que una universidad es ‘ante todo y por sobre todo un ámbito destinado a la reflexión a propósito del conocimiento’... Yo pienso que la Universidad es, esencialmente, un ámbito para la educación y la formación de hombres” (fs. 20 y 21).

Reivindica asimismo los valores del libre examen, libertad de opinión y crítica, autonomía (del poder político y de la intervención de la política partidaria dentro de la institución) y gobierno democrático -con amplia participación de los órdenes-, así como la visión de la universidad como ámbito de creación de cultura. Propone entonces incorporar: “de impulso al conocimiento científico y al desarrollo del arte y la tecnología, y de estudio de la problemática social y nacional... Yo agregaría que esta institución, que es un ámbito de *creación de cultura* e impulso al conocimiento, *tiene vocación de servicio y de extensión de la cultura* y el conocimiento y las citas de Grompone justamente excluyen este componente... porque esta vocación de servicio no estaba en la concepción universitaria de Grompone” (fs. 23). Veremos luego que la referencia a la creación cultura va a ser retomada recién en el año 2009.

El tema volvió una vez más a ser tratado por la Comisión Central de Educación y retornó al CDC el 8 de mayo de 1990, donde fue finalmente aprobado por resolución N° 67, un nuevo texto a modo de resumen final. El punto 1, el cual resultó ser el más debatido, quedaba de esta forma: “Constituir ante todo y, sobre todo, un ámbito destinado al cultivo del conocimiento -en la más vasta acepción imaginable- y a la reflexión crítica a propósito del mismo y su uso social, reflexión que aplica a sí misma y a la sociedad de la que forma parte, en un permanente proceso de intercambio,

transformación y enriquecimiento mutuo”. La votación registró 15 votos favorables en 18. Los restantes puntos fueron votados por unanimidad de presentes 18 en 18.

Diecinueve años más tarde, la Universidad de la República participó, junto a otros actores públicos y representantes de las instituciones universitarias privadas, en una comisión en el ámbito del Ministerio de Educación y Cultura, encargada de elaborar un anteproyecto para la creación de lo que originalmente se denominó Agencia de Promoción y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Terciaria (APACET). A esa instancia, los representantes de la Universidad de la República llevaron la siguiente definición de universidad: “Universidad sólo es una institución que, en todos los grandes campos del saber, combina la enseñanza de nivel superior con la investigación original y la colaboración con otros actores a fin de promover la creación cultural y el uso socialmente valioso del conocimiento, para lo cual debe contar con personal altamente calificado, estructura académica e infraestructura material adecuadas y, fundamentalmente, cultivar un clima de libertad espiritual, pluralismo ideológico y participación democrática”. Debe tenerse presente que, al igual que en 1990, no se trataba de definir a la Universidad de la República, sino de elaborar un texto que sirviera como marco para el otorgamiento de la “autorización para funcionar” y de la acreditación de carreras en instituciones universitarias privadas.

Esta definición incluía los elementos más importantes que destaqué en el debate del año 1990, algunos recogidos en el resumen, otros en las actas de la sesión, como reflejo de diferentes posiciones universitarias expresadas en sala, a saber: la amplitud gnoseológica (la más vasta acepción imaginable en 1990; todas las ramas del saber en 2009); la combinación de las funciones universitarias (el resumen de 1990 hablaba de integración armónica de la docencia superior, la generación y aplicación del conocimiento; en 2009 se hablaba de combinación de la enseñanza superior con la investigación original y la colaboración con otros actores); la vinculación e interacción con la sociedad (en 1990 la referencia era a un permanente proceso de intercambio, transformación y enriquecimiento mutuo con la sociedad, así como al uso social del conocimiento; en 2009 se hablaba de la colaboración con otros actores y del uso socialmente valioso del conocimiento). En el resumen de 1990 no aparecía la referencia a la creación cultural que postulaba Carlevaro en su intervención. En la definición de 2009, esta referencia es explícita y sustituye de alguna forma, junto al uso socialmente valioso del conocimiento, el término aplicación y lo hace mucho más amplio.

El texto presentado sufrió variados recortes en el proceso de negociación, para su incorporación al anteproyecto de ley de creación de la APACET. Se suprimió la amplitud gnoseológica (recuérdese que se estableció como requisito para ser considerado universidad, el dictado de carreras en por lo menos tres áreas del conocimiento no afines). En tanto los requisitos de alta calificación del personal docente e infraestructura ya estaban en otra disposición y no se incorporaron a la definición. No se aceptó tampoco el adjetivo democrático para calificar la participación (artículo 26 del anteproyecto).



A modo de consideración final, cabe plantearse que si bien el escenario de diversificación institucional de las universidades en América Latina, operado a partir de los años noventa del siglo XX, parece interpelar la propia idea de universidad, el pensamiento universitario en esta temática registra, tal como analicé, pocas modificaciones sobre las nociones constitutivas del concepto. Sin embargo, y como adelanto de lo que trataré en los capítulos siguientes, parecería ser necesario agregar a la idea de amplitud gnoseológica, como extensión a todas las ramas del saber, la amplitud en las formas y estructuras de producción del conocimiento, como elemento también esencial en la construcción del concepto de universidad.

II- LA UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA Y LOS MODELOS DE UNIVERSIDAD

En el marco teórico realicé un recorrido por los modelos de universidad. A partir de esa base, es posible concluir que la Universidad de la República se inscribe dentro del modelo de Universidad Latinoamericana, cuyos rasgos individualizantes fueron descriptos oportunamente¹⁰. Selva Artigas (2014: 54), con base en los trabajos de Arocena y Sutz (2001) y Tünnermann (1996) también incorporados a esta investigación, concluye, luego de referir a los diferentes caracteres de dicho modelo, que “aun con sus particularidades, se puede considerar que los rasgos característicos de la Universidad Latinoamericana... comprenden en términos generales a la Universidad de la República”. En este sentido se pueden citar, entre otros, la autonomía, el cogobierno, la vinculación con la sociedad y las restricciones presupuestales. Pone no obstante en duda la presencia de otras características, tales como el elitismo (ídem: 55).

Definé oportunamente al Modelo de Universidad Latinoamericana, como el resultante del movimiento reformista de Córdoba, el cual se propagó por el continente americano. El impacto de la Reforma de Córdoba de 1918, es calificado por Landinelli (199: 104) “como un fenómeno de magnitud continental”. Sin embargo, este fenómeno se insertó con sus especificidades en las realidades nacionales: “La Universidad de la República, instalada en 1849 como un emprendimiento típicamente republicano, se ubicaba en ese marco de evolución del sistema educativo, con nítidos matices y rasgos diferenciales respecto de la vetusta Universidad de Córdoba... el laicismo y el antidogmatismo en la enseñanza superior, como opción al dominio clerical heredado de la colonia, era un reclamo que carecía de sentido en el país. Esos atributos seculares propios de la

¹⁰ La descripción de las características centrales de este modelo se realiza en la página 30 de esta investigación.

modernidad enraizaban en la trayectoria histórica de la institución, envuelta tempranamente en una atmósfera de liberalismo político radical e influjos masónicos, muy distantes de la autoridad eclesiástica”.

Según señala el autor, otro rasgo diferencial era la autonomía, la cual era considerada ya, de manera temprana, como rasgo que hacía a la esencia de la vida universitaria y consagrada con rango constitucional en la reforma constitucional de 1917. En tanto la participación estudiantil había sido parcialmente recogida en la Ley Orgánica de la Universidad del año 1908. Sin embargo, y aun con esas características diferenciales, la temática reformista no puede considerarse ajena al Uruguay: “Al predicamento de la Reforma de Córdoba se le puede atribuir el valor primordial para explicar las características insurgentes del movimiento estudiantil uruguayo y la gravitación que ejerció en la evolución de la organización universitaria, atendiendo a la maduración de su responsabilidad institucional y a la evolución de su compromiso social y político” (ídem: 106-107).

Por su parte, según señala Ares Pons (1998: 137) la Reforma de Córdoba no entró a discutir algunos problemas estructurales: “La organización en facultades exclusivamente profesionales, tal vez pudo ser en el primer cuarto de siglo un elemento positivo que contribuyera a la incorporación de nuevas áreas del conocimiento, pero luego se convirtió en una traba fundamental para el progreso de la institución, el desarrollo de la investigación científica y una atención sustantiva a los problemas de la sociedad”.

Haré ahora una rápida recorrida por los antecedentes de la Ley Orgánica de 1958, fundamentalmente en lo que tiene que ver con la estructura académica para en capítulos posteriores ingresar en el régimen vigente y en las propuestas para su reforma.

III- LOS ANTECEDENTES DE LA LEY ORGÁNICA DE 1958: LA LEY ORGÁNICA DE 1908¹¹

En cuanto a la estructura académica de la Universidad de la República, se ha señalado la supervivencia de la Ley Orgánica de 1908, aprobada durante el gobierno de Williman, el 31 de diciembre de 1908. Según señala Cremanti (1997) el objetivo principal, consignado por los autores de esta norma, fue la descentralización para la eficacia en la formación profesional. Sin embargo, ésta “fue un paso, y no de poca importancia, hacia la disgregación de la institución -en las ‘chacritas’ cuya autonomía sigue siendo enconadamente defendida- y el debilitamiento del espíritu universitario”. En el informe de la comisión de Diputados, la Universidad es descripta como “el conjunto de las instituciones donde se enseñan las diversas ciencias, pero con independencia unas de otras, con su dirección técnica y su administración distinta perfectamente separadas” (ídem: 125). La fundamentación cuestionaba la figura del rector y la del Consejo Universitario, al que se señalaba como ignorante de los temas que debía resolver. Los opositores a esta norma cuestionaron su carácter desarticulador, aludiendo a los vicios del modelo napoleónico. Vázquez Acevedo, autor de la ley de 1885, señalaba: “... desaparecerá la unidad de la marcha de la Universidad; y desaparecerá más: desaparecerá completamente la personalidad de la Universidad misma” (apud Cremanti, ídem: 126).

La quinta Ley Orgánica fue dictada durante el gobierno de Gabriel Terra, en 1934. La Universidad se opuso a ella, por no haber sido consultada y por considerar que violaba la autonomía constitucionalmente consagrada en 1918. La ley reestablecía, sin embargo, tanto el sistema centralizado como el Consejo Universitario al que otorgaba potestad de superintendencia directiva, correccional y económica y con competencia en resolver los recursos contra las resoluciones de los consejos de facultad.

La Universidad comenzó entonces a discutir un nuevo proyecto de Ley Orgánica que se concretaría finalmente en la aprobación de su última Ley Orgánica, en el año 1958. Sobre la herencia de la ley de 1908, señalaba Cremanti, en 1997: “Unos cuantos años de consejero, de mi Facultad y del Central, y el contacto con los servicios que resulta de integrar, todavía, la Comisión Central de Asuntos Docentes, me hicieron comprobar el peso de la herencia de la ley del ocho, que no en vano rigió a la Universidad, en lo sustancial, más tiempo que ninguna otra... El espíritu de la chacra sigue indemne; el proceso de creación de las nuevas facultades, que respondió a iniciativas dignas del mayor apoyo, se convirtió, en muchos aspectos, en partos difícilísimos, con tiras y

¹¹ Principales antecedentes: Ley N°55, de 11-VI-1833 ("Ley Larrañaga"); D. de 27-V-1838; Ley N° 185, de 11-VI-1838 (Academia Teórico práctica de Jurisprudencia); D. de 14-VII-1849; D. de 2-X-1849 (Reglamentación de la Universidad); DL. 1321, de 12-I-1877; DL. N° 1398, de 13-VII-1878; Ley N° 1825, de 14-VII-1885; Ley N° 1953, de 25-I-1888; Ley N° 2078, de 25-XI-1889; Ley N° 3425, de 31-XII-1908; Ley N°5383, de 18-I-1916 (gratuidad); DL. N° 9809-2, de 9-III-1934.

aflojes de mercachifles... Los grados docentes en los distintos servicios, y sus funciones, tienen a veces escasa equivalencia; los punteos de méritos para acceder a ellos suelen privilegiar indebidamente a ‘los de la casa’, sin pensar que ‘la casa’ debería ser la Universidad en su conjunto... La tendencia a que los servicios puedan ‘intercambiar’ estudiantes se estrella, con la existencia de múltiples -e innecesarias- cátedras... defendidas con el argumento de que el servicio requiere un ‘enfoque particular’” (ídem: 127). Ante ello reclama: “reforzar las instancias centrales” y “todo el poder a los órdenes” o, por lo menos, “la reducción del peso relativo de los voceros de los servicios” (ídem: 128).



IV- RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE DE LA UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

IV.1- CREACIÓN CONSTITUCIONAL

De manera muy sucinta, pero también con la finalidad de establecer los límites de una eventual reforma legislativa y la mayor o menor flexibilidad que podría otorgarse a ese texto, corresponde señalar que la Universidad de la República es un ente autónomo de existencia constitucional necesaria (artículo 202 y 203 de la Constitución). En tanto su creación corresponde a la Constitución, ésta no puede ser suprimida por una norma legal a diferencia de los demás entes de enseñanza existentes en el ordenamiento jurídico vigente. La Constitución también prevé la forma de designación de su órgano jerarca máximo, Consejo Directo Central (CDC), por los consejos de sus órganos, y la elección de estos últimos por docentes, estudiantes y egresados, conforme lo establezca la ley por mayoría absoluta de componentes de cada cámara. El órgano jerarca tiene la atribución constitucional expresa de aprobar el Estatuto de sus funcionarios, de conformidad con las bases contenidas en los artículos 58 a 61 y las reglas fundamentales que establezca la ley, respetando la especialización del Ente. Por otra parte, en tanto organismo del artículo 220, tiene iniciativa presupuestal, que comparte, de manera bifurcada, con el Poder Ejecutivo. Todo ello, sin perjuicio de los poderes jurídicos que tiene el CDC como órgano jerarca en cuanto rige (dirige, gobierna, manda) la institución.

Se trata asimismo de un organismo autónomo, ya sea en su alcance jurídico como político, tema en el que no ingresaré por razones de extensión y objeto de la presente investigación. Y es, como dijimos, descentralizado, en tanto no está sujeto a la jerarquía de ningún órgano del Estado Central. Como señala Jiménez de Aréchaga (1992), la descentralización es uno de los medios eficaces para lograr la quiebra de la unidad de comando o decisión dentro de la Administración pública, sin perjuicio que se mantenga la unidad sustancial de la función administrativa. También constituye en definitiva un medio de protección de la libertad del hombre frente al Estado.

Precisamente, sobre el ámbito de la autonomía, las normas reglamentarias (expresión que abarca a estatutos, ordenanzas y reglamentaciones) dictadas por el Ente pueden regular lo que constituye su materia, no solo de acuerdo a la ley (*secundum legem*), sino que también pueden ingresar en zonas de vacío legal (*praeter legem*). En estos actos reglamentarios, en tanto autónomos, la ley no constituye el motivo de su dictado, sino el límite para el mismo y, si bien se señala que no es posible dictar actos reglamentarios

contra legem, debe advertirse que la ley tampoco puede ingresar en la zona de especialización del Ente, principio recogido a partir de la Constitución de 1952.

Asimismo, como ente autónomo de enseñanza, se encuentra exento del contralor del Poder Ejecutivo, previsto por el artículo 197 de la Constitución y aplicable a los demás entes autónomos y servicios descentralizados que no sean de enseñanza.

IV.2- RÉGIMEN JURÍDICO LEGAL

La última Ley Orgánica, es la N°12.549, sancionada el 16.X.1958 y publicada en el Diario Oficial con fecha 29/X/1958, conforme lo previsto en el artículo 204, inc. 1° de la Constitución. Esta norma, complementando las disposiciones constitucionales, establece en su artículo 1° que la Universidad de la República es una persona jurídica pública, que funciona como Ente Autónomo, de acuerdo con las disposiciones pertinentes de la Constitución, su Ley Orgánica y demás leyes vigentes, así como mediante los reglamentos (estatutos, ordenanzas, reglamentaciones), que la misma dicte. Corresponde consignar que me refiero a la “última” ley orgánica, en tanto no hay previsiones legales que establezcan, en forma expresa, la derogación de leyes anteriores por lo que sólo cabrían derogaciones tácitas, en cuanto existiera oposición con textos ulteriormente aprobados.

Asimismo corresponder precisar desde ya, y en tanto veremos surgir este tema en el debate de reforma de la Ley Orgánica que, a partir de la ley 16.134 ley de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente al ejercicio 1989 (Diario Oficial de 17/X/1990), los órganos jerarcas de los organismos previstos en los artículos 220 y 221 de la Constitución -entre los que se encuentra la Universidad de la República- están facultados para delegar, mediante resolución fundada, las atribuciones asignadas por normas legales. Esta disposición, que habilitó la creación de los consejos delegados, no alcanza a otros órganos del ente, como son los consejos de facultad, o los decanos, los cuales no pueden delegar las atribuciones que detentan por norma legal. Esto puede incidir directamente en la posibilidad de que estos órganos deleguen atribuciones a ellos conferidas por la Ley Orgánica, en estructuras intermedias, como los agrupamientos de servicios. En estos puntos me detendré cuando analice algunas propuestas de modificación de la estructura académica.

Abordaré ahora algunos aspectos de interés para esta investigación sobre el régimen legal vigente, particularmente sobre la estructura académica. Ello me servirá como marco general para analizar el debate sobre los temas sujetos a una eventual reforma

En primer término, la Ley Orgánica establece un criterio general de competencia y su distribución, conforme al cual corresponde al CDC la administración y dirección general de la Universidad y la superintendencia directiva, disciplinaria y económica sobre todas las facultades, institutos y servicios que la componen. Por su parte los consejos de facultad, los decanos y demás órganos, tienen competencia en los asuntos de sus facultades, institutos o servicios, sin perjuicio de las atribuciones que competen a los órganos centrales. Si bien en un sistema centralizado las atribuciones no asignadas expresamente a los órganos

subordinados debieran ser ejercidas por el jerarca, la previsión del artículo 7° hace que los órganos de los servicios tengan una amplia competencia en todos los asuntos atinentes a su servicio, con la excepción que la atribución haya sido asignada a un órgano central.

En la misma línea existe un fuerte descenso de atribuciones hacia los órganos de los servicios bajo la forma de desconcentración privativa. Ello impide que en estos temas pueda ingresar el jerarca máximo, a menos que lo haga al resolver un recurso jerárquico interpuesto por un interesado contra un acto dictado por un órgano subordinado. Solo en esos casos podrá ingresar en la consideración de la legitimidad y el mérito del acto respectivo.

Entre las atribuciones que se han desconcentrado de forma privativa, cito algunos ejemplos: designación de docentes, su reelección o renovación y la potestad sancionatoria, con excepción de la destitución, pero que también requiere una propuesta que condiciona la actuación del jerarca. Por su parte existen atribuciones desconcentradas en estos órganos por normas reglamentarias.

Los consejos de facultad tienen también potestad reglamentaria, en cuyo caso, existe un procedimiento que regula la forma en que el CDC puede efectuar observaciones a las normas ya aprobadas por los servicios y que vienen a su conocimiento.

Un caso especial, que también revela el grado de “autonomía” de los órganos de las facultades, es lo relativo a los planes de estudios.

En esta materia, se pueden distinguir tres aspectos de los cuales me interesa especialmente los dos primeros: los actos del CDC que establecen “la dirección general de los estudios universitarios determinando, con el asesoramiento de la Asamblea General del Claustro, la orientación general a que deben sujetarse los planes de estudio de las distintas facultades y demás reparticiones docentes de la Universidad” (art. 21, literal a), atribución que se materializa a través de una ordenanza (destacado agregado); los actos que establecen un plan de estudios determinado (arts. 21, literal d) y 40, literal a) y las reglamentaciones de la aplicación de esos planes (art. 40, literal a).

Al establecer mediante ordenanza esos criterios generales, se limita la discrecionalidad de los órganos de las facultades, pero debe tratarse de verdaderas orientaciones generales. No puede en consecuencia, bajo pretexto de generalidad, establecerse una orientación específica que alcance a un servicio determinado. Por su parte, y entendiendo el término “proyectar” con que se define la competencia de los Consejos de Facultad, en el sentido de “proponer” al CDC su aprobación, este último órgano, tiene limitada, su facultad de hacer observaciones a determinados aspectos, enunciados en el artículo 22, de manera de desencadenar el proceso establecido en esa disposición¹².

¹² Podría también, en tanto emisor del acto de aprobación realizar otras observaciones que no seguirían el trámite del artículo 22. Si estas observaciones son de mérito, conforme la regulación legal, prevalecerá en definitiva la opinión del servicio respectivo, si son de legitimidad podrían culminar en la no aprobación del Plan.

No corresponde aquí detenerme en mayores disquisiciones jurídicas sobre la intensidad de los poderes jurídicos que tiene el CDC, sí consignar las limitaciones que el legislador otorgó al órgano jerarca en esta materia.

Me interesa en cambio dedicar unas líneas al texto destacado tres párrafos antes. La Ley Orgánica expresamente previó la posibilidad de que existieran planes de estudios que no correspondieran a las facultades, al referir a los planes de estudio de las “*demás reparticiones docentes de la universidad*”, sin establecer un procedimiento determinado para su aprobación, pues el artículo 22, solo refiere a los planes proyectados por los consejos de facultad. Este vacío legal constituye, a mi juicio, *una zona de incertidumbre*, tal como la definían Crozier y Friedberg. El control sobre esa zona habilitaría (y habilitó) a regular de una manera diferente la aprobación de planes de estudios cuando no correspondieran a una facultad, tema particularmente importante en relación a las estructuras universitarias en el interior y que fue, de alguna forma, el argumento que respaldó algunas disposiciones contenidas en la Ordenanza de Estudios de Grado y otros Programas de Formación Terciaria. A ello debe agregarse que la Ley Orgánica no refiere expresamente, en ningún lado, al concepto de disciplina, más allá de lo que podría surgir del sentido natural e histórico del término facultad¹³. Y aun así, no puede desconocerse una práctica constante que disocia la posible unidad entre facultad y disciplina, en tanto existen unidades curriculares (materias o asignaturas) naturalmente vinculadas a una facultad por su afinidad disciplinar y que se dictan en otros servicios, así como facultades que cultivan campos disciplinares diversos.

Además de esas atribuciones que tiene el CDC, así como la de crear y suprimir servicios; en materia de enseñanza e investigación se le asigna expresamente una tibia atribución de coordinación, sin perjuicio de que el incumplimiento de los actos de directiva, emitidos en ejercicio de la coordinación, podrían dar lugar a la responsabilidad de quien los incumple, más aun tratándose de órganos subordinados. Ello, sin perjuicio de la amplitud de la redacción del literal a) del artículo 21 que podría habilitar la fijación de políticas en estos ámbitos, ya que la investigación no puede considerarse una temática ajena a la elaboración de un plan, pero de todas formas este aspecto podría resultar opinable.

También sobre la estructura académica, la Ley Orgánica prevé un abanico importante de estructuras posibles (véase en tal sentido el artículo 67 de la ley 12.549) y que dan un amplio margen para la creación de servicios de diferente naturaleza.

Ingresaré ahora en los antecedentes de las políticas de reforma de la estructura académica correspondientes al periodo 2007-2014.

¹³ Facultad: “cada una de las divisiones académicas de una universidad, en la que se agrupan los estudios de una carrera determinada”. Diccionario de la RAE. 23ª. Edición

TERCERA SECCIÓN
ANTECEDENTES DE REVISIÓN DE LA ESTRUCTURA ACADÉMICA



Maestría en Enseñanza Universitaria

Comisión Sectorial de Enseñanza
 Área Social y Artística
 Consejo de Formación en Educación



UNIVERSIDAD
 DE LA REPÚBLICA
 URUGUAY



comisión sectorial
 de enseñanza



Facultad
 de Humanidades
 y Ciencias de la Educación



Consejo de
 Formación en
 Educación

I- EL PLAN MAGGIOLO:

PRIMER ANTECEDENTE DE REVISIÓN DE LA ESTRUCTURA ACADÉMICA UNIVERSITARIA LUEGO DE LA APROBACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA DE 1958

En el mes de julio del año 1967, el entonces rector de la Universidad de la República, Oscar Maggiolo, presentó el Plan de Reestructuración de la Universidad. Uno de los objetivos consistía en el "desarrollo de las Facultades, Escuelas y Servicios Existentes". Para el cumplimiento de ese objetivo se enunciaban determinadas medidas entre las cuales se encontraba el establecimiento de "un sistema de planes de estudios" con la finalidad de contemplar "más la aptitud para el conocimiento que el cúmulo de conocimientos adquiridos". Con ello se facilitaría "sobre todo el desplazamiento de las carreras profesionales hacia la Enseñanza y las Disciplinas Básicas, sin necesidad de recomenzar los estudios en el nivel secundario. El sistema de estudios por "créditos" a nivel de la Universidad, se indicaba como la forma más eficaz de estimular estos propósitos.

Por otro lado, el Plan incluía modificaciones estructurales. Dentro del diseño organizativo se incluían como "órganos" de ejecución de los programas específicos de la Universidad a los siguientes:

-Facultades. A éstas se les asignaba el fin esencial de la formación de profesionales al nivel superior y la investigación "relativa a la respectiva especialización profesional". Para la mejor organización de estas funciones se establecía que debían estructurarse en forma de institutos y departamentos en las ciencias o disciplinas aplicadas. Para la enseñanza en las disciplinas básicas o académicas se utilizarían "en lo posible los servicios de los Institutos Centrales" (pág. 20. distribuido 396/67).

-Centros. Se trataba de "nuevas organizaciones de coordinación" que tenderían a "armonizar los objetivos y grandes planes de desarrollo de las facultades afines. Sin otra atribución que la de asesoramiento a las facultades y al Consejo Directivo Central, en las decisiones que afectaran "a varias facultades independientes". Se reunirían pocas veces al año, cuando se "hiciera necesario coordinar planes de estudio, ampliación de institutos y departamentos, realización de planes de investigación y cuando el Consejo Directivo Central les requiera opinión" (pág. 20). Se integrarían por el Decano de cada una las facultades que lo componen y un "consejero" por cada uno de los órganos de cada facultad¹⁴.

-Institutos Centrales. Su finalidad principal sería la de "desarrollar la investigación científica básica en las Ciencias Exactas y Naturales, así como en la rama Sociología de las Ciencias Humanas". También proporcionarían la "enseñanza de las disciplinas

¹⁴ Esta estructura recuerda a lo que luego serían las áreas académicas.

básicas en las distintas facultades, incluidas las Licenciaturas y a su debido tiempo los doctorados".

El personal docente de estos institutos se conformaría con los docentes de las correspondientes disciplinas que proviniera de las diferentes facultades, "con el objeto de alcanzar, paulatinamente, una integración y coordinación total de la actividad universitaria en ese campo". En las tareas de investigación actuarían sólo aquellos docentes cuyos horarios de trabajo en la Universidad superara al correspondiente al dictado de horas de clase en la respectiva facultad. A su vez se conformaría un Consejo de Dirección con todos los docentes de grado 5 que integraran el Instituto. Este Consejo de Dirección elegiría en forma rotativa a uno de sus miembros para realizar la coordinación, administración y conexión con el CDC.

En cuanto a la ubicación institucional de estos institutos, se establecía que dependerían directamente del CDC, tanto administrativamente como para la aprobación de los "grandes planes de investigación, desarrollo y programas de enseñanza extracurricular". En tanto para la enseñanza de las disciplinas que le fueran asignadas en cada una de las facultades, se estaría a lo que éstas establecieran en sus planes de estudios (pág. 21).

Se condicionaba asimismo la creación de nuevos institutos o departamentos a la existencia de una masa crítica suficiente que garantizara una acción de nivel adecuado y con perdurabilidad en el tiempo.

En cuanto a la participación en elecciones universitarias, los estudiantes y docentes de estos institutos actuarían en la facultad de la cual proviniesen.

Estas medidas tendían a fijar, durante el período de transición, la vinculación con las facultades, haciendo explícito que estas últimas debían conservar "un adecuado peso en las decisiones" (pág. 21), añadiendo en tal sentido que la instancia del CDC implicaría también la intervención de los servicios a través de sus delegados en el órgano máximo de conducción universitaria.

Los Institutos Centrales no excluirían a los de la propia facultad, los cuales cuando fuera necesario, actuarían al servicio de las propias facultades y de la universidad en su conjunto.

d) Otros organismos dependientes del rectorado, que incluía a diversas escuelas y servicios técnicos y especializados. Estos últimos conformaban la estructura administrativa central.

En el resumen de las ideas generales del Plan Quinquenal Orientado Centralmente, se definía la centralización de la actividad docente de investigación en los siguientes institutos dependientes del CDC (sin perjuicio del desarrollo de la investigación en los servicios ya existentes):

Matemática, Cálculo, Física, Astronomía, Meteorología, Química, Biología, Ciencias Naturales, Botánica, Zoología, Entomología, Geología, Paleontología, Anatomía Microscópica, Sociología, Estudios Latinoamericanos.

Se consolidaban dos Centros de Investigación, sobre la base de facultades: el Centro de Investigaciones Tecnológicas y el Centro de Investigaciones Agronómicas.

En la sesión de 7 de julio de 1967, el rector Maggiolo hacía la presentación del Plan de Reestructuración en el seno del CDC. Se insistía en la necesidad de flexibilizar por un lado el ingreso a la universidad, al que se calificaba como rígido ya que se efectivizaba “prácticamente sólo a través de la vía de los cursos preparatorios de Secundaria. Y todavía dentro de la universidad es tal que el cambio de una Facultad a otra o de una carrera a otra, aun dentro de la misma Facultad...obligan a salir al estudiante de la Universidad, volver a hacer sus estudios preparatorios y reingresar al Instituto universitario. Sin embargo, analizando cuáles son las diferencias entre unos y otros programas se ve que no existen razones de formación del estudiante que justifiquen la necesidad de un sacrificio de tanto tiempo” (actas del CDC 7/VII/1967, fs. 886).

En la nueva estructura propuesta en el documento, la entrada por la vía tradicional de la Enseñanza Secundaria se realizaría en las distintas facultades y en los nuevos institutos centrales que se crearían. De esta manera se crearían dos niveles en la enseñanza superior: el primer nivel superior que correspondería al licenciado (actuales títulos profesionales), los licenciados en disciplinas básicas y los licenciados en ciencias de la educación. Los títulos profesionales tendrían el objeto de dar a la sociedad la garantía de que los que salen son “personas aptas para asimilar el conocimiento existente y aplicarlo o enseñarlo”. El segundo nivel, denominado doctorado, se realizaría sobre la base de aproximadamente dos años más de estudio e implicaría garantizar que la persona demostraba capacidad de creación de conocimientos (fs. 887).

Volviendo a la estructura, los órganos de ejecución de los Programas de Enseñanza, Investigación y Extensión, quedarían estructurados a través de Institutos y Centros. Los Institutos indicados en el documento eran aquellos que se entendía conveniente que salieran de las facultades, en las cuales se habían desarrollado en una forma “un tanto espontánea, en general como consecuencia de iniciativas individuales, pero que tienen un carácter interdisciplinario muy grande: la enseñanza y la investigación que en los mismos se hace comprende una cantidad grande de carreras y ellos, a su vez, son un propósito en sí mismos”. En esa condición se encontraba el Instituto de Matemática que funcionaba en la Facultad de Ingeniería, el Instituto de Cálculo, que ya había sido creado dependiente del CDC, el Instituto de Física, el Instituto de Química, el Instituto de Ciencias Naturales, el Instituto de Ciencias Sociales y el Instituto de Estudios Latinoamericanos. La conformación de alguna de estas estructuras tomaría varios departamentos de las facultades existentes (en esa fs. 892).

En cuanto a los Centros, se proponía mantener en la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, el Centro homónimo, de carácter interdisciplinario, porque la referida facultad tenía como objetivo la formación de personas en esos campos y quitarlos supondría prácticamente hacerla desaparecer. En cambio, se entendía que los actuales institutos de la facultad debían abrirse, creando departamentos, como Economía Industrial y Economía Agraria. El Centro de Ciencias Jurídicas era la Facultad de Derecho, el de Ciencias Humanas y Letras, la entonces Facultad de Humanidades y



Ciencias. El Centro de Ciencias de la Educación, sería la Facultad de la Educación, sobre la cual se manifestaba la voluntad de su muy próxima creación. Los Centros más complejos eran el Tecnológico, el Agropecuario y el Médico, cuyo objeto era “agrupar facultades que tienen un conjunto de objetivos y misiones complementarias y que a veces se superponen” (fs. 893). Se explicitaban las diferentes facultades que contribuirían a la formación de los centros referidos.

Resulta interesante transcribir parte de la fundamentación esgrimida sobre la vinculación entre la estructura tradicional y la que se proponía crear: “Naturalmente que esto no representa la desaparición de las Facultades, las que siguen existiendo como tales; el Centro es un organismo que se reuniría pocas veces por año –posiblemente cuatro o cinco veces- en el que se analizarían todos los planes y programas de desarrollo y estudio que, debiéndose realizar en una de las Facultades, puedan tener repercusión en la otra. Y estarían constituidos... con el Decano de cada Facultad. De modo que producido un proyecto que implica relaciones entre una y otra Facultad en la etapa previa a llegar al Consejo Directivo Central debe tener un pronunciamiento de ese Centro, de modo que llegue estudiado al nivel de las posibles repercusiones de uno con otro, a este Consejo, donde es evidente que es difícil analizar planes de estudio y las consecuencias de muchas de las cosas que votamos en cada una de las Facultades para no duplicar servicios, para no crear ramas que ya están en otro lugar desarrolladas. Y a continuación se agregaba: “Corresponde decir, sí, que en cada Centro o Facultad que aparece aquí evidentemente habrá Institutos, que son los que corresponden a los Institutos o Departamentos de las disciplinas aplicadas, los cuales actuarán a su vez dentro de la Universidad en aquello que sea necesario como Institutos Universitarios” (fs. 894).

Sobre el funcionamiento se explicitaba que en la parte técnica debían inspirarse en el modelo norteamericano más que en el alemán. El fundamento radicaba en la estructura más jerárquica y concentrada en el director del último de los modelos referidos, frente al sistema colegiado del primero de los modelos (dirigen todos los docentes de mayor categoría y se elige a uno para coordinar).

Mientras que las necesidades que en materia de enseñanza tuvieran las facultades y que requirieran la intervención de docentes de institutos centrales, se cubrirían con estos últimos, pero de acuerdo con los planes de estudios concebidos y programados por las facultades. Estos docentes eran nombrados por las facultades, pero pasaban a desempeñar funciones en los institutos centrales.

La nueva estructura propuesta no implicaba, en palabras del rector, la modificación de la Ley Orgánica: “no creemos que sea el momento de empezar a proponernos modificara la Ley Orgánica para que este esquema pueda funcionar. Creo que la Ley Orgánica no debe ser tocada” (fs. 895). Se entendía que la ley vigente, daba a la Universidad todas las posibilidades para desarrollarse como un Instituto de enseñanza superior, en que la enseñanza y la investigación estuvieran estrechamente asociadas. Ello se debía hacer planificando centralmente, abarcando la Universidad en su conjunto

El no cumplimiento de los fines legales asignados, se calificaba como una “responsabilidad grave e importante de la Universidad” (fs. 896).

En la sesión de 12 de julio de 1967, el delegado de la entonces Facultad Humanidades y Ciencias, subraya los principios que a su juicio subyacían al Plan. En primer término la coordinación de toda de la enseñanza del país, evidenciada en el establecimiento de formas para relacionar los distintos entes de enseñanza, a su vez destaca el objetivo de “tratar de establecer una coordinación interdisciplinaria...por la cual [la Universidad reclama] desde hace tanto tiempo... una tentativa por reunir Facultades y disciplinas y por integrarlas”. Pero, al mismo tiempo, planteaba algunas divergencias en cuanto a la eficacia del funcionamiento de los Centros y de los Institutos; el principal cuestionamiento atendía a la creación de estructuras centrales y a la dependencia de los docentes de los Institutos Centrales en los aspectos de enseñanza (de los servicios) y de la investigación (del CDC). Planteaba que ello separaría el cumplimiento de ambas funciones en lugar de propender a su cultivo conjunto (fundamento de la propuesta del rector). Sus objeciones alcanzaban también a los criterios empleados para la división del conocimiento en la conformación de los Institutos, en especial el de Ciencias Naturales. Merece ser citada su aseveración en cuanto a que las “las Universidades Latinoamericanas no están todavía muy maduras para esta clase de Institutos centralizados... esta forma de juntar a veces cátedras diferentes representa más tentativa que no se concreta nunca en realidades... Evidentemente se trata de disolver el feudalismo de las Facultades, pero no siempre se ha conseguido. En Colombia la creación del Instituto Central de Ciencias Básicas ha sido prácticamente ineficaz, para no decir desastrosa” y bajándolo a la experiencia uruguaya precisaba: “la Facultad de Medicina hizo los Institutos de Ciencias Fundamentales; hizo hace unos años el Instituto de Ciencias Anatómicas, hizo el Instituto de Ciencias Fisiológicas, hizo el Instituto de Ciencias Patológicas, hizo el Instituto de Ciencias en el Instituto de Higiene. Fue un tremendo fracaso. Los Profesores no pudieron entenderse. Cada uno de ellos se transformó en Director de un Instituto. Hubo que disolverlos. Nunca se entendió el profesor de Anatomía con el de Histología; nunca se entendió el profesor de Fisiología con el profesor de Biofísica o de Bioquímica, etc...”. (fs. 966).

A partir de esos señalamientos y, con el objetivo coincidente de lograr una mayor integración en la Universidad, propone la fusión de facultades o la aglutinación de materias dispersas en ellas (ej. veterinaria y agronomía, medicina y odontología, entre otras). Resume al final su intervención: “creo que la Universidad necesita reformas urgentes y que el plan del rector tiende a buscar fórmulas para esas reformas que tienen que ser de todo orden: estructurales, de funcionamiento, administrativas...creo que vale la pena, de todas maneras, poner en marcha un plan de reforma de estructura, *pero creo también que debemos ir pensando seriamente en la reforma de la Ley Orgánica*” (fs. 969-970- sesión de 12 de julio de 1967, el énfasis me pertenece).

Es ilustrativa también la posición del delegado de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. En expresiones divergentes a las del delegado de la Facultad de Humanidades y Ciencias señala que un punto de partida, que es un “dato del problema”



es “la Ley Orgánica”, sobre la cual entiende que no es posible pensar, a esa altura y en un plazo más o menos corto, en su modificación: “no podemos pensar...en que esta Universidad, que demoró tantos años en elaborar un proyecto de Ley Orgánica, pueda rápidamente lograr un acuerdo para modificar la Ley Orgánica y obtener el consenso parlamentario para modificarla. De manera que cuando se habla de una reestructuración de la Universidad yo sigo pensando que la base de la misma son las Facultades” (fs. 972). Y si esa era la base, en su visión, existirían dificultades en el funcionamiento de institutos centrales que no formaran parte de una facultad. Un argumento utilizado a ese fin, era que el Consejo Directivo Central había “tenido muchos problemas en orientar y dirigir” las Escuelas que dependían de él, por lo que los problemas se iban a multiplicar cuando se tratara de institutos. A ello añade un problema legal relativo a la dependencia de los docentes y a las posibilidades de actuar como electores y elegibles en una facultad cuando se tratara solo de investigadores (fs. 972).

En base a estas observaciones advierte sobre el número de facultades, el cual considera excesivo y la mala unificación de algunos sectores. Reclama en ese sentido como un error la inexistencia de la Facultad de Ciencias, la cual existiría en ese momento, desperdigada en varios institutos que “en el fondo son institutos centrales, pero que están anexados, por mera casualidad, a ciertas Facultades”. Ilustra esa aseveración a través del ejemplo del Instituto de Matemática, al que considera central por su naturaleza (fs. 972).

Su intervención concluye en un apoyo a la posición del rector en cuanto a crear Institutos centrales, pero sobre la base de que “esos Institutos centrales deben agruparse en Facultades”. En un proceso que, a su juicio, debía ser gradual señala que quizás habría que “empezar, como hace el Rector en su planteamiento, por crear ciertos institutos centrales en una primera etapa, y en una segunda etapa pensar en agruparlos en Facultades”. Aunque advierte que el Consejo Directivo Central no estaría en condiciones de tener la ejecutividad, la decisión rápida, en materia de trabajos docentes específicos, actualmente a cargo de las facultades, a menos que se crearan “organismos técnicos, no basados en comisiones deliberativas, sino en funcionarios docentes especializados en problemas de educación científica y universitaria...” (fs. 972-974).

Resulta interesante precisar que el apoyo del consejero Wonsewer a la propuesta rectoral se basaba en lo que calificaba como “el primer esquema orgánico que [atacaba] los problemas básicos de la Universidad”, cuyos objetivos eran: “evitar la duplicación de servicios, crear una verdadera Universidad, impedir la formación de compartimentos estancos entre las distintas Facultades, implantar un sistema racional de créditos, hacer fácil el traspaso de una carrera u otra”.

La posición del orden docente fue, en términos generales, favorable al Plan presentado por el rector. Este orden se pronunció a favor de una reforma universitaria y la reunificación de servicios, pero no manifestó una posición definida sobre la organización de los Institutos, si debían ser independientes o agrupados en facultades (fs. 980). Sin embargo, algunas intervenciones reflejan una necesidad de avanzar en aspectos más concretos y la vinculación entre la reforma de estructuras y el desarrollo

social: “para poder marchar, sería conveniente que la Universidad declare que quiere llegar a un importante cambio de su estructura... la creación de un Instituto como el de Física debe ser realidad a corto plazo si nos queremos desarrollar. El Instituto de Ciencias Naturales es otro ejemplo típico si es que queremos aportar valores de desarrollo relacionados con la problemática agropecuaria del país” (fs. 1099, sesión de 31 de julio de 1967). También fue favorable, en líneas generales, la posición de los estudiantes: “la Federación de Estudiantes reivindica en cierta medida estas banderas por haberlas sostenido durante mucho tiempo”. Sin ingresar en detalles, la FEUU fijó “principios básicos en torno a que en esos institutos [debía] contemplarse el problema del cogobierno, en cuanto a que esos institutos no [debían] significar la distorsión de las Facultades profesionales...esos institutos centrales [debían] tener la tarea de la investigación científica, la tarea de formación de investigadores, la tarea de suministrar docentes a las Facultades, pero que las Facultades, en cuanto a la formación profesional [debían] seguir existiendo, por supuesto con los cambios que [habría] que introducirles a medida que se [estudiasen] nuevos planes de estudio y nuevas formas organizativas” (fs. 1018 y 1022, actas de la sesión de 24 de julio de 1967).

Se sucedieron numerosas intervenciones de los delegados de las facultades, con apoyo, en términos generales al Plan de Reestructuración, sin embargo y en el marco de esas declaraciones, varios servicios reclamaban que determinados institutos quedaran bajo la órbita de la facultad respectiva (ejemplo Ciencias Biológicas respecto a la Facultad de Medicina- fs. 1101, sesión de 31 de julio de 1967).

Sobre la falta de concreción de las propuestas contenidas en el plan rectoral, Mario Wschebor ha señalado: “... el Plan nunca llegó a concretarse lo cual se ha atribuido a un exceso de discusión o a la globalidad de la propuesta. Pienso que no fue así, que el Plan Maggiolo en realidad no pudo abrirse camino porque se encontró con una situación social y política totalmente inadecuada. Una reforma universitaria requiere un mínimo de paz y los proyectos del rector Maggiolo se incendiaron junto con el resto del país a partir de comienzos de 1968, en el proceso que culminó en el Golpe de Estado de 1973”¹⁵

En cuanto a la vinculación de las propuestas de reestructura contenidas en el Plan Maggiolo y las nuevas estructuras académicas objeto de esta investigación, resulta ilustrativo lo expresado por el entonces rector de la Universidad, Rodrigo Arocena, en el Informativo del Rectorado N° 109: “En la década de 1960 el Rector Maggiolo afirmaba que por entonces la recientemente aprobada Ley Orgánica no había modificado la estructura académica de la institución. La Segunda Reforma tiene esta cuestión entre sus prioridades”. Remitiendo a lo anotado en el informativo N°19 de 26-XI-2007, se expresaba: “Hace cuarenta años, el Rector Maggiolo subrayaba que una estructura universitaria constituida esencialmente mediante el agrupamiento de Facultades era académicamente contraproducente y obsoleta... No se trata de repetir los debates de hace medio siglo. Suprimir las Facultades era erróneo entonces y sigue siéndolo. Las Facultades son insustituibles para concebir e implementar ciertos planes de estudio,

¹⁵ “La Universidad de la República en un Tiempo de Cambios”, pág. 99.

flexibles, pero bien vertebrados, para forjar lazos colectivos, para el ejercicio del cogobierno, como fuentes de identidad. Pero con las Facultades no alcanza para impulsar coordinadamente la enseñanza, la investigación y la extensión a los niveles requeridos por la lucha contra el subdesarrollo en el siglo XXI...Hace falta ensayar audazmente alternativas nuevas... Llegó la hora de concretar iniciativas”.

En el mismo documento, la reflexión sobre los cambios de estructura incluye un párrafo destinado al Espacio Interdisciplinario, sobre el cual me ocuparé más adelante. Seguidamente, se señala un cambio al que se califica como “mucho más trascendente”, pero apuntando en la misma dirección: los Centros Regionales, los que también “han de constituir avances mayores en la transformación de la estructura académica”, ellos “funcionarán mediante intensa colaboración ‘horizontal’ o ‘transversal’ entre equipos disciplinarios e interdisciplinarios, particularmente para el dictado de carreras nuevas así como para la colaboración con el desarrollo regional”.

El siguiente mojón que se vincula en este documento con la reestructura académica es la propuesta, proveniente de la Facultad de Ingeniería, de creación de un Servicio de Unidades e Institutos Centrales (SUIC).

A estas nuevas estructuras dedicaré los capítulos siguientes, comenzando por el proceso de creación de las áreas y unidades académicas y particularmente por la discusión que lo precedió. Podrá verse entonces como gran parte de las ideas que inspiraron las nuevas estructuras estaban ya presentes en el debate universitario de la década de los noventa.

II- EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LAS ÁREAS Y UNIDADES ACADÉMICAS

La preocupación de la dirección universitaria por la estructura académica de la Universidad de la República ya estaba presente a pocos años de finalizada la intervención. En este sentido en el proceso de reestructura, previo al periodo objeto de esta investigación, se promovió la creación de nuevos servicios que partían de una concepción distinta a los servicios existentes (Facultad de Ciencias y Facultad de Ciencias Sociales), se impulsaron también políticas centrales para la investigación científica, se constituyeron como advertiré más adelante, las comisiones sectoriales y se crearon cuerpos cogobernados como el Consejo Ejecutivo Delegado, con integración por áreas.

La estructura académica fue uno de los temas incluidos en la agenda del encuentro de Solís y, como tal, introducido a consideración del Consejo Directivo Central, entre otras propuestas, en la sesión ordinaria de 25 de julio de 1988.

Así se presentaba la temática por el entonces rector, Samuel Lichtensztein, quien refería a la situación de la Universidad en ese momento y a los temas pendientes del encuentro de Solís: “el tema de la labor conjunta de los servicios universitarios en áreas científicas afines -como la constitución de un grupo en Ciencias de la Salud, de otro de Ciencias Tecnológicas o de un Área Artística- es algo que quedó como no resuelto en cuanto a la mecánica y en este sentido pensamos que Planeamiento Universitario podría avanzar, ya que entendemos que por otro lado existe una comisión mixta en el área de las Ciencias Agrarias, un grupo de trabajo en materia de Ciencias Sociales y grupos de trabajo en materia de Ciencias Exactas y Naturales”. (fs. 19, actas de la sesión de 25/VII/1988).

Sobre la situación existente, el consejero Otero expresaba: “yo diría que en la Universidad hay dos grandes áreas: una científico tecnológica y una artística, ésta última por cierto que muy mal atendida. Pero en el área científico-tecnológica entiendo que además de las señaladas acá -Ciencias de la Salud y Ciencias Tecnológicas- existe un sector de Ciencias Básicas, un sector de Ciencias Sociales y un sector de Ciencias Agrarias... De cualquier manera, aunque se cree una o dos estructuras en Ciencias Sociales, va a haber varias áreas. Por ejemplo, es claro que el Instituto de Psicología es una estructura de Ciencias Sociales, o la Facultad de Derecho, o la eventual Facultad de Administración; y lo mismo sucede en el caso de las Ciencias Básicas no es solo el tema de cómo se crea una Facultad de Ciencias Exactas y Naturales, sino qué rol cumplen las Ciencias Básicas en otras Facultades” (ídem: fs.20).

Ante los planteos de inclusiones de áreas o servicios, el rector puntualizaba: “En aquellas áreas donde había algunos grupos de trabajo que podrían ser ampliados -y no solo en la Facultad de Ciencias Sociales, sino en el grupo de trabajo en Ciencias Sociales-, podía perfectamente entenderse que había un núcleo ya formado... Otro tanto

sucedería con las Ciencias Básicas y con las Ciencias Agrarias. Pero si el sentido es revisar todo el conjunto de las áreas y a efectos de que no se entienda que hay una crítica para ciertas áreas, creo que no hay ningún inconveniente en que se incluyan a las Ciencias Sociales, a las Ciencias Agrarias y a las Ciencias Básicas...” y agregaba de manera sucinta el fundamento de la propuesta: “lo importante es que en Solís surgió la necesidad de buscar mecanismos de acercamiento entre las distintas áreas de la Universidad, y *que eso no se podía hacer globalizando todo sino más bien a través de subsectores. En esos subsectores el tema puede ser ciclos básicos, puede ser cruzamiento de carreras*, es decir muchas de las cosas que aquí se han señalado” (ídem: fs. 21-22, énfasis agregado).

Como resultado de la discusión se adoptó la resolución N° 78 de 25/7/88 que estableció “la formación de núcleos de trabajo interdisciplinarios con criterio muy abierto en aquellas áreas científicas en las que no existen comisiones trabajando con esas perspectivas, con el cometido de analizar la organización de ciclos básicos comunes, modificaciones curriculares que tiendan a complementar, flexibilizar y ampliar las posibilidades de estudio así como el desarrollo de proyectos de investigación conjuntos. Estimar necesario actuar con ese criterio en las siguientes áreas:

- Ciencias de la Salud.
- Ciencias Tecnológicas.
- Ciencias Básicas.
- Ciencias Agrarias.
- Ciencias Sociales.
- Área Artística.

También en esas mismas sesiones se definen los roles de las *comisiones sectoriales* (primeras instancias orgánicas donde participan las áreas). Estas tienen iniciativa en políticas del sector y potestades resolutorias en temas de administración, según lo disponga el Consejo Directivo Central al aprobar las Ordenanzas respectivas. Por otra parte y, de acuerdo a planes y acciones previamente aprobados por el órgano máximo de conducción universitaria, estas comisiones tienen la facultad de “proponer prioridades respecto a proyectos y actividades en sus áreas, incluyendo criterios para distribuir los recursos globalmente asignados a cada una de ellas, así como la responsabilidad de seguimiento y evaluación periódica de los resultados obtenidos...” (R. N° 46 del CDC de 10/X/1988).

La misma resolución designó como comisiones sectoriales a la de Investigación Científica, la de Extensión y Actividades en el Medio y la del Servicio de Desarrollo Informático de la Universidad. Entre sus miembros, se incluía un representante de los servicios docentes por *las áreas científicas agrarias, de la salud, tecnológicas, básicas y sociales*.

Bajo temáticas que evidencian la presencia de una cierta visión de organización por áreas, así como de la investigación orientada al desarrollo nacional, en julio de 1990, durante el rectorado de Jorge Brovetto, se considera una propuesta del orden docente

“para la discusión de las áreas tecnológicas de la Universidad de la República. Ésta es presentada por el consejero Buquet, quien señala que el documento que recoge la iniciativa “entre otras cosas, busca el asesoramiento en áreas de tecnología avanzada de interés nacional, y actividades de investigación orientada en dichas áreas”. A este fin, invocaba un trabajo de Maggiolo del año 1968, en el cual se expresaba: “el desarrollo de la ciencia y la técnica en una sociedad ha estado siempre asociado a un gran desarrollo industrial, o ha sido la base para que esta sociedad lo alcance, se independice de las fronteras externas y en última instancia entre a los mercados internacionales a competir con sus propios productos. En consecuencia, el esfuerzo efectivo para incorporar la ciencia y la tecnología deber ser el resultado de la voluntad nacional, planificado de acuerdo a los intereses nacionales y estructurado por personas altamente compenetradas de la realidad nacional” (fs. 46, actas de la sesión de 17 de julio de 1990). El documento planteaba una serie de propuestas que incluían aspectos presupuestales tendientes a desenvolver la actividad universitaria en las áreas de la tecnología nacional, una administración universitaria ágil que apoyara su desarrollo y la generación de un fondo por área tecnológica que permitiera “estimular las orientaciones básicas de interés estratégico para el desarrollo productivo nacional en materia de bienes y servicios”.

La propuesta fue apoyada de manera enfática por el consejero Abete, a la que calificaba como continuadora de la tradición de su facultad, “porque nombrar a Maggiolo, como a Ricaldoni, es recordar políticas que se han seguido desde hace mucho tiempo. Hemos entendido que desarrollar la ciencia y la tecnología con la mayor eficiencia posible es una de las obligaciones de la Universidad para con el país. Entendemos que combinando la labor de las ciencias básicas de punta con nuevas tecnologías, se llegará a un desarrollo importante” (ídem: fs. 48-49).

En la discusión en el seno del CDC, se señala que el proyecto presentado además del interés nacional es también de interés para la Universidad ya que “abarca prácticamente a todos los servicios de esta Casa...” (ídem: fs. 52).

Durante el año 1990, se cuestiona la baja representación del área social, atendiendo a la cantidad de servicios que la componían. Así el 6/XI/1990, el CDC aprueba la propuesta realizada por los servicios integrantes del área de las ciencias sociales tendiente al establecimiento de una doble representación de dicha área en las comisiones sectoriales. La discusión, que tiene lugar en algunas sesiones del órgano jerarca de la Universidad de la República, refleja ya la dificultad de definir los criterios para el agrupamiento de los servicios. A modo de ejemplo: “el IPUR aparece en el área social, sin ninguna justificación. Figura en un área de humanidades y ciencias jurídicas, como un remanente, por no saber dónde ubicarlo” (intervención del consejero Zubillaga, sesión de 27/XI/1990, fs. 14). “No sería tan buena la división de las ciencias sociales en dos áreas que no tengan una justificación epistemológica o de otro tipo” (intervención del consejero Buquet en la misma sesión, fs. 15).

En el año 1995, la discusión sobre los criterios de agrupamiento de los servicios se retoma en vistas a la conformación del Consejo Ejecutivo Delegado (CED). Adviértase que los delegados de los agrupamientos de servicios serían tres, número menor al de

áreas en funcionamiento. El debate resulta particularmente interesante pues se evidencian dos posiciones, una que sostiene que el agrupamiento, aunque debe tener un grado de coherencia, tiene por única finalidad la integración de este cuerpo de cogobierno y no debe confundirse con una división académica (posición en la que se encuentra el rector) y otra posición según la cual el agrupamiento de servicios debe necesariamente relacionarse con una forma de trabajo ya instalada en la Universidad y que un agrupamiento diferente resultaría artificioso y duplicaría las instancias de trabajo. El problema que probablemente subyacía a la discusión era la necesidad de mantener un equilibrio entre órdenes y servicios en el CED, sin crear una estructura pesada en virtud del número de integrantes.

El documento base preveía una división en tres grupos: el social y artístico, el sector de áreas básicas y salud y el sector tecnológico-agrario. La integración de la Facultad de Química y su eventual pertenencia a un área básica o al sector tecnológico y agrario fue también un motivo de discusión reiterado en varias intervenciones, también fue cuestionada, una vez más, la ubicación del IPUR.

Veamos algunas intervenciones, ilustrativas de las diferentes posiciones sobre cómo debían agruparse los servicios para la conformación del CED:

“Me voy a referir al tema de los tres delegados de Servicios o de los miembros del Consejo Directivo Central que representan a Servicios. El tema de las interconexiones académicas es muy complejo, ya lo sabemos, nosotros tenemos mucha experiencia en ese sentido, a pesar de nuestra corta existencia, pero acá no se trata de eso, sino de la representación de un cuerpo de gobierno, ese es el punto en cuestión. Si pretendemos hacer que esto refleje la compleja malla de interrelaciones existentes -más aún, de las que debería haber- entre los servicios universitarios, erramos el camino. Si a la clasificación de Áreas, que ya presenta una serie de problemas -creo que no son graves- le agregamos un ordenamiento por super-áreas, con agrupaciones de agrupaciones, no vamos a contribuir a una buena resolución del problema” (consejero Wschebor, sesión del CDC de 26 de setiembre de 1995, fs. 25).

“Es necesario que el Consejo Ejecutivo Delegado sea operativo, porque se van a tratar temas que tienen que ver con el conjunto de las áreas y, por tanto, importa que los que allí estén sentados tengan una preocupación especial por estar particularmente informados de determinado sector por el cual responden en términos operativos” (consejero Guarga, fs. 27).

“No se busca que el reagrupamiento sea exclusivamente por la coherencia académica, porque ello es prácticamente imposible... Si analizamos la representación en el Consejo Ejecutivo Delegado como delegación de áreas académicas, entonces todas estas propuestas desaparecen” (rector Brovetto, fs. 28 y 31).

“La Universidad ha definido seis áreas y me había imaginado que se iban a hacer duplas de áreas, porque de esa forma se obliga al trabajo en áreas y entonces hay una línea de trabajo en ese sentido... De esta manera se facilita el conocimiento de temas puntuales, incluso se pueden aprovechar las reuniones de áreas para discutir los temas

correspondientes... La situación se dificulta si tenemos tres obligaciones diferentes” (consejero Touyá, fs. 33).

“Existe un esfuerzo muy grande, que me parece debería ser de todas las áreas, por operar semanalmente. El Área Social lo está haciendo, lleva su tiempo, pero creo que, de alguna manera, esa misma reunión se podría aprovechar para transmitir las inquietudes con respecto a los asuntos que fuera a tratar el Consejo Ejecutivo Delegado” (consejero Dean, fs.34).

“La existencia de las áreas, para nosotros es un paso adelante que ha dado la Universidad y el funcionamiento que se está tratando de impulsar en algunos casos por parte de los Servicios, entendemos que es un esfuerzo importante y no sería conveniente echarlo por la borda, más allá de que pensamos que es muy difícil la conformación de esas macro-áreas... El problema no es la cantidad de Servicios que se agrupen detrás de los integrantes del Consejo Ejecutivo Delegado, sino que debemos asumir que la Universidad de la República se está transformando en una institución que responde a áreas. Entonces hablemos de las áreas, es lo más lógico, lo que corresponde...” (consejero De León, fs. 35 y 38).

La resolución finalmente adoptada en esa sesión estableció que el agrupamiento de servicios se haría en tres áreas, a las que se identificaba, sin denominación, como I, II y III (R. N° 54 de 26/IX/1995).

Corresponde asimismo hacer una expresa referencia en el proceso de conformación de las áreas, al proyecto elaborado por la Convención de la FEUU del año 1995. En esta iniciativa se planteaba la conformación de “Coordinadores de Áreas”, con representación de los servicios y los órdenes y una Mesa Ejecutiva Delegada.

Entre los días 12 y 17 de mayo de 1997, la Universidad realizó una serie de coloquios sobre críticas y propuestas para la transformación de la Educación Superior: “La Universidad de la República en Tiempos de Cambios”. El tema de la estructura académica no estuvo fuera del debate. De las presentaciones allí realizadas elijo aquéllas que, en primer término, abordan el tema de las áreas y, en segundo lugar, por tratarse de intervenciones de actores que serían también relevantes en algún momento del periodo 2007-2014. Veamos alguna de ellas de manera sucinta:

“Concebimos a la UDELAR fraccionada en menos estructuras, más autónomas, con un relacionamiento más flexible, entre sí y con su poder central, y responsabilidades académicas y administrativas bien determinadas. Estamos pensando en entre cinco y ocho estructuras de ese tipo, con una reorganización semejante a las actuales ‘áreas’, pero con auténticas estructuras de gobierno y gestión, a ese nivel... Las instancias de cogobierno, control y autogestión que hoy ejercen las facultades deberían trasladarse a estas ‘superfacultades’. Pero éstas deberán ser no solo agrupamientos de facultades: deberán haber nuevos institutos de investigación y otras estructuras interdisciplinarias” (Markarian, R. y Ruiz Pereira Faget. 1997: 75).

“No concebimos a las áreas como “subconglomerados de facultades”, como un piso más en la compleja pirámide de la ‘confederación unitaria’ que traba el funcionamiento de la UR. Después de casi un siglo de creación de nuevas facultades, en buena parte por desprendimiento de las ya existentes, su reagrupamiento en tales áreas cristalizaría una estructura básicamente profesionalista... Pensamos más bien en las Áreas como la expresión de la lógica de los conocimientos y de la investigación...” (Arocena. R. 1997: 106-107).

Más de un año después, el 23 y 24 de octubre del año 1998, tiene lugar el foro: “Áreas de conocimiento de la Universidad de la República. Balance y perspectivas”. Nos detendremos en las ideas allí expuestas en tanto las mismas resultan no solo un antecedente de la aprobación de la norma de creación de áreas y unidades académicas y del propio proceso de reforma 2007-2014, sino porque varias de las posiciones allí manifestadas están en clara consonancia con las ideas que sustentaron dicho proceso. El documento fue remitido al CDC para la sesión de 13/IV/1999, anexo a las conclusiones y recomendaciones de la AGC contenidas en el Distribuido N° 57/99)¹⁶.

En cuanto al fundamento de la organización por áreas, éste se resumía por uno de los ponentes en los siguientes términos: “evitar dispersiones inconvenientes, buscando aproximaciones entre disciplinas o campos profesionales con fundamentos u objetivos cercanos...es sin duda, también una forma de atenuar el corporativismo profesional” (ponencia de Ares Pons en el foro mencionado).

En su exposición Ares Pons, visualizaba a las áreas como un camino hacia la creación de “institutos centrales con estatus de Facultad...subsumidos en las propias áreas o dependientes de éstas”. Pone como ejemplo la aprobación por el CDC en el año 1992 de recursos para financiar el Centro de Biotecnologías de la Salud que involucraba actividades realizadas por cinco Facultades diferentes. Por su parte, al tiempo que señalaba como beneficios del fortalecimiento de las áreas el debilitamiento de los “actuales enquistamientos”, advertía sobre el peligro de la aparición de nuevos centros de poder corporativos, tanto en las áreas como en los departamentos o institutos, “sustituyendo el corporativismo de raíces profesionales por nuevas formas vinculadas a la docencia y la investigación... la experiencia demuestra, sin embargo, que muchas veces la demanda por mayor descentralización no es sino la fachada civilizada de un intento por reforzar centros de poder satelitales, fatalmente destinado a exacerbar la competencia por alcanzar posiciones hegemónicas” (ponencia: “Aportes para una discusión sobre Áreas Universitarias”, pág. 3-4).

En su visión, aunque el corporativismo era algo inevitable, el cogobierno y en particular la participación estudiantil, podía resultar un buen antídoto siempre y cuando las “nuevas estructuras imaginadas favorezcan también las aperturas y las interdisciplinariedades nunca tan imprescindibles como hoy para el progreso del conocimiento” (pág. 4).

¹⁶ El documento que contiene las ponencias realizadas en ese Foro, se encuentra, en algunos casos, mal foliado y con algunos pasajes desordenados. Alguna exposición no registra foliación, por lo que en esos casos, las citas, recogidas textualmente, no refieren a una página determinada.

Consideraba que la creación de institutos y departamentos que había sido un gran avance para “el desarrollo de la investigación y para la racionalización de las formaciones científicas y profesionales” había también “generado sus propios vicios y lagunas”. Acudía en su apoyo a las palabras de Cristovam Buarque, ex -rector de la Universidad de Brasilia¹⁷ quien refería a los conceptos de Núcleos Temáticos, Núcleos Culturales y Núcleos de Reflexión Filosófica y Metodológica, como una nueva forma de organización de esa universidad: “...una matriz de Departamentos y Núcleos Temáticos. Estos Núcleos organizan el trabajo de profesionales de diversas especialidades en torno a un determinado tema de la realidad. Permiten atraer, para el trabajo en la universidad, a profesionales externos, vinculados al tema en cuestión. Cada Núcleo, creado conforme al interés de un grupo de profesores, funciona como polo central promotor. La única exigencia es que haya un número mínimo de profesores de departamentos diferentes” (ídem: 7). Por su parte sobre los Núcleos Culturales, Buarque (apud Ares, ídem: 7), señalaba: “la experiencia de ofrecer disciplinas de las áreas de las humanidades a los alumnos de los cursos técnicos, no dio en la Universidad el resultado que se esperaba...la alternativa escogida fue la implantación de una red de Núcleos Culturales, en torno a los cuales los alumnos, profesores y funcionarios de la universidad se organizan para realizar la actividad cultural por la que tienen vocación, complementando la formación específica de la profesión”.

Sin embargo, la insuficiencia de estos últimos núcleos para abordar temas filosóficos y metodológicos, llevó a la creación de un “Polo de Inducción de la Reflexión Filosófica y Metodológica”, que tenía por objetivo promover “un salto en el conocimiento crítico que cada profesor y alumno recibe en su especialidad” (apud Ares: 7).

Estas innovaciones implicaban, según sostenía Ares, una revisión de la estructura original de la Universidad de Brasilia, inspiradora del Plan Maggiolo (Ares: 8).

Por su parte, describiendo el proceso de especialización del conocimiento señalaba: “la sofisticación llega a un límite en que es imposible seguir avanzando, sin recurrir a instrumentos y aportes provenientes de otros sectores, el intento por alcanzar una comprensión global de la realidad o la aplicación social de la enorme masa de conocimientos adquiridos, se vuelve imposible sin recorrer un camino inverso: la aproximación y la síntesis de nuevas disciplinas, buscando reconstruir aquella realidad inicialmente desmontada. Necesariamente la universidad está embarcada en ese proceso circular, que tiende a organizar de nuevo el saber en pocos y grandes bloques, estrechamente interdependientes. Las referencias a multi, inter y pluridisciplinariedad son hoy lugares comunes para todos nosotros, aunque aún no tengamos demasiado claro el significado de cada uno de estos términos”.

Otra ponencia realizada en el mismo foro de funcionamiento de áreas académicas, que merece ser comentada es la de Alfredo Errandonea, titulada “Hacia una estructura universitaria por Áreas del Conocimiento”. Destacaré aquí, de manera sucinta, las principales ideas allí vertidas:

¹⁷ *Uma idéia de universidade*, Universidad de Brasilia, 1986

-La estructura académica de la Universidad debe organizarse respondiendo a una “moderna y flexible estructuración de los espacios del conocimiento”.

-Esa estructuración debería ser “la base de la organización del gobierno y la gestión”. En este aspecto señalaba la necesaria correspondencia entre la estructuración académica y la organización jurídica, así como la necesidad de tener en cuenta al construir las áreas no solo criterios epistemológicos, sino equilibrios cuantitativos, los que también operaban a juicio de Errandonea como una “cierta ponderación de la clasificación de clases del conocimiento”. Adviértase que estos últimos aspectos habían sido desestimados en la discusión para la creación del CED. Asimismo, esta vinculación entre estructura académica y organización jurídica será, a mi juicio, considerada -con las limitaciones que impone la Ley Orgánica vigente- en el rectorado de Arocena, al llevar las macro-áreas a la integración de órganos y comisiones, como más adelante veré. Otra consecuencia que este postulado tiene para el expositor, es lo que denomina la “autoadministración gestiva”, que implicaría dotar de poderes de administración a las propias áreas. El problema o la limitación que genera esta última aspiración es que solo el CDC podrá delegar, en virtud de la normativa legal vigente, atribuciones vinculadas a la administración y esta delegación solo podría comprender sus atribuciones propias. También podría llegar a desconcentrar atribuciones legales, pero no de manera privativa. En cambio, no están habilitados para delegar los consejos de facultad, lo que importa una restricción considerable.

-Y a su vez la estructura ha de “estimular las fuerzas cohesivas en detrimento de las tendencias centrífugas” de modo de mantener la integralidad universitaria. En una visión coincidente con la sostenida por Ares, señala que las disciplinas constituyen recortes abstractos de un fenómeno de la realidad, que incluye de manera inseparable otras dimensiones. De allí concluye que no es posible prescindir “de la perspectiva multi e interdisciplinaria, sin que implique renunciar a la comprensión cabal del fenómeno”.

-Realiza asimismo una crítica a la organización de la enseñanza mediante carreras tubulares, sin comunicación transversal. Para fundar esta aseveración sostiene que no es posible desconocer “el importantísimo ingrediente de la interdisciplina en el proceso cognitivo... La Universidad no sólo debe viabilizar en su estructura la presencia de esta dimensión, sino que tiene que garantizarla en su organización”, lo que lleva a reivindicar la pluralidad de enfoques (disciplinario, multi e interdisciplinario) en el seno de las Áreas y entre ellas. Otro fundamento tiene que ver con el ingreso del estudiante a la Universidad, al cual considera que no es posible concebirlo como “el acceso a un largo camino de un conjunto de requerimientos que los conduzcan directamente a la obtención de un diploma profesional; sino como la entrada al mundo del conocimiento superior, el cual por cierto puede dotarlo de las aptitudes necesarias para un desempeño profesional, pero sin ahorrarle nada de su formación de saber... En el tránsito por esos caminos del saber corresponden explayamientos laterales, y hasta cambios de rumbo, que deben ser posibles con costos minimizados”.



-Propone una “cuidadosa organización de *Ciclos por Áreas de Conocimiento*”. Luego de los ciclos básicos comunes a toda área, el estudiante transitaría por ciclos orientados o profesionales, principalmente disciplinarios. Este ciclo “marcará claramente el espacio enseñante de los Departamentos Disciplinarios de las Escuelas Profesionales, en que se desagreguen las Áreas de Conocimiento. Y, además de los servicios docentes cruzados entre las disciplinas y de las materias en común que probablemente tengan, pueden prever opcionalidades o espacios interdisciplinarios comunes a toda el Área” (énfasis agregado).

-La tendencia sería que las facultades delegaran atribuciones en las áreas que las aglutinan, evolucionando hacia departamentos disciplinarios o escuelas profesionales.

-En cuanto a la interdisciplina señalaba que “lo más habitual será que... se englobe íntegra en algún área de conocimiento... En los casos que la interdisciplinaria sea de naturaleza ‘inter-áreas’, los institutos que las cultiven no integrarán ninguna de las áreas previstas, tendrán relaciones naturales con varias de ellas; y, desde el punto de vista organizativo y a sus solo efectos, *integrarán en conjunto lo que -a falta de mejor nombre- denominaremos ‘espacio interdisciplinario’* (el énfasis me pertenece).

-El proceso de construcción de las áreas se iniciaría aglutinando facultades por su afinidad cognitiva depositando en ese nuevo colectivo funciones y actividades comunes. Lo califica como un proceso de “verdadera integración” en que parte de la vida y competencias aisladas de las facultades se desplazan a un ámbito común.

Por último, me detendré en la ponencia de Mario Wschebor:

-Realiza una crítica al funcionamiento de las áreas en ese entonces, a las que ve reducidas “a una coordinación entre decanos para la distribución de recursos económicos o cargos de gobierno universitario”. Advierte sobre la casi inexistencia de vida académica en común, así como de planes reales de desarrollo, salvo ejemplos puntuales.

-Señala que sigue predominando el feudalismo de las facultades profesionales “en los hechos y en la cabeza de la gente”. Ello se debería a la “supremacía de una lógica de poder interno en la conducción de la institución, en lugar de la lógica académica” y el mantenimiento del “corporativismo profesional”.

-La estructura por áreas es solo una parte de una revisión mayor, que debería incluir: “creación de nuevas instituciones, de niveles y localizaciones geográficas diversos, incluyendo la creación de una nueva universidad”.

-El tema de las áreas no debía convertirse, como a su juicio había ocurrido, en un “cálculo personal o de grupo acerca de la integración de los órganos de gobierno universitario”. Debía primar la reforma académica.

-Las propuestas concretas que formulaba eran: el tránsito horizontal de estudiantes, facilitando equivalencias y “que cursos realizados en facultades distintas habiliten para cambiar de orientación”. Las reválidas constituían trámites interminables y la

“razonable equivalencia” era mal entendida como identidad programática. Debían diseñarse “ciclos comunes con opciones para los primeros años de estudio, con alternativas de salida hacia las formaciones profesionales, las formaciones académicas, la educación y el mercado de trabajo”. También debían crearse “diplomas productos de formaciones básicas diversas, obtenidas en distintas facultades; estructuras reales de interacción entre el personal docente. El reclamo de esas estructuras comunes alcanzaba la creación de “institutos centrales para abordar problemas como el medio ambiente, problemas de innovación o temas regionales. También estructuras de enseñanza muy básicas...como un instituto de lenguas vivas que sirva a toda la Universidad”.

-Postulaba asimismo por un plan edilicio que tuviera en cuenta una lógica estructural distinta.

-No debía recurrirse a la panacea de la centralización que, a su criterio, se acomodaba bastante bien con la feudalización académica, siempre que no afectara la “estructura corporativa”.

El 7 de abril de 1999 la Asamblea General del Claustro incluyó en su orden del día la consideración del Foro al que antes referimos y resolvió elevar al CDC todas las ponencias presentadas y un cuerpo de “Conclusiones y Recomendaciones” que, en lo sustancial, subrayaba:

-La existencia de un acuerdo significativo, no unánime, en la importancia de avanzar en la conformación de áreas siempre que aborden problemas propiamente académicos en alguna o todas las funciones de la Universidad.

-La diversidad de caminos propuestos para ese fin, jerarquizando en algunos casos la búsqueda de coordinación y mayor eficacia entre servicios con afinidad científica y en otros -sin desconocer lo anterior- privilegiando el fomento de la multi, inter y transdisciplina, dentro o fuera de las áreas.

-La existencia, en varias propuestas, de ciclos o cursos comunes, con ámbitos más o menos inclusivos de servicios, “centrando su utilidad en el rol facilitador de la rotación estudiantil entre las actuales carreras” así como en la racionalización de recursos y la potenciación del producto final.

-El consenso sobre la “necesidad de asignarle a las Áreas -entre otros- el papel de generar investigación supra disciplinaria, en especial en investigación básica y en temas ‘problema’”.

-La divergencia en cuanto a la gradualidad del proceso.

-El proceso de conformación de áreas no debía debilitar el cogobierno. En algunos casos se planteaba la creación de una estructura orgánica propia que incluyera representación en el CDC u órganos delegados.

-La no convergencia sobre composición de cada área. En el Área Social, fue donde hubo más dispersión de propuestas.



A partir de esas conclusiones se sugirió la conformación de una comisión política, con apoyos técnicos específicos, para realizar propuestas concretas.

Con fecha 11/V/1999, el CDC aprobó en general y en particular la “Ordenanza sobre el Funcionamiento de las Áreas y las Unidades Académicas” en base a textos que elaboró la entonces Comisión de Propuesta y que ajustó con los aportes vertidos en sala y en el seno de la comisión. Dicha comisión decidió también adjuntar para la consideración en el CDC, “el texto que la FEUU y ADUR adoptaron para fundamentar el tema en la propia Comisión” (distribuido N° 53/99, que contiene la fundamentación del proyecto elevado al CDC por la delegación de la FEUU el 16/VIII/1995).

La discusión en el seno del órgano máximo de conducción universitaria giró en lo sustancial en torno a la estructura orgánica de las áreas y especialmente en cuanto a la representatividad de sus integrantes, a saber: si eran los propios decanos o representantes de los consejos quienes compondrían la Mesa o la Comisión Coordinadora de Área, si los representantes de los órdenes debían ser o no integrantes de los consejos de los servicios que componían el área. Sin embargo, lo que se consideró más novedoso fue la creación de las Unidades Académicas: “la parte más novedosa de la Ordenanza se refiere a las Unidades Académicas... la parte de Áreas trata de ordenar lo que ya ahora existe, corregir algunos defectos, y orientar el cambio futuro. En cambio, la creación del sistema de Unidades Académicas es nuevo en el sentido organizativo, porque ya hay coordinaciones, hay maneras variadas de coordinar entre los Institutos de distintos servicios... Por suerte eso ya existe, y de lo que se trata aquí es de darle un empuje fundamental a ese proceso (intervención del consejero Markarian en sesión del CDC de 11/V/1999, fs. 52). En similar sentido el Consejero Galmés: “...la implementación de las llamadas UVI, es un elemento clave en el desarrollo y no se puede ver separado de la conformación de la nueva estructura de las áreas. En ese sentido en la exposición de motivos de la Ordenanza respectiva, se precisaba que este capítulo se orientaba a “impulsar la vinculación” de las unidades académicas de los servicios, agregando que “si a esta organización de servicios universitarios se suma la mayor flexibilidad de estudios, no sólo dentro de las nuevas estructuras sino todo a lo largo y ancho del sistema terciario, estarán dadas las premisas para modificar el molde profesionalista actual”. Estas estructuras, particularmente las temáticas, recuerdan a los Núcleos Temáticos de la Universidad de Brasilia a los que oportunamente hiciera referencia.

En el texto original el Equipo Coordinador de las Unidades Académicas estaba integrado por docentes de grado 5 y, si no hubiere, por grado 3. Sin embargo, basándose en vincular a las unidades en “paridad de condiciones” y dado que existían “unidades muy grandes que son Institutos, y unidades más chicas, Cátedras que trabajan sobre la misma disciplina” y, atento al carácter coordinador, se culminó eliminando la exigencia de una calificación determinada como requisito para integrar esta estructura (fs. 70).

El texto definitivamente aprobado prevé que el relacionamiento de las unidades académicas se realizará a través de Redes de Unidades Vinculadas por Disciplinas (Redes Disciplinarias) y de Redes de Unidades Vinculadas por Temas



Interdisciplinarios (Redes Temáticas), cuyo “reconocimiento” (adviértase que no se habla de creación) e integración corresponde al CDC a propuesta de los respectivos consejos de facultad e institutos asimilados a facultad y por las comisiones directivas de las escuelas.

Los cometidos de las redes se fijaron en términos sumamente amplios: “coordinación de la enseñanza de grado y posgrado, la investigación, la educación permanente de egresados y las actividades de extensión en las que intervenga la disciplina”. El alcance de estas atribuciones puede resultar impreciso y discutible, particularmente a la luz de las disposiciones que regularon la estructura vinculada a la enseñanza de grado en la Ordenanza respectiva. También se le asignaron atribuciones de asesoramiento.

Otro tanto corresponde señalar en cuanto a las atribuciones de las estructuras de las áreas. No se establecieron las atribuciones de la Mesa y las de la Comisión Coordinadora de Área resultan sumamente generales e incluyen la formulación de políticas a desarrollar por el área, proponiendo orientaciones y distribuyendo responsabilidades entre los organismos que la integran. También se le asignaron funciones de coordinación de las actividades de grado y posgrado. La atribución más concreta es la facultad de propuesta de sus representantes en todas las instancias en que el área participara.

Si me interesa particularmente destacar, a los fines de esta investigación y en tanto hace a la estructura orgánica de la Universidad y a la propuesta de modificación de la Ley Orgánica planteada en el periodo 2007-2014, un planteo que se realizó a raíz del contenido del párrafo quinto de la Exposición de Motivos de la Ordenanza de funcionamiento de Áreas y Unidades Académicas. Éste establecía: “Puede preverse en el largo plazo que las instancias de cogobierno, control y autogestión que hoy ejercen las Facultades podrían trasladarse a las nuevas estructuras”.

Ya votada la Ordenanza, en la sesión de 25 de mayo de 1999, el consejero Landinelli planteaba una objeción expresa a ese texto, “a modo de constancia para el futuro”: “se trata de dos temáticas conceptual y operativamente distintas. Unos son los problemas de coordinación, de complementariedad de los distintos servicios universitarios -y en ese sentido, la regularización de las áreas es una pieza extremadamente importante de transformación universitaria, y por supuesto que acompañamos el texto de la Ordenanza, que es el que tiene vigencia reglamentaria-, y otros son los problemas de las eventuales proyecciones sobre otra temática distinta, que es la del gobierno. La arquitectura institucional de la Universidad, como en toda organización de educación superior compleja, el gran problema que tiene es combinar la unidad, es decir la necesidad de un orden general en la Institución, con la diversidad, que se debe expresar en políticas concretas, en lo específico, en lo heterogéneo, en lo diverso que como institución de educación superior debe tener. El problema del gobierno universitario es tener una organización práctica, flexible, que concilie de algún modo ambos aspectos de esta tensión, esto es la homogeneidad y la pluralidad...Lo que desde el punto de vista académico de la coordinación y de la complementariedad entre los servicios puede y debe ser visto como un avance, si lo proyectáramos hacia las estructuras de gobierno

puede ser visto como un proceso centralizador, que por lo menos debería merecer una discusión específica”. (fs. 2-4).

La discusión se centró luego sobre el valor jurídico y la importancia política de aprobar la Exposición Motivos, sin entrar en el debate de fondo que implicaba la intervención de Landinelli. Finalmente, por mayoría se votó el fundamento de la norma, dejando constancia que las observaciones realizadas en sala serían tomadas en cuenta a los efectos de su interpretación, lo que obviamente no agregaba nada ya que era una reiteración de las reglas de interpretación de los textos jurídicos.

Ya en el 2011, bajo el rectorado de Arocena, se adopta por el Consejo Directivo Central una resolución que determina que “con carácter experimental y por el término de dos años” el funcionamiento “en cinco áreas pase a realizarse en tres”, a saber: Área de Tecnologías y Ciencias de la Naturaleza, Área Salud y Área Social y Artística. *Se daba de esta forma, a mi juicio, un paso más -los consejos delegados ya tenían esa integración- en el acercamiento de la estructura académica a la estructura orgánica de la Universidad, por supuesto en aquellas instancias cuya composición no se encuentra regulada por la Ley Orgánica.*

El fundamento del cambio normativo, anunciado por el rector, incluía aspectos de tipo institucional y “cuestiones de diversidad de integración”. Se señalaba que el funcionamiento “en los Agrupamientos de Servicios, que en particular vincularán al Área Agraria con el Área Científico Tecnológica y al Área Social con el Área Artística, van a ser una fuente de diversidad colaborativa que espero se refleje en muchas cosas y muy concretamente en algunas carreras que están en marcha o que están pendientes”. A ello agregaba “las Áreas han comenzado a funcionar hace mucho tiempo, a nadie se le escapa que tienen carencias, creo que a nadie se le ocurriría suprimirlas. La Universidad simplemente no podría funcionar si volviera a una situación en la cual no las tuviera” (sesión del CDC de 19 de julio de 2011, fs. 16-17).

III- LOS PLANES DE DESARROLLO ESTRATÉGICO

Me detendré brevemente en los Planes de Desarrollo Estratégico correspondientes a los periodos 2000-2004 y 2005-2009. El énfasis estará en el último de los referidos, en tanto muchas de las orientaciones y programas específicos aparecen en ambos y, además, el correspondiente a los años 2005-2009 abarca parte del periodo objeto de esta investigación, aunque fue formulado bajo un rectorado diferente.

A su vez, las referencias se centrarán en dos temáticas específicas, el proceso de “descentralización” en el interior del país, y la presencia de elementos vinculados a un nuevo modo de producción del conocimiento.

El primero de los planes estratégicos referido contiene una orientación específica referida a uno de los elementos constitutivos del concepto de Universidad, según lo estableció la propia institución, y que es la promoción de la *“utilidad social del conocimiento, contribuyendo a la solución de los problemas que hacen a la mejora de la calidad de vida de la población”*. El postulado se vincula asimismo al cumplimiento de las tres funciones universitarias. La extensión constituye “un proceso de aprendizaje integral cuyo apoyo principal es la formación de individuos críticos. Este proceso educativo debe ser generado desde alternativas apropiadas, facilitando la construcción de soluciones específicas a los problemas de la comunidad en la interacción de los universitarios con ella”, en tanto en la enseñanza “puede comprender un gran número de actividades como la enseñanza extra-universitaria, la educación permanente y a distancia, impartida en clases nocturnas, cursos de corta duración, seminarios” y en la investigación *“puede consistir en aportar conocimientos especializados en los sectores públicos o privados, diversos tipos de consultas, la participación en investigaciones aplicadas y la utilización de los resultados de la investigación”* (pág. 20, los destacados me pertenecen).

Otra orientación consistía en la promoción de “una mayor apertura de la Universidad hacia la sociedad en su conjunto para poner a su alcance los productos del conocimiento, dando pleno cumplimiento a los postulados de la Ley Orgánica”. Asimismo, se planteaba que “ampliar y profundizar las políticas de descentralización universitaria conlleva la necesidad de consolidar y reactivar las actuales Casas Universitarias que se transformarán en Centros Universitarios y se crearán nuevos Centros *de acuerdo a los estudios de demanda de servicios universitarios en diferentes regiones del país*” (pág. 20, énfasis de mi autoría).

En cuanto a la oferta académica en el interior del país, se planteaba una ampliación significativa, vinculada a las tres funciones universitarias, de manera de abatir la inequidad en el acceso a los servicios universitarios entre la capital y el interior del país. Se señalaba asimismo el arraigo a la realidad social y económica del país (hay una

referencia expresa a opciones educativas “adaptadas al medio” así como al favorecimiento del “desarrollo local”) y a la consolidación de programas permanentes que “integren y articulen las funciones de enseñanza, investigación y extensión con proyección a la comunidad, desde una perspectiva interdisciplinaria”. Adviértase que ya en el año 2000 se habla de integralidad de las funciones, en tanto la perspectiva interdisciplinaria, como ya vimos, aparece bastante antes.

Como actividades concretas, se proponía (articulando, en muchos casos, con las intendencias y otros organismos de gobierno local) la realización de estudios especiales de demanda de servicios educativos en el interior del país y la incorporación de 10 carreras cortas itinerantes en el quinquenio; la formación de 125 tutores para apoyo de estudiantes del interior en sistemas de enseñanza-aprendizaje semipresenciales; la creación de 5 Centros Universitarios regionales; la instalación de 60 cursos semipresenciales en el quinquenio, la incorporación de 5.000 nuevos estudiantes del interior en el mismo periodo; la implementación de primeros tramos de carreras en el interior y de carreras cortas completas y la ampliación de la oferta de carreras de nivel superior completas en el interior del país. Se proponía también la mejora de la movilidad horizontal de los estudiantes entre carreras, en especial en los primeros tramos.

Los riesgos y dificultades para el logro de los objetivos que se planteaban se vinculaban a la escasez de oferta docente por falta de masa crítica en el medio o por falta de interés y a la falta de recursos que permitieran implementar proyectos complementarios (infraestructura y docentes).

En el Plan Estratégico correspondiente al periodo 2005-2009 se establecía una orientación destinada al impulso del incremento de la oferta educativa universitaria en el interior, previa realización de estudios para que la oferta resultara pertinente en cuanto a su orientación para promover el desarrollo local y nacional.

También se establecían líneas generales sobre la enseñanza y la elaboración de planes de estudios, sobre la base de la flexibilidad, el incremento de materias optativas y electivas, el sistema de créditos y el diseño de nuevos tránsitos curriculares. Todos principios que abonaron la futura Ordenanza de Estudios de Grado y otros Programas de Formación Terciaria, así como los llamados que durante el periodo 2007-2014 se realizaron para la creación y consolidación de oferta educativa en el interior del país. Se preveía también, en forma expresa, que los planes de estudios brindarían oportunidades de *formación interdisciplinaria y experiencias de aprendizaje que integrasen las tres funciones universitarias*, así como la creación de *espacios de formación práctica en contextos reales* con la finalidad de fortalecer las capacidades del futuro egresado, su compromiso social y la conformación de su identidad profesional.

En cuanto a la coordinación y seguimiento curricular y, de manera de garantizar la articulación y flexibilidad, se preveía la creación de estructuras permanentes de seguimiento curricular, tanto a nivel de áreas académicas como de los servicios, un claro antecedente de las estructuras de la ordenanza mencionada en el párrafo anterior.



En cuanto a la investigación se proponía el impulso de la investigación de calidad y con *vinculación a la sociedad*. Se señalaba la importancia de promover la “*diversidad de enfoques y aproximaciones al conocimiento, asegurando la variedad temática y disciplinaria* de las actividades de investigación” (pág. 31 énfasis agregado).

Para la construcción de un sistema nacional de innovación debía promoverse precisamente esa diversidad, así como “*mecanismos que faciliten su aplicación efectiva a todos los aspectos de la actividad social* (productivos, salud, medio ambiente, etc.)”. También propiciar “*un mejor vínculo entre los investigadores universitarios y otros actores sociales, estimulando la coparticipación en la propuesta y solución de los problemas de interés para la sociedad uruguaya*”, en se sentido se proponía también la realización de “*estadas temporales de docentes universitarios calificados en medios no académicos* (públicos y privados) con interés en la innovación de productos y/o procesos de significación económica y social” y también las estadas temporales en medios académicos de técnicos calificados y artistas provenientes de ámbitos no académicos (pág. 31, destacado agregado).

Por su parte, promovía la colaboración en la formación de “*verdaderos departamentos de investigación y desarrollo en las empresas*” (pág. 32).

El relacionamiento con la sociedad y sus organizaciones para la “*superación de los factores que limitan el desarrollo sustentable y la mejora de la calidad de vida*” era otra de las líneas y encontraba respaldo expreso en el artículo 2° de la Ley Orgánica. Se postulaba así una concepción de la extensión “*como un proceso educativo, cultural y científico que articula la enseñanza y la investigación de forma indisociable y viabiliza la relación transformadora entre la Universidad y el resto de la sociedad a partir de un abordaje interdisciplinario*”. Y expresamente se proclamaba, una vez más, la integración de las funciones. La extensión debía tener lugar “*en articulación con las funciones de Enseñanza y de Investigación y en el relacionamiento con distintos sectores de la sociedad y sus organizaciones, realizando aportes que contribuyan a la comprensión de las causas y a la superación de los factores que limitan el desarrollo sustentable, así como las transformaciones que habiliten a la Universidad a un mejor cumplimiento de sus fines*” (pág. 33, énfasis agregado).

En cuanto al impulso al desarrollo de la Universidad en todo el país, éste encontraba fundamento explícito en la promoción de la equidad geográfica y social, objetivo ya propuesto en el Pledur 2000. El nuevo Plan Estratégico daba cuenta de los avances entre 2000 y 2005 con la definición de una “*estructura universitaria en el Interior* (Centros, Casas y Unidades de Extensión), la ampliación de la oferta académica con 17 carreras de grado y la ejecución descentralizada de un número creciente de proyectos de extensión que promovieron la utilidad social del conocimiento” (pág. 39). En tanto, en esta nueva etapa se planteaba superar algunas restricciones detectadas, como la baja participación de las sedes universitarias del interior en la definición y ejecución de los proyectos académicos correspondientes a cada una de ellas; la escasa articulación entre las funciones universitarias; la falta de coordinación con otras ramas de la enseñanza y la carencia de propuestas de investigación. Se señalaba de manera expresa: “*En ese*

sentido la UDELAR debe promover su desarrollo en el país *tomando en cuenta la integralidad de las funciones universitarias; facilitando el diálogo entre las regiones y la Universidad de forma de construir una demanda académica pertinente; generando sistemas de evaluación continua* que promuevan la consolidación y potenciación de las actividades existentes, así como de las nuevas que se están proyectando” (pág. 39, destacado agregado).

Veamos alguna de las orientaciones concretas que se preveían para el cumplimiento del objetivo antes señalado:

-La construcción de la “demanda académica en el territorio” se realiza a través de dos procesos diferentes, el relevamiento de la demanda y la creación e imposición (el texto refiere expresamente a “crearla e imponerla”) de la oferta educativa. Esa construcción “implica una negociación de la Universidad con la comunidad en la cual piensa intervenir, teniendo ambas un papel protagónico, buscando un proyecto local acordado” (pág. 39).

-La creación de una masa crítica local es imprescindible para el desarrollo de la oferta educativa. Ello debía estimularse a través de la “radicación y permanencia de equipos docentes de alto nivel dispuestos a desarrollar sus proyectos académicos descentralizadamente, y la formación y capacitación de recursos locales con acceso a instancias de preparación para el ejercicio pleno, serio y sólido de sus funciones”. Esto incluía también la estimulación de la alta dedicación horaria (pág. 40).

-Flexibilización curricular, de manera de facilitar el tránsito entre opciones de grado radicadas en las sedes del interior y un adecuado sistema de créditos para favorecer las equivalencias. Se promovían también tramos comunes a varias instancias de formación de grado, favoreciendo también “*procesos de formación de equipos interdisciplinarios a nivel local por la presencia de docentes radicados de distintas disciplinas*” (pág. 40, destacado agregado).

-La investigación en el interior del país debería estimularse con “la creación de grupos docentes con alta dedicación horaria, que trabajen integrando las tres funciones, y a partir de problemas locales, generen conocimiento pertinente para todo el país” (pág. 41). Para ello se emplearían acciones afirmativas “con herramientas disponibles en la Universidad (priorización de Dedicaciones Totales, fondos concursables) y otras a crearse (becas de investigación y posgrado), apuntando a potenciar la complementación en infraestructura disponible entre Universidad y ANEP, intendencias, empresas, organizaciones sociales, etc.” (pág. 41).

-Debía también fomentarse la “vinculación de los grupos radicados en el interior y en el área metropolitana, a través de canales transversales que apunten al reconocimiento académico, diálogo entre pares y sinergia” (pág. 41).

En el Proyecto Institucional “Ampliación y Diversificación de la Función de Enseñanza a nivel nacional” se planteaba, además de los contenidos ya desarrollados en los párrafos precedentes y que por ello no reiteramos aquí, las siguientes orientaciones:



-Que la creación de nuevas sedes y la consolidación de las existentes debía estar directamente relacionada con la posibilidad de ampliar y diversificar la oferta académica.

-Debía existir una adecuada integración con otros proyectos universitarios (CSE, CSIC, CSEAM, etc.).

-Se agregaba a las razones de equidad en el acceso, “la importancia que la institución universitaria tiene en los procesos de desarrollo local, que van desde la prestación directa de servicios a la comunidad hasta la transferencia de conocimientos aplicados. Potenciar esta actividad requiere, antes que nada, de una presencia que contribuya a generar un proceso de construcción de demanda, articulando la función de enseñanza con las necesidades y demandas de las sociedades locales” (pág. 70).

Por su parte, debe tenerse presente que el modelo de cambio curricular, que se integraba al Pledur 2005-2009, a través de documentos y resoluciones ya aprobados por el CDC (como la creditización de la oferta de pregrado y grado, R. N° 3 de 5/IV/2005), implicaba también impulsar “estrategias centradas en *modificar los patrones organizativos del conocimiento, esto es, de apertura de los límites entre campos, unidades de conocimiento que conforman el currículo, apuntando a la flexibilización de los modelos disciplinares y a la experimentación de modelos más integrados*. Ello no solo supone concebir la integración del currículo en el plano horizontal, sino también vertical, esto es, concebir una mayor integración de la formación básica con la formación práctica profesional, científica o artística, de acuerdo a los perfiles de egreso buscados. Entre funciones: impulsando estrategias centradas en modificar las formas de articulación enseñanza-extensión-investigación en la enseñanza de grado a través de la creación de espacios curriculares creados a tal fin”. Y uno de los resultados esperados lo constituía “la concreción de una Ordenanza General de Estudios de Grado que comprenda un acuerdo sobre aspectos curriculares fundamentales de carácter institucional (niveles de titulación, sistema de créditos, escala de calificaciones, etc.)”, así como la conformación de estructuras permanentes de gestión curricular, así como de apoyo a la enseñanza de grado (pág. 79, énfasis agregado).

Finalmente, en el Proyecto Institucional “Fortalecimiento de la descentralización integral de la Universidad de la República en todo el territorio Nacional” se preveía adicionalmente a lo ya mencionado, en cuanto a la construcción de oferta académica: el “desarrollo y consolidación de una estructura o red universitaria en el país, a través de acciones integradas y en articulación transversal con las orientaciones de las Sectoriales de Enseñanza, Investigación, Extensión y Gestión y otras UCPI responsables de Proyectos Institucionales en el marco del Plan Estratégico” (pág. 163).

El proyecto incluía también un conjunto de actividades para cumplir las orientaciones, procedimientos de ejecución, indicadores de desempeño y evaluación y seguimiento.

En fin, esta breve recorrida por los Planes de Desarrollo Estratégico aprobados por Universidad en los años 2000 y 2005, demuestra una relación de continuidad en cuanto a las ideas que los inspiraron, con el proceso de reforma que comenzó en el año 2007.



Es posible advertir en los textos la presencia de elementos característicos del Modo 2 de Producción del Conocimiento que han sido oportunamente destacados en los textos citados en este capítulo y que tienen que ver con la producción interdisciplinaria, la investigación por problemas y en contexto de aplicación, la atención a las demandas del medio, y también las ideas de integralidad de las funciones universitarias y cambio curricular que constituyeron las bases de las propuestas concretas de reforma del periodo 2007-2014.

Culmino señalando que, en el año 2005, se veían como riesgos, dificultades, restricciones y condicionantes a la realización del proyecto: el grado de cooperación y articulación con otros proyectos centrales, la seguridad en la asignación en las partidas presupuestarias y estabilidad del contexto económico financiero nacional, el grado de involucramiento de las comunidades locales en el proyecto institucional, el grado de voluntad política para acompañar las orientaciones con definiciones y acciones afirmativas concretas y para otorgar los recursos presupuestales necesarios. La inclinación favorable de estos diversos riesgos a la concreción del proyecto, tanto desde un punto de vista externo como interno, pues tal como señalan Crozier y Friedberg los objetivos no se imponen externamente si actores internos no los impulsan, seguramente coadyuvaron a la concreción práctica de la política de descentralización en el periodo 2007-2014, como analizaré en las secciones siguientes.



CUARTA SECCIÓN

**LAS POLÍTICAS DE REVISIÓN DE LA ESTRUCTURA
ACADÉMICA UNIVERSITARIA DEL PERIODO 2007-2014**



Maestría en Enseñanza Universitaria

Comisión Sectorial de Enseñanza
Área Social y Artística
Consejo de Formación en Educación



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



comisión sectorial
de enseñanza



Facultad
de Humanidades
y Ciencias de la Educación



Consejo de
Formación en
Educación

I- LA REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA

I.1- ALGUNOS ANTECEDENTES REFORMISTAS

Del recorrido de las diferentes políticas y debates de ideas en relación a la revisión de la estructura académica de la Universidad, me parece necesario introducir el tema de la reforma de la Ley Orgánica con algunas ideas comentadas en ocasión de tratar el proceso de construcción de las áreas, así como el concepto de universidad. Precisamente en la discusión de este último, Ares Pons, quien como dije había participado en la elaboración del documento base, realizaba una interesante apreciación sobre la Ley Orgánica de 1958: "... ella debe ser entendida como una norma de transición frente a lo que es la realidad universitaria, organizada sobre la base de la Ley Orgánica de 1908. Es decir que la del 58 fue una ley que buscó establecer una transición hacia la recuperación académica de la Universidad, gravemente comprometida por su legislación anterior. En esa búsqueda y siendo -como fue- resultado de la suma de intereses contrapuestos, la legislación logró cristalizar un mecanismo realmente muy sabio. Pero, a la luz de nuestra visión actual, parece que tuvo defectos como el de crear un marco institucional en función de unidades de cierta rigidez" (fs. 17, acta correspondiente a la sesión del CDC de 24/IV/1990).

Por su parte, en el año 1997 en la ponencia recogida en "La Universidad en un Tiempo de Cambios", Rodrigo Arocena transmitía su concepción sobre las áreas: "No concebimos a las Áreas como 'subconglomerados de Facultades', como un piso más en la compleja pirámide de la 'confederación unitaria' que traba el funcionamiento de la UR. Después de casi un siglo de creación de nuevas Facultades, en buena parte por desprendimiento de las ya existentes, su reagrupamiento en tales Áreas cristalizaría una estructura básicamente profesionalista... Pensamos más bien en las Áreas como la expresión de la lógica de los conocimientos y de la investigación..." (Arocena. R. 1997: 106-107). En la misma ponencia proponía además una "distribución de competencias" que implicaba "la *desconcentración*, ampliando la autonomía tanto de las Facultades como de sus Institutos o Departamentos para resolver lo que les atañe específicamente, llevando así las instancias de decisión lo más cerca de donde está la gente, para ampliar el potencial de participación" y concomitantemente la "*reducción del papel de los servicios y la ampliación del papel de los órdenes* en la conducción global de la institución universitaria" (destacado en el propio texto).

Durante ese mismo debate y recogida en la publicación citada, el entonces rector, Jorge Brovetto, exponía sobre posibles modificaciones a la Ley Orgánica de 1958¹⁸. La propuesta contiene elementos de texto y de contexto que se reiterarán en el periodo 2007-2014. Comentaré brevemente alguno de ellos:

- La valoración de la oportunidad como un tema opinable, aunque señalando que es tiempo de dedicar la atención hacia “una revisión prolija y desprejuiciada” de la LO. Se manifiesta por el entonces rector una opinión expresa, favorable al cambio, la que se señala como coincidente “con la de otros actores universitarios” (ídem: 33).
- El señalamiento de que muchos cambios pueden hacerse bajo la ley de 1958, como por ejemplo “el exitoso funcionamiento del Consejo Ejecutivo Delegado” (ídem: 33).
- El ordenamiento normativo y su rango no es un fin en sí mismo.

Y, en cuanto al tema de la revisión de la estructura académica, al cual me limitaré:

- Se considera “conveniente dar estatura legal a órganos colectivos o individuales exitosos y muy necesarios para... avanzar en la construcción de una estructura basada en la configuración de Áreas que integren y complementen la afinidad del conocimiento científico y/o el interés social”. Y concretamente “atribuirle rango legal y participación en el CDC a las ÁREAS ACADÉMICAS” (ídem: 33 y 36). En este sentido se cita a Tünnermann, para afirmar que las cátedras, departamentos, escuelas, facultades e institutos estarían abriendo paso a nuevos esquemas, “más flexibles y más susceptibles de lograr la reintegración del conocimiento y la recuperación de la concepción integral de la Universidad” (ídem: 37). Las áreas deberán ir “... sustituyendo gradualmente a los servicios hoy individualmente representados” (ídem: 37).
- El principio de flexibilidad del marco legal: “No me caben dudas que debe haber cambios... Estos están orientados fundamentalmente hacia un principio de flexibilidad en el marco legal, que permita a la institución universitaria adaptarse a los cambios externos o internos” (ídem: 33). Se habla expresamente, en ese sentido, de delegar en “ordenanza cuestiones de no menor importancia como: el número de áreas y su integración, atribuciones, formas de organización, etc.
- Se incorpora una mención expresa a la posibilidad de creación de institutos o departamentos centrales, “de jerarquía similar a las actuales Facultades... presididos por un Consejo... incluyendo en todos los casos representación de los órdenes”.

Por su parte y tal como oportunamente cité, en el debate de la sesión del CDC de 25 de mayo de 1999, el consejero Landinelli observaba que no compartía la eventual expresión en el gobierno universitario de la organización por áreas: “... La arquitectura institucional de la Universidad, como en toda organización de educación superior compleja, el gran problema que tiene es combinar la unidad, es decir la necesidad de un orden general en la Institución, con la diversidad, que se debe expresar en políticas concretas, en lo específico, en lo heterogéneo, en lo diverso que como institución de

¹⁸ *Aportes para el debate universitario: modificaciones a la Ley Orgánica en Universidad en Tiempos de Cambios. 1997: 33 y ss.*

educación superior debe tener. El problema del gobierno universitario es tener una organización práctica, flexible, que concilie de algún modo ambos aspectos de esta tensión, esto es la homogeneidad y la pluralidad...”. (fs. 2-4 de las actas correspondientes a dicha sesión).

I.2- LA PROPUESTA DE REFORMA DEL LEY ORGÁNICA DEL PERIODO 2007-2014

En el mes de octubre del año 2008, el rector Arocena presentaba en la Asamblea General del Claustro un “articulado tentativo” de la Ley Orgánica, precedido por un texto que establecía un marco para la presentación y exposición de motivos de la propuesta:

-Al igual que en otras ocasiones, el planteo de revisión de la Ley Orgánica, partió de una reafirmación de los principios de autonomía y cogobierno. En este caso se hacía una expresa referencia en el documento también a su “profundización” (página 2). Aparecían asimismo algunos adjetivos nuevos para calificar la autonomía: “autonomía conectada” (página 3).

-Se repetía que las resoluciones adoptadas por el cogobierno relativas a la reforma, entre las que se incluía la modificación de la Ley Orgánica (obviamente sin un detalle de su contenido), habían sido “consensuales”. También se precisaba que parecía “haber un amplio consenso [sobre que] la nueva ley debe incluir una Exposición de Motivos que [sintetizara] el programa de la Reforma” (página 2).

-Sobre la apertura a la discusión, el texto presentado se calificaba como “borrador” y más adelante “articulado tentativo” (página 2).

-Se reiteraba la colaboración de la universidad al “desarrollo integral del Uruguay”, con una aproximación a elementos del Modo 2 de producción del conocimiento. Precisamente la propuesta de redacción del artículo 8, se fundamenta en la profundización “de la relación entre Universidad y Sociedad para que la institución contribuya *cada vez más a la solución de los problemas de interés general ... Se apunta a una amplia participación de los más diversos actores sociales tanto en el intercambio de ideas acerca de la orientación y las decisiones de la Universidad como en las actividades dirigidas al cumplimiento de los fines de la UR y la mejor realización de sus funciones*” (página 3, énfasis mío). En sentido análogo, el artículo 12 incluía entre los cometidos institucionales: “*la cooperación con el desarrollo integral, entendido como la construcción colectiva de un país productivo, con justicia social, preservación ambiental y creciente calidad de vida en lo material y en lo espiritual*” (página 4, destacado agregado).

-Sobre la estructura académica, se señalaba la necesidad y la posibilidad de superar “la contraposición entre la centralización vertical y la fragmentación que lleva a la primacía de intereses particulares. La polémica en torno a esas cuestiones marcó hace un siglo la elaboración de la Ley Orgánica aprobada en 1908, la cual consagró una estructura académica a la vez poco diversificada y bastante fragmentada que en gran medida se ha mantenido hasta el presente” (opinión coincidente con la de Cremanti y Ares Pons, antes citadas). Se proponía así una combinación de: diversificación académica, amplia delegación de atribuciones y mayor capacidad de los órganos centrales para adoptar decisiones estratégicas de largo plazo. Debe observarse no obstante que, aunque se preveía el mecanismo de delegación de atribuciones ampliando la regulación legal vigente, no se introducían cambios en las atribuciones que, bajo la ley del 58, tienen el CDC y los consejos de facultad. Solo acaso, la modificación en el proceso de aprobación de los planes de estudios, pero tampoco en refuerzo de la autonomía de los servicios.

Sí se planteaba una modificación de la estructura académica, en cuanto pasaría a haber dos categorías de servicios, los académicos y los experimentales. Los primeros deberían ser creados por el CDC por una mayoría especial de dos tercios de componentes, para lo cual sería presupuesto la existencia de un elevado nivel de desarrollo de las funciones de enseñanza, investigación y extensión y un número adecuado de docentes de alto grado, de acuerdo a lo que, oportunamente, se decidiera mediante Ordenanza (artículo 19). En la fundamentación se preveía que los servicios académicos serían las facultades existentes y las que se crearán en el futuro, así como “Centros Regionales, Institutos dedicados al cultivo de cierta disciplina, Institutos interdisciplinarios, etc.” (página 5). Los nuevos servicios podían pasar por una etapa experimental (servicios experimentales) para avanzar con el respaldo institucional, “tanto en lo académico como en la conformación de ámbitos de cogobierno” (página 5).

En esa perspectiva se inscribían los centros regionales, estructura claramente diferente a la de las facultades. Se destacaba en esos ámbitos la existencia de “carreras nuevas... fruto de la colaboración entre diversas facultades”, así como el intento de “avanzar hacia la colaboración de disciplinas distintas, incluyendo carreras compartidas y otras actividades conjuntas... que muestra la necesidad de innovar institucionalmente en la materia” (página 5).

También se preveía la constitución de agrupamientos de servicios académicos. El objetivo de la introducción de esta figura sería “el mejor cumplimiento de las funciones de enseñanza, investigación y extensión... sacar mejor partido de los recursos disponibles y la flexibilización y diversificación de la oferta educativa. También contribuirá a contrarrestar las tendencias a la fragmentación inherentes a toda institución grande y compleja” (página 5).

Había una referencia explícita a que estos agrupamientos tendrían potestades decisorias: “consolidarán ámbitos adecuados para la adopción de ciertas decisiones” y además tendrán proyección en la integración del CDC, al constituir “vías para que los Servicios Académicos ya existentes y los se creen en el futuro puedan estar representados en la

conducción central de la UR, sin que la misma tenga un tamaño desproporcionado”. Sin embargo, aparece enseguida la advertencia que esto implica un proceso: “... los agrupamientos de servicios académicos sólo podrán llegar a desempeñar el papel que se espera de ellos a través de un proceso de aprendizaje y construcción institucional”.

Recordemos que para Arocena, según surge de su ponencia del año 1997, parcialmente citada unos párrafos más arriba- el agrupamiento en áreas tenía un fin básicamente académico, de lo contrario podría generarse un efecto inverso al buscado, es decir “cristalizar una estructura básicamente profesionalista”. Estos conceptos son reiterados en un documento presentado durante la campaña para la elección de rector. Se explicita también allí el concepto de “confederación unitaria” como un “tipo apenas registrado en la ciencia política, donde cada parte tiene escasa autonomía (como pasa en los estados unitarios), pero grandes posibilidades de trabar a la institución en su conjunto (como sucede en las confederaciones)”, señalando la necesidad de “avanzar en la dirección contraria. Ampliar la autonomía de los servicios para decidir en lo que les es propio posibilita decisiones menos lentas, con mayor participación de los directamente interesados. Fortalecer las estructuras “horizontales” posibilita un funcionamiento mucho más ágil e influyente de la UR como tal. Decidir a nivel de los servicios un cúmulo de asuntos que no necesitan ser tratados en los organismos centrales permite que éstos concentren su atención en las cuestiones comunes al conjunto de la institución, como por ejemplo el fomento equilibrado de todas las áreas del conocimiento, los programas de becas y bienestar o los pronunciamientos sobre los grandes problemas nacionales”¹⁹.

Tal vez bajo esta concepción sobre el rol de las áreas y considerando que la constitución y afianzamiento de la agrupación de servicios era un proceso largo, es que la primera propuesta de articulado del año 2008 que el rector presenta a la AGC, prevé una integración amplia del CDC con un delegado por servicio (además de los órdenes), en tanto la integración por agrupamientos de servicios constituía una posibilidad a futuro que sería resuelta oportunamente mediante ordenanza (artículo 24).

Durante el desarrollo del debate sobre reforma de la Ley Orgánica, la discusión sobre la estructura académica se centró básicamente en posturas sobre la mayor o menor flexibilidad en la regulación legal, así como en la representación de los servicios académicos en el CDC²⁰, avanzando hacia propuestas de reducción de los integrantes de este órgano, a través de los agrupamientos de servicios, en dos variantes, que reflejaban dos posturas diferentes. Por un lado, quienes veían a los agrupamientos funcionando como un cuerpo elector de un número de integrantes del CDC que no fueran

¹⁹ Tal como se señaló, no se explicitan en los documentos consultados cuáles serían las atribuciones a desconcentrar, particularmente cuando la desconcentración de atribuciones que existe a nivel de la Ley Orgánica es muy importante. Tampoco arroja elementos a evaluar la propuesta de articulado tentativo para la reforma de la LO, pues las atribuciones de los consejos de facultad no sufren variaciones sustanciales.

²⁰ El contexto y particularmente qué podría ocurrir en el tratamiento legislativo de la propuesta de modificación de la Ley Orgánica, fue un tema reiterado por consejeros y claustristas. También la posibilidad de hacer cambios en el marco de la normativa vigente. No me detengo en ellos pues exceden el objeto de esta investigación.

necesariamente delegados de cada agrupamiento y por otro, quienes visualizaban a estas estructuras representadas por un delegado en el CDC, agregando un nivel intermedio al gobierno universitario, con un diseño orgánico propio en cada una de ellas. En tanto el mantenimiento de la estructura actual en la integración del CDC no surgió, durante la discusión, como posición de principio de ningún orden o servicio, solo afloró en alguna intervención como alternativa a alguna de las posturas previamente señaladas sobre el rol de los agrupamientos. En todo caso, el modelo de federación de facultades como tal no se explicitó, ni se defendió por los actores de ese periodo. Sí se evidenció la falta de adopción de una postura en este tema por numerosos servicios, los que podrían adherir o no al mantenimiento de la estructura vigente:

“...Hay un acuerdo total en establecer Agrupamientos de Servicios Académicos, indicando tal vez con más claridad sus finalidades... Todos estamos de acuerdo que el Consejo Directivo Central no puede ser un Senado con veinticinco o treinta personas votando... El tema está en la representación, en quién designa a esos delegados de los Servicios Académicos. Hay algunos compañeros acá presentes -el Decano de Agronomía es uno... que están manteniendo... que los Agrupamientos de Servicios figuren en la Ley Orgánica como tal, que correspondan a las Macroáreas actuales, que a su vez los Servicios del Interior constituyan un Agrupamiento y que haya tantos delegados de los Servicios al Consejo Directivo Central como Agrupamientos los hay y que esos delegados... sean representantes de esos Agrupamientos... La otra posición... plantea que haya Agrupamientos pero que el rol político de esos Agrupamientos designen y mandaten a sus delegados al Consejo Directivo Central no es conveniente... se ha planteado por un lado la posibilidad que existiera un órgano... que sería como la Asamblea de Consejos de todos los Servicios, que tendría por una de sus atribuciones principales designar a los delegados de los Servicios al Consejo Directivo Central” (Álvaro Díaz, Acta de la sesión del CDC de 23/XI/2010, fs. 39).

A pesar de la referencia al acuerdo total, algunas voces manifestaron dudas, haciendo más énfasis en las atribuciones que en la integración de los órganos: “...creo que la identificación de un Consejo Directivo Central reducido con la eficiencia, no la veo exacta... En ese sentido no termina de cerrarme la idea de que esté excluida la variante, por ejemplo, sólo los Órdenes y la variante todos los Servicios... Honestamente pienso que asignando roles adecuados no se me hace necesario -no estoy afirmando nada, sino cuestionándome- poner estamentos de difícil resolución conceptual, de difícil articulación, los intermedios, esos Agrupamientos que de alguna manera nos van vincular en una taxonomía circunstancial, no objetivable y ni siquiera acorde a la dinámica que vivimos todos los días...” (consejero Scheps, fs. 43).

En ese sentido, también empieza a aparecer un cierto cuestionamiento sobre qué atribuciones debieran aparecer a texto expreso en la norma proyectada, que la Ley Orgánica vigente no prevé, como la orientación de las políticas académicas: “... eso nos parece una falta, hay que poner algo de eso” (consejero Markarian, fs. 46). Markarian insiste, en varias ocasiones, en la variada gama de servicios que la Ley Orgánica del 58 prevé, en clara referencia a la regulación del artículo 67 de dicho texto normativo.

“Creo que el defecto más grave es que seguimos con la estructura napoleónica que la ley del 58 no cambió. La ley del 58 es la ley de los principios del cogobierno pero no cambió la estructura, más bien la cristalizó... Muchas veces se sienten muchas quejas razonables en el sentido que las Facultades son feudos, hacen lo que quieren y en cierta medida es el lugar de mayor descentralización de la toma de decisiones, sobre todo la académica... Si me dejaran sacarle lo que quisiera a las Facultades las borraría y pasaría a una estructura de Agrupaciones, donde ellas tuvieran el poder que hoy tienen las Facultades para todo. Creo que una de las cosas que hay que quitar de las decisiones de las Facultades son los nuevos planes de estudio, sobre todo los transversales o los que son competitivos con la profesión o corporación que una Facultad manifiesta... ese nivel de concentración de poder ahí abajo hay que romperlo, pero no se puede concentrar todo arriba” y más adelante “hay que buscar una manera de darle un espacio de representación al interior en la toma de decisiones centrales y no alcanza con un delegado” (consejero García Préchac, fs. 49-50).

En un sentido análogo, sobre el rol de los agrupamientos: “No sé si es la Ley pero que tendría que haber una voluntad clara que los Agrupamientos, cuáles sean, tendrían que ser instancias donde se definan parte de las cosas... porque ahí pasan a tener peso...” (Castro, fs. 22).

Y, sobre la falta de pronunciamiento de muchos de los servicios a la que ya hice referencia, solicita el rector: “... me parece que aquí llegó el momento -con el respeto y cariño fraternal que corresponde- de pedirle a los servicios que definan su posición sobre este tema” (Arocena, fs. 55).

En el mismo sentido, en marzo de 2011, se señala en la sesión de la AGC la falta de pronunciamiento de la Facultad de Medicina: “...cuando pregunto sobre la Ley Orgánica, el Consejo lo tiene en sus puntos a tratar; nunca lo trató, nunca trató la Ley Orgánica” (Chavarría, fs. 31). Refiere también al pronunciamiento de la Facultad de Psicología y la de Ingeniería, para concluir: “No sé lo que pasa en las otras Facultades, no conozco si se ha discutido, pero personalmente me preocupa enormemente” (fs. 31).

Avancemos un poco más en el proceso de discusión de la reforma de la LO, en lo que hace a la estructura académica, particularmente en el ámbito de la AGC. Allí, dos años y medio después de la presentación del “Articulado Tentativo” por parte del rector, y tras numerosas reuniones de la Comisión AGC- CDC y de una comisión propia del Claustro, se aprueba el documento de síntesis de marzo de 2011, que incluye el informe de la comisión AGC-CDC para el tratamiento de la reforma de la Ley Orgánica, incorporado al Expediente N° 011000-000568-11. Se prevé entonces la creación de tres categorías de servicios académicos: los regulares, los especiales (ej. Hospital de Clínicas) y los diferenciales o particulares. Se establece que la ley debe referir al pasaje de estos últimos servicios académicos a la calidad de regulares de modo que puedan verse como unidades en desarrollo. Solo los servicios académicos regulares (SAR) tendrían representación en el CDC, en tanto los diferenciales integrarían la Asamblea General del Claustro. En cuanto a los centros regionales, surgía una tensión sobre el grado de definición con que debían ser incorporados en la Ley. Éstos serían

considerados inicialmente como servicios diferenciales: "...creo que tenemos que tener en cuenta que estos servicios del interior tienen algunas características únicas, porque esos servicios del interior están integrados por parte de Facultades, que a su vez tienen sus sedes y Consejos en Montevideo y algunos Centros o carreras estrictamente de ese lugar, por lo tanto muchas veces es un híbrido entre cosas diferentes, entonces parece un buen criterio y flexibilidad el dar un espacio a través de Ordenanzas, que permita ir regulándolos y que luego puedan ser Servicios Académicos Regulares con todas las de la ley" (Díaz, presidente de la AGC, actas correspondientes a la sesión de 16/II/2011, fs. 6).

"Me parece bien reconocer a los Servicios del Interior en la ley, establecer algunas cuestiones generales sobre ellos, pero tener mucho cuidado con fijar cosas que después no podamos modificar". Y en cuanto a la figura más adecuada para conferir atribuciones a las estructuras regionales: "... en algunos lugares se habla de desconcentración y me gustaría que se pase a hablar un poco más de delegación, porque si bien el responsable máximo sigue siendo el órgano que tenía esas atribuciones, eso permite ir delegando gradualmente...". Por otra parte, la transformación en servicios académicos regulares se haría "no bajo cualquier forma sino, como decía el claustrista Markarian, porque son buenos, porque logramos establecer un plan de desarrollo que concrete que esa institución es una buena institución dentro de la Universidad" (Frevenza, orden estudiantil, fs. 10).

"... Para resumir lo que quiero decir es que la Ley Orgánica no tiene que decir cómo van a estar reflejadas las creaciones académicas del interior... lo que tiene que decir es que van a estar reflejadas" (Alonso, fs. 16).

"... La otra cosa que me parece que es un punto que hay que pulir más es el tema del pasaje de los Servicios a Regulares... no tengo muy claro que la mejor forma legal es que sea el CDC el que resuelva cuando un Servicio pasó de ser Servicio ma non tropo a ser Servicio Académico en serio ... En lo que sí estoy de acuerdo, por suerte se corrigió, es que el interior entra en esa lógica general y si sus instancias y su funcionamiento es el adecuado pasará a ser Servicio Académico como debe ser" (Castro, fs. 21-22).

Sobre la predominancia de la finalidad académica en la creación de los Agrupamientos, se plantean posiciones similares a las que, en su momento, formulara Arocena: "Acá lo que se define esencialmente en el documento que se presentó es un órgano elector, es el ASSA. La forma en que va a elegir y demás queda a regular por ordenanza y ahí se verá si hay una visión más atomística, por la que no se regula nada o si será algo más unitario ... Por otro lado creo que la visión que hay que tener es algo que sea más unitario, que permita que las áreas en las que hay más cercanía, ya sea territorial o de un programa académico disciplinar, pueda haber cooperación, pueda haber fondos para desarrollar programas conjuntos y eso debería ser la esencia de los agrupamientos..." (Frevenza, fs. 30).

En el texto que aprobara finalmente la AGC se concluía que la Ley debía tener un capítulo referido a las formas organizativas en el interior del país, que contuviera:

“grados de desconcentración de acuerdo a su nivel de desarrollo, representación del cogobierno a partir de los integrantes de los órdenes radicados en la región y participación de los SA en su dirección”. En tanto en el capítulo XIII se agregaba a lo anterior: “la representación del cogobierno será a partir de los integrantes de los órdenes radicados en la región y *con participación de Instituciones Estatales (Intendencias, etc) pudiendo también participar en su dirección los SA involucrados*” (el destacado me pertenece). También se incorporaban a título expreso atribuciones del CDC en cuanto a la determinación de la orientación de las políticas académicas institucionales, así como en la elaboración y control de cumplimiento de planes estratégicos y el establecimiento, supervisión y coordinación de la aplicación de las políticas de investigación y extensión, entre otras.

Corresponde a esta altura realizar una consideración final. De acuerdo a los antecedentes de la discusión de la reforma previamente comentados, así como de posturas anteriores de actores relevantes en este proceso, los que también incorporé a esta investigación, debo concluir que no puede entenderse que quienes manifestaban su apoyo a una mayor desconcentración de atribuciones en los servicios, fomentando procesos de decisión local, fueran partidarios del modelo de universidad como federación de facultades. Tal como se dijo anteriormente, este modelo no fue explícitamente defendido por los actores universitarios, sí destaco que hubo varios servicios que, casi tres años después de haberse presentado el primer proyecto tentativo por el rector en el seno de la AGC, no habían expresado una opinión sobre este tema. Por otra parte, tampoco podría establecerse una relación directa entre una defensa del modelo federativo y la posición en cuanto a la integración del órgano máximo de conducción universitaria. Dicho esto, también ha de consignarse que de la lectura de los antecedentes no surge cuáles podrían ser las atribuciones que pasarían a los servicios y que, algunas decisiones adoptadas durante ese periodo, evidenciaron a mi juicio una cierta tendencia al centralismo, particularmente en relación a la estructura orgánica tradicional de la Universidad, probablemente como forma de controlar la zona de incertidumbre que representaban las facultades y dotar de cierta autonomía progresiva a los nuevos servicios académicos.



Maestría en Enseñanza Universitaria

Comisión Sectorial de Enseñanza
Área Social y Artística
Consejo de Formación en Educación



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



comisión sectorial
de enseñanza



Facultad
de Humanidades
y Ciencias de la Educación



Consejo de
Formación en
Educación

II- LA CONSTRUCCIÓN DEL ESPACIO INTERDISCIPLINARIO

Con fecha 15/IV/2007 y bajo el título: “Flexibilización y diversificación de la enseñanza universitaria” el CDC adoptó un conjunto de resoluciones que incluían, entre otras, el mejoramiento del sistema de educación pública (con especial preocupación en la desvinculación estudiantil); la afirmación de los principios de flexibilización, diversificación y articulación de la enseñanza, con el objetivo de facilitar el acceso a la educación terciaria y universitaria y profundizar el proceso de democratización de la enseñanza superior y su universalización; el impulso a la elaboración o complementación de ciclos iniciales, estructurados por cada macro-área o parte de ella, con carácter optativo que abren nuevas vías de acceso a las diversas carreras involucradas; el ofrecimiento en los diversos ciclos o áreas, de certificados que acrediten un primer nivel de estudios universitarios y constituyan una base para la diversidad de trayectorias en los estudios; soluciones adecuadas para favorecer la movilidad de los estudiantes en el conjunto del Sistema de Enseñanza Terciaria Pública; propiciar la curricularización de la extensión; acelerar el proceso tendiente a la aprobación de una Ordenanza de los estudios de grado en la Universidad de la República. El último punto refería expresamente a la promoción *“de un espacio interdisciplinario de la Universidad de la República, que encare las tres funciones universitarias y, en particular, respalde académica, administrativa y materialmente el dictado de carreras compartidas y otras actividades de tipo similar, como los tramos comunes de carreras diferentes”*.

No puede dejar de señalarse la notoria similitud de las propuestas antes referidas con las manejadas al momento de considerar la modificación de la estructura académica, a través de la conformación de las áreas. En general, estas propuestas estaban contenidas en ponencias realizadas en foros, talleres o comisiones y eran luego consideradas en el CDC. Los informes que se elaboraban a partir de esas discusiones, como lo fue el pronunciamiento de la Asamblea General del Claustro al que expresamente hice referencia, incluían varios de estos puntos los que recogían apoyos diversos. Esta vez fueron objeto de pronunciamiento expreso por el CDC, como políticas concretas a desarrollar en el periodo 2007-2014.

Por su parte, con fecha 20/XI/2007, el CDC adoptó una resolución mediante la cual estableció nueve líneas de trabajo para la Reforma Universitaria. En la misma se hacía referencia a un documento que expresaba: *“Conformación del Espacio Interdisciplinario de la UDELAR relacionado con la construcción de la base física, administrativa e institucional; llamados a propuestas para las primeras creaciones de centros interdisciplinarios en ese contexto”*.



Maestría en Enseñanza Universitaria

Comisión Sectorial de Enseñanza
Área Social y Artística
Consejo de Formación en Educación



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



comisión sectorial
de enseñanza



Facultad
de Humanidades
y Ciencias de la Educación



Consejo de
Formación en
Educación

Detengámonos en algunas intervenciones vertidas en la sesión del CDC donde se adoptó la última resolución referida:

“La cuarta línea es probablemente la que exigirá un mayor esfuerzo de imaginación y de disposición a hacer cosas nuevas. Es la que llamamos ‘Hacia la transformación de la estructura académica’ y *que algunas veces nos hemos permitido denominar como una deuda con el Rector Maggiolo, que tanto énfasis hizo en esta cuestión.* Hay seguramente distintas cosas que en esto se pueden hacer, pero probablemente la conformación de un *espacio interdisciplinario, con la misma jerarquía de otros servicios de la Universidad*, los que sólo pueden pensarse como una tarea de largo plazo, pero que hay que iniciar cuanto antes, tiene una envergadura muy particular. A diferencia de las líneas mencionadas antes, ésta no tiene un equipo natural, una comisión cogobernada que ya esté trabajando y en caso que fuera aprobada como tal propondríamos que se integre un equipo específico, con posibilidades de una muy alta dedicación, y de representación amplia de Órdenes y ‘Macroáreas’ ” (intervención del rector Arocena, fs.33, el énfasis me pertenece).

La discusión que siguió a este planteo inicial se relacionó fundamentalmente con la conveniencia o no de abrir tantas líneas de acción -no se manifestó desacuerdo expreso en ninguna de ellas- y dispersar recursos escasos o concentrarlos en actividades prioritarias: “La dispersión es la regla en el sistema universitario y el Consejo Directivo Central, si quiere cambiar las cosas, tiene que concentrar recursos, haciendo opciones que siempre son difíciles” (exposición de Wschebor en la misma sesión, fs. 37 53). Se proponía entonces una concentración en menos líneas, las que también fueron cuestionadas por otros consejeros, ya que se señalaba que algunas de las propuestas se introducían sin haber sido discutidas en otros espacios (intervención de Salvador Schelotto, fs. 39).

En tanto el consejero Piedra Cueva señalaba sobre este punto y la propuesta de creación del servicio de unidades e institutos centrales (SUIC), en expresiones que revelan también que las macroáreas constituían un espacio instalado de discusión e impulso de grandes temas: “Nosotros tenemos un proyecto que está muy alineado con muchas de las cosas que acá se dicen en la propuesta que viene de la Comisión Programática Presupuestal y *que también están en la propuesta de ADUR.* Me refiero al ya famoso *proyecto de un Centro Multidisciplinario*, que tanto han discutido las Facultades de Ingeniería, Ciencias, Arquitectura, Química y Agronomía...y batallamos por ese proyecto, que se terminó aprobando a fines del año pasado por nuestro Consejo y a principios de este año por el Área y la ‘Macroárea’, durante todo el 2007, por conseguir unos magros recursos y ahora no los hemos logrado, *siendo que es algo donde hay cinco Servicios con un compromiso marcado de avanzar en este Centro Interdisciplinario...*” (destacado agregado).

Otras intervenciones apuntaban a la necesidad de precisar más los conceptos que constituían las diferentes líneas: “...también con lo que significa el ‘espacio interdisciplinario’, porque un espacio interdisciplinario en sí, sin un esbozo de a qué

apuntaría puede implicar un concepto demasiado general” (intervención de Fernández, fs. 46).

Sobre la necesidad de concretar la ejecución de los proyectos incluidos en las líneas, el rector expresaba: “Por ejemplo, esta idea de catalizador, de *proyecto semilla*, ilustrémoslo con lo del espacio interdisciplinario, para el cual se propone la suma de \$ 7.000.000, porque engloba otros aspectos pues *el espacio interdisciplinario sería uno de los posibles ítems de la transformación de la estructura académica...* Estamos pensando en un espacio concreto, pues hay una propuesta... ¿En qué estamos pensando? En la pronta creación de una base administrativa e institucional que podría ser...la creación de una comisión similar a la que en otro momento tuvo la Universidad cuando resolvió crear otra Facultad...*que rápidamente, en pocos meses, haga un proyecto de avance en esa dirección...y sugiera al Consejo Directivo Central una estructura institucional y, más aún, que por ejemplo proponga para el 30 de abril un primer llamado a equipos universitarios interesados en crear los tres primeros centros interdisciplinarios en el marco de este espacio*” (fs. 47, destacado mío). Unos párrafos más adelante, se concluye: “...éstas son las líneas imprescindibles...lo que *no pongamos en marcha en el año 2008 va a ser muy difícil ponerlo en marcha después...*” (fs. 49, énfasis agregado).

Las posiciones en nombre de las áreas se reiteraban, con reclamos de atención a propuestas interdisciplinarias a ellas vinculadas. Así el consejero Felipe Schelotto, expresaba: “Creemos que la posibilidad de conformar un espacio interdisciplinario de la Universidad merece la asignación de mayor cantidad de dinero... Nosotros como Área proponemos la constitución de un Instituto de Atención Primaria a la Salud, que es un emprendimiento interdisciplinario del Área y de toda la Universidad”.

El intercambio de opiniones no dejó de lado alguna intervención crítica de la forma de ejecutarse la Reforma Universitaria: “*Nosotros no vemos la actividad de la Reforma Universitaria como una actividad militante, la vemos como una actividad de transformación de una institución académica, que tiene que ir en profundidad en ciertas áreas para cambiar. Veremos como la vida refleja estos puntos de vista, cada cual tiene su pronóstico sobre lo que puede llegar a ocurrir...*” (Wschebor, fs. 54-destacado agregado).

La sesión culminó con la aprobación de las nueve líneas en el capítulo Reforma Universitaria y Largo Plazo, cuya línea 4, era precisamente se denominaba “Hacia la transformación de la estructura académica” y la asignación de fondos correspondiente. Se encomendaba asimismo a los equipos encargados de llevar adelante cada una de las líneas de trabajo que propusiera una serie de “tares concretas” para implementar la respectiva línea.

Avanzando en el tiempo, entre los Proyectos Educativos para el año 2008, cuya aprobación tuvo lugar por resolución del CDC de 18/XII/2007, el número 5 se denominó “Hacia la transformación de la estructura académica: la construcción del espacio interdisciplinario”. En la primera etapa se proponía avanzar en la

institucionalización de esta estructura, en la construcción de la infraestructura edilicia, informática y administrativa, en la constitución de equipos académicos y en la coordinación de diversas actividades.

Con fecha 21/VII/2008, el CDC adoptó la resolución N° 5, mediante la cual integró una Comisión Organizadora de Espacio Interdisciplinario, a la cual se encargó llevar adelante el correspondiente “Proyecto Educativo”. La integración de la Comisión, sin perjuicio de la designación inicial, podía ampliarse a propuesta de áreas y órdenes.

El distribuido N° 1575/08, que acompañaba la discusión del tema en la sesión mencionada, contenía la propuesta para avanzar en la construcción de la estructura académica mencionada. El documento se componía de un recorrido histórico por las distintas resoluciones adoptadas por el CDC en esa temática, así como:

- la presentación de algunos requisitos para el avance del trabajo interdisciplinario, entre los que se señalaba la conformación de un ambiente propicio para el desarrollo de la interdisciplina (“legitimación académica, reflejada en formas institucionales específicas, estructuras propias...evitar la competencia entre ‘esfuerzo disciplinar’ y ‘aventura interdisciplinaria’ para los investigadores, bajando los riesgos de embarcarse en esta última, lo que llama en particular a una *reflexión y transformación profunda sobre mecanismos y criterios de evaluación académica, fomentar la flexibilidad a todos los niveles, muy en especial en términos de adscripción al espacio interdisciplinario...servir de puerta de entrada a la sociedad... de modo de colaborar en la construcción de agendas derivadas, en parte, de demandas concretas; promover todo tipo de diálogos...apuntando a una transformación real y cultural profunda*”) (destacado mío):

-Criterios generales para la construcción del EI (espacio interdisciplinario), al que se concibe como “una *institución* conformada por una serie de estructuras interconectadas y con identidad propia que atiendan a las funciones universitarias clásicas y, en conjunto, faciliten, promuevan y legitimen *abordajes adecuados a problemas complejos y multidimensionales*” (énfasis agregado).

-Una reseña no taxativa de las posibles estructuras y actividades: redes temáticas (sus miembros son docentes universitarios o grupos de investigación que *mantienen su pertenencia local pero se conectan a la red para colaborar con el estudio de una temática*); centros interdisciplinarios temáticos *integrados totalmente al EI*, núcleos interdisciplinarios y unidades académicas existentes o a crear; asignaturas dependientes del EI, dirigidas a estudiantes del conjunto de la Universidad; asignaturas sobre temas de naturaleza interdisciplinaria con parte común y parte específica para diversas carreras; carrera de grado y posgrado inter facultades; talleres de aprendizaje por problemas; ciclos temáticos en torno a ciertos temas definidos anualmente; actividades variadas, entre otros.

-Un anexo, con materiales vinculados a la interdisciplina, sus grandes motores, distinciones conceptuales, formas de estimularla, entre otros.

Con fecha 28/X/2008 el CDC aprobó las propuestas presentadas por la Comisión Organizadora del Espacio Interdisciplinario, asignando los rubros correspondientes (R. N° 5). La propuesta detallada puede verse en el Distribuido N° 530/08- Anexo I e incluye varios de los puntos ya mencionados en los párrafos anteriores.

Veamos algunas características de los llamados para los diferentes programas. En su conjunto, las propuestas evidencian elementos del Modo 2 de producción de conocimiento, particularmente, adviértanse los requisitos y objetivos del último programa comentado:

-Programa de Apoyo a Núcleos Interdisciplinarios Existentes: se definía núcleo interdisciplinario como un “agrupamiento conformado por dos o más unidades académicas que aporten enfoques y conocimientos diferentes desde prácticas disciplinarias diversas, al abordaje de ciertas líneas de trabajo”. No existía una definición del alcance del concepto de disciplina empleado en el llamado, sí se estableció, en cambio, que se entendía como unidades académicas distintas a las pertenecientes a servicios diferentes o a dos o más secciones, laboratorios, departamentos, institutos o cátedras del mismo servicio, lo que implicaba en realidad un concepto amplísimo, que podría incluso comprender a dos unidades curriculares de un mismo servicio.

Los objetivos referían expresamente a las tres funciones universitarias: apoyar núcleos existentes a través del “desarrollo de un plan de trabajo para diversificar sus actividades de enseñanza, investigación y extensión” y priorizaban *la coparticipación de actores no universitarios*: “promover la participación en las propuestas de instituciones o individuos de la sociedad civil”.

Para la evaluación, una vez más se hacía referencia a los antecedentes del núcleo en actividades vinculadas a las tres funciones; el nivel académico y la experiencia de los investigadores responsables; la solvencia académica de la propuesta, para lo cual se sugería la vinculación con núcleos análogos del exterior; el carácter interdisciplinario, tanto en el enfoque de las actividades como en el reforzamiento de la composición interdisciplinaria; el grado de novedad y el compromiso con la propuesta.

Se exigía asimismo el aval de los servicios a los que pertenecían los responsables del núcleo interdisciplinario.

-Programa de Apoyo a Nuevos Núcleos Interdisciplinarios: se reiteraba la definición incluida en el programa anterior, en tanto los objetivos eran prácticamente idénticos y se requerían los mismos avales. Sí diferían los requisitos a evaluar que se vinculaban con la claridad con que se explicitasen los objetivos del núcleo, la calidad de la propuesta, la dedicación prevista de los integrantes y la viabilidad de su desarrollo una vez culminada su incubación en el EI.

-Programa para la Creación de Centros Interdisciplinarios en el Espacio Interdisciplinario. No se estableció una definición de Centro Interdisciplinario y su diferencia, en cuanto a su naturaleza, con el núcleo. En este caso el objetivo se

vinculaba a “consolidar Centros Interdisciplinarios en *áreas-problema con clara relevancia nacional* que requieran para su cabal análisis de enfoques y prácticas disciplinarias diversas”. En cuanto al cultivo de las funciones universitarias, se establecía que el trabajo de estos Centros se plasmaría “a medida que su evolución lo haga posible”, en actividades de enseñanza, investigación y extensión. Los avales requeridos eran los mismos que en los programas anteriores, pero a diferencia de aquéllos, en este caso se preveía que las actividades asociadas a la consolidación de cada centro se llevarían a cabo, en alta proporción, en la medida de lo posible, en el propio EI (destacado de mi autoría).

Para su evaluación, destacaré en forma sucinta algunos requisitos, particularmente los que difieren o tienen particularidades respecto de los otros programas: la relevancia para el Uruguay de la temática seleccionada y la justificación de su abordaje desde una perspectiva interdisciplinaria, el grado de interacción con el conjunto de las actividades desarrolladas en los diversos servicios; destacando la importancia “para aquellos docentes provenientes de servicios que trabajarán en los Centros Interdisciplinarios, mantener su adscripción a los mismos”, se valoraría especialmente la articulación con actividades de enseñanza, investigación y extensión de los diversos servicios universitarios; la adecuación de la propuesta a las necesidades de formación de grado y posgrado, la investigación y la interacción con el medio en una perspectiva interdisciplinaria, el grado de articulación con actores no universitarios, entre otros.

-Programa para la instalación de propuestas interdisciplinarias de marcado carácter experimental. Tenía por objetivo “permitir el abordaje de ciertas áreas-problema o propuestas de trabajo a partir de experimentación con enfoques interdisciplinarios” que en su desarrollo pudieran dar lugar a resultados novedosos e incluir, en la medida que la propuesta se consolidara, actividades de enseñanza, investigación y extensión. Los avales son los mismos que en los programas anteriores y los aspectos a evaluar son bastante similares, con la adecuación a las especificidades de este programa.

-Programa para la Implementación de Años Temáticos dentro del Espacio Interdisciplinario. Su objetivo era “promover la interacción *interdisciplinaria en la Udelar y con la sociedad uruguaya, con el aporte de académicos del exterior, en torno a temas rotativos anualmente*” (énfasis agregado). Se requerían los mismos avales. En cuanto a la evaluación, aparecía un elemento nuevo -además de la calidad de la propuesta, la claridad de objetivos y el carácter interdisciplinario-, que era la “originalidad en el abordaje de la temática, en especial a través de la participación de especialistas de alto nivel del exterior”.

Pasemos al debate que tuvo lugar en esa sesión, el cual es particularmente interesante. A continuación, veremos algunas intervenciones que resultan de utilidad en cuanto a su vinculación al objeto de esta investigación. Por esa razón algunas transcripciones serán particularmente extensas para reflejar, con la mayor precisión posible, la posición de los diversos actores en el tema y porque constituyen, a mi juicio, reflexiones -como veremos más adelante- estrechamente vinculadas al objeto de esta investigación. Podría decirse que en el intercambio de ideas sobre la construcción del EI confluyen los dos

temas centrales que consideraré en este trabajo, la vinculación de estructuras académicas nuevas y estructuras tradicionales en la Universidad (tema también presente en la conformación de las áreas) y elementos de un nuevo modo de producción del conocimiento -tal como se señaló al comentar los programas-, particularmente la interdisciplina y los contextos donde ésta se produce. Veamos entonces algunas intervenciones que abonan esos sentidos:

“Para decirlo en dos palabras... nosotros estamos de acuerdo con este tipo de iniciativas, pero nos parece que son cortas con respecto al problema, cortas en su ambición y cortas en los recursos económicos que se asignan a estas iniciativas...en la Universidad de la República por nuestra estructura, tradición, la esclerosis de la estructura universitaria actual, se cruzan dos problemas que en principio son diferentes, que es lo que podríamos llamar lo inter-servicios y lo interdisciplinario... *muchas veces cuando se habla de materia interdisciplinaria, en lo que se está pensando es en programas inter-servicios* y muchas veces es así, porque el desarrollo de las disciplinas ha sido encuadrado dentro de las distintas disciplinas profesionales...lo que tenemos que pensar es en las enormes dificultades en poner de verdad juntos a los servicios a hacer cosas en común. No es que no se haga, pero es muy poquito con respecto a lo que habría que hacer. *El sistema, la estructura universitaria está construida para que los programas inter-servicios tengan que tropezar con toda clase de obstáculos para desarrollarse. Eso afecta de manera decisiva la actividad interdisciplinaria...* Los intentos que se han hecho en la Universidad de atacar el problema inter-servicios han quedado muy cortos con el paso de los años. *Las Áreas datan del año 1990... y todos sabemos los esmirriados resultados académicos que han tenido. Los Decanos se reúnen, algunos Asistentes Académicos se reúnen, las Áreas tienen ciertas representaciones en organismos políticos, pero la vida real de la Universidad, que pasa por abajo, afecta poco a la existencia de las Áreas...* Nosotros pensamos que desarrollar este tipo de programas le hace bien a la institución y sobre todo le hace bien a la cultura, a la educación, a la investigación y a la extensión universitaria”. Y para abonar a su reflexión refiere al proceso de creación de la Facultad de Ciencias: “Cuando se creó la Facultad de Ciencias, el documento de su creación le asignó una importancia a las Unidades Asociadas. La creación de la Facultad de Ciencias fue acompañada *de la creación de veinticinco Unidades Asociadas, en servicios universitarios y en instituciones no universitarias... pensábamos que esas Unidades Asociadas eran el punto de partida, no ya de lo interdisciplinario, pero sí del atravesamiento de la estructura inter-servicio...* la Facultad de Ciencias adjudicó en los primeros dos o tres años de funcionamiento el 20% de su presupuesto al Programa de Unidades Asociadas, se crearon cargos, se hicieron grandes inversiones en laboratorios radicados en Unidades Asociadas, hubo programas de investigación...y, *poco a poco el sistema universitario que funciona como un verdadero telón, es decir recibe señales y no devuelve nada, fue absorbiendo esas señales, hasta que yo podría decir que en el día de hoy las Unidades Asociadas a la Facultad tienen básicamente un valor simbólico; allí donde han sobrevivido*” (consejero Wschebor, fs. 11-13- en destacado me pertenece).



Veremos luego como varios de los aspectos de este análisis perduran en el tiempo y se reiteran en las entrevistas realizadas para esta investigación.

El objetivo de la intervención transcrita consistía en señalar que era necesario pensar no en una iniciativa aislada, sino en una iniciativa institucional que tuviera la dimensión de la Universidad de la República: “los pequeños proyectos van a ser tragados por el sistema universitario. Necesitamos cambios institucionales eso es clarísimo, legales, políticos y también programáticos y presupuestales, que tengan el tamaño del problema... Este programa es pequeño, es experimental... *y si intenta entrar en un problema difícil sin hacerlo pisando fuerte el sistema se lo va a tragar*” (Wschebor, fs. 13).

Simplemente y, a modo de comentario sobre las reflexiones previas, es necesario precisar en este momento y, a cuenta de un abordaje final, que el Espacio Interdisciplinario era parte sin dudas de un proyecto más amplio que incluía las estructuras del interior. Luego me detendré en este aspecto.

La intervención del rector se dirige a responder las objeciones formuladas por el consejero preopinante: “Me parece claro que está diciendo [refiere a Wschebor] que hay que subir la escalera probablemente más rápido de lo que algunos piensen, pero no se desprende que no hay que subir ciertos escalones. Lo que se está proponiendo es una posibilidad entre otras...probablemente en lo institucional no tan pequeña... Lo que se está sometiendo a la decisión del Consejo Directivo Central son aspectos cualitativos, es decir los programas que podrían constituirse, con carácter exploratorio y experimental, pero con gran ambición, porque se está esbozando la posibilidad de tener un espacio académico experimental sí pero significativo”.

Por su parte, Markarian hace algunas reflexiones que de alguna forma y aun dejando claro su apoyo, cuestionan parte de la propuesta presentada: “Nosotros estamos hablando de la necesidad de la creación de instituciones interdisciplinarias desde siempre...La institución fue tomando conciencia de que una *carencia que tenía era que no existían espacios donde la interdisciplina ocupara un lugar central*. Realmente que las cuestiones que uno esperaba que surgieran era que *hubiera iniciativas de estudiar la conformación de espacios sobre grandes problemas nacionales o la formación de instituciones centrales que analizaran temáticas específicas*, que incluso algunas de ellas pueden no ser interdisciplinarias... esperaba que hubiera asesores que estudiaran las capacidades de la institución de conformar equipos para estudiar ciertos temas de los cuales se ha hablado mucho;... medioambiente... energía... estudios regionales... de las fronteras... hace mucho tiempo que estamos hablando que queremos tener centros interdisciplinarios y lo único que se nos propone, que insisto que está muy bien, es ver cuáles son los que podrían formarse a la luz de la iniciativa particular de agrupamientos” (fs. 16-17). Por último, agrega un comentario de fondo sobre la existencia de un espacio de cultivo de la interdisciplina, como tal: “la concepción de tener un espacio donde lo interdisciplinario se cultive como tal a mí me parece extraño...el considerar que la interdisciplina se va a cultivar en un fogoncito a mí me cae extraño, por más que esté muy bien tener lugares donde la gente se reúna, haya

charlas de divulgación sobre ciertos temas, haya un ambiente común para cierta gente, pero que eso vaya a ser la fuente de las investigaciones de interdisciplina que este país necesita me cae extraño... Lo que parece que no va a cumplir es la otra función, la de tener instituciones que hagan interdisciplina de alto nivel y aporten al país las soluciones que se necesitan sobre tan variados temas...” (fs. 18).

Sobre este último punto y en un sentido análogo: “El otro aspecto es que un poco discrepo con las formulaciones, porque no creo que lo interdisciplinario necesite un lugar físico para tener identidad... a la larga puede ser negativo que haya que anclarlo a un lugar físico” (consejero Kremer, fs. 21).

Otras intervenciones también señalan lo que consideran ausencias de la propuesta: “reflexionando sobre la intervención del consejero Wschebor da la impresión de que la propuesta en algunos aspectos se queda corta... por más que tuviera el rótulo de experimental, podría ser más ambiciosa... Por ejemplo cuando se plantea en el caso el llamado a provisión de algunos cargos, se piensa modestamente en grados bajos... también hay que ver si este espacio... de alguna manera buscaría estar abierto a investigadores extrauniversitarios, que pudieran provenir de otros ámbitos u organismos...” (Consejero Fernández, fs. 18).

Sobre la necesidad de fortalecer el agrupamiento de servicios para “cultivar en serio” la interdisciplina se señalaba: “si hacemos una Reforma Universitaria que la cobije bien a largo plazo... para eso se precisa el fortalecimiento de las estructuras que junten Servicios para tomar decisiones importantes en el cogobierno, llámese Áreas, aunque yo creo mucho más en las Macroáreas que están planteadas; me parece que esa es la base central de la reforma que realmente puede llevar a otra lógica de pensar” (consejero García Préchac, fs. 21-22).

En cuanto a la construcción de interdisciplina como proceso: “... De todas estas experiencias... la humilde conclusión que saco es que lleva mucho tiempo. Mi participación directa en varios de estos emprendimientos, me han convencido que es muy difícil, que hay que crear lenguajes comunes y formas de entenderse entre las distintas disciplinas, porque las disciplinas están tan compartimentadas que cuando hablamos a veces no logramos entendernos, a pesar que a veces creemos que lo hacemos y por lo tanto poner en marcha estos espacios interdisciplinarios es un proceso lento” (consejero Piñeiro, fs. 23).

También aparecen elementos vinculados con la construcción de agenda: “Sí me preocupa algo y es lo que motiva mi intervención. La Universidad ya no está sola en la definición de sus temáticas y eso es lo que mí me preocupa. ¿Qué pasa cuando los fondos necesarios para llevar adelante estudios interdisciplinarios que necesita la Universidad de la República para apostar a más... no forman parte del presupuesto... y que pueden ser cercenados por decisiones que uno no sabe por dónde transitan?” (fs. 20).

Veamos algunas de las respuestas a las interrogantes o cuestionamientos previamente señalados, que se dieran en sala por integrantes de la Comisión Organizadora del EI.



Sobre si las temáticas iban o no ser definidas institucionalmente y de antemano, la reflexión iba en un sentido contrario, basándose en otros antecedentes cuyos resultados se valoraban como positivos. La decisión fue: “vamos a ver qué es lo que hay” y más adelante, luego de explicitar algunas posibles temáticas: “...creemos que en el estado actual es mejor esperar que la gente nos diga qué es lo que está en condiciones de hacer, cuando veamos cuáles son los grandes huecos y vacíos, ahí quizás podamos pensar un programa que apunte a llenar esos vacíos de las maneras más diversas” (Sutz, fs. 24).

También se señala la inexistencia en la Universidad de un censo de la interdisciplina²¹. A ello agrego, las dificultades de medición de este aspecto y las experiencias de otros países -como el caso alemán-, comentadas en el marco teórico, que revelan que en general no se mide la producción interdisciplinaria.

Sobre el grado de los docentes para la Unidad Académica, se describen las tareas que tendría a cargo esta unidad, muchas vinculadas a la comunicación, insistiendo en la idea de espacio experimental: “...deliberadamente experimental, exploratorio y por sobre todas las cosas flexible...”.

Una observación interesante de esta intervención hace a la vinculación con el afuera de la Universidad: “por supuesto la idea es que lo extrauniversitario esté dentro del espacio desde el vamos... se quiere hacer enseñanza, investigación, extensión y sobre todo comprensión de problemas complejos...” (Sutz, fs. 25).

Sobre el cultivo de la interdisciplina en un lugar físico determinado, se responde: “...no se trata de que sea un corsé. Es una intuición, por una parte, y está recogido explícitamente en la literatura, por otra. Tener un espacio físico donde la gente trabaja por temas más que por disciplinas parece ser importante” (Sutz, fs. 25).

En apoyo expreso de la propuesta, resulta interesante destacar la intervención del Consejero Rossi: “Nosotros pensamos que principios quieren las cosas... éste es el comienzo de un proyecto difícil de concebir y de realizar, porque *de alguna forma implica un cambio en la manera de pensar y de comportarse a nivel de la Universidad...* “...qué es lo que podemos hacer y lo que debemos hacer, porque lo que *debemos hacer viene de alguna forma de la sociedad y lo que podemos hacer viene de nuestras comunidades científicas y tienen sus limitaciones que nosotros tenemos que tratar de cambiar para convertirlas en lo que la sociedad requiere de nosotros*” (fs. 28, énfasis de mi autoría).

Por su parte, el orden de egresados, manifiesta lo imprescindible que es para la Universidad transitar el camino de la propuesta: “Es difícil pensar en caminos de crecimiento académico, intelectual e incluso en el ámbito de la práctica concreta de las distintas profesiones, sin pasar por la interdisciplinariedad. En este sentido creo que en esto y en la Ley Orgánica es en lo que tenemos que pensar para que en el futuro nos podamos dar una organización que nos permita promover este tema. Se ha dicho tanto

²¹ Durante los meses de junio y julio de 2009, en el marco del Plan de Trabajo del EI, se realizó un relevamiento de actividades interdisciplinarias por la UDELAR. Éste tuvo dos instancias, una por servicio universitario y otra por redes temáticas y carreras compartidas.

que la estructura de funcionamiento que tiene la Universidad ha limitado las posibilidades del desarrollo de la interdisciplina a los mejores niveles... lamento que hoy los estudiantes no estén acá, porque creo que hubiese servido de mucho..." (consejero Cubría, fs. 29).

La discusión también ingresó en aspectos muy ilustrativos para los fines de esta investigación en lo que hace a la dependencia de los docentes que se vinculen al EI y su relación con las facultades, institutos y escuelas. El punto lo dispara la intervención del consejero Piedra Cueva al requerir: "En todos los llamados de las cinco líneas de actuación, entiendo que seguramente habrá contratación de la figura de docentes. La pregunta que quería hacer es: *¿Se va a aspirar a que las personas que sean incorporadas con esos fondos realicen actividades en los Servicios o en el Centro Interdisciplinario? ¿Cómo serían las dependencias desde el punto de vista formal?*"(destacado agregado).

En el mismo sentido, señalaba Manta: "... sobre todo con un conjunto de docentes que todavía no están demasiado concientizados con esto de la interdisciplinariedad, que están muy preocupados por los fenómenos *de doble dependencia de los cargos docentes, a quién responden, a quién le hacen los informes, quién los tiene que renovar*". (fs. 19, énfasis de mi autoría)

En respuesta a estos interrogantes se señala que el punto no se encuentra en las bases, pero fue objeto de consideración por la comisión. En esta intervención se hacen las siguientes distinciones: "*Los núcleos interdisciplinarios existentes se van a fortalecer en los Servicios, es decir allí la parte de contrataciones, más allá de que tenemos la puntita de chauvinismo de querer que esas contrataciones sean del espacio interdisciplinario, pero van a trabajar en los servicios; las extensiones horarias por supuesto son del Servicio. En la creación de núcleos interdisciplinarios nuevos nos gustaría empezar a construir la identidad del espacio. Allí dependiendo de lo que haga la gente va a trabajar en los Servicios. Ojalá pasara un poco más de tiempo en el espacio interdisciplinario. La idea es que los núcleos nuevos se inserten luego en los Servicios, es decir que, desde el vamos, durante dos años, vayan preparando la manera de volver, de forma de *enriquecer la interdisciplina en el propio Servicio...* El gran tema, no hay que ocultarlo, *es el tema de los Centros, que es aquello que va a durar cinco años y se puede pedir renovación por otros cinco...* allí la idea es que se crean los cargos y a los dos años si la evaluación es realmente buena, se hacen llamados en efectividad, es una apuesta fuerte. *Los llamados en efectividad son del espacio interdisciplinario, pero eso no quiere decir que tenga que trabajar todo el tiempo en el espacio...* La idea es que se *vaya avanzando en una doble identidad* (Sutz, énfasis agregado).*

La sesión culminó con una resolución que aprobaba todos los aspectos "cualitativos" de la propuesta, lo que comprendía, los programas, llamados y creación de la Unidad Académica, quedaba fuera la asignación específica de fondos (R. N° 5, votada por unanimidad de presentes).

El 11/XI/2008 ingresa al orden del día del CDC la consideración de los “Programas Regionales de Enseñanza Terciaria (PRET) 2008-2010 y su proyección al 2020 y Nuevas propuestas para el Desarrollo de la Universidad en el Interior”. En ese marco, se incorpora al proyecto de resolución respectivo la vinculación con el Espacio Interdisciplinario: “Los temas establecidos como prioridades para las diversas regiones incluyen un fuerte contenido interdisciplinario. Por lo tanto, el desarrollo de los mismos debe ser efectuado en relación con el Espacio Interdisciplinario” (Actas de la sesión, fs. 28, intervención de Tommasino).

En un sentido análogo, otra integrante de la comisión creada para proponer el proyecto de resolución agrega: “...que efectivamente los docentes se radiquen en el interior... porque de esa manera pueden realizarse de manera integrada las tres funciones que como docentes de la universidad podemos desarrollar... *los espacios interdisciplinarios como un factor bastante importante y determinante en la concreción de estos Polos en el Interior...*” (consejera estudiantil, Colla, fs. 30, destacado agregado).

El tema continúa en la sesión de 25 de noviembre. Allí la discusión transita en la vinculación de los PRET y los Polos de Desarrollo Universitario (PDU) con el EI: “...en determinadas circunstancias se habla de que los Polos de Desarrollo están referidos a la CCI y aquí parece insinuarse que debieran estar referidos al Espacio Interdisciplinario. Nos parece sustancial que se puntualice, se piense bien y se discuta sobre la organicidad de la propuesta” (consejero Machado, fs. 26).

“Creo que en el futuro puede pasar, pero creo no conviene agregar dependencias de un programa, que es el Espacio Interdisciplinario que todavía no empezó a funcionar...” (consejero Frevenza fs. 32).

En el mismo sentido: “...el Espacio Interdisciplinario por ahora es un espacio, no es una estructura formal, organizada, con órganos de cogobierno, por lo que a mi juicio si bien puede ser en el futuro, no correspondería decirlo en este momento” (consejero Ferrer, fs. 32); “...el Espacio Interdisciplinario no está constituido y no podemos fijar una dependencia de ese espacio...” (consejero S. Schelotto, fs. 32).

Sobre fines del año 2008, se aprueban las propuestas definitivas de bases y descripciones de cargos que incluyen, en lo sustancial: cargos para la Unidad Académica, llamado a propuestas de los programas de “Apoyo a Núcleos Interdisciplinarios Existentes”, de “Apoyo a Nuevos Núcleos Interdisciplinarios en la Universidad de la República”, de “Creación de Centros Interdisciplinarios en el Espacio Interdisciplinario”, “para la instalación de propuestas interdisciplinarias de marcado carácter experimental” y “para la implementación de Años Temáticos dentro del Espacio Interdisciplinario” (R. N° 29 de 23/XII/2008, distribuido N° 755/08). Asimismo con fecha 4/VIII/2009, por resolución N° 23, el CDC autorizó a la Comisión Asesora que entendió en los llamados para la creación de Centros Interdisciplinarios en el EI a interactuar con los grupos responsables de las propuestas con el objetivo de realizar reformulaciones que aseguraran “la mayor solidez de las iniciativas” y por

resolución N° 9 de 8/XII/2009 se aprobaron “cuatro plataformas de Centros Interdisciplinarios” (distribuido 812/09)²².

Con fecha 22 de junio de 2010 el CDC se abocó al tratamiento de las pautas de funcionamiento del Espacio Interdisciplinario en vistas a su “consolidación institucional”. En ese sentido la Comisión Organizadora, en cumplimiento de una resolución del CDC, plantea la necesidad de creación de una comisión con una estructura distinta, manteniéndose en esa futura composición y, por el término de dos años, dos integrantes de la Comisión Organizadora de manera de facilitar la continuidad.

En esa instancia el orden docente plantea la conveniencia de recabar la opinión del Comité Académico de Orientación y Consulta. Por otra parte, se plantea una inquietud por la situación de dependencia funcional: “En el seno del Consejo Ejecutivo Delegado había surgido algún tipo de dudas en la medida en que empezaron a surgir contratos docentes en el marco de los proyectos interdisciplinarios y cuya dependencia era del Espacio Interdisciplinario mismo” (consejero Ferrer, Actas de la sesión de 22/VI/2010, fs.22).

También se reiteran interrogantes sobre la relación con los centros universitarios en el Interior y el funcionamiento de la interdisciplina: “En general mi idea es apoyar esto porque es un paso adelante, algo en construcción y se irá trabajando en eso, pero hay algunas cosas que tienen que ver con la interdisciplina que es lo que se trata de fomentar. La primera cuestión es que sería bueno que empezaran a aparecer previsiones para que en los Centros de la Universidad en el Interior se vea cómo va a funcionar la interdisciplina, porque por ahora -me imagino que no es la intención ni mucho menos-, uno mira la estructura, y es central y montevideana... la segunda cuestión que me parecería importante pensando en el futuro de la Universidad y en que va a funcionar sobre Agrupaciones de Servicios en todo el país y centralmente es que debería tener sucursales interdisciplinarias dentro de cada Agrupación de Servicios... llevando la mirada y fomentando lo que es interdisciplina donde siempre ha habido tendencias más disciplinarias que interdisciplinarias” (consejero García Préchac, fs. 23).

Precisamente sobre desde dónde debía construirse la interdisciplina, señala el rector: “El Espacio Interdisciplinario es una modesta herramienta, entre otras, para la construcción de la interdisciplina, no debería pedírsele todo, *las apuestas mucho más importantes son precisamente los Centros Universitarios Regionales del Interior que son intrínsecamente interdisciplinarios, no los pensamos justamente como Facultades o suma de Facultades y lo que tratamos de hacer es que ellos tengan una creciente estructura y forma de funcionamiento interdisciplinario*” (Arocena, fs. 24, énfasis agregado). Adviértase que de esta intervención surge con meridiana claridad que las

²² Por su parte puede verse una enumeración detallada de las propuestas apoyadas en el fascículo N° 8, Hacia la Reforma Universitaria: Espacio Interdisciplinario en Construcción, página 16 a 20.

estructuras académicas del interior responden al intento de construcción de un modelo diferente de organización universitaria.

Por su parte y en respuesta a la última intervención del consejero Ferrer sobre la dependencia de los docentes continúa: "... este Consejo Directivo Central resolvió enmarcar eso en algo mucho más ambicioso, cuando se resolvió empezar a discutir la iniciativa de crear el SUIC, el Servicio de Unidades e Institutos Centrales, precisamente se consideró que debiera estudiarse si ello podría dar respuesta a la cuestión de la adscripción de los docentes vinculados al Espacio Interdisciplinario... por cierto que desborda al Espacio Interdisciplinario"

Finalmente agrega el rector: "En mi opinión el hecho de que haya aparecido una iniciativa más ambiciosa y englobante, como es la del Servicio de Institutos Centrales, traslada el centro de gravedad de las cuestiones gestonarias fundamentales al proyecto del SUIC, porque al menos desde mi punto de vista *el SUIC es típicamente un ejemplo de Servicio Académico en desarrollo*" (Arocena, fs. 25 y 27, énfasis agregado).

En esta línea de vinculación entre interdisciplina y oferta académica, Ferrer acota: "... cuando bajamos a tierra tengo la impresión de que interdisciplina es carreras entre dos Facultades, y me parece que la interdisciplina y lo que se espera hacer con este Espacio Interdisciplinario va mucho más allá" (fs. 28).

Es particularmente interesante, en tanto vincula otras propuestas de modificación de la estructura académica de la Universidad en el tiempo, la intervención del orden estudiantil, actor claramente decisivo en estas iniciativas: "...uno de los grandes problemas que eventualmente acusó en algunas etapas de su breve discusión el Plan Maggiolo, fue que no quedaba bien claro cómo iba a ser la relación de los estudiantes con los institutos centrales, si iban a tener asociada una carrera en esa disciplina o si iban a participar de más disciplinas, en definitiva cómo iba a ser el cogobierno de los institutos centrales... Me da la impresión que en el futuro las carreras interdisciplinarias no tendrán por qué radicarse todas en el Espacio Interdisciplinario o en el SUIC. Eventualmente podrán depender de los Agrupamientos de Servicios... Digo esto porque en definitiva algunas de las cosas que plantea el Consejero Ferrer van a hacerse efectivas cuando, modificación de la Ley Orgánica mediante, se le dé iniciativa en cuestiones académicas como son los planes de estudio a algo más allá de las Facultades..." (intervención del consejero Frevenza, fs. 29).

La sesión culmina con la adopción de una resolución, cuyo numeral 3) me interesa particularmente destacar y que va en sintonía con el intercambio de opiniones que previamente transcribí: "3) *Afirmar que los diversos aspectos de las labores académicas interdisciplinarias deben ser encarados también en el marco de iniciativas más ambiciosas que la del Espacio Interdisciplinario, como la creación de los Centros Universitarios Regionales (CENUR) y la propuesta de crear el Servicio de Unidades e*

Institutos Centrales (SUIC)”. La resolución recogió el voto favorable de la unanimidad de presentes (R. N° 7 de 22/VI/2010, 19 en 19)²³.

La discusión sobre la organización del EI continuó en la sesión de 20/VII/2010. No se planteó en ningún momento regular esta estructura mediante una Ordenanza, norma adecuada para regular esta temática, probablemente la idea era no cristalizar un formato definitivo, incluso se continuó empleando la denominación de Comisión Organizadora, con el agregado del adjetivo “nueva”. En cuanto a su composición, ésta quedaría así integrada: dos representantes de la Sala Docente del Espacio Interdisciplinario, al menos uno de ellos responsable de un Centro del mismo; un representante del Orden Estudiantil; un representante del Orden de Egresados; y dos integrantes de la Comisión Organizadora del EI saliente, que durarían un año en tal calidad a los efectos de la transmisión de la experiencia acumulada durante el primer periodo. Todos los integrantes serían designados por el CDC a propuesta de los respectivos ámbitos y órdenes. (R. N° 7 del CDC de 20/VII/2010).

En cuanto a la radicación de oferta académica en ese ámbito, en noviembre de 2010, el CDC tomó conocimiento del “Diploma Universitario de Estudios en Gestión Cultural” y de la decisión adoptada por la Comisión Organizadora del EI, por la cual acordaba que las actividades docentes de dicho Diploma tuvieran como marco el mencionado espacio (R. N° 8 del CDC de 9/XI/2010).

²³ En el distribuido N° 286/2010 puede verse la propuesta conteniendo las Pautas de funcionamiento del Espacio Interdisciplinario en su transición hacia la consolidación institucional que elevara la Comisión Organizadora.



III- EL SERVICIO DE UNIDADES E INSTITUTOS CENTRALES (SUIC)

En ocasión de la discusión sobre la reforma de Ley Orgánica, surge a instancias del Decano de la Facultad de Ingeniería, Ismael Piedra Cueva, la conformación de una comisión con representantes del Consejo y de la Asamblea del Claustro de la Facultad de Ingeniería, pertenecientes a los tres órdenes para analizar una “Propuesta básica para la primera etapa de la creación de un ‘Servicio de Unidades e Institutos Centrales’”.

Según surge de los antecedentes, incorporados al Expediente N° 011000-000897-10 y luego parcialmente incluidos en el Distribuido N° 141/10, conocida la propuesta, “el Rector comunicó al Decano de la Facultad de Ingeniería, su interés en planificar la realización de esa organización, en paralelo con el camino que está recorriendo la propuesta de cambio de Ley Orgánica” (fs. 1 del expediente citado).

En el documento se explicitaban los fundamentos de la propuesta original, haciendo expresa mención a la existencia de “muchos programas de promoción de políticas transversales tendientes a concebir a la Universidad como un todo... los mismos son propuestos desde las Comisiones Sectoriales o Centrales al CDC”, a ellos se agregaba la propuesta de conformación “de Institutos Centrales disciplinarios, multidisciplinarios e interdisciplinarios”. Esas estructuras determinarían que existiera un “numeroso personal docente”, actual y futuro, sin un vínculo de dependencia con “una Facultad o Centro Regional” (fs. 1).

Las unidades académicas de las comisiones y los institutos centrales pasarían a depender de “un nuevo Servicio Académico: Servicio de Unidades e Institutos Centrales (SUIC) que tendrá la misma estructura organizativa, de gobierno y atribuciones de los otros Servicios Académicos mencionados... NO dependerán del Rector ni del CDC en forma directa. Entonces, varios institutos forman parte de un Centro Regional; varios institutos forman parte de una Facultad; y aquellos institutos y unidades académicas que no forman parte de ninguno de esos servicios académicos, se agrupan en el SUIC” (fs. 1, el destacado en mayúscula, pertenece al propio texto). Se agregaba asimismo que debía dejarse abierta la posibilidad de que, en un futuro, algunos de los institutos centrales del SUIC, ya fuere “por su porte, pertinencia, estrategias de desarrollo...” pudieran constituirse en nuevos servicios académicos. (fs. 1).

Sobre el texto citado, y no obstante tratarse de una primera aproximación, corresponde precisar que no se señalaban criterios para determinar la pertenencia central de los institutos a crear.

En los antecedentes se consigna en forma expresa que, ante el planteo del rector de ingresar a la consideración de la propuesta, se produce una nueva reunión de la comisión creada en el ámbito de la Facultad de Ingeniería, de la cual surge un nuevo

texto que explicita un poco más la propuesta para “emprender una primera etapa de análisis y relevamiento”. En este sentido, se señalaba en lo sustancial:

-El SUIC debía coordinar y agrupar muchos de los “programas de promoción de políticas transversales, además de los Institutos Centrales existentes, los que se concibieran en un futuro ya fueren disciplinarios, multidisciplinarios o interdisciplinarios” (fs. 2).

-Las directivas políticas de “descentralización y de creación de institutos centrales las debe fijar el CDC”, pero “algunas de las acciones necesarias para su instrumentación pueden estar en la órbita del SUIC. *Inclusive, es posible que se deba atender algún tipo de interacción con iniciativas de descentralización territorial*” (fs. 2, énfasis agregado).

-Los servicios universitarios “operan sin adecuada sinergia, inclusive en iniciativas compartidas como carreras multiservicios... es importante analizar detalladamente la articulación del relacionamiento institucional entre el SUIC y los demás servicios de la UdelaR... En particular se debe analizar *la coordinación de actividades docentes de Institutos Centrales en las carreras dictadas en los Servicios tradicionales*” (fs. 2, destacado de mi autoría).

Se incluían asimismo una serie de acciones a realizar tendientes al relevamiento de la situación existente, particularmente un listado de los servicios dependientes del CDC, cantidad y calidad de funcionarios docentes y no docentes vinculados a estas estructuras, descripción de la población estudiantil vinculada, descripción de egresados vinculados, entre otros.

Dado el carácter tan general de la propuesta, resulta ilustrativo ingresar en el tratamiento del tema que tuvo en la sesión del CDC de 13/IV/2010.

La presentación estuvo a cargo de su promotor, el Decano de la Facultad de Ingeniería. Los fundamentos que se introducen en su primera intervención, hacen más bien alusión a temas de gestión y de mayor eficiencia en el funcionamiento del entonces Consejo Ejecutivo Delegado: “... la creación de este espacio que se dio en llamar servicio de unidades e institutos centrales que tuviera como objetivo centralizar, como punto focal, todo ese abanico de institutos que de alguna manera no están asociados a una Facultad... de manera de evitar una dependencia directa del Consejo Directivo Central o del Consejo Ejecutivo Delegado, como opción más ágil... en la actualidad hay una cierta distorsión, como por ejemplo que a nivel del Consejo Ejecutivo Delegado se deba dar tratamiento a un volumen muy importante de cuestiones académicas, a renovaciones de cargos docentes y puestos docentes que pertenecen a Unidades Académicas de la Universidad”, aunque también se agrega un fundamento adicional: “... esto puede dar identidad a esas Unidades Académicas que en la actualidad no tienen un marco de referencia claro y preciso” (Acta de la sesión del CDC de 13/IV/2010, fs. 8).

En un sentido similar, el consejero Ferrer anotaba: “Todos los que estamos participando en estructuras centrales de gobierno, ya sea en el Consejo Directivo Central o en el Consejo Ejecutivo Delegado, percibimos un crecimiento un poco difícil de acompañar

de los procesos que se están dando, de las dinámicas y de la corrección de algunos de estos desarrollos. Eso hace necesario que haya alguna estructura más cercana a estos mismos órganos que se mencionan, que de alguna manera les dé coherencia y les permita trabajar y coordinar criterios, para que las direcciones no sean muy unipersonales” (fs. 9). Sin embargo, más adelante señala no estar tan convencido “en el formato específico que se le está dando a esta estructura... se está metiendo en una misma bolsa cosas que son bastante heterogéneas y diferentes” (fs. 9).

En tanto la delegación estudiantil expresa que se trataba de una idea que los estudiantes empezaron a trabajar en la FEUU “en el marco de la reforma de la Ley Orgánica”. Se reclama que se recorriera un camino “... paralelo pero con varios puntos en común de hacia dónde queremos ir con el tema de la reforma de la Ley Orgánica”. Por otra parte, en cuanto a la génesis de la propuesta e introduciendo nuevos fundamentos a los expresados inicialmente, se invoca al consejero Piedra Cueva, señalando: “Recuerdo al Decano Piedra Cueva mencionando varias veces que *él no quería que las cuestiones interdisciplinarias e integrales quedaran solo para el interior, que había buenas oportunidades de hacer cosas de ese estilo en Montevideo*” (consejero Frevenza, fs. 10, destacado agregado).

Y sobre la naturaleza de este nuevo servicio y particularmente el cultivo de la interdisciplina se precisa: “... no sería una Facultad, un Centro Regional, ni un Espacio Interdisciplinario, sino que congregaría una cantidad de Unidades Académicas y de proyectos académicos que tiene la Universidad que creo que en el futuro deberían tener un denominador común y es que se basan mucho en temas de abordaje bastante integral e interdisciplinario”, agregando sobre las bondades de que lo interdisciplinario trascienda al propio Espacio Interdisciplinario: “...si no volveríamos a la interdisciplina una disciplina más” (Frevenza, fs. 10).

Más adelante esta delegación referirá también a la situación de las carreras compartidas, como un ámbito propicio para incorporar a este espacio, ya que “muchas veces llegan a fin de año pedidos de refuerzos presupuestales para estas carreras porque nunca son priorizadas en la interna de sus Servicios y en general no tienen núcleos docentes estables” (fs. 16).

Los restantes argumentos esgrimidos por el orden estudiantil guardan relación con la situación de los docentes de las unidades académicas de las comisiones sectoriales, el cogobierno, los derechos y la forma de evaluación: “... hay muchos docentes y lógicas diferentes, pero son docentes que hoy no sólo no participan del cogobierno central de la Universidad sino que no pueden participar de los mismos programas que ofrecen las comisiones sectoriales para el resto de los docentes... Nos parece importante desde el punto de vista político, en términos de cómo se puede evaluar a los docentes de las Unidades Académicas de las Comisiones Sectoriales, para que habiendo mejores evaluaciones pueda haber mejores exigencias y que pueda existir una carrera docente en el trabajo que se hace en las Unidades Académicas”. Finalmente se expresa algún argumento relativo a la descongestión de la tarea del entonces Consejo Ejecutivo

Delegado y se manifiesta la necesidad de “construir un proyecto académico” que respalde la construcción de este servicio.

No dejaron de manifestarse algunas preocupaciones. En primer término, y en sintonía con intervenciones ya citadas, las diferencias entre los servicios que se aglutinarían bajo esta propuesta: “... habla de las Comisiones Sectoriales -que existen-, del Espacio Interdisciplinario -algo en construcción- y de Institutos Centrales, que es un interesante deseo de cosas que se podrían construir a futuro. Las tres son cuestiones de distinto calibre. Las Comisiones Sectoriales son básicamente lugares donde se discuten las políticas en cada una de las tres funciones... y se ejecutan... Tanto el Espacio Interdisciplinario como los Institutos Centrales tienen un perfil de corte netamente académico, o sea desarrollar programas propios o cruzados transversales, de hacer directamente o con otros enseñanza, investigación y extensión... una de las dudas es si todo eso se podrá juntar bajo una misma conducción para transformarse en un único servicio general transversal...” (consejero García Préchac, fs. 11-12).

Cabe anotar a lo antedicho, que la propuesta no alcanzaba a las comisiones sectoriales, sino a sus unidades académicas.

También se señaló por el mismo consejero, la inconveniencia de discutir este tema en conjunto con la reforma de la Ley Orgánica, de manera de evitar que el tema deviniera en un debate sobre la representación de este servicio en el órgano jerarca máximo de la Universidad y no una discusión académica tal como debería ser (fs.12).

En tanto los autores de la propuesta insistieron en que ésta estaba vinculada a la visión que se tuviera sobre el rol del Consejo Ejecutivo Delegado, al que se concebía como un “espacio realmente de dirección asociada al Consejo Directivo Central, de política de alto nivel, con tratamiento a fondo de pocos temas o de temas limitados, pero con profundidad...” y también a cuestiones tales como, “la orfandad institucional enorme” en el ámbito de las unidades académicas de las comisiones sectoriales. Vincular los cargos aislados de esas estructuras a un “espacio de esta naturaleza, que podría ser un espacio también con una vinculación con temas de enseñanza en toda su naturaleza... en el cual se vincule la experiencia y la cultura de las distintas Unidades Académicas” (fs. 13).

En la intervención del rector se parte de un reconocimiento de los diferentes puntos de vista existentes sobre la reforma, pero en el consenso sobre la necesidad de transformar la estructura académica. La propuesta ofrecería soluciones para problemas endémicos: “Qué pasa con los docentes centrales, desde la manera más diversa de encarar el tema?: su evaluación, su inserción. ¿Cómo colaboran y aportan a la institución? ¿Cómo se vinculan entre sí? ...” (Arocena, fs. 14).

A lo anterior agregaba argumentos sobre la situación de los docentes de las unidades académicas, con “poco lugar de interacción, de formación académica, de presentar sus trabajos y escuchar a otros... en fin, tener vida académica y espacio de interacción”. En su visión y, conforme la terminología que acompañaba el proceso de modificación de la Ley Orgánica, este servicio “podría ser un ejemplo típico de servicio académico en

desarrollo”. (fs. 14). Estos conceptos aparecen también en el Informativo N° 109 del Rectorado: “La Reforma Universitaria y la asignatura que nos legó Maggiolo”, en el cual se califica el SUIC como “un marco innovador y flexible para la transformación de la estructura académica en lo que tiene que ver con la dimensión ‘horizontal’ de la misma”. Además de las unidades académicas de las comisiones sectoriales, del Espacio Interdisciplinario y de “otros Programas Centrales que... no han tenido adecuada inserción académica y política. El SUIC podría ser el ámbito natural para la radicación de ciertas carreras compartidas y para la creación de Institutos Centrales vinculados con diversas áreas”.

La forma en que la discusión de este tema seguiría, fue un tema controvertido, especialmente sobre si tendría un abordaje conjunto o paralelo al de reforma de la Ley Orgánica. Advuértase que la discusión de este último punto, a esa fecha, abril de 2010, evidenciaba dificultades de avance. En ese contexto el rector señalaba la inconveniencia, a su juicio, de “encomendar la discusión de este tema específico a la Comisión Conjunta AGC-CDC, que es una comisión muy grande que tiene el conjunto de la temática de la Ley Orgánica. Me pregunto si no podemos hacer algo que no esté desvinculado del avance en materia de la Ley Orgánica...” (Arocena, fs. 15). En tanto la delegación estudiantil apoyaba la conformación de un grupo específico para estudiar esta temática (Frevenza, fs. 16) y el orden docente planteaba diferir la designación de ese grupo para la sesión siguiente, sin perjuicio de señalar que se trataba “de un aspecto más de la estructura universitaria global y que puede tratarse independientemente pero que en el fondo no va ser independiente” (Ferrer, fs. 16-17).

Por unanimidad (19 en 19) se decide incorporar a la siguiente sesión del CDC la posible conformación de este grupo, con el rector, un representante por orden y uno por agrupamiento de servicios (R. N° 5 de 13/IV/2010), lo que finalmente se resuelve, en esos términos, en la sesión de 27/IV/2010 (R. N° 11). Se procede en esa instancia a la designación de algunos de sus integrantes y se faculta al rector a recibir las designaciones del agrupamiento salud y del orden docente.

En el expediente 011000-000897-10 se consigna, a fs. 6, una primera reunión de la “Comisión SUIC”. El tema no registra ulteriores tratamientos en el CDC.



IV- LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL INTERIOR DEL PAÍS

Tal como señalé en la Introducción de este trabajo, la política de descentralización en el Interior del país fue una política central en el periodo 2007-2014, aunque las ideas que la inspiraron tienen un hilo de continuidad en el debate universitario y, en ese sentido, puede definirse como una política incremental (aunque con aspectos de política racional) fue claramente innovadora en su implementación. Esta última se vinculó asimismo, como seguidamente analizaré, a la experimentación de un modelo diferente de estructura académica universitaria, relacionada con una nueva forma de producción del conocimiento. En la sección siguiente abordaré esa política, en los dos aspectos centrales de esta investigación: la vinculación con la estructura tradicional de la Universidad y el análisis de la presencia de elementos de un nuevo modo de producción del conocimiento.



Maestría en Enseñanza Universitaria

Comisión Sectorial de Enseñanza
Área Social y Artística
Consejo de Formación en Educación



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



comisión sectorial
de enseñanza



Facultad
de Humanidades
y Ciencias de la Educación



Consejo de
Formación en
Educación

QUINTA SECCIÓN

**LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL INTERIOR DEL PAÍS:
SU VÍNCULO CON LA ESTRUCTURA TRADICIONAL Y LA PRESENCIA
DE UNA NUEVA FORMA DE PRODUCCIÓN DEL CONOCIMIENTO**



Maestría en Enseñanza Universitaria

Comisión Sectorial de Enseñanza
Área Social y Artística
Consejo de Formación en Educación



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



comisión sectorial
de enseñanza



Facultad
de Humanidades
y Ciencias de la Educación



Consejo de
Formación en
Educación

I- LA ‘DESCENTRALIZACIÓN’ EN EL INTERIOR Y EL PROCESO DE TRANSFORMACIÓN ACADÉMICA DE LA UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA: ¿HACIA UN NUEVO MODELO DE UNIVERSIDAD?

De alguna manera, ya en las jornadas de 1997, intervenciones y documentos incorporados a la publicación “La Universidad de la República en un Tiempo de Cambios” (1997: 124), anticipaban al interior como un escenario de la construcción de estructuras y de realización de actividades innovadoras, inscriptas en una clara línea de continuidad con el periodo objeto de esta investigación. Así en la ponencia “Aportes para la reflexión sobre descentralización universitaria”, la CSEAM incorporaba algunas propuestas concretas que incluían, entre otras: el señalamiento de la necesidad de un “adecuado equilibrio entre autonomía y política general universitaria... la no repetición de carreras que se dictan en Montevideo... el análisis de la creación de carreras nuevas ... la incentivación y respaldo a la radicación de actividades docentes que encuentren ventajas comparativas en el interior... la instrumentación de carreras cortas... de acuerdo a demandas o necesidades del medio (región)... la instrumentación de trabajos de investigación (preferentemente interdisciplinarios) que respondan a necesidades del medio y con participación de estudiantes... una mayor utilización del medio para actividades con estudiantes en experiencias interdisciplinarias, como efectiva herramienta para el aprendizaje y la extensión universitaria ... la coordinación de las actividades en el interior a través de la CSEAM... el análisis de la contribución a la creación de polos de desarrollo, a partir del accionar universitario... la creación de un área piloto donde la Universidad desarrolle un trabajo interdisciplinario orgánico de investigación, docencia y extensión... el compromiso de toda la Universidad de un programa piloto a desarrollar en el Regional Norte donde se apliquen efectivamente... los acuerdos que se alcancen: ciclo básico común, flexibilidad curricular, nuevas opciones académicas, etc.”.

Casi una década más tarde, en el año 2006, en un extenso documento presentado durante la campaña de elección de rector, Arocena presentaba las pautas de su propuesta de reforma universitaria. En lo que hace a la estructura académica se señalaba la necesidad de su transformación, reiterando algunas posiciones que ya he comentado en este trabajo: “La estructura actual de la UR conspira contra las metas propuestas. Se la ha calificado, hace ya mucho tiempo, de ‘confederación de Facultades’; lo sigue siendo, pese a algunos esfuerzos en contrario. Durante el siglo XX la UR se diversificó ante todo por subdivisión de Facultades, afianzando la estructura básica. El mismo efecto tuvo la constitución de “áreas” que, pese a un comienzo diferente e innovador, son agrupamientos de Facultades”.



Y particularmente, sobre la vinculación de posibles nuevas estructuras académicas, con lo que he de llamar estructura tradicional de la Universidad cuyos servicios académicos más relevante son las facultades, se señalaba en forma expresa la coexistencia de modelos: “La solución no pasa por suprimir las Facultades, por ejemplo sustituyéndolas por departamentos disciplinarios en los cuales los estudiantes de todas las carreras irían a cursar matemática o filosofía. Una misma disciplina debe enseñarse de maneras distintas a estudiantes de carreras distintas, tomando como punto de partida sus intereses y formación específica. Ofrecer como enseñanza un recorrido individual por distintos departamentos sumando créditos es brindar una formación parcial e invertebrada. Las Facultades son insustituibles como ámbitos para concebir e implementar planes de estudio flexibles pero bien vertebrados, como espacios para la forja de lazos colectivos imprescindibles para aprender y para vivir, como lugares para el ejercicio del cogobierno, como fuentes de identidad. Las Facultades son las columnas de la universidad, pero un edificio no es tal si consiste en un bosque de columnas: necesita también vigas, y éstas en la UR son demasiado débiles. Necesitamos áreas “horizontales”, organizadas de acuerdo a la lógica del conocimiento, como lo sugiere la experiencia del PEDECIBA (Programa de Desarrollo de las Ciencias Básicas), en el cual gente de distintas Facultades y disciplinas afines colabora entre sí. Suele decirse que el mundo tiene problemas y las universidades tienen departamentos. Está bien que tengan departamentos disciplinarios, pero no está bien que tengan casi únicamente ese tipo de unidades organizativas. Necesitamos centros interdisciplinarios en los que personas de disciplinas diferentes aprenden a colaborar para afrontar cuestiones que - como la energía, el ambiente o la emergencia social, entre muchas otras- exigen combinar saberes muy distintos. Fortalecer la dimensión “horizontal” diversificaría la oferta educativa, contemplaría vocaciones cambiantes y paliaría la deserción”²⁴.

En el mismo documento se promovía la construcción de una Red coordinada de Instituciones públicas de Enseñanza Terciaria, autónomas y cogobernadas, con la Universidad como promotora, consignando que “*por razones de equidad geográfica*”, su construcción debía “*empezar en el Interior*”. Recogiendo la experiencia universitaria, se indicaba que la Universidad debía poner al servicio de esta red todo lo que se había “hecho - en el marco del PLEDUR y desde mucho antes - para extender la enseñanza avanzada al país en su conjunto”.

La vinculación de estas temáticas se evidencia también en los temas tratados en la sesión extraordinaria del CDC de 31/III/2007. El documento elaborado por el rector para esta jornada: “Hacia la generalización y diversificación de la enseñanza terciaria pública” contenía una primera parte dedicada al Sistema Integrado de Enseñanza Universitaria y no Universitaria y una segunda parte sobre la Universidad de la República y la Enseñanza Terciaria en el conjunto del territorio nacional, temas estrechamente vinculados, como lo evidencia la propia discusión que la temática tuvo

²⁴Arocena. 2006. Documento “Por una Universidad de cercanías. Aportes para la construcción colectiva de un plan de trabajo: Hacia la Segunda Reforma Universitaria” en <http://www.adur.org.uy/index.php/archivos/111-convenciones/x-convencion/588-propuesta-de-rodri-go-arocena>

en Sala. Por su parte, el segundo de los temas enunciados, contiene varios puntos dedicados a la presencia de la Universidad de la República en el interior del país, el cual tomó como punto de partida uno de los documentos que elaborara para esa jornada la Comisión Gestora de la Descentralización (CGD): “¿Cómo se construye Universidad en el interior del país? El documento del rector establecía como una “idea orientadora”, la combinación de “la consolidación de la presencia de la UR en ciertos lugares del Interior, lo que supone desempeñar cada vez mejor sus tres funciones con... la colaboración de la UR con otros actores sociales e institucionales para expandir la enseñanza terciaria en el Interior” (página 4).

La estrategia incluía la elaboración de Programas Regionales de Enseñanza Terciaria (PRET) en los que colaborarían “la UR, la ANEP, las intendencias involucradas, el gobierno nacional, asociaciones de egresados y otros actores, como las Comisiones Departamentales Pro-Universidad... Imaginamos sinergias extremadamente positivas, en el marco de programas de este tipo, entre institutos de formación docente, las sedes de UTU, las del INIA, las carreras de tecnólogos, y las distintas sedes y actividades de la UR en el Interior. Su conjunción permitirá fortalecer la enseñanza, conectarla con la investigación y la extensión, y convertirla en gran palanca del desarrollo local” (pág. 4). El interior era pues considerado, como un escenario propicio para una experiencia de construcción institucional colectiva (“cada Centro Universitario debiera llegar a desempeñarse, como articulador interno y externo de la contribución de la UR al correspondiente Programa Regional de Enseñanza Terciaria”, pág. 5), incluyendo actores no universitarios, el ensayo de la integración de funciones, reclamado desde mucho tiempo antes y su vinculación al desarrollo. Era ostensible el reclamo de articulación interna, “de manera sostenida” de los diversos servicios universitarios en una determinada región, de modo de “conjurar los riesgos de improvisación, fragmentación y transitoriedad” (página 5). Se evidenciaba un diagnóstico crítico, implícito, de lo que había sucedido hasta ese momento.

En tanto en el documento: “¿Cómo se construye Universidad en el interior?”²⁵, que partía de la CGD, pueden destacarse, en lo que hace al tema objeto de esta investigación, las siguientes dimensiones que revelan la concepción que subyacía a la construcción o consolidación crítica de las nuevas estructuras académicas:

-La continuidad con decisiones y políticas previas. El documento era una respuesta “al mandato del CDC del 28 de diciembre de 2004 y los lineamientos contenidos y aprobados en el PLEDUR 2006-2010”. Se señalaba en forma expresa, retomando resoluciones previas, que se partía de “las experiencias de la Universidad en el interior”. Este tema será objeto de debate en el CDC, como luego se verá.

-Un cierto sentido de revisión: “consolidación crítica de las sedes existentes”.

-Vínculo con la sociedad, en sus distintas formas y dimensiones (aspecto reiterado, de forma permanente, en todo el documento): “construcción de demanda académica

²⁵ Documento incluido en “Antecedentes históricos de la Universidad en el interior del país (1973-2007)”. 2013. Departamento de Publicaciones de la Universidad de la República, pág. 181.

pertinente”; “desarrollo de una red o entramado institucional sustentado en una combinación en proporciones diversas de actividades y funciones universitarias con realidades locales. Es decir, asociaciones de diferente naturaleza entre la Universidad y actores sociales, gobiernos municipales, agentes de cadenas productivas y entidades educativas”; programas regionales que abordarían “problemas locales y/o regionales, definidos conjuntamente con la sociedad y otros actores específicos”, entre otras múltiples referencias.

-“Descentralización” por programas. Se señalaba el carácter diferencial de esta política respecto de lo que se había hecho hasta ese momento: “Un programa Regional debería comprender una propuesta de gestión descentralizada y participativa; una propuesta curricular diversificada y una estrategia que potencie las capacidades locales, vinculándolas a metas de desarrollo local y regional”.

-Líneas estratégicas, vinculadas al fortalecimiento institucional y a la consolidación académica de las sedes del interior. En este último aspecto se señalaba la voluntad de “crear Polos de Desarrollo Académico que contemplen todas las funciones, tendientes a adoptar un ordenamiento progresivo hacia estructuras académicas locales, mediante el abordaje de problemáticas socio-productivas identificadas como relevantes en la región”. Además de las señaladas se proponía, entre los principios orientadores de esta línea: “propender a la existencia de grupos de investigación, impulsando la radicación de docentes... Abordar problemas locales a través de proyectos integrales que integren las tres funciones y se basen en una investigación multi/interdisciplinaria”. Se incluían, en ese sentido y en base a estudios previos, la constitución de polos específicos para las distintas sedes.

-Una visión prospectiva que incluía expresamente la necesaria vinculación de diferentes estructuras: “que en un futuro exista un conjunto de sedes universitarias en diferentes puntos del país con perfiles propios, con estudios de desarrollo diferentes, con un importante nivel de autonomía y de descentralización, pero a la vez con una importante coordinación entre ellos y con la sede metropolitana”.

No puede sustraerse a este análisis la visión de la FEUU en su documento del año 2004²⁶, que incluía la propuesta de la CGD. Me detendré particularmente en lo que hace a la estructura académica:

-La necesidad de transformación universitaria: “... en la -vieja estructura actual- ... de nuestra Universidad está la causa de parte de su deficiencia actual y también el presagio de su colapso”. Se confrontaba en ese sentido el proyecto ambicioso del PLEDUR, “a la altura de los fines de la Universidad” con las acciones estratégicas a las que se calificaba como “francamente insuficientes”. La descentralización a la que se aspiraba “liberaría las potencialidades locales que el centralismo ahoga, liberando las diversidades creativas y potenciales posibles que emerjan de los actores locales y regionales”.

²⁶ Incluido en “Antecedentes históricos de la Universidad en el interior del país (1973-2007)”, pág. 163.

-La admisión expresa en cuanto a que el proceso descentralizador permitía la convivencia “de diversas formas y estrategias”.

-Proponía algunas ideas concretas. A partir de una visión crítica de los efectos de la “rotación de las carreras así como su apertura bianual”, lo que evidenciaba que la “pertinencia no es el valor más considerado”, se proponía la definición de una oferta educativa específica, enmarcada en un “proceso de construcción de demanda”.

-El objetivo no debía ser “el de la duplicación de carreras en otros puntos del país”, sino la adaptación de la “formación de grado y posgrado a las necesidades de la región”, con un plantel docente radicado en la región o con, por lo menos, un mayor vínculo.

-Creación de ciclos comunes, a los que se veía como “una herramienta de flexibilización curricular”, articulados con “eventuales experiencias de integración por áreas o tecnicaturas desarrolladas por centros locales...”.

-Procesos de formación de equipos interdisciplinarios a nivel local, fomentado por la presencia de docentes de distintas disciplinas.

-La búsqueda de mecanismos concretos para promover la “descentralización del campo de aprendizaje y producción del conocimiento en etapas avanzadas de los estudiantes de diversas disciplinas que se dictan en Montevideo”.

-Apuntar a “conformar soluciones integrales de funciones integrales y conocimiento, que valoren y articulen los saberes locales”.

Por su parte, en 2005, la FEUU, fija su posición sobre la política universitaria hacia el interior²⁷, y cuestiona los esfuerzos descentralizadores parciales, así como la carencia de un “modelo descentralizador”. El documento, que además promueve una mayor autonomía de gestión de los centros universitarios del interior y reitera la negociación y el diálogo social como herramientas indispensables, concluye: “... la descentralización puede cumplir un rol de contralor de las burocracias en la medida que consolida la descentralización administrativa, permitiendo a los CUI tomar decisiones respecto de sus cuerpos docentes, considerándolos como un todo y no como partes de servicios universitarios dispersos en el interior, situación que en la actualidad legitima las decisiones centralizadas lejos de la realidad de trabajo de los equipos docentes”.

Veamos ahora algunos aspectos del debate en el CDC extraordinario de 31/III/2007. En primer término, tal como indiqué, se evidencia una tensión entre la continuidad o la reforma de la política en el interior: “...a diferencia de otras intervenciones, no creemos que el proceso de reforma de la Universidad haya comenzado en este momento. Creemos que es un proceso que se ha desarrollado en diferentes momentos de la Institución y que a partir de la apertura democrática ya se comenzó un proceso... A nosotros nos parece que la Universidad ha dado enormes pasos... el Rector hacía referencia a la federación de facultades. Ahí en todo ese proceso, se logran lógicas centrales de políticas que tendieron a derribar ese fuerte corporativismo de los Servicios

²⁷ Includo en “Antecedentes de la Universidad en el interior del país”, pág. 168.

y a entrelazar cuestiones. Ahí comenzaron nuestros planes de desarrollo estratégico, que buscaban unir a través de programas centrales esa lógica dispersa que la Institución tenía... No es que la Universidad no se haya modificado, no es que la Universidad no haya discutido sus modificaciones, es que la propia Universidad encuentra hoy condiciones para la implementación de esas modificaciones” (consejero Corbo, orden de egresados, Actas de la sesión del CDC de 31/III/2007, fs. 24-26).

En una posición diversa y comentando la afirmación de la CGD en cuanto al cumplimiento de un mandato del CDC de 28 de diciembre de 2004, expresa el consejero Wschebor: “nosotros pensamos que entre el 28 de diciembre de 2004 y el 31 de marzo de 2007 han pasado muchas cosas en la Universidad desde el punto de vista de la orientación de la Institución y que no es bueno que el fundamento de la política de descentralización universitaria sea referido a una política definida en el 2004... Pensamos que la elección del Rector del año 2006 implicó un debate, una discusión y una reconducción de las orientaciones universitarias de suficiente envergadura como para que este tema sea alcanzado por este asunto” (fs. 83-84).

“... no porque haya habido un cambio en la conducción de esta Universidad se tienen que rediscutir lineamientos que ya se habían discutido y comenzado a aplicar en 2004”. (consejera estudiantil, Pastore, fs. 84).

Y en cuanto a las nuevas estructuras académicas y los distintos elementos que las componen, así como un diagnóstico crítico de la situación que se vivía, debo destacar las siguientes intervenciones. En ellas también puede visualizarse un cierto temor a no concretar los cambios, ya que el discurso de aparente consenso no correspondía a la realidad:

“... entendemos fundamentalmente la creación de nuevas sedes universitarias en las diferentes regiones del país diversificadas en sus orientaciones y en sus niveles, con una profesionalización de la actividad académica y una estructura moderna asociada a problemas específicos de cada lugar” (consejero Corbo, orden de egresados, fs. 27).

“...si nosotros queremos tener actividad de calidad universitaria, tenemos que radicar recursos humanos y materiales de calidad en el lugar que sea” (consejero García Préchac, Facultad de Agronomía, fs. 30).

“... con respecto al modelo de descentralización, creo que la Universidad habla mucho pero lo que define a una institución son los resultados que obtiene. El modelo de descentralización que estamos ejecutando y cultivando es totalmente equivocado, porque no creamos que las políticas tan consensuadas, con las tres funciones y docentes radicados, es lo que está vigente en la Universidad. Es totalmente lo contrario. Vayamos al primer centro descentralizado, la Regional Norte-Salto... como modelo de descentralización se contraponen totalmente con lo que estamos hablando... en ejecución tenemos un modelo de descentralización que es absolutamente colonialista... acá hay dos discursos...” (consejero Kremer, Facultad de Veterinaria, fs. 35).



“... ¿Por qué no hacemos lo que tenemos que hacer? Podría haber dos argumentos –el clásico, el histórico-: no tenemos recursos. O el segundo, la Constitución de la República, la Ley Orgánica, las ordenanzas, las leyes... nos impiden cambiar. Esto es falso. No hacemos los cambios porque no tenemos claro en la dirección en que tenemos que cambiar...” (consejero S. Schelotto, Facultad de Arquitectura, fs. 36).

“... la forma de descentralización, la forma que llevó al interior una serie de carreras, que las duplicó, que generó nuevos problemas, se basó en una intención política adecuada pero diría que en el balance tuvo más errores o defectos que virtudes...” (consejero González, fs. 50).

“... la otra concepción fuerza... es la construcción de demanda pertinente... que implica un proceso de ida y vuelta entre la Universidad y la comunidad... a veces uno tiende a idealizar esa demanda, como que estuviera demasiado organizada y el interior, que tampoco es homogéneo, muchas veces no tiene la demanda organizada, no tiene muy claro qué es lo quiere y si uno pregunta qué es lo que demandarían siempre contestan por las formaciones más tradicionales...” (M. Heinzen, fs. 59).

“creo que tenemos que entrar en una etapa de dar un salto cualitativo en cuanto a la organización que ya tenemos y estoy especialmente pensando en las Macroáreas como ámbitos de capacidad de gestión en la Universidad... hay que juntar capacidad de decisión y a su vez descentralizar capacidad de gestión... estas estructuras pueden encarar con mucho más éxito que los Servicios sueltos, verdaderos programas de descentralización o regionalización...” (García Préchac, fs. 68).

El CDC culminó la jornada extraordinaria de 31 de marzo de 2007, tomando conocimiento del informe “¿Cómo se construye Universidad en el Interior?” y aprobando en general sus dos líneas estratégicas y los principios orientadores de la acción que se proponían.

En el año 2009 se presentó a consideración del CDC el “Documento de orientación sobre el desarrollo de la Universidad en el Interior” (Distribuido 434/09).

Los aspectos programáticos incluyen, en lo sustancial:

-La institucionalidad requiere innovación. Refiere claramente a la inadecuación de la estructura tradicional, como forma organizativa.

-No se trata de regular todos los aspectos, sino de definir los rasgos principales y “tener la flexibilidad necesaria para corregir errores o adaptarse a las situaciones particulares que puedan surgir”.

-Sin perjuicio de señalar los antecedentes de la Universidad en el interior del país, se establece que “en los últimos dos años se han producido cambios cualitativos en el trabajo de la Universidad de la República en el interior”, todo ello enmarcado en las resoluciones de los CDC extraordinarios de 2007 en cuanto a la generalización de la enseñanza avanzada y a la construcción de un Sistema Nacional de Enseñanza Terciaria Pública, la transformación de la CGD en Comisión Coordinadora del Interior (CCI), la

creación de la Centro Universitario de la Región Este y de la Mesa Consultiva de la Región Este, la definición de los PRET, la creación de cuatro Polos de Desarrollo Universitario (PDU), el establecimiento de ejes transversales para todas las regiones y ejes prioritarios por región, el avance hacia la conformación de nuevos centros regionales y la aprobación de la Ordenanza de la Regional Norte.

-La posibilidad, explícita, de construir un nuevo modelo de universidad, convirtiendo “el desarrollo de la Universidad en el interior en oportunidades para *experimentar embriones de la ‘nueva universidad’ a la que aspiramos*. Una en la que el *demos universitario sienta que pertenece al todo más que a las partes, donde se compartan de manera racional los recursos existentes, donde la oferta educativa se base en mejores recursos del conjunto y no en aquellos que cada servicio ha desarrollado*, donde los estudiantes puedan *construir currícula escogiendo trayectorias individuales* a partir del sistema de créditos y el conjunto de asignaturas ofertadas, donde puedan crecer sin mayores dificultades *centros de investigación en torno a temas* más que en torno a disciplinas” (el énfasis me pertenece). Se añadía a ello la posibilidad de que los docentes experimentaran esas nuevas formas organizativas y pudieran desarrollar sus proyectos académicos. Un elemento central, pero no desarrollado, es el señalamiento de que este proceso debía hacerse “en estrecho contacto con los servicios ubicados en Montevideo” (página 2-3).

Por su parte, la creación y puesta en práctica de los PRET así como de los Programas Nacionales de Formación Docente (figuras también previstas en el Ley General de Educación, N° 18.437) se haría en *colaboración con la ANEP, las intendencias, el gobierno nacional, asociaciones de egresados y otros actores, como las comisiones pro-universidad*, lo que puede verse como una construcción de agenda compartida.

Aunque el conjunto de ideas fundantes del proceso de descentralización puede encontrarse, desde larga data, en las discusiones universitarias, tal como traté de demostrar con el desarrollo de la distintas propuestas consideradas a lo largo de los años, la estructura propuesta, evidencia un diseño complejo, con acciones vinculadas e interdependientes, lo que constituye un aspecto nuevo frente a los procesos anteriores, que trazaban acciones más puntuales: “Los PRET serán un emprendimiento construido e implementado por varias instituciones”. En ellos la Universidad tendría responsabilidades específicas, las que se harían efectivas a través de los Centros Universitarios Regionales (CENUR). Los aportes comprenderían la propia oferta académica y la participación tendiente a la promoción de la colaboración con otros actores locales. En los PRET se desarrollarían actividades correspondientes a las tres funciones universitarias y se atenderían las necesidades de cada región. En tanto los polos aportarán también a los PRET en los ejes temáticos correspondientes (página 5).

Se promueve asimismo “*una autonomía progresiva*” de los CENUR, en cuanto a la gestión de sus recursos, “*apuntando al surgimiento de servicios de nuevo tipo*”. En tanto, la solidez académica requerida implicaba, según el texto en examen, el establecimiento de “*las relaciones que se estime pertinente con los servicios de la UR*” (página 6). Tema este último, en el que no se ingresaba en los documentos en examen.



También se repetía la complementariedad de los modelos: “servicios de nuevo tipo, *que complementen lo que hacen los servicios*, no que se opongan a ellos”.

Si bien se insiste en la colaboración y construcción conjunta respecto a las funciones universitarias, no hay una referencia en este documento a la producción del conocimiento en contexto de aplicación, sí se preveía, en cambio, la existencia de Equipos Asociados, universitarios o no, que cumplieran alguna de las funciones universitarias. El texto preveía también un listado de estos posibles servicios.

Sobre la organización, ésta debía permitir que “todos los docentes estén integrados a un grupo de investigación (institutos centrales, centros de investigación, disciplinares o multidisciplinares contruidos en torno a una problemática) y a la vez todos los docentes deben aportar a la enseñanza de grado. Con este fin deberá crearse para cada carrera completa existente en el CENUR la figura de la Comisión de Carrera (cogobernada) y de Director (a) de Carrera (DC). El o la DC será responsable ante la dirección del CENUR por el desarrollo de la carrera en cuestión y podrá contar con los recursos humanos y materiales existentes en todo el CENUR. Esto debe facilitar la puesta en marcha de ciclos comunes iniciales y optativos y el desarrollo de carreras de grado completas que utilicen los mejores recursos existentes en el CENUR. Será responsabilidad de la dirección del CENUR coordinar con los servicios condiciones de trabajo que permitan la búsqueda de estos objetivos. En especial se pretende que los docentes que tengan doble dependencia (por ejemplo aquellos que estén en Equipos Asociados) no sean sobrecargados en tareas de enseñanza de manera exagerada”. Estos puntos serán considerados en los siguientes capítulos.

Por su parte en el Informativo N° 109 del Rectorado, de 9/III/2010, se vinculaba claramente la nueva estructura académica antes referida al proceso de construcción de los Centros Regionales. Luego de hacer mención a la creación del Espacio Interdisciplinario, como parte de la transformación académica, se consignaba: “un camino más trascendente que apunta en la misma dirección es el de los Centros Universitarios Regionales... Estos... constituyen un pilar fundamental de la estrategia de la UDELAR para el Interior, pero también han de constituir avances mayores en la transformación de la estructura académica. En efecto, tales Centros no estarán divididos por Facultades o carreras, sino que funcionarán mediante una intensa colaboración ‘horizontal’ o ‘transversal’ entre equipos disciplinarios e interdisciplinarios, particularmente para el dictado de carreras nuevas, así como para la colaboración con el desarrollo regional” (página 1).

En conclusión, los documentos analizados evidencian, con claridad, la voluntad de construir nuevas estructuras académicas, diversas a la estructura tradicional de la Universidad, edificada básicamente en torno a facultades. Esta estructura se conformaría a través de la colaboración con diversos actores sociales e institucionales, en todas las funciones universitarias, las cuales se concebían de manera integrada. Las nuevas ofertas educativas, negociadas con actores regionales, debían ser novedosas, no reiterando las carreras tradicionales de Montevideo. El cultivo de la interdisciplina es también un objetivo central de las nuevas estructuras académicas y también de la

apuesta a la construcción de trayectorias flexibles en la formación. El nuevo “modelo” es visto siempre en convivencia con las estructuras tradicionales, lo que aparece reiterado en los documentos examinados.

Poco se discute en estas instancias sobre la vinculación de las nuevas formas de organización académica con la estructura tradicional de la Universidad. Podría verse un atisbo de ese relacionamiento, pero desde una perspectiva muy general, en el Informativo N° 109 de Rectorado, donde se explicita la función de las facultades. Veremos entonces en los siguientes capítulos cómo se concibió y cómo operó en la práctica esta vinculación en las dimensiones escogidas para el análisis en este trabajo: estructura orgánica, organización de los servicios docentes, oferta educativa y docentes.



Maestría en Enseñanza Universitaria

Comisión Sectorial de Enseñanza
Área Social y Artística
Consejo de Formación en Educación



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



comisión sectorial
de enseñanza



Facultad
de Humanidades
y Ciencias de la Educación



Consejo de
Formación en
Educación

II- LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LOS CENTROS UNIVERSITARIOS REGIONALES EN SU RELACIÓN CON LA ESTRUCTURA TRADICIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA.

Como precisión previa al abordaje de este tema, ha de señalarse que me circunscribiré a analizar aquellos aspectos de la estructura organizativa de los Centros Regionales que hacen al objeto de esta investigación. Es decir, la vinculación con la estructura tradicional y la presencia de elementos asociados a una nueva forma de producción del conocimiento. Tampoco abordaré en este capítulo el análisis de las atribuciones conferidas a los órganos de los centros universitarios regionales, en tanto ingresaremos en ellas al estudiar las dimensiones a las que destinamos los siguientes capítulos, vinculadas al estatus del personal docente, a la oferta académica y a la organización de los servicios docentes. Para el tratamiento de este tema me centraré en el proceso de aprobación de la Ordenanza de los Centros Universitarios Regionales²⁸, tanto en la norma como expresión de la política respectiva, como en el debate en el seno del CDC que precedió a su aprobación.

El órgano jerarca de los centros universitarios regionales es el consejo. El primer punto que hace a la vinculación con la estructura tradicional es su composición, la que generó posiciones encontradas en el CDC. El mismo quedó finalmente integrado por el director del centro universitario regional, tres delegados por el orden docente, dos delegados por el orden estudiantil, dos delegados por los egresados, un representante de cada una de las áreas del CENUR y los directores de las sedes que constituyen el CENUR, siempre que su número no exceda de tres (si superase ese número se establece un criterio de rotación). En tanto, en carácter de invitados permanentes, habrá un representante de los funcionarios no docentes y un delegado de la Mesa Social Consultativa.

Los representantes de las áreas, tema polémico como seguidamente veremos, son elegidos por la Asamblea del Claustro del CENUR a propuesta de la respectiva Mesa Coordinadora de Área, la cual debe recaer en uno de sus integrantes. La Ordenanza regula minuciosamente el procedimiento de designación.

La política de conformación de las áreas en el proceso de “descentralización” en el Interior, implicó la adopción de una regulación especial para los Centros Universitarios Regionales, es decir que no resulta directamente aplicable la norma general contenida en la “Ordenanza sobre el Funcionamiento de las Áreas y Unidades Académicas”, en lo que refiere a las áreas. En ese marco el 19/VII/2011, por resolución N° 9, el CDC aprobó la “Ordenanza sobre el Funcionamiento de las Áreas en los Centros

²⁸ También se encuentra vigente la Ordenanza de Casas y Centros Universitarios de 9-VII-2002. Esta última norma incorporó disposiciones transitorias que regulan la etapa de tránsito entre centro universitario local y centro universitario regional. Ésta resulta aplicable a las estructuras que no han sido alcanzadas por los centros regionales ya creados.

Universitarios Regionales” la cual prevé que *los servicios universitarios que desarrollen actividades en dichas estructuras se integren en áreas*, cuyo número e integración determinará el Consejo Directivo Central. Cada servicio deberá integrarse en forma plena a una sola área, sin perjuicio de participar con voz en la mesa coordinadora de otras áreas, con excepción del CENUR que se integrará en forma plena a todas las áreas en que desarrolle actividades que no dependan de otro servicio Universitario. Por su parte, las resoluciones del consejo del CENUR sobre integración de un área *requerirán un informe previo donde conste la opinión de los servicios involucrados*.

También se conformó en cada área una Mesa Coordinadora de Área, de reunión quincenal, compuesta por los *coordinadores designados por los consejos o comisiones Directivas de cada uno de los servicios universitarios que desarrollen actividades en el CENUR, los que a su vez dependen de los servicios “montevideanos” respectivos* y un representante de cada uno de los órdenes. Asimismo, el *consejo del CENUR designará para cada Área un coordinador por las actividades académicas que no dependan de otro servicio*, lo cual comunicará al servicio de referencia académica²⁹ respectivo. En tanto los representantes de los órdenes son designados por el consejo del CENUR, a propuesta de los órdenes respectivos. No se establece un criterio general para determinar la dependencia de las actividades académicas, lo que deberá valorarse en cada caso.

Sus atribuciones son de asesoramiento al consejo del CENUR en la formulación de políticas a desarrollar por el área en el CENUR, proponiendo orientaciones y distribución de responsabilidades a los organismos que la integran; la coordinación de las actividades de enseñanza de grado y de posgrado; la propuesta de designación al consejo de los delegados que representen al área en las diferentes comisiones o en otras instancias en que participe; la promoción de las actividades de investigación y extensión de carácter interdisciplinar; la propuesta al consejo para la designación de delegados en actividades con el medio; el asesoramiento al consejo del CENUR, cuando le fuera solicitado y la representación del CENUR en las reuniones del área a nivel central de la Universidad³⁰.

Aprobada la Ordenanza, el CDC dispuso que el número de áreas del CENUR del Noroeste (anterior denominación) y del CURE sería de tres y fijó una fecha límite para la instalación de las Mesas Coordinadoras respectivas.

La presencia de los representantes de las áreas tenía una finalidad de articulación con los servicios tradicionales, básicamente facultades e institutos asimilados a facultad. La

²⁹ Aunque más adelante abordaré más detalladamente el rol del servicio de referencia académica, corresponde señalar que no existe una definición con alcance general que concrete su alcance y la regulación más detallada de las atribuciones que corresponden a los servicios que cumplen esta función, solo está normativamente prevista para los docentes de los Polos de Desarrollo Universitario.

³⁰ La redacción del artículo es confusa, pues en el acápite se establece la función de asesoramiento en las temáticas a que refieren los distintos literales que contiene el artículo respectivo. Sin embargo la redacción de dichos literales, trasciende el asesoramiento e inclusive alcanza, en algunos casos, la facultad de emitir actos de propuesta.

regulación muestra la voluntad de integrar a los servicios tradicionales, en el gobierno de las estructuras regionales y, a la vez, que delegados de las áreas regionales participaran en las áreas centrales.

Sobre este punto, ingresemos al debate en el Consejo Directivo Central.

Con una posición contraria al voto de los delegados de las áreas en el consejo del CENUR, expresaba la delegación estudiantil en el CDC: "... en particular en el Consejo del Centro Universitario Regional y en la Asamblea del Claustro; paridad de órdenes en ambos órganos y algunas modificaciones más con respecto a que en el Consejo del Centro Universitario Regional las áreas no tengan voto y también con relación a la Asamblea del Claustro" (consejera Cabrera, Actas de la sesión de 21/VII/2011, fs. 8).

La delegación del orden docente, manifestaba su voluntad de aprobar en general la Ordenanza y señalaba en cuanto a la estructura orgánica: "... consideramos que la estructura propuesta es un tanto compleja de más para la realidad actual de muchos de esos Centros y que sería bueno tratar de simplificarla, por un lado en el número de niveles jerárquicos de las estructuras de cogobierno y particularmente en el número de participantes que implica" (consejero Bielli, fs. 10).

"... Uno de los puntos más importantes... es el aspecto de cómo se relacionan los servicios y las áreas de Montevideo o centrales de la Universidad, con lo que pasa en los Centros, sobre todo desde el punto de vista académico. Esto... se plantea que sea regulado por la vía de definir Servicio de Referencia Académico tanto para estructuras, por ejemplo Departamentos que se creen, *como para ofertas académicas, en el caso que una oferta académica dependa de un CENUR*" y refiriendo al artículo 35 de la Ordenanza, propone una nueva redacción que atiende a esta temática: "El CDC establecerá, por reglamentación, las condiciones de creación, la organización, el funcionamiento y el relacionamiento con el Servicio de Referencia Académico, de Institutos, Departamentos, Secciones u otras estructuras académicas del Centro Universitario Regional" (Randall, fs. 13, destacado agregado).

En respuesta al planteo del orden estudiantil sobre el voto de los representantes de las áreas, Randall agrega: "... el Consejo de un CENUR no es exactamente el Consejo de una facultad, ni tampoco es el Consejo Directivo Central exactamente. Es algo híbrido que estamos creando, que está en el medio de ambos, pero en ciertos aspectos cumple roles similares a los de un consejo de facultad, es decir que nosotros esperamos que en un futuro, cuando se puedan delegar atribuciones en un CENUR que tenga madurez suficiente, por ejemplo puedan designar docentes, renovar docentes y ese tipo de cosas que suceden a nivel de un consejo de facultad. Digo esto para que se entienda el asunto del peso relativo de los órdenes y demás. Por otro lado no tiene esa característica de un Servicio en el sentido de que disciplinariamente tiene cierta homogeneidad. No, acá en principio en un CENUR hay una enorme diversidad, por ejemplo el del noroeste cubre muchos de los Servicios actuales y por lo tanto parece difícil que no esté presente también la voz y nosotros esperamos que el voto de las áreas disciplinares, porque pueden aportar... estamos tratando de introducir, a la vez, aspectos que tienen que ver

con lo que funciona en un Consejo de Facultad y aspectos que tienen que ver con una visión global de desarrollo de todas las disciplinas, de todas las sensibilidades... y me parece que la ausencia de las Áreas iría un poco en contra de eso” (fs. 24-25).

En tanto los egresados insisten en que no ven ni han escuchado argumentos que fundamenten la integración que antes se explicitaba y reivindican la presencia paritaria de los órdenes: “no vemos, ni hemos escuchado argumentos para que las representaciones de los Órdenes no sean paritarias (Kreimerman, fs. 25).

Algunos decanos reivindican la presencia de las áreas: “... sí me preocupa mucho que no se quiera recoger en la expresión de la FEUU la experiencia, muy valiosa, que tiene la Regional Norte al haber integrado a las Macro Áreas en su Directiva. Realmente todos los comentarios son de un aporte sustancial, porque además son miembros locales, no son mandatados por las Áreas...” (García Préchac, fs. 28).

“... en lo que tiene que ver con la participación de los Directores de las Sedes. A mí me resulta complicado... que la misma institución que elige a ciertos delegados a su vez tenga a esos delegados en su seno... Por otro lado... en cuanto a órganos directivos de Servicios universitarios o de la Universidad en general... hay como dos modelos. Uno tendría el modelo facultad, que es una dirección exclusivamente por los órdenes y tenemos el modelo Consejo Directivo Central... Nosotros tenemos la sensación que esta estructura no es ninguna de las dos y quizás sea correcto y razonable que sea una estructura nueva, pero me parece que integrar todos los estamentos: órdenes, directores de Sede y además Macro Áreas, termina produciendo una estructura demasiado grande para las responsabilidades que tiene a su cargo” (Ferrer, fs.29).

En la sesión de 21/VI/2011, la Ordenanza fue aprobada en general por el voto unánime de 18 en 18 miembros presentes en Sala.

El 5 de julio de 2011 continúa la discusión del tema. “... me parece que más que a un Consejo de Servicio parece ser un órgano que tiene una articulación entre Servicios” (Tomasina, fs. 18).

“Quiero dejar claro que los representantes de las Áreas a quien representan son a las Áreas, no a los órdenes” (Ketzoian, fs. 19).

En las entrevistas realizadas para esta investigación y a través de la revisión de las resoluciones de los órganos regionales, pudo constatar que el Consejo del Centro Universitario de la Región Este (CURE) *no funciona con integración de los representantes de las áreas. Tampoco funciona la Mesa Coordinadora de Área*. La situación es diversa en Salto donde el consejo del CENUR funciona con presencia de áreas. Alguno de los entrevistados, explicaba así la situación: “Es parte de la superposición de roles y falta de previsión respecto a los números de cogobernantes necesarios en que creo que involuntariamente incurrió la normativa del Interior”. Se señalaba en este sentido la diferencia con el Litoral indicando que el “CURE... tiene mucho más cuerpo propio... que núcleos que son claramente estamentos de servicios o áreas de Montevideo”.

Es importante destacar en este capítulo dos temas adicionales en cuanto a la vinculación de estructuras y el rol de los servicios que componen la estructura tradicional. En primer lugar, sin detenerme en la extensa discusión que se dio en Sala, la definición de las calidades para integrar los órdenes en el CENUR fue un tema polémico que, a mi juicio, podría de alguna forma incidir en la relación entre las estructuras. Las posiciones se situaron en posturas más o menos flexibles en cuanto a los requisitos a exigir para determinar la pertenencia a los órdenes. Podría pensarse que una posición amplia, particularmente en las exigencias para la conformación del orden docente, permitiría involucrar en la vida de los CENUR a docentes viajeros, con una carga horaria no elevada, extremo que podría potenciar, admitiendo lo opinable del tema, la vinculación con el servicio de referencia académica.

El otro tema se vincula al rol de la Comisión Coordinadora del Trabajo de la Universidad en el Interior, cuya Ordenanza fue aprobada por el CDC con fecha 15/IV/2008 (Distribuido N° 118/08).

El Plenario de la CCI se integra de la siguiente forma: un presidente designado por el CDC; un delegado de cada uno de los órdenes que participan en el cogobierno universitario; un delegado de cada una de las áreas; un delegado de los funcionarios no docentes; un delegado de cada CENUR.

Este órgano tiene, entre otras, atribuciones de asesoramiento; de propuesta al CDC de políticas, planes anuales y metas para las actividades de la UR en el interior del país; de coordinación de las diversas tareas en el interior del país; de análisis de las iniciativas de los distintos servicios dirigidas al interior y apoyo de las que entienda adecuadas. Esta última atribución fue establecida a partir de una modificación aprobada por el CDC el 22/IV/2008 a un texto original que establecía como atribución de la CCI la de “respaldar y apoyar las iniciativas de los distintos servicios dirigidas al interior del país”. El cambio se vinculó precisamente al rol de coordinación de las actividades de los servicios y de alguna forma limitó las atribuciones de estos últimos en la materia.

En conclusión la CCI es también, en tanto ámbito de coordinación con presencia de áreas, un articulador de la relación entre las estructuras nuevas y las estructuras tradicionales de la Universidad.

Corresponde analizar finalmente, la vinculación de la Universidad con el medio, traducida en el diseño orgánico. En ese sentido procede dedicar unas líneas finales a la Mesa Social Consultiva Regional. Ésta fue creada por la Ordenanza de los Centros Universitarios Regionales, en los siguientes términos: “Habrà una Mesa Social Consultiva Regional; el Consejo Directivo Central, a propuesta del Consejo del Centro Universitario Regional, invitará a diferentes actores sociales para que designen sus delegados para integrar la misma. Su composición deberá garantizar la más amplia representación de la región”. Es presidida por el director del CENUR.

Sus atribuciones refieren al asesoramiento al consejo del centro universitario regional sobre propuestas de creación de PRET, así como en todo lo concerniente a las relaciones del centro con la sociedad, en la zona de referencia, asegurando un ámbito de

participación amplia; puede también expresar su opinión por iniciativa propia. Pero además de esa función asesora, también se le asigna un rol de colaboración con la Dirección del Centro en la preparación y evaluación de los programas y actividades que se desarrollen. Es decir que la Mesa Social Consultiva Regional debe ser consultada en estas instancias, teniendo la sociedad una participación dentro de la estructura universitaria, además de su integración, en calidad de invitada permanente en el Consejo del Centro Regional.

En las entrevistas realizadas para esta investigación pudo constatar que en el CENUR del Litoral Norte no funciona la Mesa Social Consultiva. Sí estaría funcionando en el CURE.



Maestría en Enseñanza Universitaria

Comisión Sectorial de Enseñanza
Área Social y Artística
Consejo de Formación en Educación



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



comisión sectorial
de enseñanza



Facultad
de Humanidades
y Ciencias de la Educación



Consejo de
Formación en
Educación

III- LA OFERTA ACADÉMICA EN EL INTERIOR DEL PAÍS EN EL PERIODO 2007-2014. LA RELACIÓN ENTRE LAS ESTRUCTURAS ACADÉMICAS DEL INTERIOR Y LOS SERVICIOS ACADÉMICOS TRADICIONALES DE LA UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA.

En capítulos anteriores vimos los antecedentes de las políticas universitarias en torno a la instalación de oferta académica (carreras, tramos, programas, ciclos) en el interior del país. En ese marco, analizo los Planes de Desarrollo Estratégico y especialmente el correspondiente a los años 2005-2009, que rigió gran parte del periodo de la “Segunda Reforma”. Precisamente la construcción de oferta educativa “pertinente” signó, con una relación de continuidad, las ideas fundantes en el tratamiento de este tema. Recordemos en tal sentido, la propuesta de la CSEAM considerada en las jornadas del año 1997, a la que hice expresa referencia y su énfasis en la no duplicación de carreras en el proceso descentralizador.

La desvinculación de postulados de los Planes de Desarrollo Estratégico, claramente ambiciosos, con las acciones que efectivamente se llevaron a cabo, en cuanto a la oferta académica, fue cuestionada en el Documento de la FEUU sobre la descentralización en el Interior del año 2004, según recogí en este trabajo. No puede desconocerse, sin embargo, la importante radicación de oferta académica derivada de proyectos institucionales, como fue el caso del Proyecto Institucional de Enseñanza para Estudiantes Radicados en el Interior, cuya ejecución (2001-2003) implicó la aprobación de 18 proyectos de enseñanza en el Interior, en modalidades muy diversas (carreras, tramos, ciclos, cursos, etc).

Ahora bien para comenzar el tratamiento de la dimensión oferta académica, establecí las siguientes categorías, diseñadas para analizar la pertinencia y la presencia de elementos de un nuevo modo de producción del conocimiento así como la vinculación con las estructuras tradicionales de la Universidad y las nuevas estructuras académicas del interior del país. A saber: modalidades de selección de las ofertas académicas; el relacionamiento con actores sociales e institucionales para la definición de la oferta (pertinencia social); la adecuación a los principios que se establecieron luego en la Ordenanza de Estudios de Grado y otros Programas de Formación Terciaria (pertinencia curricular); origen de las carreras u otros programas de formación terciaria; dependencia; aspectos académicos de su implementación (comisiones de carreras, directores de carrera, asignación de créditos, reválidas); aspectos administrativos de las carreras (apertura, inscripciones).

III.1- LAS MODALIDADES PARA LA SELECCIÓN DE LA OFERTA ACADÉMICA: OFERTAS NUEVAS, AMPLIACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LA OFERTA EXISTENTE.

El primer llamado, que no fue particularmente dirigido al Interior pero lo incluyó, fue dispuesto por resolución del CDC N° 1 de fecha 26/XI/2007 y consistió en una convocatoria de presentación de propuestas “para estimular la ampliación, diversificación, articulación y flexibilización de la enseñanza de grado a nivel nacional, correspondiente al ejercicio 2008” (Distribuido N° 2611/07). Las bases de la convocatoria incluían, entre otros objetivos, el de “contribuir a superar la inequidad geográfica en el acceso a la Universidad, participando activamente en la implementación de las políticas de descentralización territorial de la Universidad de la República” (fs. 2, Distribuido N° 2611/07).

Los siguientes llamados, sí dirigidos específicamente al Interior, tuvieron dos finalidades diferentes: la presentación de nuevas ofertas académicas y la consolidación de la oferta existente. Así el 21/X/2010 (R. N° 26), el CDC aprobó las bases para la consolidación de ofertas de enseñanza de grado en el Interior (distribuido N° 822/2010). Este llamado fue resuelto el 5/VII/2011 (R. N° 20) y, en virtud de él, se financiaron 9 propuestas detalladas en la propia resolución (distribuido N° 417/2011).

Con fecha 9/XI/2010, el CDC (R. N° 1) aprobó las bases para la convocatoria a presentación de nuevas ofertas para la ampliación, diversificación³¹, articulación y flexibilización de la enseñanza de grado en el interior (distribuido 708/2010). El informe de la Comisión Asesora fue aprobado el 13/IX/2011 (R. N° 5), lo que determinó el financiamiento de seis propuestas que lucen en la resolución comentada (distribuido N° 648/2011).

El 20/XII/2011, el CDC (R. N° 61) aprobó un llamado para nuevas carreras o programas educativos (distribuido N° 914/2011). El mismo fue resuelto en dos etapas, la primera, culminó con la resolución N° 12 de fecha 9/X/2012 (distribuido N° 806/2012) y determinó el financiamiento de 6 propuestas, la segunda el 19/II/2013 por la resolución N° 14, mediante la cual se aprobaron otras 6 propuestas cuyo financiamiento había quedado pendiente a la asignación de recursos por la Rendición de Cuentas (distribuido N° 29/2013).

Con fecha 25/IX/2012 (R. N° 16), el CDC aprobó la realización de un nuevo llamado para la consolidación de ofertas de enseñanza de grado, el cual resultó en la aprobación de 12 propuestas (R. N° 31 de 6/VIII/2013, distribuidos N° 82/2013 y 564/2013).

³¹ Se entiende por ampliación, las propuestas tendientes a completar tramos de carrera existentes actualmente en el país y por diversificación la presentación de nuevas ofertas, en todas sus versiones (Distribuido N° 914/2011).

A esos llamados debe agregarse un mecanismo diferente utilizado para adjudicar recursos con la finalidad de comenzar carreras en el interior del país en el año 2011, de acuerdo a criterios propuestos por una comisión ad-hoc y que culminó con la aprobación de 6 ofertas (R. N° 7 de 26/X/2010 del CDC, distribuido N° 677/2010). Los criterios para la selección de las ofertas, en este caso, fueron coincidentes sustancialmente con los establecidos en las bases de los llamados. Se señalaba además que se tendría en cuenta que las propuestas respondieran a demandas sociales y se buscaría atender a una distribución geográfica amplia. (R. N° 12 CDC de 12/X/2010).

La política de construcción de demanda educativa, incluyó entonces nuevas ofertas y ampliación y consolidación de las ofertas existentes³². Pero también podría haber replicación de la oferta existente en Montevideo. En ese sentido, Randall expresaba:

“En una intervención hace ya muchos meses acá, creo que cuando se discutió lo de Medicina en Salto, me parece que fue el Consejero Piñeiro el que hizo una intervención en el sentido que se desprendía del documento de orientación que nosotros de alguna forma solamente haríamos carreras nuevas y únicas en el interior y yo hice una intervención señalando que no era la intención inhibir la replicación de carreras, pero no cabe duda que ahí hay una discusión muy compleja... a los efectos del llamado grande... si hacemos doce carreras no menos de dos carreras por CENUR sean de referencia –creo que así las llamamos-, que sean carreras únicas que de alguna forma caractericen, que estén totalmente asociadas a los ejes temáticos y que de alguna forma todos los estudiantes del país que quieran hacer esas carreras vayan ahí, pero también decidimos que puede haber al menos una en cada CENUR que sea una replicación... ambas cosas son necesarias...” (fs. 72).

El apoyo a la instalación de carreras nuevas fue explicitado por consejeros integrantes del orden de egresados:

“... Estamos de acuerdo con las nuevas carreras, con las que son entre distintos Servicios... Nos da miedo que de esto salga la duplicación de algunas carreras grandes de la Universidad, sin haber discutido si estamos de acuerdo con esa forma de ir hacia el interior, duplicando las carreras más grandes y tradicionales que tenemos. No estamos diciendo que estemos a favor o en contra, sino que estamos saltando un paso a la hora de hacer esto” (Kreimerman, actas de la sesión del CDC de 12/X/2010, fs. 60).

Sobre la construcción misma de la oferta académica, en el marco de la política de descentralización, de la lectura de los documentos, actas y entrevistas se visualiza que la primera apuesta fue a la instalación de grupos docentes para la generación de masa crítica. Es decir que los llamados para la provisión de cargos docentes no fueron realizados básicamente, en función de la oferta académica:

“lo que nosotros hicimos fue un poco al revés, como de abajo a arriba, no hicimos el diseño a priori, sino que dijimos a ver qué grupos se quieren instalar, ojalá buenos grupos, buenos investigadores, busquemos que después aporten en carreras, la ventaja es que nos permitió capturar gente, atraer gente...” (entrevista A6).

³² Si bien la convocatoria habla de llamado para nuevas carreras o proyectos educativos, se introduce también la finalidad de “ampliación”, lo que abarca, según se consigna en las propias bases, la posibilidad de presentar ofertas para completar tramos de carreras existentes, tal como se señaló en la nota al pie N° 1.

Veré luego al tratar la organización departamental, su relación con la oferta educativa y algún problema que puede representar en determinados grupos docentes la falta de una oferta académica que les permita desarrollar la función de enseñanza en campos del conocimiento especializados.

III.2- PERTINENCIA DE LA OFERTA ACADÉMICA

El relacionamiento con actores sociales e institucionales para la definición de la oferta. Pertinencia social

Aunque en los documentos que he citado, las referencias a la construcción de demanda académica pertinente, en diálogo con actores sociales e institucionales es recurrente, interesa particularmente la visión que surge de las entrevistas realizadas. Asimismo, en estos aspectos, aparecieron voces que también dieron cuenta de un requerimiento social dirigido preferentemente a la réplica de la oferta tradicional, como fue el caso de la intervención de Margarita Heinzen, al presentar el informe de la Comisión Gestora de la Descentralización en la sesión extraordinaria del CDC de 31/III/2007 y que fue oportunamente citada, de manera textual.

En un sentido análogo expresa un entrevistado:

“El nivel de expectativas se hizo en base a entrevistas, pero no de qué querían, sino de la región. Lo que querían era arquitectura, medicina, veterinaria, réplica de la oferta... La oferta no fue a requerimiento local, lo que se hizo fue en qué áreas hacía falta formar gente” (entrevista B3).

Por su parte, evidenciando los múltiples orígenes de las ofertas, señala un entrevistado:

“Yo creo que se definió mayoritariamente por la universidad, pero en un diálogo muy multifacético con la sociedad... había...presiones difusas de la sociedad, o no tan difusas... A veces era tal el nivel de implicación de la sociedad, que creaban el propio Plan de Estudios... en las carreras, lo que pasa que fue híbrido. Había carreras que las facultades querían hacer y, como era el...lugar donde había plata, iban a buscar el lugar donde la podían colocar... [También hay referencias al surgimiento de carreras por participar de visiones diferentes dentro de una facultad] Es bueno que en la Universidad existan distintos polos de poder académico, mientras la universidad sea monopólica...” (entrevista A6).

Otro entrevistado asevera:

“No podemos tener en la universidad veinte formaciones de ciencias ambientales, pueden tener perfiles, trayectorias...yo creo que los CENUR tienen que empezar a tener sus propias carreras, pero es mucho mejor hacerlo en conjunto con las facultades en esta etapa fundacional” (entrevista A1).



Adecuación a los principios que regularía la Ordenanza de Estudios de Grado y otros Programas de Formación Terciaria. Pertinencia curricular

Ya desde el llamado del año 2008 y tres años antes de aprobarse la Ordenanza de Estudios de Grado y otros Programas de Formación Terciaria, las bases del llamado mencionado en el punto anterior establecían una aspiración (“se espera”) en cuanto a que las propuestas presentadas incluyeran, por lo menos alguno, de los siguientes aspectos: articulación curricular (posibilidad de organizar en tramos, fases o niveles la oferta con la finalidad de propender a la movilidad estudiantil; tránsito entre carreras, diversificación de opciones de egreso); flexibilidad curricular (itinerarios curriculares que posibiliten mayor autonomía de los estudiantes, incremento de asignaturas electivas y optativas; disminución de asignaturas con correlatividad; aplicación del régimen de créditos); pertinencia para la ampliación y diversificación de la enseñanza de grado (se tomaría en cuenta el aspecto académico, social, cultural, productivo e institucional, así como la integración de funciones universitarias y de disciplinas) (distribuido N° 2611/07, página 4).

Estos requisitos son reiterados en los llamados siguientes, con bases muy similares tanto para el caso de nuevas ofertas, como los destinados a la consolidación de ofertas existentes. Igualmente el tema no pasó inadvertido en el CDC y fue objeto de algún cuestionamiento en la sesión de 28/IX/2010:

“Se espera que las propuestas de los Servicios y Sedes del Interior consideren los criterios de elaboración de planes de estudio previstos en las bases de la Ordenanza de Estudios de Grado y otros programas de educación terciaria aprobados por el Consejo Directivo Central y a consideración de la Asamblea General del Claustro de la Universidad. Aprobados, no han sido aprobados, las resoluciones que ha tomado el Consejo Directivo Central sobre estos temas, no son de aprobación, sino que son de otro tipo de lenguaje, que llevan a un cierto consenso o acuerdo, pero que no han sido aprobados totalmente. Tanto es así que sobre algunos de estos puntos nosotros como Orden, tenemos dudas...” (Ferrer, fs. 60-61, actas de la sesión de 28/IX/2010).

Y en respuesta:

“Lo primero que quiero decir es que estas bases, si bien se le agregaron muchos elementos que tienen que ver con las políticas referidas al interior, son iguales a las que nos permitieron aprobar en el año 2008 las nuevas ofertas de grado de Montevideo y del Interior” (Calegari, fs. 61)

Pertinencia integral de la oferta académica

En las mencionadas bases, los indicadores que medirían la ampliación y diversificación, se referían, entre otros, a la “dimensión *construcción de demanda académica pertinente*: se articula a necesidades de formación relevadas, es factible, existe un interés comprobable con respecto a su necesidad, existen antecedentes académicos” y la



“pertinencia desde la perspectiva social, cultural y del desarrollo productivo”, la cual implicaba la “existencia de datos (cualitativos y cuantitativos) relevados que [justificaran] la propuesta, *contribución a la resolución de problemas sociales, culturales o productivos locales, regionales y nacionales*” (distribuido N° 2611/07, destacado agregado).

En la dimensión flexibilidad se preveía, entre otros, la integración curricular: “observar los espacios curriculares previstos para la *interdisciplina* e integración de las funciones...”. También se valoraba la “*articulación con otras instituciones del sistema educativo nacional*” y la “*conformación de redes o vínculos con instituciones, organizaciones sociales o actores locales*” (página 5, destacado de mi autoría).

En los siguientes llamados se reiteraban la mayoría de esos requisitos, con especificidades marcadas hacia el Interior. En ese sentido se agregaba la “correspondencia con las políticas centrales para el interior, que prioriza los siguientes puntos: *inserción de la propuesta en los Programas Regionales de Enseñanza Terciaria (PRET)* elaborado por las diferentes regiones, en caso de existir; *pertinencia en términos de los ejes transversales* definidos por el CDC: arte y cultura, formación docente en todos los niveles de la enseñanza, informática y salud; *pertinencia en términos de los ejes prioritarios* definidos por el CDC para cada región” (distribuido 822/2010, página 3-5).

Sobre la pertinencia en cuanto a la adecuación a ejes transversales y prioritarios y ante la intervención del delegado Instituto Escuela Nacional de Bellas Artes, Samuel Sztern, explicando la propuesta de aprobación y financiación de la Licenciatura de Lenguajes y Medios Audiovisuales, expresaba el consejero Ferrer: “Nosotros establecimos polos con áreas temáticas y con áreas transversales. Acá nos vemos frente a una propuesta muy claramente fundamentada... que cuando uno mira lo que son los polos, las áreas temáticas establecidas e incluso las áreas transversales no se encuentra con una armonía. Eso responde a algo que nosotros hace tiempo venimos diciendo, que nos parece que si bien ha sido correcto adoptar una política de ir fijando ciertas áreas temáticas, esa política no se puede adoptar de una manera inflexible... tiene que generar espacios que nos permitan otras ofertas de la calidad cultural como la oferta que está planteando en este momento la Escuela Nacional de Bellas Artes” (actas de la sesión del CDC de 28/IX/2010, fs. 76).

Precisamente en cuanto a la vinculación, en el año 2014, entre la oferta académica implementada (no necesariamente la aprobada) y los ejes transversales y específicos, da cuenta un trabajo realizado por una integrante de la Unidad Académica de la CCI: en el Litoral Norte un 15 % de la oferta aparece como no relacionada a dichos ejes, litoral oeste un 3%, noreste un 5 % y en el este no se registra ningún porcentaje en esa condición (Figuroa. 2015: 49).

En las bases se preveía que se valoraría la racionalización y optimización de los recursos existentes, mediante cursos comunes a varias carreras con reconocimiento de créditos, la contribución al “fortalecimiento del proceso de construcción y creación de

identidad de los CENURes como centros de referencia a nivel nacional”, la posibilidad de que la carrera pudiera convertirse en referente *de la disciplina* y la *articulación con otras iniciativas presentes en la región*, entre otros (distribuido N° 914/2011, se cita a modo de ejemplo, dado que los requisitos se reiteran en los diferentes llamados).

Las bases tenían pues una función claramente orientadora de la actividad de los servicios que presentaran propuestas, incluyendo criterios generales, algunos de los cuales serían luego regulados mediante Ordenanza. Destaco además la previsión expresa de contemplar espacios para la interdisciplina, la vinculación con otros actores regionales o nacionales y la contribución a la resolución de problemas, además de un cierto esbozo de organización matricial (vinculado a la racionalización de los recursos), elementos que caracterizan a un nuevo modo de producción del conocimiento, tal como lo señalé en el marco teórico. No obstante ello, las referencias a interdisciplina, se combinan con referencias disciplinares, lo que condice con la visualización de modelos no excluyentes, por lo menos en estas etapas.

Cabe finalmente señalar que la lectura de los diferentes dictámenes de las comisiones asesoras, los elementos de valoración contenidos en las bases fueron tenidos en cuenta, con diferentes énfasis, además de eso y sin resultar un elemento que apareciera como descalificante de la propuesta, se reitera en varios casos su carácter “monodisciplinar” (ej. Distribuido N° 417/2011). En etapa de reformulación existe una particular insistencia en la racionalización de los recursos.

Sin perjuicio de ello, también debe advertirse que el Plenario de la CCI sugirió, en algún caso, “criterios orientadores” a la comisión asesora que entendía en un llamado, en etapa de reformulaciones de propuestas de nuevas ofertas de enseñanza, que incluían nuevos aspectos, tales como “mejorar el equilibrio de ofertas de enseñanza entre CENURES, buscando en lo posible incrementar ofertas... donde hoy exista menor oferta” y “mejorar el equilibrio entre grandes macro-áreas” (distribuido N° 806/2012).

III.3- VINCULACIÓN CON LA ESTRUCTURA TRADICIONAL.

Origen de las propuestas de formación

De acuerdo a las bases, cada iniciativa debía contar con el aval fundamentado del consejo, de la comisión directiva, consejo asesor o comité académico de la sede, según correspondiera y el aval fundamentado del consejo o comisión directiva de los servicios participantes. La fundamentación del aval refería a la pertinencia de las ofertas, de acuerdo a lo establecido en las bases (distribuido N° 822/2010, página 4).



Un punto que fue debatido fue el carácter institucional de las propuestas o su origen en grupos docentes. Objeción que formula el consejero Ferrer (fs. 59, actas de la Sesión del CDC de 28/IX/2010). Calegari responde que por ser una carrera de grado “el proponente es el Servicio”. En tanto Markarian señala que en el “formato que estaba presentado efectivamente no quedaba claro que fuera un llamado institucional, lo que ahora se aclara” (fs. 62).

Por su parte, Randall planteaba algunos criterios políticos que se habían discutido en la CCI y que constituían dilemas de difícil resolución:

“... carreras nuevas, versus replicación de carreras, por ejemplo carreras que tienen un gran potencial de estudiantes versus carreras que de repente es muy importante que se hagan pero que quizás no tengan tantos estudiantes, es decir hay temas delicados y por eso *ponemos en el procedimiento la opinión política de las Sedes, porque entendemos que estando presentes en el territorio tienen esa visión, la opinión de los Servicios –repito que son propuestas institucionales-, la opinión de las Áreas y la opinión de la Comisión Coordinadora del Interior*” (énfasis agregado, fs. 71).

Algún servicio marcó su oposición a determinadas ofertas académicas. Así, la delegada de la Facultad de Enfermería expresaba:

“Nada más y nada menos se está planteando un Ciclo Inicial que el Área de la Salud no comparte. El Área de la Salud está tratando otra modalidad curricular, esto consta perfectamente no sólo en el Área, sino en la Comisión Sectorial de Enseñanza” (Cabrera, A., fs. 65).

También hubo voces de alerta sobre la escasa vinculación entre servicios a la hora de formular las propuestas:

“... en algunos casos quizás hay propuestas que podrían haber tenido mayor participación de Servicios y haber contado con un respaldo más grande...” (Cancela, actas de la sesión del CDC de 26/X/2010, fs. 37).

Finalmente, no puede soslayarse la inexistencia de cualquier referencia, entre los ítems a evaluar, a la vinculación con los servicios tradicionales o a sus estructuras de organización de los servicios docentes. No obstante ello, debe advertirse que en algún fallo esa vinculación se tuvo expresamente en cuenta:

“Se trata de una excelente propuesta, apoyada en algunas capacidades locales sólidas ya existentes que articula muy bien con contrapartes en Montevideo, como el Instituto de Ingeniería Eléctrica de la Facultad de Ingeniería...” (dictamen sobre la Licenciatura en Ingeniería Biológica, fs. 54, distribuido 516/2012).

Dependencia de las ofertas académicas

La Ordenanza de los Centros Universitarios Regionales confiere a la Asamblea del Claustro del Centro Regional, en su artículo 12, la facultad de realizar propuestas en materia de carreras y de planes de estudios, las que luego, en caso de ser aprobadas por

el consejo regional, seguirán el trámite previsto por la Ley Orgánica, remitiéndose a estos efectos a las facultades o servicios que correspondan. Esta norma fue aprobada, sin perjuicio de ulteriores modificaciones, por el CDC en distintas sesiones (en virtud de la aprobación particular de sus disposiciones) y publicada en el Diario Oficial el 29/VII/2011.

Paralelamente al proceso de aprobación de esa norma, se discutía la Ordenanza de Estudios de Grado y Otros Programas de Formación Terciaria, aprobada finalmente el 30/VIII/2011 y publicada en el Diario Oficial de 19/IX/2011. Esta última norma, en virtud del vacío de la Ley Orgánica, en cuanto a la regulación del procedimiento de aprobación de los planes de estudios de los servicios que no provinieran de facultades (zona de incertidumbre), tema que ya abordé en un capítulo previo, estableció un procedimiento diferente para la aprobación de los planes de estudios y programas de formación especiales no proyectados por un servicio en particular, sino que surgieran de la propuesta de un *ámbito interdisciplinario e interinstitucional* y que, comprendidas en dicha Ordenanza, culminaran en el otorgamiento de un título (art. 27).

Excede a esta investigación realizar una interpretación minuciosa sobre la aplicabilidad de dicho procedimiento a los Centros Universitarios Regionales y si éstos podrían caer dentro del concepto de ámbito interdisciplinario o ámbito interinstitucional, particularmente porque el procedimiento detallado en el mismo artículo parece regular las situaciones que involucran varios servicios y no un ámbito donde confluyen actividades de servicios de naturaleza diferente, en la creación de una estructura nueva y diferente (a menos que se considerara que las formaciones de grado desarrolladas en el interior fueran una oferta que involucra a la facultad o servicio análogo con el CENUR respectivo). En todo caso el tema debiera analizarse en profundidad y eventualmente interpretarse en forma auténtica por el CDC. Pero, sí corresponde señalar que la aplicación de estas disposiciones implica una definición previa sobre la existencia de la categoría de “carrera propia” del CENUR. Advértase que los llamados a la presentación de ofertas son, en su amplia mayoría, previos a la aprobación de la Ordenanza que reguló los estudios de grado, y la aprobación de los planes de estudios siguió el procedimiento de la Ley Orgánica, es decir fue proyectado por la facultad correspondiente y aprobado por el CDC.

El concepto de carrera propia no fue previsto en ninguna norma. Algún atisbo de ello puede aparecer en el “Documento de Orientación sobre el Desarrollo de la Universidad de la República en el interior del país, cuando dice “Los CENUR aportarán al PRET su *propia oferta académica*” (destacado agregado), pero lo cierto es que esa aseveración tiene un alcance más político que jurídico y no necesariamente implica una relación de pertenencia de la oferta en relación al CENUR, como también lo demuestran las entrevistas e intervenciones en las sesiones del CDC, que evidencian criterios múltiples para definir implícitamente la oferta propia, expresados además fuera de cualquier contexto de definición de la temática de dependencia de las propuestas de formación. Así, aparece la carrera propia como la que constituye una oferta única, que solo se da en

el interior, es decir como excluyente de la carrera replicada, o su carácter de referente de la disciplina o su financiación en el marco de la descentralización en el interior.

En líneas generales los entrevistados vinculados a las facultades, marcan la relación de pertenencia de la carrera respecto de la facultad, pero con matices:

“[la dependencia es] nuestra porque quien hace la vigilancia epistemológica del cumplimiento del plan de estudios, la evaluación de los docentes y de los campos clínicos sigue siendo el servicio de referencia” (entrevista A3).

“Es imposible la migración automática. El título... lo firmo yo entonces tengo la responsabilidad de mirar que el nivel académico es el adecuado, a veces las sedes no tienen ni los recursos, como para hacerlo, es un tema evolutivo”.

“[Las carreras] formalmente dependen de la facultad (entrevista A2).

Otras respuestas reconocen la necesidad de una transición:

“Eso es una dificultad, de hecho los consejos de los distintos servicios opinan sobre el tema y eso complica los trámites administrativos... Una carrera es propia cuando se para en sus dos pies, tiene que haber un periodo de transición, donde los servicios le van cediendo el espacio académico al CENUR correspondiente... la carrera es propia cuando tenés más de la mitad de los docentes radicados, una capacidad determinada de docentes con posgrados, una trayectoria que te permita tener egresados durante varios años, hay carreras que empiezan y se quedan sin alumnos” (entrevista A4)

En tanto del lado de las estructuras regionales las posiciones tienden a reconocer la existencia de oferta propia, pero también evidenciando matices. Debe destacarse que alguno de estos entrevistados mantiene también un vínculo intenso con las estructuras tradicionales:

“[Carrera propia] es aquella que se genera a propuesta de la sede o del servicio pero específicamente para ese lugar... Hay distinto grado de madurez en cada servicio para el traspaso de las carreras, capaz que genérico es como peligroso” (entrevista B6).

“Nosotros estamos en plena discusión y es más, mi posición es que, con relación a los CENUR que ya están consolidados, CCI tendría que traspasar totalmente los cargos polo que en definitiva son los que alimentan a las carreras nuestras y las carreras nuevas perfectamente podrían funcionar sin ningún tipo de vínculo con el Servicio de Referencia Académica” (entrevista B2).

“Sobre carreras propias o no, yo creo que en el tema de las carreras es bueno practicar la abolición de la propiedad privada, las carreras propias del... [Centro Regional] son todas las que tiene el... [Centro Regional] hay que pensarlo así, son todas compartidas, una carrera es un espacio que necesita ciertas capacidades, son todas carreras de la Udelar, esa es la mirada sana que hay que tener... El pasaje gradual de las carreras donde hay una relación armónica con el SRA va a ser una muy buena contribución al proceso” (entrevista B4).

“Mi opinión es contraria a mucha gente... me da la impresión que lejos de buscar no tener, hay que tener una relación muy estrecha con el Servicio de Referencia Académica...” (entrevista B5).

También debe tenerse en cuenta que la Ordenanza de los Centros Universitarios Regionales, establece que las actividades académicas desarrolladas por el Centro Regional *que no dependan de otro servicio* (ofertas académicas, departamentos académicos) tendrán un servicio de referencia académica y que el relacionamiento de esas estructuras con dicho servicio, debe ser establecido por el CDC (art. 34 y 35).

Por su parte, en las diferentes resoluciones que adoptó el CDC, aprobando los informes de las comisiones asesoras que entendieron en los llamados tanto para la presentación de nuevas carreras o programas (incluyendo la ampliación) se establecía:

“Establecer que mientras no se constituyan formalmente los CENURES, los cargos creados con cargo a la presente resolución radicarán provisoriamente en los servicios que presentaron las propuestas migrando posteriormente hacia las nuevas estructuras y quedando radicados en el CENUR que corresponda. Esto significa que los cargos docentes asociados pasarán a depender de los CENURES correspondientes cumpliendo en ese momento los servicios el rol de SRA de las carreras, garantizando de esta forma la calidad académica de la propuesta y el seguimiento de las renovaciones docentes, entre otras funciones de igual importancia” (solo a modo de ejemplo, pues esta previsión se repite, en lo sustancial, en todas las resoluciones, puede verse la R. N° 5 de fecha 13/IX/2011).

El texto prevé una suerte de “migración automática”, al momento de la constitución del CENUR; en algunas otras resoluciones se registra una pequeña variante que parece prever una condición adicional, de no fácil comprensión, además de la referencia a la futura creación de los Centros Regionales, pues se consigna además el siguiente texto:

“Nos encontramos en una etapa de transición hacia la creación del futuro CENUR. En tanto esto ocurre y *cuando no sea posible crear los cargos en la órbita del futuro CENUR*, los cargos radicarán provisoriamente en los servicios que presentaron las propuestas...” (el destacado nos corresponde).

En las entrevistas realizadas se evidenció un cierto consenso, salvo alguna posición puntual que referí en la citas previas, en la dificultad que implicaría una migración automática que impidiera analizar, caso a caso, las condiciones académicas para que el pasaje de la carrera y la transformación en servicio de referencia académica del servicio proponente tuviera lugar.

Algunas facultades procedieron a traspasar definitivamente un conjunto de cargos docentes efectivos e interinos al Centro Universitario Regional Litoral Norte. Tal fue el caso de la Facultad de Ciencias Sociales, dispuesto por resolución de la Decana, en aplicación del artículo 42, literal e) de la Ley Orgánica, y definitivamente autorizado por el CDC en sesión extraordinaria de fecha 23/XII/2014 (R. N° 124), donde también se tomó conocimiento que dicha facultad, continuaría “oficiando como Servicio de Referencia” de las actividades académicas conjuntas. El fundamento de la resolución de la facultad hacía mención a la ratificación de “su histórico compromiso de trabajo para garantizar el desarrollo de las funciones universitarias en todo el territorio nacional, así como su aporte al fortalecimiento de las capacidades institucionales instaladas en el mismo”. Se garantizaba asimismo que se seguiría oficiando como servicio académico de referencia, “manteniendo a través del Comité Académico con Regional Norte una estrecha coordinación de las actividades académicas conjuntas”. También se mencionaba a las “actividades académicas acordadas anualmente entre Regional Norte y Facultad de Ciencias Sociales que sean necesarias para garantizar el correcto desarrollo de las licenciaturas dictadas en la RN”.

Un antecedente de la situación comentada fue el traspaso de docentes que realizó la Facultad de Derecho bastante tiempo antes y cuya resolución final fue adoptada por el

Consejo Ejecutivo Delegado (R. N°17 de 12/II/2001) el cual definió el traspaso definitivo de los cargos docentes a la Regional Norte. Según lo consultado este traspaso alcanzó a los docentes radicados en la Regional.

Cabe finalmente preguntarse: ¿Qué procedimiento seguirán para su modificación los planes de estudios de las carreras en las que se previó la migración?

Aspectos académicos de las ofertas de enseñanza

En las resoluciones aprobatorias de los llamados, también se indicaba que cada oferta debería

“constituir una ‘Comisión de Carrera’ y nombrar un(a) responsable. La Comisión de Carrera y el o la responsable de la carrera deberá ser aprobada por el SRA y por la dirección de la Comisión Directiva o Consejo de la Sede, así como por la Comisión Intersele del CENUR que corresponda”.

Adviértase que en varios llamados, ya estaba aprobada pero no publicada, la Ordenanza de Estudios de Grado y Otros Programas de Formación Terciaria mientras, en otros casos, aun cuando la norma ya estaba vigente, se estableció un procedimiento diferente al previsto en ella para la constitución de comisiones de carrera. Si la carrera pertenecía a una facultad o servicio análogo hubiese correspondido a ella la designación de la comisión de carrera, si dependía de la sede universitaria, hubiese correspondido a esta última y, si se tratara de una carrera compartida que involucraba a varios servicios, al Consejo Directivo Central. Sin embargo ninguna de estas soluciones fue la adoptada. Podría entenderse que el CDC interpretaba de manera auténtica la Ordenanza que regulaba las formaciones de grado, entendiendo que sus previsiones no resultaban aplicables a las estructuras del interior y, frente al vacío normativo, establecía una regulación diferente. Me aventuro a pensar que, en la medida que las ofertas de formación seleccionadas por los procedimientos previamente mencionados, estaban ya ajustadas a los principios que regulaba la Ordenanza, aún antes de su aprobación, no hubo una especial preocupación por encuadrar estas ofertas en la nueva norma y, desde esa perspectiva, no se previó cómo funcionarían las estructuras que reguló de manera innovadora esta Ordenanza. Estas tenían, por otra parte, atribuciones que podían significar la ruptura del monopolio de las estructuras departamentales en cuanto a la función de enseñanza, y en el Interior los departamentos estaban en construcción, por lo que eso no parecía constituir, por lo menos en esa instancia, un tema prioritario. Debe tenerse presente que la Ordenanza que reguló los estudios de grado y otros programas de formación, asignó expresamente a las comisiones de carrera “la implementación de cada plan de estudios y su seguimiento” (artículo 21), sin perjuicio de las atribuciones específicas que la norma les asignaba, las cuales además podían ser ampliadas (artículo 22). En tanto ni la Ordenanza de los Centros Universitarios Regionales ni la Ordenanza de Delegación de Atribuciones en los consejos de dichas estructuras, contenían

previsión especial alguna sobre las comisiones de carrera regionales (órganos competentes para su designación y forma de integración) en las ofertas educativas radicadas en los Centros.

Tal vez fuera muy difícil introducir esa discusión en el CDC, pues hubiese significado plantear expresamente la tensión facultad-centro regional, en cuanto a la definición de las atribuciones de cada una de estas estructuras y, probablemente, las previsiones de la Ordenanza que reguló las formaciones de grado no fueran consideradas como las soluciones más adecuadas en atención a la necesidad de constituir comisiones arraigadas a la región y a la vez asegurar el nivel académico de las ofertas. Sin embargo, la consideración del tema, como se verá al estudiar la organización de los servicios docentes en el Interior, es particularmente importante en atención a la propia naturaleza de los Centros Universitarios Regionales u otras estructuras académicas del Interior (en las que confluyen docentes con múltiples dependencias) y el rol de las comisiones de carrera. La resolución de este tema parece estar pendiente.

Finalmente corresponde consignar que las resoluciones mediante las cuales culminaron los llamados referidos en este capítulo, previeron expresamente la firma de un “Contrato Programa” a los efectos del “buen cumplimiento de los objetivos de cada propuesta”. En él se especificaría “en cada año las acciones a realizar en relación con la nómina de extensiones horarias y/o creación de cargos”. Aunque el CDC, al adoptar la resolución respectiva, también dio su conformidad a la existencia de este tipo de contrato, no hubo ninguna resolución expresa que aprobara un contenido determinado, aun a título de modelo. Salvo algunos casos puntuales, las obligaciones se establecen en forma general para las partes, no surgiendo con claridad a cuál de ellas se impone su cumplimiento. Entre las obligaciones específicamente impuestas, se pone a cargo del SRA la designación del docente coordinador de la carrera. En tanto, la conformación de una “comisión regional de carrera” no es asignada a ninguna parte en especial. Ésta se integraría con el “coordinador, estudiantes, docentes locales y egresados”, según versa el contrato respectivo.

Del análisis de las resoluciones y de las entrevistas mantenidas, surgen realidades disímiles y vínculos más fluidos o más tensos entre las estructuras regionales y las de la facultad en los aspectos comentados. Veamos alguna de ellas:

“[Sobre las comisiones de carrera] la realidad es dispar, así como el proceso migratorio hay que concretarlo para todas las carreras; debe ser gradual donde hay un buen vínculo, donde sabemos que no nos va a generar ningún tipo de problema. Eso se refleja en las comisiones de carrera, para mí éstas deberían cumplir con la ordenanza de grado, con presencia de representantes institucionales de los SRA, combinar representación local. La fórmula ideal en una carrera migrada sería que los órdenes fueran regionales pero que haya un representante del servicio madre, por decirlo de alguna manera. Hoy no ocurre eso en todos los casos, solo en algunos, en otros las comisiones de carrera funcionan más bien en el servicio que en el... [Centro Regional], en otros las comisiones de carrera no funcionan, felizmente son pocos, en esos casos el responsable de la carrera no convoca a la comisión o aduce problemas de índole reglamentario para decir que no lo puede integrar. Los coordinadores, la mayor parte, es más fácil encontrarlos en Montevideo, es lo que debería cambiar más pronto, eso no quiere decir que no vengan nunca... pero tienen más



identificación con el servicio... Hay algún caso de algún coordinador de carrera que dicen en clase esta carrera es de tal facultad y el [centro regional] solo presta los salones...” (entrevista B4).

Confirmando esta relación compleja, desde alguna facultad se ha señalado:

“En eso discrepamos con el CENUR porque cree que la carrera es del CENUR. Incluso hasta creó una comisión de carrera y realmente discrepamos... ya tenemos una comisión de carrera de ese plan de estudios... es responsable la facultad en consecuencia queremos también hacer el seguimiento... [la Comisión de Carrera la designó] el Consejo del CENUR, conformada con gente de la región”. (entrevista A3).

En un sentido similar:

“Creo que es una zona gris, una de las cosas que a nosotros nos preocupaba, porque el Consejo... [del Centro Regional] se ha puesto a designar miembros de una comisión de carrera que ni siquiera fue creada formalmente” (entrevista A4).

Otros entrevistados de las facultades, afirman que son estas últimas quienes designan las comisiones de Carrera, en muchos casos se sostiene que se trata de procesos negociados, que no generan problemas. La relación parece ser diferente según el Centro Regional. En algún caso, a pesar de señalar la responsabilidad de la facultad, se entiende que la comisión de carrera debe estar integrada por “gente instalada en el Interior... las comisiones de carrera... no se pensaron para el Interior” (entrevista A1).

Seguramente, en el marco de esta realidad dispar, el Plenario de la CCI solicitó al CDC, la inclusión en la Ordenanza de Estudios de Grado y Otros Programas de Formación Terciaria, de una disposición que contemplara la potestad de los consejos de los centros regionales de designar una “comisión de carrera regional” en aquellas casos que una misma y única carrera se dicte en un “Servicio Académico de origen y también en los Centros Universitarios Regionales”, con atribuciones limitadas a la “atención de asuntos de administración ordinaria y el tratamiento de asuntos logísticos, locativos y personales que pudieran surgir en el año lectivo”. Esta propuesta que aún no ha sido aprobada, partía de la base de la existencia de comisiones de carrera nacionales, designadas de acuerdo a la Ordenanza vigente (Exp. N° 003051-000641-15).

En relación a otras atribuciones académicas, como el otorgamiento de reválidas o asignaciones de créditos, tanto del análisis de las resoluciones como de las entrevistas a actores regionales y de las facultades, el órgano que las está resolviendo es el consejo de facultad. Debo advertir que, fuera del periodo analizado en esta investigación, pero bajo el mismo marco normativo, el consejo del CURE aprobó un instructivo para la asignación de créditos de las carreras de grado y posgrado dictadas en el CURE. El instructivo tiene un ámbito amplio de aplicación, ya que las ofertas detalladas incluyen también carreras que no pueden considerarse como “únicas”. La instrucción de servicio incluye la resolución de la temática por parte del consejo del centro universitario regional. Me remito en estos aspectos a las consideraciones generales sobre las condiciones para la eventual aplicación de la Ordenanza que regula los estudios de grado. También se incluye el procedimiento de reválidas -sobre el cual no ingresaré en consideraciones jurídicas-; éste incluye resolución de los órganos de la facultad o estructuras análogas, a diferencia del anterior.

Aspectos administrativos de la oferta de enseñanza

Finalmente, sobre los aspectos administrativos de las carreras (ej. inscripciones), también hay realidades diferentes, registrando aparentemente soluciones más consensuadas, aunque variadas:

“Hemos tratado de hacerlo en acuerdo, algunas carreras las hemos pasado a las bedelías en el interior, otras siguen en la gestión de la bedelía de la facultad, hemos ofrecido pasantías, vinieron pocos... para mí es importante entender que este es un proceso largo, se suman oportunidades únicas... que los estudiantes brasileños y argentinos se integren, de influir en otros tramos de enseñanza, eso no está claro, políticamente no están claras... sucursales o algo más, que también tiene que ser coordinado... es muy importante la interacción con los servicios, nuestra competencia es nacional...” (entrevista A1).

“Apertura de inscripciones: se inscriben en los respectivos servicios del interior (bedelías) en los periodos que fija cada lugar...” (entrevista A2).

III.4- BREVES CONCLUSIONES

Del análisis precedente y, a modo de conclusión final, surge que la vinculación de los facultades y servicios análogos con las nuevas estructuras académicas regionales constituye un tema pendiente de definición y clarificación en variados aspectos, en primer término la definición del alcance de ofertas educativas “propias”, con la consiguiente delimitación de las responsabilidades académicas respectivas. También debe definirse la aplicación de la normativa general de la Universidad o el diseño de soluciones específicas que contemplen situaciones peculiares derivadas del proceso de descentralización. En los últimos capítulos abordaré esta temática en su relación con el personal docente y la organización de los servicios docentes en los Centros Regionales. Por su parte también es posible dar cuenta de variados elementos de pertinencia social, curricular y por ende integral y de la presencia de algunos elementos de un nuevo modo de producción del conocimiento, particularmente en lo que hace al diseño de la oferta educativa, aspecto al que destinaré un capítulo específico. Finalmente sería interesante indagar en algún momento en qué proporción las diferentes ofertas educativas se basan en docentes propios o viajeros, así como la relación entre oferta nueva y oferta replicada.

IV- ESTATUS DEL PERSONAL DOCENTE

Esta dimensión será analizada exclusivamente en lo que tiene que ver con el vínculo de las estructuras regionales y las estructuras tradicionales de la Universidad (facultades, institutos asimilados y escuelas). Asimismo, consideraré dentro del personal docente, y a los efectos de elaborar una tipología, a quienes cumplen funciones en los centros universitarios regionales y otras sedes del Interior, pero el estudio se centrará particularmente en las nuevas figuras docentes que conformaron las estructuras regionales. Para ello escogí las siguientes categorías: tipos de docentes; forma de provisión de los cargos, lo que incluye procedimientos para la realización de llamados y concursos y normas de fondo que los rigen; y criterios de evaluación de los docentes.

Además de las herramientas metodológicas explicitadas al inicio de esta investigación, para el abordaje de esta dimensión se empleó un listado de los docentes de los distintos centros universitarios regionales y centros del Interior y se analizaron los procedimientos de su designación y evaluación a través de las resoluciones y distribuidos, particularmente del entonces CED y del actual CDA. En caso de existir dudas en cuanto al proceso seguido, se consultaron los expedientes respectivos.

IV.1- TIPOS DE DOCENTES

Para definir una tipología de docentes que cumplen funciones en el Interior, y sin perjuicio de ulteriores subdivisiones, empleo el criterio de la dependencia, el cual definí teniendo en cuenta el órgano con competencia propia para su designación (puede haber casos en que se actuó en ejercicio de atribuciones delegadas, que luego precisaré). De esta forma, y de acuerdo a la Ley Orgánica, se identifican dos grandes grupos: los docentes cuya designación compete al CDC (artículo 21, literal j) y docentes dependientes de un consejo de facultad (artículo 40, literal c).

En la primera categoría se ubican docentes con cargos en los Polos de Desarrollo Universitario, docentes con cargos en comisiones sectoriales, centrales u otros organismos dependientes del CDC y docentes que integran estructuras de los CENUR u otras sedes universitarias del Interior, tales como unidades de enseñanza o de extensión, también cabe considerar aquí, aunque con variantes que luego veremos, a los docentes de los ciclos iniciales optativos.

No obstante la normativa, esta primera división merece ciertas precisiones. En primer término, tal como se señaló al abordar el tema de las ofertas educativas, parece visualizarse la presencia de una nueva categoría de docentes que surge en virtud de la transferencia de docentes que ciertas facultades realizaron en estructuras del Interior; es el ya comentado caso de la Facultad de Derecho y de la Facultad de Ciencias Sociales. Asimismo de la revisión documental realizada, emerge también que otros servicios, como la Facultad de Veterinaria, transfirieron cargos a estructuras del Interior ya sea a la entonces Regional Norte, como al CENUR Litoral Norte. Sobre estos cargos, disciplinariamente asociados originalmente a una facultad, el Consejo de dicho centro regional, así como el entonces Consejo de la Regional Norte, realizaron los llamados, designaciones y prórrogas, con las variantes que seguidamente mencionaré. Debe tenerse también en cuenta que alguna de estas situaciones es bastante anterior al periodo 2007-2014, como es el caso de los docentes transferidos por el Consejo de la Facultad de Derecho. Por otra parte e independientemente de la normativa vigente, los órganos centrales (CED y CDC) consintieron expresamente esta situación, pues sometido el asunto a su consideración no se efectuaron observaciones a la transferencia operada. Las resoluciones fueron oportunamente comentadas al considerar la dimensión “oferta educativa”.

Veamos entonces el caso de la Facultad de Veterinaria. Del análisis de resoluciones adoptadas por dicha facultad y por órganos de las estructuras del interior se puede concluir que existen:

- a) Docentes efectivos, designados por el entonces Consejo de la Regional Norte en el marco del Proyecto de consolidación de la “carrera de Veterinaria” (llamado a Consolidación de Ofertas de Enseñanza de Grado en el Interior”, resoluciones del CDC N° 26 de 21/XII/2010 y N° 20 de 5/VII/2011). En tal sentido, a modo de ejemplo y advirtiendo que esta situación se reitera en numerosos casos, véase R. N° 7583 del Consejo de la Regional Norte- Salto de 4/VIII/2011, que aprobó la realización de una serie de concursos para la provisión de cargos docentes en efectividad de grados 1 y 2. La norma aplicable fue la ordenanza respectiva de la Facultad de Veterinaria, en tanto el consejo de esta última designó a los integrantes del Tribunal (R. N° 6 de 17/XI/2011) y recomendó al Consejo de la Regional Norte homologar el fallo respectivo (R. N° 4 de 19/IV/2012), lo que éste efectivamente hizo (R. N° 8302 de 12/VII/2012). La confirmación del cargo, fue realizada por Consejo del Centro Universitario de la Regional Noroeste (R. N° 27 de 6/VIII/2014)
- b) Docentes con cargos ocupados en forma interina, designados por el Consejo de la Regional Norte, en el marco del Proyecto de Consolidación de la carrera de Veterinaria y prorrogados por este mismo órgano. Entre los variados casos encontrados, a modo de ejemplo, véase la resolución N° 7746 de 10/XI/2011 del Consejo de la Regional Norte-Salto.
- c) Docentes con cargos ocupados en forma interina, designados por el Consejo de Facultad de Veterinaria pero que, a partir de los años 2011-2012, pasaron a ser

prorrogados por el Consejo de Regional Norte. A modo de ejemplo, véase la resolución N° 8107 de 12/IV/2012.

¿En qué categoría puede ubicarse, entonces, a estos docentes? Adviértase que de acuerdo a la Ordenanza de los Centros Universitarios Regionales, las atribuciones de su consejo se limitan a evaluar la gestión de los funcionarios docentes propios del centro universitario regional, recabando previamente la opinión del director del centro universitario regional y de la comisión directiva del centro universitario local o del director de la casa de la Universidad según corresponda, así como informar a los servicios respectivos, sobre la actuación de los funcionarios dependientes de esos servicios que cumplen funciones en el centro universitario regional, a efectos de ser tenido en cuenta en las reelecciones o prórrogas de contratación, o dar inicio a los procedimientos disciplinarios que pudiesen corresponder. También se le asignó potestad disciplinaria, facultándolo a aplicar a solicitud de la sede respectiva sanciones disciplinarias, excepto la destitución, al personal no docente y docente que cumple funciones en la zona de referencia del centro universitario regional, siempre que no dependa de otro servicio universitario.

En tanto, en la Ordenanza de la Regional Norte de la Universidad de la República, derogada en el año 2014, el consejo tenía entre sus atribuciones, la administración y la dirección inmediata de la Regional Norte y la coordinación de las funciones de enseñanza, investigación y extensión que allí se desarrollaran, así como aplicar sanciones disciplinarias, excepto la destitución, al personal docente que no dependiera de otro servicio universitario. También se le daba intervención en los procesos de reelecciones o prórrogas de los funcionarios docentes dependientes de esos servicios que cumplieran funciones en la Regional Norte.

Por su parte, la Ordenanza de Las Casas de la Universidad y de los Centros Universitarios prevé como una de las atribuciones de las comisiones directivas de los centros, la de evaluar, previo informe del director, la gestión de los funcionarios docentes propios del centro.

En resumen, en ningún momento se desconcentró en estos órganos la atribución de designación del personal docente, ni siquiera del calificado como “propio” en estas normas, y denominado en las ordenanza de delegación como personal docente que “no pertenezca a otro servicio universitario”. En conclusión las facultades de designación, solo podrían ejercerse mediante delegación, lo que efectivamente hizo el CDC, para los docentes que dependían de él. Sin embargo, los consejos de facultad carecen de potestad delegatoria. Este tema se encuentra pues pendiente de una resolución jurídica, lo que obviamente excede a esta investigación. Sin perjuicio de ello, las transferencias de cargos o traslado de docentes, evidencian claramente que algunas facultades han colaborado en la construcción de una estructura docente “propia” de los centros del Interior, aunque se tratara de docentes claramente vinculados al servicio “montevideoano” por el componente disciplinar. Constituye asimismo una demostración más, a las ya señaladas, de que no es posible referir a una identidad entre facultad y disciplina. Es de destacar que esta transferencia de cargos docentes, incluye, en algunos

casos, cargos de los grados más altos de la estructura docente. Las facultades han operado y operan en los hechos, en estos casos, como una suerte de servicio de referencia académica, figura exclusivamente regulada para los coloquialmente llamados “docentes PDU”.

Es ilustrativo, en ese sentido, lo resuelto por el Consejo de la Facultad de Derecho, en el caso de una petición dirigida a este órgano en la que se hacía expresa referencia a un llamado para la provisión efectiva de un cargo de Profesor Agregado en una asignatura (unidad curricular) del Plan de Estudios de las carreras de abogacía y notariado. Dicho llamado, ya en trámite, había sido resuelto por el Consejo de la Regional Norte (R. N° 8573 de 22/XI/2013), en tanto el Consejo de la Facultad de Derecho había aprobado las bases y homologado la integración de la comisión asesora respectiva (R. N° 12 de 19/IX/2013). Los argumentos esgrimidos por los peticionarios, que ilustran el tema abordado, se situaban en que esta resolución no había sido notificada al Instituto correspondiente de la Facultad de Derecho y que implicaba una distinción geográfica que violentaba el principio de igualdad. Frente a esa petición el Consejo de la Facultad resolvía: “(...) Manifestar *que no tiene competencias para determinar la ampliación del llamado dispuesto que fuera resuelto por el Consejo de la Regional Norte en uso de sus Facultades y conforme con la normativa vigente*, por lo que no es posible acceder a la solicitud... Manifestar *que no tiene competencias para designar una nueva Comisión Asesora, si no es a solicitud expresa del Consejo de la Regional Norte, por ser competencia de éste la promoción del llamado...*” (el texto destacado es de nuestra autoría). Estos docentes, no obstante la normativa vigente, teniendo en cuenta el órgano que dispone su designación, deben ser considerados como dependientes de los centros universitarios regionales.

También fue relevada la existencia de algunos docentes con cargos vinculados en forma directa a un área disciplinar concreta y que no encuadraban en la figura de los cargos PDU, los cuales fueron designados por el CDC (o el CDA mediante delegación) sin intervención de facultad alguna durante su trámite³³. Por la competencia para su designación estos docentes entrarían en la categoría de dependientes del CDC, pero con la peculiaridad de que en estos casos no ha existido ningún servicio de referencia académica involucrado en los procesos de designación.

En conclusión, las situaciones descritas en los párrafos precedentes, revelan que la tipología normativamente prevista para definir la dependencia de los docentes que cumplen funciones en el ámbito regional, a través del órgano competente para su designación, resulta insuficiente para dar cuenta de situaciones que, en los hechos, evidencian la existencia de una nueva categoría, conformada por docentes dependientes

³³ A modo de ejemplo, por resolución N° 8 del CDA de 15/V/2012 se aprobaron las bases, a propuesta de la CCI, para la provisión de un cargo de Profesor Adjunto de Matemática para la Licenciatura en Gestión Ambiental del CURE; por resolución N° 7 del CDA de 7/VIII/2012 se designó, a propuesta de la CCI, la comisión asesora respectiva y por resolución N° 9 del CDA de 30/X/2012 se dispuso la realización de un concurso cerrado de méritos. Algo similar ocurrió con la provisión de un cargo docente de Ayudante de Física (Exp. 003053-000177-12); un cargo de Ayudante de Química (Exp. 003053-000214-12) y un cargo de Asistente de Química (Exp. 003053-000206-12).

directamente de los órganos de los centros regionales. Asimismo aparece una suerte de nueva figura docente dependiente del CDC, pero sobre la cual ningún servicio “montevideoano” ejerce supervisión académica, a pesar de su vinculación disciplinar.

En cuanto a los docentes que cumplen funciones en los ciclos iniciales optativos en los casos examinados, procedimientos para la provisión interina de cargos docentes, la resolución correspondió al CDC y al CDA, por delegación, órgano que también realizó el llamado correspondiente, sin registrarse intervención de los servicios “montevideoanos”. Pero también se individualizaron casos donde el llamado y designación de la comisión asesora lo realiza un consejo de facultad³⁴.

Finalmente, otra variedad de docentes que, tomando como criterio el del órgano competente para la designación, serían dependientes del CDC, son los docentes de los Polos de Desarrollo Universitario. En tanto esta categoría reviste peculiaridades que justifican un tratamiento diferenciado, dedicaré los próximos párrafos a su abordaje, a fin de determinar su posible inclusión como docentes propios de los centros regionales.

Los docentes de los Polos de Desarrollo Universitario

Corresponde iniciar el tratamiento de este tema con una precisión terminológica que comencé a esbozar al tratar la organización de los servicios docentes a través de los departamentos académicos. El término “polo de desarrollo universitario” ha sido usado con diferentes alcances. Éste designa tanto un programa que abarca llamados a la conformación de grupos homónimos y departamentos; los grupos antes referidos: grupos docentes de alta dedicación radicados en el territorio; como al docente, financiado por ese programa y regulado por la Ordenanza sobre la Provisión de Cargos Docentes para los Polos de Desarrollo Universitario.

Por su parte, el concepto original que refería a un único PDU por sede en el Interior (grupos de docentes, cultivando ejes temáticos prioritarios y que llevó a la confusión con el propio concepto de centro universitario), se empleó luego en un sentido bastante más amplio para referir a grupos docentes instalados en las estructuras regionales.

En este sentido es ilustrativo el debate registrado en el CDC, al considerar originariamente esta figura:

“... porque en definitiva los Polos los asociamos con los Centros, entonces acá hay algo que no está del todo resuelto, desde el punto de vista del diseño institucional y terminológico, tenemos

³⁴ De los primeros casos, a modo de ejemplo, véase R. N°73 del CED de 9/VIII/2010, R. N° 31 de 9/VIII/2010, R. N° 79 del CDC de 17/XII/2013. Del segundo caso, véase R. N° 68 del Consejo de la Facultad de Medicina de 3 de julio de 2013.

una excesiva creatividad terminológica. Entiendo que un Polo, como aquí se dice es un conjunto de ejes temáticos, es un conjunto de grupos de docentes con alta dedicación y que genera bases para la creación de instituciones y programas de enseñanza terciaria, pero en los hechos los creamos incipientemente y los asociamos a los Centros Universitarios” (Schelotto, actas de la sesión del CDC de 11/XI/2008, pág.35).

“... Se me confunden las terminologías porque nos acostumbramos a hablar de Programas Regionales y ahora les cambiamos el nombre, y le llamamos Polo a muchas cosas distintas... porque lo que consolidamos son los Programas Regionales” (García Préchac, pág. 37).

“... el concepto que uno tiene, independientemente de esta propuesta de lo que es un Polo, es que siempre lo he interpretado como un lugar donde se interceptan una serie de iniciativas... En ese sentido yo interpretaba, en la medida en que estudiaba esta propuesta, que los Polos que no estaban definidos específicamente eran un conjunto de programas académicos con determinados objetivos y que tenían cierta radicación... Parecería como que se quieren superponer los Polos a las Regionales... Pienso que se necesita una clara definición de Polo y además una clara ubicación de los Polos con relación a la estructura organizativa...” (Cubría, pág. 43).

“... Me está preocupando y un poco desorientando la nomenclatura cambiante de Regionales, Polos... Si son Regionales o Polos que lo sean pero no deberíamos superponer nombres” (Fernández, pág. 44).

“Creo que lo que no está claro es la relación de estos polos de desarrollo con los diversos emplazamientos que la Universidad tiene en el interior... lo que tiene que quedar clara es la vinculación entre estos polos de desarrollo –también estoy de acuerdo que no me gusta el nombre Polo- de estos programas que estamos creando, con las estructuras que ya hay...” (Piñeiro, pág. 45-46).

“... Primero tratando de esclarecer la definición de los Polos, en las intervenciones que se han hecho se ha planteado que no queda clara la diferencia que hay entre un Polo, una Regional, una Sede o ver qué vinculación tienen entre cada uno de ellos” (Colla, pág. 48).

En tanto, la segunda acepción registra puntos de contacto bastante cercanos a la definición de departamento. De hecho en la práctica, varias de las entrevistas realizadas dan cuenta de dos situaciones que demuestran la similitud sustantiva de ambas figuras: a) grupos de docentes PDU que se presentaron a llamados para la conformación de departamentos académicos los cuales fueron aprobados por los órganos de las estructuras del interior pero no por el CDC. En consecuencia, sus responsables pensaron que se había creado el departamento respectivo; b) grupos de docentes PDU en los cuales la transformación a departamentos, tuvo escasa repercusión en su estructura:

“... se habían aprobado en el CURE, cuando fueron al CDC no se aprobaron... entonces quedó con una aprobación parcial solo a nivel del CURE pero nosotros no supimos... todos creímos que esa aprobación que el CURE había hecho ya alcanzaba... La aprobación que nosotros creímos del departamento no nos cambiaba mucho...” (entrevista C1).

“... yo tengo mi misma gente más dos cargos que vinieron por la plata del departamento... casi ninguna [diferencia] y en las funciones tampoco...” (Entrevista B1).

De otras entrevistas emergen concepciones diferentes sobre lo que debía ser un departamento y un PDU, cuestiones aún hoy en debate:

“Esta es una cuestión personal... porque hay otros docentes que piensan como yo, pero no es una posición del CENUR porque es algo que se está discutiendo. Nosotros siempre entendimos al Polo como algo más grande, como algo más interdisciplinario incluso y que adentro contenía unidades

disciplinarias que podían ser los departamentos. Nosotros decíamos entonces el polo agroalimentario tiene departamento de agronomía, de veterinaria, de química y de ingeniería, pero es un gran polo que aborda los aspectos agroalimentarios de manera interdisciplinaria o por lo menos multidisciplinaria... Hubo tres llamados a polos. El primero fue a polos, fue claro eran polos, eran grupos de investigación a radicarse y tenían que hacerlo entorno a una problemática, a un tema, ahí se hizo un llamado. El segundo ya se quiso avanzar sobre la estructura académica y se llamó a departamentos, o sea era la misma modalidad de docentes que se radicaran que iban a cobrar la radicación y todo lo demás, pero bajo el nombre de departamentos... y después el tercero ya volvió a ser polos, pero polos más chiquitos, que esa es una de las discusiones que nosotros tenemos... eran grupos muy chicos, disciplinares, en cambio los primeros eran como más abarcativos, fueron los fundantes...” (entrevista B6).

Las bases para las distintas convocatorias a proyectos para la radicación de grupos docentes de alta dedicación en cada polo de desarrollo universitario o su fortalecimiento aprobadas entre los años 2008 y 2014 (adviértase que se sigue hablando de un polo por CENUR)³⁵, prevén sustantivamente:

-Los proyectos referían a llamado a grupos, aunque admitían también la posibilidad de considerar presentaciones individuales debidamente fundadas.

-La evaluación debía tomar en cuenta la calidad académica, así como su “pertinencia en relación a ejes temáticos prioritarios y problemas de orden regional”.

-Las designaciones de docentes se harían mediante llamados abiertos para cargos nuevos y traslado de los cargos desde otras sedes, con *el acuerdo de los respectivos servicios universitarios*.

-Se insistía en la necesidad de contemplar la integralidad de las funciones.

-En cuanto a la relación de las propuestas con los servicios “montevideanos”, se exigía el aval del consejo o comisión directiva (además del aval de las estructuras regionales). Si bien se establecía que los proyectos debían establecer la manera en que articularían con el o los servicios de los que provenía la propuesta, cuando se especifican y concretan los aspectos a ser incluidos se exige la articulación con otras propuestas presentadas en la convocatoria o ya instaladas en la sede, pero no aparece la exigencia concreta de una forma de articulación con la facultad, instituto o escuela respectivo. Tampoco aparece esta referencia en los criterios empleados para la evaluación que explicitan las comisiones asesoras intervinientes. También en este punto se preveía la posibilidad de definir “docentes asociados” al grupo, los que debían comprometer la realización de actividades docentes. De modo que la vinculación de estructuras nuevas y tradicionales no estaba ausente del documento, pero tampoco aparecía como una exigencia concreta, ni fue valorada particularmente por las comisiones asesoras que intervinieron. Debe tenerse presente que sobre fines del año 2010, en la sesión del CDC de 31 de octubre, se alude a las “unidades asociadas”, señalando: “Es una experiencia que en realidad todavía no se ha formalizado en ningún caso concreto, pero que se ha conversado y a nosotros nos parece que es algo que hay que promover... cuando se

³⁵ A modo de ejemplo, véase bases establecidas por R. N° 64 del CDA de 9/IV/2013. Distribuido 433/2013.

mencionan acá a esos quince docentes que los Servicios ya han decidido trasladar... necesariamente tenemos que construir algún mecanismo articulador entre el Servicio del cual dependen esos docentes y el Centro Regional correspondiente, que por cierto no existe todavía” (Randall, pág. 43).

-Sobre el componente disciplinar o interdisciplinar, si bien los ejes temáticos pueden considerarse interdisciplinarios, entre los objetivos se fijaba el de fortalecer el PDU, incorporando recursos humanos con “fortalezas *en disciplinas* poco o no representadas” en ese momento. De modo que cabían, desde ese punto de vista, propuestas diversas. También se establecía que el responsable formal sería el líder del grupo, docente con el mayor grado académico y *mayor experiencia disciplinar*. Por otra parte se exigía que las propuestas refirieran a “*temas*” que fortalecieran el desarrollo del proyecto académico del centro universitario y del PRET asociado y se valoraba la articulación y complementación con otros grupos *disciplinares* ya establecidos. Lo anterior evidenciaba que, más allá del diseño en torno a ejes temáticos y la propuesta de temas: “áreas temáticas a desarrollar”, no se excluían propuestas disciplinares.

En lo que hace a esta dimensión, de los tres alcances y sus variantes antes señalados del concepto de polos (programa, grupos, docentes), me detendré ahora en la acepción tercera, es decir a los docentes financiados por el programa y regulados por la Ordenanza de los cargos PDU.

Esta figura docente, sin perjuicio de los antecedentes de transferencia de docentes ya comentados (circunscripta a algunas facultades y solo a un centro universitario del interior), constituyó una política universitaria racional. Fue rupturista en el sentido de crear una estructura que nucleaba a un conjunto de docentes universitarios con alta dedicación dependientes directamente del CDC, en la primera etapa, y luego del CENUR, aunque su disciplina se vinculara a un servicio universitario determinado.

Ese servicio, pasó de ser el jerarca del docente o el ámbito natural al que pertenecía hasta ese momento el cargo, a constituirse en un referente académico, con intervención, pero ya no exclusiva, en los procesos de designación, sugiriendo (no proponiendo, lo cual tiene un alcance jurídico diverso en cuanto a su carácter vinculante) bases y comisiones asesoras o tribunales en los procesos de provisión de los cargos y en los procesos de reelección o renovación de los mismos. Las figuras empleadas fueron el llamado o el concurso y el traslado. Esta última fue regulada por el Estatuto del Personal Docente y la segunda por la Ordenanza sobre la Provisión de los Cargos Docentes para los Polos de Desarrollo Universitario.

En la discusión que tuvo lugar en la sesión del CDC de 25/XI/2008, se consideró el tema de la dependencia de estos docentes (o en algunos casos de los grupos), con posiciones que evidenciaban matices y divergencias:

“... pero puede ratificarse tanto como sea necesario, que la implementación efectiva de las prioridades que constituyen los Polos, deben ser encomendadas a un Servicio y estructuras claramente determinadas... Quizás convenga subrayar, aunque me parece que está dicho, que los docentes que se proponen que llenen los cargos a crear dependerán de los Centros que en cada caso son indicados; los docentes que tengan que ver con la implementación del Polo de Desarrollo

Universitario del Este, *dependerán del Centro Universitario de la Región Este y así sucesivamente con todos los elementos que puedan ser necesarios en materia de asesoramiento...*” (Arocena, pág. 16, énfasis de nuestra autoría).

“La Estación Experimental de Paysandú tiene muchos años de fuerte desarrollo... actualmente hay un proyecto muy importante generado in situ en donde la Facultad de Química hace una propuesta de integración bajo la forma de Polo, pero que básicamente es un ambiente multidisciplinario. Entonces, lo que ha pasado es que la estructura de tomar decisiones en Montevideo sobre cosas que funcionan en el Interior, es un ancla a su desarrollo. Hasta con las mejores intenciones, si los compañeros de la EEMAC no tienen algún representante en los órganos centrales de cogobierno, sin querer nos los fumamos en pipa” (García Préchac, pág. 23).

“... La forma que está redactado ese artículo... por lo menos yo lo interpreto así... está hecho para indicar que estos grupos dependen de los Centros Regionales...” (Randall, pág. 33).

“... Asignar los cargos a un Polo, no es lo mismo que asignar los cargos a los Servicios Universitarios que están en ese espacio regional. La palabra ‘asignar’ no es una palabra muy fuerte, no establece con claridad la dependencia...” (Piñeiro, pág. 33).

“... El profesor Randall dijo que quedaba claro que los cargos dependían de los Centros Universitarios, sin embargo la redacción habla de cargos asignados a los Polos y Polos promovidos por los Centros. Entonces de esos dos pasos semánticos es muy difícil deducir exactamente que los cargos van a depender de los Centros Universitarios...” (Ferrer, pág. 34).

“... Acá lo que resolveríamos es que esas mismas instituciones en el plazo de una año van a nombrar docentes en una cantidad muy grande y evaluándolos ellos mismos. No nos parece claro que estemos en condiciones de hacer esa resolución, de permitir eso a algunas instituciones que funcionan ahora en sus comienzos...” (Markarian, pág. 35).

“Creo que eso está claramente establecido... se dice que va a ser el Consejo Directivo Central el que va a resolver a través de un procedimiento bastante pautado... Lo que decimos es de quién depende cada docente, del Centro Universitario... pero la designación en esta apuesta de enorme dificultad, el Consejo Directivo Central asume la decisión” (Arocena, pág. 35).

“... Estos cargos deben ser nombrados... por este CDC, hablamos de un proceso piloteado por el Consejo Directivo Central... Hay que separar el nombramiento de esas personas de la dependencia funcional posterior, pero una vez que estén cambió cualitativamente la sede regional... porque tenemos una masa crítica... que va a permitir cumplir mejor las funciones de control académico y todas las funciones que debe cumplir un Servicio o una sede universitaria en el interior” (Randall, pág. 38).

“...Creo que deben depender administrativamente de los Centros Regionales... pero creo que tiene que tener una dependencia académica. De repente pueden haber aportes desde los Servicios que tienen el conocimiento hoy en la Universidad hacia esos Polos de Desarrollo” (Rossi, pág. 39).

La sesión del CDC culminó con la aprobación de la resolución N° 5, la cual, entre otros puntos, estableció los ejes temáticos prioritarios y definió el concepto de polo de desarrollo universitario como: 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 posgrado, investigación y extensión; iii) bases para la creación de nuevas instituciones y programas de enseñanza terciaria en las regiones respectivas. Se advierte como la definición contiene elementos variados. El punto ii) parece integrar claramente

el concepto, en tanto el i) fija la vinculación de los polos con los ejes prioritarios y el iii) se vincula con el objetivo de su creación.

Sobre la dependencia se establecía que los docentes a designar para cada uno de los polos estarían “radicados en las sedes universitarias responsables de promover los respectivos Polos y [dependerían] administrativamente de tales sedes”.

El tema de la dependencia se reabre, en ocasión de comenzar el tratamiento de la Ordenanza que regularía la provisión de los cargos de los PDU:

“¿Cómo podemos implementar la resolución del 25 de noviembre que definía la noción de Polos y que definía algunas cosas de una manera general pero no muy precisa, en particular el hecho de que estos docentes pasaban a formar parte de los polos y a depender de alguna forma de esas sedes? Eso se discutió en este Consejo y se planteó que mantuviera una vinculación estrecha, académica, con los servicios de origen, pero al mismo tiempo tratar de ir paulatinamente construyendo algo así como las autonomías de estos nuevos Servicios que son las sedes universitarias en el interior, de modo tal que puedan ir construyendo su capacidad académica y de cogobierno” (Randall, actas de la sesión del CDC de 9/VI/2009, pág. 58).

“[la aprobación de la Ordenanza]... implantaría, como fue observado, una triple dependencia o por lo menos una doble dependencia de cargos, que podría estar complicando más la situación...” (Markarian, actas de la sesión del CDC de 23/VI/2009, pág. 48).

“... estamos inventando algo nuevo y una de las cosas nuevas...es *que el emprendimiento en el interior no sea un racimo de docentes dependientes de distintos Servicios y con clara incapacidad para desarrollar un proyecto académico propio, que es lo que pasa hoy en buena parte de los emprendimientos que tenemos en el interior, donde los docentes dependen de todos los Servicios y apenas si articulan entre ellos su actividad académica, pero el Servicio es soberano para determinar lo que en última instancia pasa con el docente...* el cambio cualitativo que estamos tratando de experimentar... es justamente crear un espacio académico en la Universidad, digamos de nuevo tipo, en el cual como Cuerpo estamos radicando docentes de alta calidad académica... para poder hacer eso tenemos que empezar a cortar el cordón umbilical... si el docente sigue dependiendo del Servicio... no hemos cambiado mucho respecto a su situación actual... estos son lugares multidisciplinarios, donde estamos concentrando recursos humanos fuertes [...] Si nosotros queremos que estos docentes dependan funcionalmente de las Sedes y queremos que las Sedes construyan progresivamente un proyecto académico autónomo, en mi opinión eso es contradictorio con que el docente dependa del Consejo de la Facultad equis” (Randall, pág. 50-51 y 59, énfasis agregado).

Si a la discusión antes citada, le agrego lo previsto en la Ordenanza sobre la Provisión de los Cargos Docentes para los Polos de Desarrollo Universitario (aprobada avanzado el año 2009), que aunque establece que estos docentes dependen del CDC, también consagra en forma expresa que en su reelección, se debe presentar un informe de actuación “ante el órgano máximo de la Sede Universitaria del Interior que opera como base del correspondiente PDU, el que realizará una *evaluación integral* de la actuación del docente”, así como lo establecido en la Ordenanza de Delegación de Atribuciones en los Consejos de los Centros Universitarios Regionales (aprobada casi tres años después del debate del año 2008), que delega en estos últimos la designación de los docentes que “*no pertenezcan a otro servicio universitario*” (frase que se tomó de normas

anteriores³⁶, donde tenía el alcance de limitar la delegación a los casos que el CDC se encontraba habilitado para hacerlo: docentes de su dependencia)³⁷, el conjunto de resoluciones y normas citadas parecerían apuntar hacia la concepción del docente perteneciente a un PDU, como una figura incluida en el concepto de docente propio de las estructuras regionales. De cualquier forma el punto podría ameritar un pronunciamiento expreso del CDC, a modo de interpretación auténtica.

IV.2- LOS SERVICIOS UNIVERSITARIOS TRADICIONALES Y SU INTERVENCIÓN EN LOS PROCEDIMIENTOS DE PROVISIÓN DE LOS CARGOS Y EN LAS REELECCIONES Y RENOVACIONES DOCENTES.

Para el caso de docentes dependientes de servicios tradicionales, obviamente en los procesos de provisión de los cargos correspondientes se aplicará el Estatuto del Personal Docente así como las Ordenanzas y Reglamentaciones del servicio respectivo.

Cuando se trate de cargos docentes de grado 1, 2 y 3 dependientes del Consejo Directivo Central, se aplicará precisamente la Ordenanza que regula la provisión de estos cargos, siempre que no exista otra regulación expresa para cargos docentes específicos. Tampoco se aplicará esta norma para la provisión de los cargos docentes de los Polos de Desarrollo Universitario, los cuales se regirán por lo establecido en la Ordenanza aprobada específicamente para regular esta temática. La Ordenanza de los cargos docentes dependientes del CDC regula lo relativo a la forma de provisión de estos cargos, pero no los aspectos sustantivos a evaluar en el llamado o concurso respectivo. En esta situación quedarán comprendidos, entre otros, los docentes que integran comisiones centrales o sectoriales u otras estructuras dependientes del CDC.

En el caso de los docentes cuyos cargos resultaron transferidos por resolución de algunos consejos de facultad, situación que ya comenté, no existe regulación expresa sobre la normativa aplicable a los llamados o concursos para la provisión de estos cargos, sin perjuicio de la aplicación de las normas contenidas en el Estatuto. Alguno de los casos relevados muestra que se ha aplicado la normativa de la facultad respectiva, la cual como advertí opera como una suerte de referente académico. Puede verse en este sentido, el análisis realizado sobre los cargos transferidos por la Facultad de Veterinaria. En estos casos, al carecer de regulación, no quedó establecida tampoco la intervención del SRA en los procedimientos de reelección o renovación, tampoco aparece alguna referencia a esta intervención en las resoluciones del CDC o CED donde se tomó conocimiento de la transferencia de los docentes, a diferencia de lo que ocurre en el

³⁶ Ordenanza sobre delegación de atribuciones en el Consejo de la Regional Norte. R. N° 12 del CDC de 24/VI/2008.

³⁷ Por otra parte la expresión servicio universitario, no es empleada para referir a las estructuras centrales.

caso de los docentes de los PDU. A modo de ejemplo en el caso de la transferencia de los docentes de la Facultad de Ciencias Sociales, la referencia académica se vincula, en términos muy generales, a las actividades académicas conjuntas.

Los cargos docentes cuyo llamado fue realizado por el CDC sin intervención de los servicios universitarios tradicionales, no tienen una norma expresa que los prevea y por ende que regule los procesos de provisión de los cargos. En los casos examinados que, en su mayoría refieren a la Licenciatura en Gestión Ambiental, se previeron bases que regulaban los aspectos sustantivos.

En tanto, los cargos docentes para los Polos de Desarrollo Universitario, la ocupación del cargo podrá hacerse mediante traslado, figura regulada en el Estatuto del Personal Docente, requiriéndose siempre el consentimiento del servicio donde el docente desempeña sus funciones o mediante llamado o concurso, según el grado. En este último caso es el CDC quien realiza el llamado a aspirantes o concurso, en tanto las bases fijan al servicio de referencia académica, el cual sugerirá al CDC las bases del llamado correspondiente, así como la integración de la comisión asesora o del tribunal en su caso. Es el único caso donde la normativa reguló en forma precisa el rol del SRA. En su versión original la Ordenanza sobre la Provisión de los Cargos Docentes para los Polos de Desarrollo Universitario confería a los SRA la facultad de “propuesta”, la cual a diferencia de la “sugerencia”, limitaba la acción del órgano decisor que solo podía aceptar o rechazar lo propuesto, pero no modificarlo. En los casos examinados pudo advertirse que, en general, las bases fueron aprobadas tal como eran sugeridas por los servicios, incorporando, pocas veces, pequeñas variantes³⁸.

La Ordenanza mencionada regula los procedimientos que se seguirán para los diferentes grados docentes, pero no establece qué normas de fondo regirán el llamado o concurso, particularmente en lo constituye la evaluación de los méritos o la realización de pruebas. En los casos analizados se aplicó la normativa del SRA en estos aspectos. Es importante que la aplicación de esta normativa, que no es de principio pues los cargos dependen del CDC, se establezca expresamente en las bases para asegurar la vigencia del principio de imparcialidad. Debe señalarse como dato relevante que no se estableció ningún criterio general para incorporar a las bases, en el sentido de contemplar peculiaridades en la provisión de los cargos de las estructuras del Interior. Tampoco esto ocurrió con los criterios para las reelecciones o renovaciones de cargos.

Sí pudo constatarse algún caso, claramente minoritario, donde no se aplicaron los procedimientos previstos por la Ordenanza propia de los docentes de los PDU, aplicándose directamente la normativa vigente en el SRA para el procedimiento aplicable a la provisión. En ese sentido, se encontró alguna situación donde la provisión efectiva de cargos de Profesor Adjunto, se efectuó directamente por concurso y no por

³⁸ Puede verse alguna de las modificaciones introducidas a las bases sugeridas por los servicios en los siguientes distribuidos del CED: N° 1925/10, 2541/10 y 1836/10.

llamado a aspirantes como prevé la Ordenanza que regula la provisión de los cargos docentes de los PDU³⁹.

IV.3- LA EVALUACIÓN DE LOS DOCENTES

Una tercera categoría que me permite analizar en esta dimensión la relación entre las nuevas estructuras académicas y las estructuras tradicionales de la Universidad, es la relativa a la evaluación del personal docente. También allí podrá verse si aparecen elementos asociados a una eventual nueva forma de producción del conocimiento. Esta categoría será analizada a través de los datos primarios recogidos en las entrevistas, dada la insuficiencia del análisis documental para realizar su abordaje. Todas las entrevistas dan cuenta de que el tema de la evaluación trasciende la regionalización y que es notoria la diferencia entre las facultades y servicios análogos, dentro de la propia estructura tradicional. No obstante ello, los testimonios dan cierta idea de la peculiaridad que el tema registra en el proceso de descentralización:

Desde el punto de vista de actores regionales:

“...pero el cómo evaluar, el tiempo para encontrar ese lenguaje común con otros, ese aporte que después puede ser tremendamente valioso, esa evaluación es muy difícil. Yo integro la comisión de evaluación... los casos que me ha tocado evaluar son muy buenos... publicaciones, enseñanza... pero ves casos de gente que invirtió tiempo porque está desarrollando trabajo con otra gente y hay que darle el tiempo para que eso prospere, si no hay cosas que no ocurrirían... hoy la bioinformática es un tema de moda, si no hubiera habido en la década del 80 genetistas e informáticos y estadísticos no existiría, esa gente en ese momento no publicaba en ningún lado, no podía publicar nada...” (entrevista B4)

“[Las diferencias de criterio con los SRA] en las reelecciones [son] muy menores...en las evaluaciones de postulaciones a DT sí, ha habido diferencias pero con algunos servicios. Las relaciones con los servicios son tantas como servicios hay, es muy variado. Hay servicios con los cuales hay una excelente relación activa, hay servicios con las que hay una buena relación porque te dejan hacer y no te...ponen trabas. Después aparecen los servicios con los cuales la relación es problemática, problemas que se concentran en algunas instancias, a problemas que se plantean con alguna recurrencia y en distintas temáticas... si bien todavía no tenemos la potestad de intervenir a nivel de las concesiones de DT... tenemos nuestra comisión de DT y hacemos pasar las postulaciones por la comisión de DT nuestra antes de mandarla al servicio que corresponda, ha pasado que evaluaciones nuestras que van a facultad... y la visión de la facultad es mucho más elogiosa que la nuestra, eso es un caso que uno se sorprende gratamente... ahora ha habido casos, con otros servicios, en un sentido contrario. Casos en los cuales postulaciones de gente joven, muy promisorias... con elementos para comprobar ese potencial, muy tangibles, para nosotros clarísimos

³⁹ Entre esos casos puede verse el concurso tramitado en Expedientes N° 021120-000281-12 y 020800-000275-10. Por su parte, puede consultarse el Expediente N° 121100-000029-15 de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación donde se relevaron trámites variados en los distintos llamados y concursos para la provisión de cargos en los PDU.

que merecían la inclusión en el régimen de DT y no fue compartida la opinión en el servicio. Entonces allí hay problemas y quienes más trabajan construyendo esos puentes, trabajando fuera del nicho ecológico confortable de estar en una disciplina y dedicarse a seguir la corriente y más bien buscar con otros y mirar para afuera y buscar una agenda propia esa gente es en general la que va a tener más problemas, probablemente es la que ha hecho más inversión de tiempo en desarrollar algo que lo va a cosechar a futuro...” (entrevista B4).

“...en algunos casos hay diferencias de criterio, los servicios montevideanos no son homogéneos, nosotros en el Departamento *intentamos tener los mismos parámetros* de lo que se hace en el instituto... [de la facultad]” (entrevista B5).

“Hasta ahora no hemos tenido una situación de enfrentamiento, hay diferentes formas, están los que yo llamo docentes... vinculados a gestión, eso lo hacemos nosotros, comisión directiva y dirección, los otros son los PDU, los cuales tienen que tener un informe del SRA, un informe de los responsables PDU y un informe de Dirección y en esto el aporte que yo hago es la forma en qué interactuó con el resto, porque no tengo forma de evaluar, la actividad académica la hace el SRA como el responsable del PDU. Mi informe es el vínculo con la sede y si da clase...y de los de las carreras los hace el servicio y prefiero que se mantenga así...” (entrevista B3).

Desde la perspectiva de las facultades:

“Ponele que tenés el Orden del Día de un consejo, viene algo del PDU, nosotros lo desglosamos automáticamente... cuando es grados 4 y 5 lo desglosamos para que el consejo lo desmenuce... hay cosas que las hemos trancado, como la renovación de un grado 4...” (entrevista A5)

En cuanto a la aplicación de los mismos criterios de evaluación del SRA, las respuestas son en general afirmativas, aunque se registran matices que particularmente promueven la necesidad de adaptar los criterios a las peculiaridades del proceso de descentralización:

“Sí, son buenos... *aplicamos la misma vara*” (entrevista A5, énfasis de mi autoría).

“... *uno de los riesgos que se corren es que hayan unos criterios fuertes y unos criterios más laxos*... esa es una de las tensiones que hay. Cuando escuchás las declaraciones desde los centros regionales dicen ‘nosotros queremos mantener la calidad de la docencia universitaria’, la práctica nos brinda muchos ejemplos donde eso es más o menos, incluso en los inicios cuando se habló de la chance de acceder a la DT en el interior... en la comisión central de DT... se generaron unos temas, incluso como que uno sentía una presión: ‘como es del interior’... Lo pongo un poco más abajo y arranco, no digo que ninguna de las alternativas esté mal. Me parece que no podemos tratar a la enorme diversidad de la misma manera... nos volveremos más una federación de autonomías que se contactan. No se puede tratar igual a las cosas distintas... *Creo que hay que aplicar consideraciones especiales*... ¿no hay que estudiar cada problema en cada lugar, dentro de los límites razonables, con criterios propios? A ver, vos llegaste al interior, casi que tenés que limpiarte la oficina, hacerte el café, dar clase y hacer investigación... Tu informe va [a la facultad] y dice tenés un grado 2, tenés que estar cursando la maestría, además no tenés un paper. *Nosotros aplicábamos un criterio similar al de la facultad y probablemente no haya estado tan bien* (entrevista A4, énfasis de mi autoría).

“... en el proceso de construcción del CENUR la gente está terminando sus formaciones, hay que tomar en cuenta lo que es arrancar algo de cero, pienso que en las renovaciones va a haber diferencia de criterio, como en toda la universidad, hay gente entre otras facultades que es grado 5 que en la mía no sería grado 3. *Los criterios podrían ser diferentes pero deben ser claros*...” (entrevista A1).

En la opinión de actores de estructuras centrales universitarias:



Maestría en Enseñanza Universitaria

Comisión Sectorial de Enseñanza
Área Social y Artística
Consejo de Formación en Educación



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



comisión sectorial
de enseñanza



Facultad
de Humanidades
y Ciencias de la Educación



Consejo de
Formación en
Educación

“Yo soy partidario de dos movimientos convergentes, soy partidario de la modificación de los criterios generales, discusión vieja... pero debe ir hacia una evaluación más integral de la función docente, a la vez creo que es legítimo y bueno que en cada espacio se generen ciertas tradiciones propias. Sería muy malo que a los de humanidades se los evaluara con los criterios de ciencias... está bien que cada facultad tenga un conjunto de criterios específicos que no solo tienen que ver con lo disciplinar, es también una cuestión cultural. Mi opinión es que deben generarse criterios específicos por CENUR, al mismo nivel de derecho que las facultades, ese es uno de los pasos inmediatos que hay que dar. Esos criterios van a recibir la herencia cultural de las facultades... debe haber criterios generales básicos. En ese crisol se van a fundir esos criterios, contribuyendo a esa nueva cultura... Toda cosa que nace requiere un tiempo, cuando se crearon los PDU, Mario Wschebor pidió que en la primera renovación de DT se les perdonara no hacer producción científica... otra cosa es que si está en ciencias y lo único que haces es dar clases y hacer tu investigación y esa facultad te exige tres papers publicados en los últimos cinco años en revistas de alto impacto y dar alguna clase, el consejo le dio ese mensaje a sus docentes, en el interior el mensaje naturalmente tiene que ser otro, lo que no tiene nada que ver con más o menos nivel. Yo no tengo idea de que eso se esté discutiendo así... si les damos los poderes se van a generar criterios internos. A lo mejor los criterios no son buenos, pero ese no es el problema, después se va a ir ajustando...” (entrevista A6).

Finalmente cabe puntualizar que se analizaron numerosos casos de reelecciones de cargos de los PDU. Resulta de interés comentar que la intervención de los SRA en los distintos casos es variada. A modo de ejemplo, en el caso de la Facultad de Ciencias, su consejo se limita a dar el aval a partir de los informes provenientes de las estructuras regionales, por su parte en el caso de la Facultad de Ingeniería, es frecuente encontrar informes fundamentados de las estructuras académicas de la facultad y, en el caso de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, hay participación de comisiones asesoras diversas de la estructura de la facultad las que se pronuncian mediante informes breves, sin ingresar en análisis pormenorizados. Probablemente y teniendo en cuenta las diversas opiniones que surgen de las entrevistas que, a lo largo de esta investigación he citado, esta diferencia obedece a una distinta visualización del rol de los SRA y la autonomía de los centros universitarios regionales⁴⁰.

IV.4- BREVES CONCLUSIONES

Además de las previsiones generales contenidas en los artículos 34 y 35 de la Ordenanza de los Centros Universitarios Regionales, a nivel normativo, la figura del servicio de referencia académica solo aparece regulada, con un alcance concreto, en los procesos para la provisión, reelección y renovación de los cargos docentes de los Polos de Desarrollo Universitario. Pero aún en estos casos, no se encuentra definida en términos generales cuál es la normativa de fondo que se aplicará para evaluar a los docentes en los propios llamados. En tanto éstos no son dependientes de los servicios tradicionales, la aplicación de la normativa prevista para esos servicios no es de

⁴⁰ A modo de ejemplo véase Distribuidos del CDA N° 1509/16, 1491/16, 1516/16, 1480/16, 1481/16, 1518/16, 1515/16, 1517/16, 1508/16.

aplicación directa, a menos que las bases remitan a ella. Este tema se encuentra pendiente de resolución.

Por otro lado, aunque de la revisión los llamados a aspirantes y concursos para la provisión de cargos docentes en los PDU, emerge que en su gran mayoría se aplican las disposiciones de la Ordenanza sobre la Provisión de Cargos Docentes para los Polos de Desarrollo Universitario, existen casos donde en lugar de lo previsto por dicha norma, se aplicaron las regulaciones vigentes para los servicios de referencia académica.

En tanto en los llamados para la conformación o fortalecimiento de grupos PDU, la vinculación con los SRA fue prevista en términos muy generales, sin especificarse su alcance al detallar el contenido que debían tener las propuestas. En estos casos y en relación al componente interdisciplinario, éste surge más nítidamente en el diseño del proceso de descentralización y principalmente en la construcción de los PRET y en la definición de ejes prioritarios por región y de ejes transversales, en tanto las bases para la instalación de grupos PDU, admiten propuestas tanto disciplinares como interdisciplinarias, en una confirmación de la voluntad expresada en los documentos en cuanto a la coexistencia de modelos y, probablemente, en la idea de que la interdisciplina surgiera básicamente de la interacción entre los diversos grupos, propiciada por las nuevas estructuras académicas regionales.

También surge del desarrollo de esta dimensión que la realidad de los centros regionales, en lo que hace a los tipos de docentes que allí desempeñan funciones, desborda las previsiones normativas y hace necesario pensar en una regulación para las situaciones no previstas, sobre las que me detuve en los párrafos precedentes.

Finalmente, sobre la evaluación de los docentes, desde la mirada de actores regionales, ésta debería contemplar la especificidad del proceso de descentralización y la conformación de las nuevas estructuras académicas. En tanto, desde las facultades, coexisten visiones variadas que entienden tanto que hay que atender a las especificidades, como mantener los mismos criterios del SRA. Desde una óptica más central del proceso de descentralización, se entiende que deben coexistir criterios generales básicos con criterios específicos tanto por centro regional como por facultad. No se evidenciaron diferencias en los procesos de evaluación tendientes a la reelección o renovación de los cargos, sí algún cuestionamiento en oportunidad de la renovación u otorgamiento de dedicaciones totales.

V- ORGANIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DOCENTES EN LOS CENTROS UNIVERSITARIOS REGIONALES (DEPARTAMENTOS ACADÉMICOS).

A los efectos del análisis de esta dimensión en lo que hace a la vinculación con la estructura tradicional de la universidad, así como para relevar elementos de un nuevo modo de producción del conocimiento, abordaré las siguientes categorías: forma de instalación; origen de las propuestas; estructura de los departamentos (integración, organización interna y cometidos); relación con la oferta académica (modelo de organización); carácter disciplinar o interdisciplinar; relación con otras estructuras académicas (departamentos de la facultad o servicios análogos, otros departamentos o PDU del centro universitario regional y de otros centros universitarios regionales); y pertinencia.

V.1- FORMA DE INSTALACIÓN

Los departamentos, como forma de organización de los servicios docentes de los centros universitarios regionales fueron constituidos mediante llamados, sin la existencia de norma general que los regulara. El primero de ellos fue realizado en el año 2011 (R. N° 6 del CDC de 15/III/2011) y resultó aprobado por el CDC el 5/VII/2011 (R. N° 6- Distribuido N° 402/2011). La segunda convocatoria fue dispuesta en el año 2013 (R. N° 12 de 20/VIII/2013) y resuelta el 27/V/2014 (R. N° 5), el 17/VI/2014 (R. N° 33) y el 29/X/2013 (R. N° 21). En las diferentes resoluciones mencionadas puede verse una nómina detallada de los departamentos aprobados. A su vez, existieron resoluciones que llamaron al fortalecimiento de proyectos PDU (R. N° 65 de 21/III/2011) que alcanzaron también a los departamentos.

También corresponde señalar que, por resolución N° 166 de 17/XII/2013, se reservaron un tercio de los fondos del llamado 2013 para la realización en 2014 de un llamado específico para el Noreste.

V.2- ORIGEN DE LAS PROPUESTAS

En las bases aprobadas en el llamado 2011 se establecía que las propuestas para la conformación de departamentos, debían ser presentadas por los responsables de las sedes universitarias del interior, sin referencia a las facultades o estructuras análogas, las

que sí debían dar el aval para la presentación de las iniciativas, al igual que las sedes universitarias del Interior. En la convocatoria 2013 se establecía que la propuesta debía provenir exclusivamente de las “Comisiones Intersedes (CUR-CUT y RN-CUP) y la Comisión Directiva del CURE (a sugerencia de grupos docentes, órganos colegiados o Directores de las sedes pero fundamentados por el CENUR en su conjunto), la CCI, o conjuntos de dos o más servicios”. En este segundo llamado se incorporaba la posibilidad de que otros servicios universitarios, presentaran propuestas, siempre que éstas involucraran, por lo menos, a dos servicios. También se preveía la exigencia de aval de los consejos o comisiones directivas de los servicios de referencia académica.

V.3- ORGANIZACIÓN DE LOS DEPARTAMENTOS: COMETIDOS, INTEGRACIÓN, ORGANIZACIÓN INTERNA

El departamento se concebía

“como una unidad funcional responsable de *organizar, desarrollar y evaluar* las actividades de *enseñanza, investigación, creación, extensión y relacionamiento con el medio* en la *disciplina* de su incumbencia. Por tanto tendrá una *unidad temática* que lo caracterice” (el destacado nos pertenece)⁴¹.

En cuanto a su dependencia, la expresa mención a los servicios de referencia académica, demostraba que los departamentos no eran concebidos como estructuras dependientes de las estructuras universitarias tradicionales (facultades y servicios análogos), los que actuaban como referentes académicos sin que se estableciera en qué consistía esa referencia, la que parecía restringirse a conceder el aval.

En tanto, en las resoluciones aprobatorias de los llamados correspondientes se estableció que “todos los docentes financiados en [cada] llamado [dependerían] del CDC a través de la CCI” hasta la creación del CENUR respectivo, agregando “del que dependerán, estarán radicados en su zona de influencia y se [regirán] por la Ordenanza sobre la provisión de los cargos docentes para los Polos de Desarrollo Universitario”. También se encargaba a la CCI, en coordinación con los responsables de cada proyecto la definición de la forma precisa en que se procedería en cada caso, lo que incluía el llamado o traslado. En el primero de los casos, el SRA debería sugerir al CDC las bases y la conformación del Tribunal; en tanto si se tratara de un traslado, debería elevarse al CDC la propuesta de resolución respectiva, con el acuerdo del SRA. Parecía ampliarse, en este caso, la categoría de docentes PDU a otro tipo de docentes. Las bases advierten

⁴¹ Existe cierta imprecisión entre el concepto de departamento y el de polo de desarrollo universitario, no solo en los documentos y debates en el CDC, sino la visión de algunos entrevistados sobre estas figuras, según veremos al analizar la última dimensión: personal docente del CENUR.

que “estos docentes tendrán los mismos deberes y derechos que el resto de los docentes PDU...”.

Más allá de lo previsto para los docentes financiados en cada llamado, conforme las entrevistas realizadas, la integración de los departamentos incluye también otros tipos de docentes, con dependencias variadas. Obsérvese también que en las bases para la conformación de departamentos se preveía que, parte de los fondos de la propuesta, podían destinarse a “incorporar docentes radicados en la Región, ya sea por la vía de extensiones horarias u otros mecanismos”. Y, en otro lugar, se señalaba que estas modalidades podían emplearse para la incorporación de docentes radicados en la región y que “eventualmente dependan de otros servicios”.

En tanto en la organización interna, ante la ausencia de normativa general y por ende frente a una nueva zona de incertidumbre, aparecía la figura del responsable del proyecto, la cual muchas veces fue ratificada por decisiones de las estructuras del Interior y del consejo de facultad respectivo. La inexistencia de normativa, podía haber habilitado el desarrollo de estructuras más horizontales, más típicas de las organizaciones adhocráticas, aunque también la forma de organización adoptada parece depender, de acuerdo a las entrevistas, del estilo de conducción de los responsables, cuya gran mayoría realza la conducción no vertical.

V.4- COMPOSICIÓN POR ÁREA O ÁREAS DEL CONOCIMIENTO: CARÁCTER DISCIPLINAR O INTERDISCIPLINAR

Tal como lo destacué en párrafos previos, el llamado refería expresamente a “la *disciplina* de su incumbencia. Por tanto tendrá una *unidad temática* que lo caracterice”. La redacción resulta un tanto confusa, pues parece que el abordaje de una “unidad temática” debiera ser desde una perspectiva disciplinar, al referir a la segunda situación, como una consecuencia de la primera: “por tanto”. Sin embargo del contexto del llamado y su resolución, así como de lo expresado en alguna entrevista surge la voluntad de contemplar ambas situaciones: “No queríamos dejar fuera ninguna opción, pero hay que igual definir algo... Unidad temática pretende no mencionar disciplina justamente para no dejar fuera la opción de la interdisciplina” (entrevista A6). De todas formas parece predominar en la idea original de departamento, a diferencia del PDU, una cierta concepción de conformación disciplinar.

Entre los criterios empleados por las comisiones asesoras que entendieron en los llamados a fin de evaluar las propuestas presentadas, se estableció que se valoraría la “creación de cargos con *perfiles disciplinares* que complementen a lo ya existente en el marco del Departamento propuesto” y “Considerar el proceso de concentración de recursos humanos *de cada disciplina* de la región” (los destacados me pertenecen). De

todas formas se seleccionaron propuestas donde la interdisciplina aparecía relacionada al concepto de área de conocimiento, con consideraciones tales como: “... incluyendo la totalidad de disciplinas integradas a la Mesa del Área Social y Artística de la Udelar”; “La amplia gama de disciplinas cubiertas permite realizar una experiencia de investigación interdisciplinaria dentro del área social, en integración con otras áreas” (Informe de la Comisión Asesora correspondiente al llamado del año 2013).

En tanto, el proyecto de reglamento que consideró en su momento la CCI sobre la organización de los servicios docentes en los CENUR y que en definitiva no resultó aprobado por la CCI y por ende no se elevó a consideración del CDC entendía que los Institutos constituían “... la unidad que [reunía] y [coordinaba] transversalmente todos los servicios y actividades docentes... correspondientes a *un área de conocimiento afín* en la región” (destacado de mi autoría).

V.5- VINCULACIÓN CON LA OFERTA ACADÉMICA

Las bases establecían que el departamento funcionaría “en forma transversal a las distintas opciones de enseñanza de la región, colaborando con todas en las que [fuera] posible o necesario”. También se exigía que la propuesta explicitara cómo se incorporaría “a la construcción académica del CENUR, y cómo se [articularía] con los restantes procesos en marcha (PRETs, PDUs, Carreras)”.

Asimismo, entre las atribuciones vinculadas a esta categoría se encontraba la de “proponer a los órganos de gobierno de las sedes de la región los programas de estudio de las diferentes materias y asignaturas, bajo su responsabilidad, previa articulación con las diferentes opciones de enseñanza involucradas”.

Se consagraba, en el texto, una organización de tipo matricial, particularmente asociada a la organización adhocrática, que desarrolláramos en el marco teórico, al servir un mismo departamento a varias carreras o programas de formación. Este contenido se repetía en las bases de 2011 y 2013, sin embargo entre ellas, entró en vigencia la Ordenanza de Estudios de Grado y otros Programas de Formación Terciaria que, como ya señalé, introdujo las “comisiones de carrera” y estructuras que organizaban la enseñanza en los servicios universitarios. El texto no profundiza en estos aspectos y se limita a señalar una necesaria “articulación” con las diferentes opciones de enseñanza, a los efectos de la formulación de la propuesta sobre los programas de los distintos cursos. Podría entenderse que esta mención alcanzaría a las comisiones de carrera o estructuras equivalentes.

Debe tenerse presente, además, que la organización y orientación de la enseñanza en los servicios se efectuará por un “organismo... dependiente del Consejo o Comisión Directiva” que tiene entre sus atribuciones, la de “asesorar... en materia de programas

de cursos” (art. 18 de la Ordenanza). En tanto en las bases del año 2013, se consigna también, superponiendo atribuciones, la responsabilidad de los departamentos en “garantizar que los programas de estudio de las materias y asignaturas a su cargo estén coordinadas de forma tal de dar cumplimiento a los objetivos del Plan de Estudios de las opciones de enseñanza con las que interactúa en forma transversal”. No se establece tampoco aquí cómo coordina con las comisiones de carreras o estructuras similares.

En esta categoría, la vinculación con las estructuras tradicionales, podría tener lugar a través de las comisiones de carrera, tema sobre el que me extendí en el capítulo correspondiente, pero tal vinculación dependería, a su vez, de cómo se definiera la integración de esas estructuras en los centros universitarios regionales, para las distintas ofertas de enseñanza (integración por el servicio “montevideano”, regional o mixta).

Las entrevistas dan cuenta, en general, de elementos de esta forma de organización y de la racionalización de los recursos que la misma implica. A modo de ejemplo:

“Un docente de biofísica da clases en nuestra carrera [se trata de una carrera replicada], otro de sociología, que contribuyen en la docencia de grado. Son la mayoría docentes PDU, en Salto se está trabajando muy bien en ese sentido sobre todo para las materias básicas” (Entrevista A3).

“...los cursos de primer año de la Facultad de Ingeniería pueden cursarse casi por completo, aquí usando el ciclo inicial optativo, nosotros cubrimos la parte de matemática, después hay gente que hace la parte de física y hay otros cursos, de química por ejemplo. De ingeniería, de química, del primer año de la licenciatura de física o de matemática de la Facultad de Ciencias, también se hace la parte de la licenciatura en biología... aparte de los de primero después damos cursos de lo que sería un segundo año, para carreras regionales como la licenciatura en ciencias hídricas aplicadas que se hace en Salto, toma los cursos básicos de matemática. De segundo año ellos toman los cursos de probabilidad y estadística, son medio generalizados y el curso de métodos numéricos que es la parte de informática y técnicas de manejo de cálculos complejos utilizando la informática, también lo toman” (entrevista B5).

De cualquier forma el camino de construcción de esta estructura matricial, no estuvo exento de obstáculos. Son variados los testimonios que señalan las dificultades y resistencias que surgieron para que en algunas carreras se aceptaran docentes de departamentos y polos en el dictado de algunas unidades curriculares de las diferentes ofertas de enseñanza o para aceptar créditos de unidades curriculares dictadas por esos docentes. Los testimonios evidencian también situaciones dispares:

“Sí hubo resistencias... los de Rocha no mostraron un interés claro [por] los docentes de las otras áreas. En realidad transcurrió sin que se pudiera integrar ningún docente...” (entrevista A3).

“Intentamos hacer paraguas generales que sirvan a muchos. Ellos contratan a alguien [por la facultad]... después la parte de la estadística, esos son contratados por el departamento... todos independientes, lo que es un desperdicio funcional porque muchas cosas son comunes, podían modelizarse, pero los vínculos con los Servicios de Referencia Académica hacen que sea complicado, porque cada uno resiste eso... Es un proceso, creo que posiblemente en los próximos dos años se pueda racionalizar el uso de los recursos humanos, es dificultoso” (entrevista B5).

“...Esa era la idea, lo que pasó es que fue imposible coordinar, las facultades decían ‘sí, sí, muy bonito pero seguimos con lo que teníamos’, solo terminamos coordinando con los cursos propios del CURE” (entrevista C3)



También se describe alguna situación donde no se reconocieron créditos de unidades curriculares cursadas por estudiantes:

“Las reválidas las hacen los servicios montevideanos, era un plan no creditizado” (entrevista B4).

En tanto, desde alguna facultad, se afirma:

“... tuvimos la dificultad que no se ajustaron al plan de estudio y ahora tenemos el problema de como validamos a los estudiantes... hubo una parte que no se nos consultó y... se tomaron decisiones por cuenta del CENUR, entonces hay varias materias... que no es asimilable a ninguno de los puntos que toca el Plan de Estudios” (entrevista A3).

Por otra parte, en algunas entrevistas, se hace presente una concepción sobre las relaciones que deben existir entre las carreras y la organización departamental:

“... su tarea es fundamentalmente la de investigación y extensión y las carreras es otra cosa... la única solución sensata es que la carrera depende completamente de la comisión de carrera o sea que no es articuladora es jefa de la carrera, yo diría que tiene que haber una especie de estructura matricial: departamentos tienen que darle servicio a todas las carreras otorgando asignaturas, sus docentes tienen que dar clase. En una visión matricial, las comisiones de carrera en un diálogo, con obligaciones mutuas, donde las carreras le piden a los departamentos los cursos...la responsabilidad del departamento no es la carrera sino dar determinadas asignaturas. ¿Cuáles? Eso se conversa con las comisiones de carrera, es una especie de doble dependencia, pero las personas dependen del departamento y la doble dependencia se ve en el sentido de que las comisiones de carrera deberían informar por ejemplo sobre la evaluación docente a la hora de esa renovación, cosas así” (entrevista A6).

“el departamento tiene una estructura académica bien definida sea disciplinar o sea temático, tiene un rol docente, un rol en investigación y un rol en extensión... los departamentos no son responsables de carreras, las comisiones de carreras son las responsables” (entrevista C6).

Me permito agregar que estas definiciones están pendientes de resolución, pero no solo en las estructuras del Interior, sino en toda la universidad. Así, advierte un entrevistado:

“Por ejemplo la experiencia en la [facultad] es que existiendo comisiones de carrera y el cargo de coordinador remunerado, las comisiones de instituto, que muchas veces están asociadas a las carreras...se las comen a las comisiones de carrera” (entrevista B4).

Otra dificultad identificada, en la misma categoría en análisis, es el problema que representa para algunos departamentos la inexistencia de una oferta académica asociada:

“mi grupo como tal está absolutamente desperdiciado... propusimos [dos licenciaturas], a las dos dijeron que no... nosotros damos los cursos que nos pide [refiere a una carrera] que son cursos que no revalidan en ningún lugar del planeta...” (entrevista B1).

Esta situación es reconocida en otras entrevistas, pero distinguiendo sus efectos en relación a los diferentes campos del conocimiento:

“... desde un punto de vista de un grupo de investigación, si no hace enseñanza de posgrado de algún tipo o enseñanza específica que no sea la de primer año, se muere, porque necesita estudiantes de posgrado que realimenten el grupo, entonces eso no es cierto para el que enseña matemática porque puede dar un curso de probabilidad y estadística en primer año y después conseguirse de alguna forma estudiantes de la licenciatura en matemática que hagan la maestría con él, pero [para otros] cuya especialidad no es tan general... [si no logran] generar una dinámica donde... [puedan dar cursos de su especialidad] nunca van a tener estudiantes... para alimentar a

su grupo, entonces su grupo muere. *Hay una tercera situación que es los grupos específicos pero que tienen alguna relación privilegiada con un grupo o carrera en Montevideo existente... existe la carrera en la facultad... les mandan estudiantes, en los experimentalistas eso es la mano de obra, sin eso no funciona el laboratorio, eso sucede en el mundo entero...*” (Entrevista A6, adviértase la importancia que representa el vínculo con Montevideo en los casos de inexistencia de carreras asociadas a la disciplina, especialidad o unidad temática del departamento académico).

En un sentido similar, se precisa en otra entrevista:

“... puede haber uno o dos que tengan razón...en el resto el problema es que ese docente está buscando que haya una carrera con una materia que es lo que le gustaría dar...los cursos básicos siempre los puede dar, hay una cuestión de comodidad... no existe una figura de investigador solo... Está habiendo mayor participación, pero todavía falta” (Entrevista B4).

Esta situación es expresamente identificada como un problema en el “Informe de la Comisión Asesora designada por la Comisión Coordinadora del Interior para evaluar los PDU que se encuentran operativos en las Regionales del interior”. Advierto asimismo que varios departamentos surgieron a partir de Polos de Desarrollo Universitario, y la distinción conceptual de ambas figuras arroja cierto grado de dificultad, así como percepciones diferentes en los entrevistados:

“Se identifica como problema el hecho de que los PDU, al estar integrados por grupos altamente especializados, requiriendo fuertemente la enseñanza a nivel de posgrado para formar investigadores en el área de su incumbencia, actividad que hoy exige el traslado a Montevideo... Por otra parte, si bien los docentes de los PDU dan clase en los cursos de grado y tecnicaturas, se está desaprovechando en parte su alto nivel académico y su especificidad en la oferta de enseñanza”.

Corresponde recordar en este punto que la estrategia en el interior, se dirigió primero a la instalación de grupos docentes y luego a la oferta académica. Probablemente este diseño y su ejecución hayan marcado la diferencia con los procesos de instalación de oferta académica que se habían realizado en periodos previos.

V.6- RELACIÓN CON OTRAS ESTRUCTURAS ACADÉMICAS.

Las entrevistas evidencian un consenso en cuanto a que los vínculos con otras estructuras académicas (departamentos análogos de facultades u otros servicios “montevideanos”, así como con otros departamentos del mismo o de otro centro regional) se sostienen fundamentalmente en la existencia o inexistencia de vínculos personales de los docentes, particularmente los responsables de los proyectos, y que esos vínculos deben institucionalizarse de alguna forma. Aunque la institucionalización del relacionamiento parece asociarse, en la visión de alguno de los entrevistados, al alcance de cierto plano de igualdad entre las estructuras dialogantes. Se visualiza en consecuencia una realidad bastante dispar que da lugar a visiones diferentes sobre esta categoría:

“Yo creo que la forma de promover esto es fortalecer el poder político de los Consejos de los Centros Universitarios Regionales, solo en la medida en que eso realmente funcione y pueda establecerse un diálogo en condiciones mayores de igualdad con los distintos servicios de

Montevideo, eso va a generar el marco adecuado, para que las relaciones florezcan o no”. [Si la parte administrativa no funciona bien] cualquier PDU sensato va y habla con su SRA, al final terminan por ser dependencias de las facultades, personales o grupales... entonces nunca se construye el colectivo... No se relacionan al interior del CENUR ni con otros centros regionales, hay como una tendencia centrífuga, es la tendencia histórica departamental... si la institución no pelea contra eso, vamos a terminar con un CENUR para cada ciudad que es un debilitamiento completo del proceso... la CCI tiene que dejar de ser un organismo de control y pasar a ser un organismo de diálogo y articulación con el resto de la universidad...ya no es más el organismo que está creando la cosa, debe ser coordinadora” (entrevista A6).

“... con Montevideo seguro tenemos vínculos, por ejemplo con el Centro de matemáticas de la Facultad de Ciencias como con el Instituto de Matemáticas de la Facultad de Ingeniería... hay una oferta académica que no mencioné que es un posgrado que damos en conjunto con ANEP, diploma en matemática, damos un curso por semestre... y eso empezó siendo acá luego se plegó gente del Instituto de Matemática de Ingeniería, de Ciencias y también del CURE... algunos vienen también de Tacuarembó y Cerro Largo... con el CERP coordinamos otro tipo de cursos, hay proyectos comunes de docentes, otros trabajan con la Comisión Técnico Mixta de Salto Grande, han planteado varios problemas, incluso vinculando a estudiantes hacen distinto tipo de actividades, por ejemplo están estudiando cómo medir la temperatura de algunos dispositivos...” (entrevista B5).

Se reitera, en varias entrevistas, la figura de “unidad asociada” como forma de regular el vínculo y se narra alguna experiencia realizada en ese sentido:

“... existe una experiencia en facultad en que la referencia académica se intentó bajo otra modalidad... La misma se refiere a la Sección de Arqueología Subacuática, creada y radicada durante casi 8 años en el Departamento de Arqueología del Instituto de Antropología, previo a la iniciativa de su traslado al CURE-Maldonado bajo el formato PDU (CEIPAC). En la ocasión se intentó conformar una Unidad Asociada entre CEIPAC y el Departamento de Arqueología... El motivo era evitar la ‘descapitalización’ de una disciplina importante originada en la propia facultad... Este esquema se mantiene hasta el presente...” (entrevista A2).

En el proyecto de reglamento de organización de los servicios docentes de los centros universitarios regionales, al que ya hicimos referencia, se integraba a las comisiones de instituto a “un representante del Servicio de Referencia Académica”, designado por este último. En tanto en el proyecto de Ordenanza General de Departamentos Académicos para los Centros Universitarios Regionales, recientemente aprobado por el Plenario de la CCI, se retoma la idea de la unidad asociada y del docente asociado. Solo a modo de recordatorio debiera volverse en este punto a las consideraciones que hiciera Mario Wschebor en ocasión de discutirse el Espacio Interdisciplinario, sobre el proceso de construcción de la Facultad de Ciencias y las unidades asociadas, al que hicimos expresa referencia en la consideración de ese tema (página 126).

El tema de la vinculación con las facultades y especialmente que éstas últimas no fueran ajenas a la construcción de los departamentos, aparece en forma más explícita en alguna intervención en el CDC. En las otras dimensiones, sin perjuicio de analizarse la dependencia de algunos docentes, no se hace manifiesto un reclamo en tal sentido, por parte de los servicios “montevideanos”, aun cuando se consideraron temas tan importantes como los docentes PDU y la migración de las carreras.

En este sentido en la sesión de 20/VIII/2013, el consejero Rico advertía:



“... está la otra estrategia, que es la departamentalización... pero la lógica de crear Departamentos, a mi modo de ver debería ir más recostada a un asesoramiento con los Servicios y a una participación mayor de las Áreas, que no veo reflejado en toda la presentación del documento, que pone un mayor énfasis en los PDU o en la capacidad de iniciativa, de planificación y de resolución de las Comisiones Directivas de los CENURs y mucho menos en la consulta o en la coparticipación o en la co-organización de los Servicios de Referencia o en las Áreas... se requiere una solidez académica, donde el papel de los Servicios Académicos de Referencia y la posibilidad de iniciativa y de apoyo desde las Áreas debería estar más asegurada que lo que esta redacción establece...” (fs. 58).

Y, sobre la base de un desarrollo diverso de las estructuras regionales, así como la inminente realización de elecciones, precisa Randall:

“... Entonces la discusión sobre el punto más general de cuál sería la estructura en Departamentos, Institutos o lo que fuera, al final no ha prosperado, se sigue discutiendo, hay una comisión que está trabajando en eso, pero pienso que no va a quedar resuelta en los próximos meses... el tema de la estructura académica que van a tener [será] uno de los grandes temas originales de discusión y probablemente vengan a este Consejo dos organizaciones distintas, en función de la experiencia particular que tenga cada lugar...” (fs. 61)

V.7- PERTINENCIA SOCIAL

Tanto las bases como los informes de las comisiones asesoras que entendieron en los diferentes llamados, enmarcan los departamentos en la construcción académica del CENUR, por lo que debían ajustarse al plan de desarrollo específico del mismo, lo que incluía: Programas Regionales de Enseñanza Terciaria (PRET), Polos de Desarrollo Universitario (PDU) y ofertas de enseñanza. Éstos, a su vez, incluyeron en su definición tanto la consulta a diferentes actores sociales e institucionales, en un proceso que ya hemos analizado, así como la vinculación a ejes temáticos prioritarios y transversales (los cuales también eran muy amplios), con las consideraciones que, en cada caso, hemos expuesto. En la selección de alguna de las propuesta se marcó la existencia de “líneas de investigación en torno a los problemas más relevantes para el desarrollo territorial, local y regional” (informe de la Comisión Asesora del llamado de 2013).

Sin embargo, interesa señalar que en cuanto a la investigación, función relevante en los departamentos, se ha señalado que un criterio central para definir estas propuestas fue el nivel académico de los investigadores, a lo que coadyuvaba la amplitud de los propios ejes temáticos. Esto es una particularidad de este proceso que lo diferencia de la selección de la oferta académica (con las salvedades que, al estudiar esa dimensión, he señalado):

“... los temas se asocian más a las personas que se instalaron, la única vinculación fue que... en las bases... debía decir cómo se iba a vincular con las líneas prioritarias de la zona, pero era una forma muy laxa, no como las carreras. A partir de los PRET surgieron líneas... pero... interesaba que el tipo fuera bueno, tengo la esperanza que un montón de buenos académicos, interactuando y forzados por las circunstancias, haciendo cosas que naturalmente no harían, por ejemplo

relacionándose con la gente... genere cosas buenas, no me interesa tanto que la línea de investigación esté tan vinculada al Uruguay de ese entonces... Si logras que se inserte en una dinámica colectiva eso va a funcionar y la articulación con la comunidad local viene dado por esa cosa muy de alto nivel que se llama líneas prioritarias y por los departamentos y por los consejos que están en vinculación con la gente, es la forma” (entrevista A6)

V.8- BREVES CONCLUSIONES

A modo de breve síntesis, concluyo:

La vinculación de los departamentos, como forma de organización de los servicios docentes y las estructuras tradicionales de la Universidad (facultades, institutos asimilados y escuelas) constituye un tema que, en varios aspectos, está pendiente de resolución. En la creación y origen de esas nuevas figuras para el ámbito regional, el rol de estos últimos servicios, se relacionó casi exclusivamente con la posibilidad de formular propuestas en las condiciones ya indicadas y con la concesión del aval a las iniciativas presentadas. Falta definir, en consecuencia, el vínculo de las nuevas estructuras regionales con departamentos análogos de los servicios montevideanos y también con otras estructuras académicas del propio y de otros centros regionales, relación que demuestra tener potencialidades y también debilidades, según lo señalan diversos actores.

También es necesario profundizar en la organización matricial, pues para definirla debe quedar claro el vínculo de los departamentos con las comisiones de carrera y otras estructuras que creó la Ordenanza de Estudios de Grado y Otros Programas de Formación Terciaria, así como delimitar con claridad las atribuciones de cada uno de ellos. Probablemente este tema exceda la dimensión regional y abarque a toda la Universidad, aunque el Interior, con departamentos en construcción parece ser un buen lugar para comenzar este abordaje.

Finalmente corresponde señalar que del conjunto de documentos analizados y entrevistas realizadas para esta dimensión, surge que se contemplaron tanto iniciativas multi o interdisciplinarias como propuestas claramente disciplinarias, no existiendo elementos que permitan concluir que en los asesoramientos y posteriores resoluciones se privilegiaran unas sobre otras, por esta característica.

VI- APLICACIÓN CRÍTICA DEL ENFOQUE DE PERTINENCIA Y SU PRESENCIA EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA UNIVERSIDAD EN EL INTERIOR.

VI.1- ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA PERTINENCIA EN RELACIÓN AL DESARROLLO EXPUESTO EN EL MARCO TEÓRICO.

La pertinencia, tal como dije, es una construcción histórica y social. Su alcance es muy amplio y, de acuerdo con lo que se señaló en el marco teórico, dicho término es empleado con alcance diverso. Mientras algunas veces aparece como el vínculo de la universidad con el entorno, en otras oportunidades esos vínculos no son la pertinencia misma, sino los ámbitos donde ésta se desarrolla. Ello, sin perjuicio de que el concepto de pertinencia variará según el enfoque o punto de vista que se adopte. En ese sentido, la idea de pertinencia se vincula necesariamente a los fines de las universidades, fines en cuya definición intervienen las propias instituciones educativas, otras instituciones estatales y la propia sociedad. A mi juicio esto no debe verse como contrapuesto a la vigencia de la autonomía universitaria, por las razones analizadas al abordar este tema en el marco teórico.

Por otra parte, no alcanza con aseverar que la educación superior es pertinente, para representar una visión positiva de la pertinencia, pues según el punto de vista que se asuma sobre ella o cuál se considere el enfoque adecuado, esa pertinencia podrá ser vista o no como valor. Sí podría aseverarse que no constituye un valor, la ausencia de pertinencia, en cualquiera de sus enfoques.

Ninguno de los enfoques expuestos es absolutamente puro. Podría verse en alguno de ellos el predominio de un aspecto sobre otro. Algunos resultan tan amplios que subsumen a otros. En algunos casos, se resalta en forma excesiva el factor “predominante”, desnaturalizando el enfoque.

No debe soslayarse la dificultad que implica la medición de la pertinencia. Probablemente los indicadores que se empleen a tales efectos permitirán dar cuenta de aspectos parciales.

En el contexto del marco teórico desarrollado y de las apreciaciones precedentes, en este capítulo analizaré las distintas dimensiones de pertinencia y su presencia o ausencia en el proceso descentralizador universidad-interior del país y por ende en el diseño y funcionamiento de las estructuras académicas objeto de esta investigación. A este fin comenzaré un breve recorrido histórico de los alcances predominantes de pertinencia en esta política.

VI.2- BREVE REPASO HISTÓRICO DEL PROCESO DE INSTALACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA EN EL INTERIOR DEL PAÍS: EL CONTEXTO DE LA PERTINENCIA

La vinculación con el medio (pertinencia en un sentido muy amplio) estuvo presente desde los inicios de la instalación de servicios de la Universidad de la República en el interior del país.

En un modelo de universidad anterior a 1985, cuyos vínculos con la sociedad podrían considerarse difusos e inorgánicos y cuya pertinencia se vinculaba preponderante o exclusivamente a la formación de profesionales o técnicos, puede verse a mi juicio y desde un análisis documental y de normativa aprobada desde hace más de 50 años, que la vinculación de la Universidad con el Interior estuvo inicialmente relacionada con la necesidad de contribuir al desarrollo productivo del país y la región. En las etapas iniciales, la descentralización se ligaba fuertemente a experiencias extensionistas y se centraba mayormente en lo que la institución podía aportar al medio.

La vuelta a la institucionalidad democrática, a partir de 1985, vincula la presencia de la Universidad en el interior a factores como la ciudadanía, la democracia y la participación, en un enfoque que podría considerarse más político o social y que tiene una clara explicación en el momento histórico que se vivía.

En los últimos tiempos aparecen, tanto en los documentos como en la normativa aprobada, elementos de una visión más integral que incluye, entre otros, diversificación de la oferta educativa, revisión de estructuras y vinculación con las otras instituciones ya sean o no educativas (enfoque sistémico). Aparece asimismo la idea de construcción de un modelo diferente de universidad y por ende de producción del conocimiento, no en sustitución sino en coexistencia con el modelo tradicional, lo cual analizaré oportunamente.

Los primeros impulsos de descentralización- Análisis de la pertinencia

Los antecedentes más lejanos de presencia de la Universidad en el interior del país pueden situarse e comienzos del siglo XX. Bajo el rectorado de Eduardo Acevedo, aparece un cuestionamiento al carácter profesionalista de la institución y grupos que sostenían la necesidad de reformular los fines de la enseñanza y el papel de la Universidad en la sociedad para transformarla en un centro de “generación de cultura y promoción científica con miras a alcanzar una mayor inserción en el medio social” (Markarian, V. et al, 2008: 20).

En esos tiempos tuvo especial trascendencia la creación de las Facultades de Veterinaria y Agronomía (1906). La construcción de nuevas ramas tuvo el objetivo de “contribuir al desarrollo agropecuario, industrial y comercial del país” (Jung, 2012: 37).



Estos nuevos servicios, que quedaron en la órbita universitaria, asumieron el cometido de difundir la enseñanza agronómica y veterinaria, generar conocimientos científicos y formar técnicos especializados para modernizar e incrementar la producción agropecuaria (ídem: 12).

Puede verse aquí que la pertinencia, vinculación de la universidad con el medio, no solo se relaciona con la formación de técnicos especializados, sino con la propia generación de conocimientos para el desarrollo económico, particularmente la producción agropecuaria. En el mismo sentido deben resaltarse, en esta etapa, la presencia de elementos que potencian la pertinencia, tales como el impulso a la investigación y el régimen de dedicación “exclusiva”, tanto para docentes como para no docentes.

A partir de 1907, y con una relación marcada por la tensión entre el nuevo gobierno y las autoridades universitarias, se evidencian dos concepciones sobre el papel de la educación superior en la sociedad: formación de profesionales liberales y elencos gobernantes o presencia en su seno de disciplinas para el desarrollo económico del país (ídem: 13).

Las Facultades de Agronomía y Veterinaria se transformaron en escuelas técnicas y salieron del ámbito universitario para pasar a depender del Ministerio de Industrias y luego del de Instrucción Pública, volviendo, en 1924, al de Industrias.

El 30 de setiembre de 1911, se sanciona una ley que dispone la creación de seis Estaciones Agronómicas, de las cuales se instalaron finalmente tres, en Bañados de Medina, Paysandú y Salto. Sus fines eran la promoción de la investigación, la producción industrial y la formación teórico-práctica de capataces rurales. Se podría decir que en el proyecto gubernamental que inspiró la conexión entre centro de formación y productivo predominaba “una visión utilitarista de la ciencia concebida como una herramienta para dar rápida respuesta a las exigencias económicas” (ídem: 14). En 1925, esos centros, junto con la Facultad de Agronomía, pasaron a la órbita universitaria.

Ya en la segunda administración de Batlle y Ordóñez se impulsan una serie de proyectos, como la instalación de liceos en las capitales departamentales, con el objetivo de extender la enseñanza pública a la que se concibe como “una herramienta fundamental para la modernización del país, la democratización de la sociedad y la extensión de la ciudadanía política” (Markarian V. et al. 2008: 14). Se visualizan aquí algunos componentes propios ciertas dimensiones de pertinencia social y política.

En este período y, bajo el movimiento reformista de Córdoba de 1918, se discute sobre el rol social de la Universidad y sus relaciones con la comunidad, el compromiso con los problemas del país y con los sectores marginados de la educación, la gratuidad de la enseñanza, la autonomía administrativa, pedagógica y financiera de la universidad.

Con la separación de la enseñanza secundaria de la universidad, en 1935, se cortan gran parte de las vías de contacto que se habían establecido con el interior del país, a través de los liceos departamentales.



Desde 1945, las “Misiones Socio-Pedagógicas”, surgidas inicialmente por la iniciativa de la Asociación de Estudiantes Magisteriales con el fin de mitigar el aislamiento en que se encontraban las escuelas rurales y la situación de miseria de los rancharíos de la campaña, realizaban diversas actividades en el interior. A ellas se incorporaron, en forma temprana, las Facultades de Medicina y de Derecho.

La Universidad en el interior del país (1956-1973). Breve consideración de algunas dimensiones de pertinencia en este periodo

A fines de la década de 1950 se hace presente en el debate la idea de Universidad como agente de cambio social.

Bajo el concepto de la “Universidad del país”⁴², se plantearon diversas formas para ampliar la presencia de la institución universitaria en el interior del país. Se discutía entonces en el contexto latinoamericano el rol de las universidades “en la promoción de la ciencia y la tecnología para el desarrollo nacional” (Jung. Archivo General de la Universidad, 2012:19).

Dada la vinculación entre la pertinencia y los fines de la Universidad, cabe consignar que la Ley Orgánica de 1958, además de establecer como fines, la enseñanza pública superior en todos los planos de la cultura y la habilitación para el ejercicio de las profesiones científicas, incorporó a esta enunciación “acrecentar, difundir y defender la cultura; impulsar y proteger la investigación científica y las actividades artísticas, contribuir al estudio de los problemas de interés general y propender a su comprensión pública; defender los valores morales y los principios de justicia, libertad y bienestar social, los derechos de la persona humana y la forma democrática-republicana de gobierno”. Se trata de un enfoque mucho más integral con énfasis en lo social y el espíritu crítico.

Se incorpora en esta época, la concepción que prioriza la participación de los involucrados en la búsqueda y solución de las problemáticas, en lugar de la visión de la población como receptora pasiva los saberes universitarios.

Durante su rectorado, Cassinoni expresó el interés por entrar en contacto con la realidad del interior y con las “inquietudes y preocupaciones de los jóvenes” (ídem: 21).

Aparece la idea de atender los reclamos locales y de ampliar, en ese sentido, la oferta educativa (aspecto que constituye una dimensión de la pertinencia).

⁴² Cassinoni, Mario. 1962: “*Memoria del rectorado 1957-1960*”. Montevideo: Publicaciones Universitarias, pág. 80, ob. cit. por Jung. Archivo General de la Universidad. 2012.

Se organizan así los primeros cursos de verano, en febrero de 1958. Y ese mismo año se realizan las semanas universitarias con sede en diferentes ciudades del interior. En ese marco se dictan charlas, conferencias, foros y mesas redondas, sobre temas de la realidad nacional, incorporando problemas locales.

Sin embargo, surgen también en este periodo reclamos de actores locales, que entendían no satisfechas sus demandas específicas. En ese sentido aparecen, aunque a partir de procesos claramente distintos, las propuestas de creación de la Universidad del Litoral (Paysandú) y de Universidad del Norte (Salto).

En el año 1957, se instalan en Salto los cursos de primer año de derecho y notariado de la entonces Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.

El Consejo Central Universitario discutía el modelo de descentralización y la posición del rector Cassinoni evidenciaba una crítica a la réplica del modelo profesionalista, bregando por no descuidar aquellas formaciones “directamente vinculadas a la producción del agro” y por ende, fundamentales para el desarrollo del país (ídem: 25).

En noviembre de 1962, la Universidad aprueba la instalación del Centro de Investigaciones y Enseñanza Superior de Agronomía en Paysandú (Estación Experimental Mario Cassinoni, a partir de 1966).

En octubre de 1966 asume como rector Oscar Maggiolo. El denominado “Plan Maggiolo”, al que dediqué un capítulo propio en lo que hace al proceso histórico de revisión de las estructuras académicas universitarias, fundamentaba el pedido presupuestal para el quinquenio 1968-1972, en un cambio en la estructura interna de la Universidad, con instancias de intercambio horizontal por sobre la organización federativa, el impulso a la investigación científica y una renovada visión de la extensión universitaria. Aparecen aquí nuevas dimensiones de pertinencia: los procesos de reforma o reestructura interna.

El 6 de julio de 1970, el Consejo Directivo Central de la Universidad de la República aprueba el Reglamento de la Casa de la Universidad en Paysandú (o Salto)⁴³.

El artículo 2° de la norma, reiteraba como “cometidos” de la Casa, los previstos como fines de la Universidad en el 2° de la Ley Orgánica; el artículo 3° fijaba su dependencia respecto del Consejo Directivo Central y establecía que promovería “una acción cultural a nivel profesional, docente y popular”.

Sus autoridades eran el comité ejecutivo y una comisión patrocinadora. El primero era elegido por el Consejo Directivo Central (CDC) y estaba compuesto por siete miembros entre los que debería figurar un docente universitario y un estudiante de las actividades universitarias permanentes que se cumplían en la ciudad. Por su parte la comisión patrocinadora se integraba con los miembros del comité ejecutivo, más ocho miembros designados en asambleas públicas, que debían ser un docente de Enseñanza Secundaria,

⁴³ Diario Oficial de 21-VII-1970.

un docente de la Universidad del Trabajo, un maestro o docente del Instituto Normal, un estudiante que se encontrara cursando estudios preparatorios o magisterio, un delegado de las organizaciones sindicales de obreros y empleados y tres profesionales universitarios. Esta comisión tenía la atribución de “proponer iniciativas que respondan a inquietudes y necesidades del medio...”.

Esta norma evidencia las siguientes dimensiones de pertinencia: a) enfoque vinculado a lo social (no se circunscribe al desarrollo económico); incorporación de actores de la sociedad local a la estructura organizativa; c) presencia de una dirección cogobernada; d) incorporación de actores vinculados a otras ramas de la enseñanza.

Se ha sostenido que en el modelo tradicional (Universidad de la República antes de 1985), la pertinencia se vinculaba preponderante o exclusivamente a la formación de profesionales o técnicos. En este modelo, los mecanismos de comunicación entre Universidad y sociedad eran tenues e inorgánicos. Las demandas, necesidades y carencias llegaban en forma confusa e insuficiente por lo que no resultaban aptas para desencadenar las respuestas adecuadas. La función crítica en el entorno social que debía ejercer el conocimiento creado en la Universidad, se cumplía solo marginalmente (Brovetto, 1994).

Sin embargo, aunque ese fuera el modelo predominante y con las salvedades consignadas sobre los diferentes modelos que subyacían a la presencia de la Universidad en el interior, debe tenerse en cuenta que la normativa aprobada en el período evidencia la integración de sectores sociales a parte de las estructuras organizativas (aunque sin facultades de resolución), a la vez que surgían cambios académicos con énfasis en la investigación. En tal sentido el proyecto de creación de la Estación Experimental de Agronomía en Paysandú, no se enmarcó en actividades extensionistas, sino que formó parte de una importante revisión académica de los estudios agronómicos dirigido a impulsar la investigación agropecuaria “como parte de la búsqueda de soluciones al estancamiento tecnológico-productivo que afectaba al sector desde la década del treinta y agravado en los cincuenta” (Jung. AGU, 2012: 25).

La Universidad en el Interior luego de la intervención

Me detendré en algunos documentos, discutidos en el año 1986, para luego encarar la situación actual, desde la perspectiva del análisis de su pertinencia desde los diversos enfoques.

En el mes de julio de 1986 se discuten en la Universidad documentos relativos a su política hacia el interior del país, elaborados por una comisión universitaria previamente designada por el Consejo Directivo Central.



Esta comisión elevó, para su aprobación, normas relativas a la Regional Norte (Sede Salto), Casa universitaria de Tacuarembó y Paysandú y un proyecto de organización de la División de Promoción y Coordinación con el Interior.

Como fundamento de la solicitud de aprobación de los documentos, se expresaba, en consonancia con el momento histórico, la finalidad de “una real integración de la Universidad con el país todo... una verdadera transformación que le permita a la Universidad asumir un real papel de cambio en [esa] hora histórica de reconstrucción democrática”, a fin de transitar caminos “que viabilicen etapas de desarrollo, impulsando un Uruguay democrático, pluralista y participativo”, y las “formas organizativas que habiliten la interacción Universidad-medio social”⁴⁴.

El vínculo serviría “para profundizar el espíritu universitario, para que el egresado se sienta integrante de la comunidad científica donde tienen cabida todas las iniciativas tendientes a mejorar el nivel de investigación, la promoción cultural, el respeto por los valores inherentes al ser humano, acentuando las formas pluralistas y participativas”⁴⁵.

En las intervenciones de participantes en un encuentro en la ciudad de Tacuarembó, incorporadas al Documento I, sobre pautas para definir políticas universitarias en el interior del país, considerado por el CDC en el año 1986, se expresaba partiendo de una visión crítica de la experiencia descentralizadora previa: “queremos una universidad permanente, insertada en el medio, comprometida con el quehacer diario... tenemos la aspiración además de comprender en ese compromiso a las autoridades departamentales, de gobierno, educativas, gremiales, culturales...” (expresiones que evidencian una necesidad de asumir compromiso y rendir cuentas). “Hacer efectiva una regionalización de las actividades universitarias... para una mejor administración de los recursos, una adecuada cobertura de las zonas rurales y una eficaz coordinación con las autoridades nacionales y departamentales”; “la modalidad de organización debe adecuarse a la intensidad de presencia y naturaleza de las demandas correlativas”.

Bajo estos fundamentos, se aprueban en la época normas que regulan casas universitarias en el interior del país y la Regional Norte (Sedes Salto y Paysandú). La estructura organizativa de estos servicios universitarios, *con excepción de la Sede Salto*, incluía instancias de participación de la sociedad local (plenario de delegados).

Con respecto a la situación de la Universidad en su conjunto y su relación con el medio (sin incluir políticas o su ausencia hacia el interior del país), debe consignarse que, a partir de 1985, se estableció en la Universidad en respuesta a demandas, carencias y necesidades sociales, un estrecho y variado relacionamiento con el entorno social. Este nuevo “modelo” basado en que la realidad penetrara en el ámbito académico se evidenció, entre otros, a través de convenios, prestación de servicios, consultorías y

⁴⁴ Documento de julio de 1986, suscrito por E. Cafaro, C. Rodríguez Musmanno, Neyler Moreno, J. García Lagos, E. Rodas, L.A. Estevez, A. Seco y J. M. Silva.

⁴⁵ Documento III: “La Universidad en y con el Interior- Casa de la Universidad”.

asesoramientos, investigación, becas y pasantías, que involucraban a organizaciones públicas y privadas, sindicatos, empresas y cooperativas.

Por su parte y, como consecuencia de ese relacionamiento, se evidenció (función crítica) un creciente desarrollo de la tarea creativa, entendida “como réplica pertinente de las demandas, carencias y necesidades sociales” (Brovetto, 1994:20).

Se esperaba que este proceso impactara en la función de enseñanza, en la mejora de su calidad que impregnara la tarea docente, dotándola de pertinencia (idem: 20).

En este objetivo se percibe la pertinencia curricular, dimensión central del enfoque integral de pertinencia en la lectura comentada. Aunque es posible afirmar que la presencia de la Universidad en el interior del país constituyó un capítulo deficitario, más allá de las acciones y voluntades analizadas precedentemente y, vinculado fundamentalmente a decisiones adoptadas por los diferentes servicios universitarios, no puede dejar de señalarse que al 2007, Regional Norte contaba con más de 20 carreras en funcionamiento, otro tanto ocurría con Paysandú (con marcado acento en el área salud) mientras 5 o 6 se desarrollaban en el Centro Universitario de Rivera, lo que demuestra un esfuerzo por diversificar la oferta educativa, otra dimensión de pertinencia.

VI.3- SITUACIÓN ACTUAL: ¿UN NUEVO MODO DE PRODUCCIÓN DEL CONOCIMIENTO? LOS ENFOQUES DE PERTINENCIA EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA UNIVERSIDAD EN EL INTERIOR DEL PAÍS ENTRE 2007 Y 2014, A TRAVÉS DEL ANÁLISIS DE DATOS SECUNDARIOS

Como ya he visto al analizar cada una de las dimensiones a las que dediqué los capítulos previos, éstas evidencian la presencia, con las precisiones oportunamente señaladas, de elementos comprendidos en los distintos enfoques de pertinencia que mencionamos en el marco teórico. A modo de resumen de lo ya tratado, en este contexto puede ubicarse, el objetivo de los PRET: construcción junto a actores locales diversos, de una agenda regional sobre ejes temáticos prioritarios, necesidades educativas de la región y actores capaces de aportar a la satisfacción de esas necesidades; los PDU, “como un conjunto de ejes temáticos estrechamente interconectados en una misma región... grupos docentes de alta investigación, cuya colaboración constituirá un punto de apoyo imprescindible para desarrollar enseñanza de grado y posgrado, investigación y extensión”; los CENUR destinados a: “promover una mayor apertura de la Universidad de la República hacia la sociedad en su conjunto para generar y difundir el conocimiento...”; así como la presencia, en la estructura organizativa de instancias, como Mesa Social Consultiva Regional, que incorpora a actores sociales.

A ello deben agregarse todos los elementos de pertinencia que analicé al referir a los criterios de evaluación para la selección de la oferta educativa del Interior. Los *textos normativos y documentos citados*, dan cuenta, de dimensiones de pertinencia propios del enfoque social y también del enfoque integral. A saber:

- Vínculos con variedad de actores políticos y sociales.
- Intento de dar respuesta a las demandas y necesidades sociales.
- Construcción conjunta de la agenda.
- Estructura cogobernada e inclusión de los actores sociales en la estructura orgánica.
- Diversificación de la oferta educativa, ampliación de cobertura y democratización de las oportunidades de acceso.
- Selección de carreras con mayor flexibilidad y articulación curricular.
- Finalidad de contribuir al desarrollo social, regional y local.
- Pertinencia con el sector productivo.
- Enfoque multidisciplinario.
- Enfoque sistémico, como aspiración, con el resto del sistema educativo. Igualmente no puede negarse la coordinación realizada con ANEP, particularmente para la formación docente y de tecnólogos.
- Coordinación de las funciones docentes; señalamiento de la importancia de que la investigación repercuta intensamente en la enseñanza.
- Aspiración a una pertinencia curricular, según se desprende de las bases de los llamados a oferta académica con principios previstos expresamente en la Ordenanza de Estudios de Grado y Otros Programas de Formación Terciaria (art. 6°).

Parecerían quedar pendiente otras dimensiones, tales como:

- Pertinencia en relación a la evaluación de las ofertas educativas, de su calidad, flexibilidad y articulación, del impacto sobre el medio, de la relación entre la investigación y la enseñanza, de la pertinencia curricular. Existen evaluaciones parciales de alguno de estos aspectos, como es el caso de los ciclos iniciales optativos y los PDU.
- La construcción de un verdadero sistema de educación superior pública. No nos encontramos en la situación analizada, en presencia de un sistema, entendido éste como un conjunto de instituciones que están “dispuestas como una estructura orgánica y operan articuladamente funciones orgánicamente concebidas que permiten o inducen comportamientos colectivos y globales” (Landinelli. 2008: 161). Precisamente, la ausencia de este enfoque promueve el ensanchamiento en las competencias institucionales. Sin perjuicio de ello corresponde dar cuenta, además de los ya referidos vínculos con ANEP en la formación de tecnólogos, de una incipiente vinculación con la Universidad Tecnológica (UTEC), tal como surge de alguna entrevista, la cual se

traduce en la realización de actividades docentes (de enseñanza) para la UTEC por parte de docentes de la Universidad República. En algún caso estas actividades se generaron por temor a perder recursos humanos de la Universidad de la República: “tenemos un convenio UTEC-UDELAR con el departamento de química del litoral... para que nosotros le diseñemos el curso de análisis alimentario y además los ayudemos con el dictado de las clases en primer año...” (entrevista C6).

En conclusión, es posible afirmar que del *análisis documental* realizado, el proceso descentralizador de la Universidad en el Interior, contiene dimensiones de pertinencia propios de lo que se ha denominado por Malagón, según se desarrollara en el marco teórico, como abordaje social y hasta integral.

Veamos para culminar este enfoque, si existe evidencia de la presencia de los elementos que se señalan, como característicos del Modo 2 de producción del conocimiento, en lo que surge de las entrevistas mantenidas.

VI.4- ELEMENTOS DE UN NUEVO MODO DE PRODUCCIÓN DEL CONOCIMIENTO EN LAS ESTRUCTURAS REGIONALES, A TRAVÉS DEL ANÁLISIS DE DATOS PRIMARIOS.

El interior como escenario propicio para el desarrollo de un modo diferente de producción del conocimiento:

“Markarian la primera vez que estuvo en el CURE usó la expresión proto-universidad para referirse a la tipología de un CENUR, lo cual es correcto porque acá hay desde un arqueólogo a un químico cuántico y en el medio todo lo que te puedas imaginar. Coexiste gente que viene de culturas académicas e institucionales muy diferentes. En todos lados se da el proceso de empezar a generar un lenguaje transversal... la sede de Treinta y Tres es más pequeña y el grupo docente está básicamente concentrado en determinados ejes temáticos entonces ahí la mezcla no se da porque no hay qué mezclar. Es un grupo bastante homogéneo centrado en la minería... el proceso de construcción transversal, es más fuerte en la sede Rocha que en la sede Maldonado... porque humanamente hay un entramado social... Hay algunos grupos que guardan la cultura de origen y no se mezclan... son grupos disciplinares, uno identifica grupos que se mantienen de alguna manera como una isla... dentro de sus costumbres y tradiciones académicas, dentro de su grupo y sus temáticas, con escasa interacción con otros grupos y culturas académicas. En Rocha es más excepcional... en Maldonado donde el vínculo con los servicios de origen es más fuerte, fácil y directo, la generación de una cultura local es más compleja... Un elemento distintivo del CURE es el alto grado de transversalidad y trabajo entre gente de distintas disciplinas” (entrevista B4).

“A mí me parece bien pensar en ese modelo, pero es a largo plazo...” (entrevista B7).

“... creo que hay un nuevo modelo de universidad... la gran novedad fue instalar un modelo basado en la regionalización... lo otro... que las regiones fueran a partir de redes de sedes, no construye un nuevo centralismo, que es lo que se había dado en los últimos modelos de regionalización... no es disciplinar, es temática para cada una de las regiones” (entrevista B3).



“Lo que sí me parece que se va generando es una localía... esto te va generando las condiciones subjetivas para poder trabajar... te demora bastante tiempo generar un lenguaje común que todo el mundo entienda” (entrevista A4).

“Acá estamos en este corredor, tenés una especie de multidisciplina, un cóctel de todos los PDU... cuando se decide el CURE, se decide a través de los PDU y de los ejes temáticos...” (entrevista C5).

Sobre las razones por las cuales este proceso no se dio en facultades nuevas, cuya propia composición apuntaba a la integración disciplinaria, aporta alguno de los entrevistados:

“[la facultad] es muy fragmentada, es una tendencia general que de a poco va cambiando, las academias básicas tienen el riesgo que uno mira más hacia adentro, nuestro edificio es espantoso en ese sentido, los matemáticos, los físicos, no se cruzan ni para firmar... [el Interior] es mucho más propicio, no solo por la interdisciplina dentro de la facultad sino interfacultades e interinstitucionales” (entrevista A1).

Un fenómeno interesante es la inserción de los estudiantes en este nuevo formato:

“Una cosa que se da sin que nadie lo haya puesto en ningún lado es que se estimula mucho a los estudiantes de distintas carreras a coexistir en un salón de clase, en espacios académicos de distinta naturaleza, se fomenta esa transversalidad... insisto hay excepciones...” (entrevista B4).

Interdisciplina

“[cuando hay] conformación de los grupos de varias disciplinas, y el tema es interdisciplinario, ya hay un nivel de interdisciplina, aunque no se haya producido ese conocimiento cualitativamente nuevo. Hay grupos que fueron creados conscientemente buscando en la misma unidad, espacio físico, con seminarios internos, para que hagan interdisciplina... Es un proceso, a veces se da... Y de generar las condiciones para que se dé. En Paysandú se creó el polo agroalimentario, era uno de los ejemplos más interesantes de grupo interdisciplinario, había químicos, ingenieros, agrónomos, sociólogos, ya lo dividieron en cuatro grupos distintos... Se dividieron disciplinariamente, están en un mismo edificio, yo creo que van a seguir siendo interdisciplinarios” (entrevista A6).

“... la característica llamativa del CURE es el alto grado de interdisciplinaria que hay, con excepciones, la mayoría de los docentes trabajan con gente que está especializada en otros temas, trabajan en conjunto y hacen cosas en conjunto. Yo tengo un grupo de docentes donde hay economistas, ecólogos, oceanógrafos, matemáticos... se publican papers en conjunto, se hacen actividades en conjunto” (entrevista B4).

“...Haría la siguiente graduación, el grado de trabajo interdisciplinario es creciente en las instituciones que te nombré en ese orden (Ciencias, Ingeniería, CURE)... en el CURE es prácticamente el modelo hegemónico. Lo que más vas a encontrar es gente trabajando con otros, con gente que probablemente antes de su llegada al CURE no se imaginó que iba a terminar trabajando... es un potenciador importante, le da a los grupos una dinámica fuerte, ese proceso también hace que los contactos que un grupo tiene los herede el otro grupo, yo creo que es una dinámica bastante enriquecedora... cuando además a eso le agregas al ingrediente que el docente es joven le das a la institución mucho potencial de desarrollo” (entrevista B4).

“... Hubo de todo, en los primeros PRET que dieron origen a los primeros polos y a las primeras estructuras hubo diálogo con la sociedad para ver la pertinencia, hubo como voluntad de que fuera

interdisciplinario, que los grupos trataran temáticas que fueran pertinentes a la región y de manera multidisciplinar, esa fue como la idea que se plasmó por ejemplo en alguno de los PRET, después en la realidad eso no se concretó tanto. Hubo grupos que fueron interdisciplinarios y que entendieron esta propuesta y hubo otros grupos que llegaron a lo disciplinar como a reproducir la estructura de Montevideo. Hubo grupos que entendieron que iban a un nuevo modelo, que tenían que discutir con la sociedad, con otros grupos que tenían que pensar en la pertinencia. Hubo otros que no, que inclusive reivindicaban que el modelo tenía que ser el de la facultad. Eso fue una tensión que siempre estuvo. Creo que pasan dos cosas simultáneas, desde el punto de vista político prevalece el modelo disciplinar, es como la forma más fácil de hacer las cosas, es la forma más fácil de vincularse con los servicios, es mucho más difícil crear interdisciplina... Yo veo que cada vez se parece más a modelos disciplinares, reproducir la Universidad en chiquito. Pero en los hechos, el estar en un mismo espacio, el tener que discutir los de química con los de veterinaria, en los hechos se están produciendo cosas que son distintas, por eso te digo que se dan las dos cosas, aunque políticamente van ganando los disciplinares. Hay experiencias de investigaciones que se han emprendido, bien interesantes, que yo no sé si se darían si no estás en eso que te encontrás en cualquier lado, que vas a dar clase a una carrera que no es la tuya..." (entrevista B6).

"Creo que no [hay interdisciplina], para mi es una especie de elemento que le da la identidad pero no es una identidad real... puedes decir que la Facultad de Ingeniería es interdisciplinar, porque hay química, física... la única carrera que diría que más o menos es, sería la Maestría en Gestión Costera, que es de posgrado, pero en la sección de posgrado hay muchas carreras con un tono interdisciplinar, que funcionan en Uruguay y en otros lados del mundo, pero es posgrado, me parece que en el grado la gente tiene que enseñar sistemáticamente, primero tiene que hablar de una etapa de formación temática, y eso es el grado, después en posgrado sí, vos capaz que de pronto, no en todos, pasas a trabajar en base a problemas" (entrevista C3).

"En el centro nuestro... tratamos de ver cómo en nuestras prácticas de investigación nos aproximamos o no a una racionalidad alternativa, y estamos en un proceso de equipo... tratamos de rescatar los progresos que hacemos... pero consideramos que caminamos hacia... llegar a la interdisciplina pasa por la crítica de la disciplina y nadie se atreve... porque en la literatura que uno lee todo bien, hasta que uno se pregunta, dónde está la transformación, tienen que dialogar las ciencias entre sí, reunirse los investigadores a discutir... es otra racionalidad distinta, eso no se da... se confunde la participación de varias disciplinas con la interdisciplina... pero con los estudiantes... el resultado del curso... es excelente, son maravillosos, la visión nueva que adquieren, yo no doy clases, trato de dialogar, de los saberes existentes y ahí construir, eso no se hace generalmente" (entrevista C5).

También hay entrevistados que no ven diferencias significativas entre lo que hacen en el Interior y lo que hacían en Montevideo, tal vez solo perciben un mayor contacto con productores, por la cercanía territorial:

"Realmente creo que no, que el laboratorio podría estar acá o en Pando y hacer lo mismo [...] estamos con trabajos que involucran a otros institutos, esa es otra peculiaridad, otra es que está mucho más cerca de la sociedad que en Montevideo, a veces en el laboratorio entra un productor de la zona, y habla con nosotros, en Montevideo ni llega al laboratorio" (entrevista C4).

Aunque el diseño y la implementación del proceso descentralizador, en las dimensiones analizadas, se hizo desde una perspectiva diferente a la implementación tradicional, a través de la definición de temáticas prioritarias y la interdisciplina fue un aspecto valorado, no surge de las entrevistas (ni del análisis documental) que este modelo resultara predominante, ni excluyente del modelo disciplinar en el interior, inclusive hay testimonios que dan cuenta de la predominancia del modelo disciplinar en esta etapa del proceso, aunque con peculiaridades que podrían marcar un rumbo diferente. Por otra

parte, parece estarse ante una etapa de acercamiento de disciplinas, con abordaje multidisciplinar de ciertas temáticas, más que frente a un producto o conocimiento nuevo producido de manera interdisciplinaria, aunque existe una opinión mayoritaria entre las relevadas, sobre la idea de un entorno que lo propicia. Este proceso de acercamiento entre disciplinas parece resultar más difícil identificarlo entre el área social y otras áreas del conocimiento, con alguna excepción: “No, con el área social pero eso es en general, es internacional, es muy difícil” (entrevista C6).

Y en este último sentido: “Las ciencias sociales son las grandes ignoradas, somos el único PDU que incorpora gente de la rama social como de las ciencias de la naturaleza” (entrevista C5).

Disciplina e interdisciplina. Especialización e interdisciplina como procesos no contrapuestos:

“...interdisciplina se construye teniendo primero una identidad disciplinar y sólidas bases en donde uno está parado... le tengo un poco de temor al estudio de la interdisciplina per se, para mi es algo que se hace... si se trabaja con un componente débil el final va a ser bastante pobre porque un componente falló...” (entrevista B4).

Producción del conocimiento con instituciones no universitarias

Sin llegar a identificarse elementos de producción del conocimiento en contexto de aplicación, se hace presente en los entrevistados, en términos bastante consensuales, un vínculo más estrecho y cercano de trabajo en colaboración con otros organismos públicos y diversos actores sociales y productivos y un trabajo conjunto, visto con alta potencialidad, en la creación de nuevo conocimiento. Cito, a modo de ejemplo, las siguientes:

“[En la facultad] si vos decís entomología... no sé si tienen relación con mi área de biología molecular y estamos hablando del mismo instituto, yo estoy seguro que los de entomología al estar dentro del predio del INIA van a hablar con los de entomología del INIA Tacuarembó sin duda...pero faltan decisiones...” (entrevista A1).

“lo interinstitucional, porque ahí hicimos el laboratorio de carne que la universidad decidió en acuerdo con el INIA [...] hoy en la CCI... dije: ¿Nos damos cuenta que la Universidad está teniendo un espacio interinstitucional en Rivera, uno en Río Negro?... hoy el representante del BID puso el ejemplo del Anglo, mencionando a la UTEC y a la UDELAR. En Treinta y Tres tenemos al INIA, UDELAR y Plan Agropecuario y tenemos en Tacuarembó a INIA, UDELAR, MGAP y se acaba de instalar el Secretariado Uruguayo de la Lana y eso lo desencadenó la Universidad... llámale externalidad, la Universidad lo pensó cuando dijo que construiría en

colaboración, pero no sé si soñábamos con tener esos espacios que para mí son una potencia, no solo capacidad de enseñanza sino para investigar...” (entrevista B3).

Estructura organizativa interna

Además de los aspectos que abordé al estudiar los departamentos académicos y los PDU, tal vez originado en la falta de una reglamentación que fijara rígidamente los roles o en condiciones personales de los responsables de estas estructuras, parece haber, una cierta tendencia a un trabajo más horizontal:

“... puede haber PDU que tengan conducciones más jerárquicas, que todo tenga que pasar por el jefe, la mayor parte de los PDU no funciona así, funcionan con un cierto grado de espontaneidad e iniciativa de la gente joven...” (entrevista B4).

“Yo por definición no soy verticalista... el departamento tiene cosas que son el secreto del funcionamiento, las ganas de hacer cosas y que nos llevamos muy bien, clima de camaradería. Tenemos un desafío descomunal, hacer camino al andar” (entrevista C2).

“surgió el polo en la esperanza de que surja la interdisciplina que surja como surja... Porque *antes de crear una estructura horizontal y esperar que funcione lo que tenés que hacer es juntar a la gente... tenés que tener afinidades... el motor de la interdisciplina es poner la gente junta* y que se cree un pizca de desesperación por hacer algo...” Y sobre el carácter inter o multidisciplinario del grupo, agrega: “si totalmente multidisciplinario no inter, si multi... pero todavía no hay un producto distinto que sea la combinación de esos saberes” (entrevista C6, énfasis agregado).

Las entrevistas mantenidas, oportunamente analizadas al referir a la organización de los servicios docentes en los centros regionales, dan cuenta asimismo de un avance hacia la estructura de tipo matricial, pero sin resolver el tema del vínculo con las comisiones de carrera (directivos integradores).

Investigación y su vinculación con la problemática social. Fijación de agenda

“[En la investigación] es más difícil, los temas se asocian más a las personas que se instalaron, la única vinculación fue que pusimos en las bases que debía decir cómo se iba a vincular con las líneas prioritarias de la zona, pero era una forma muy laxa, no como las carreras... interesaba que el tipo fuera bueno... un montón de buenos académicos, interactuando y forzados por las circunstancias, haciendo cosas que naturalmente no harían, por ejemplo relacionándose con la gente, porque va a haber gente de la Mesa Social Consultiva... no me interesa tanto que la línea de investigación esté tan vinculada al Uruguay de ese entonces” (entrevista A6).

“Yo creo que hay una mayor tendencia a que el exterior incida, a que la comunidad, a que los problemas de desarrollo regional incidan... Hay gente que va a trabajar siempre dentro de un marco disciplinar y que no va a trabajar distinto en Maldonado, en Rocha, en Tacuarembó o en Groenlandia. Esos espacios tiene que haber en toda universidad... hemos estudiado a nivel matemático problemas que vimos porque nos consultaron de organizaciones promotoras del turismo en el Departamento de Rocha, hay gente que trabaja sobre determinados problemas en la calidad de agua porque en el Departamento de Maldonado se dieron determinados problemas, la

calidad del agua es un tema complejo que se puede estudiar desde muchos abordajes, bueno, determinados abordajes han cobrado vigor porque el problema está instalado en el Departamento de Maldonado. El estudio de ciertos temas de modalidades de producción y selección de semillas para la producción agropecuaria se han estado desarrollando porque es una necesidad de productores que quieren mejorar y conservar ciertas especies autóctonas, en el CURE se desarrolló una aplicación gratuita para los celulares que permite identificar todos los lugares patrimoniales...permite al usuario aportar información no solo recibirla..." (entrevista B4).

"Hubo como voluntad... que los grupos trataran temáticas que fueran pertinentes a la región y de manera multidisciplinar, esa fue como la idea que se plasmó por ejemplo en alguno de los PRET, después en la realidad eso no se concretó tanto..." (entrevista B6).

"...tiene que haber cercanía, diálogo para que se le plantee el problema a la Universidad y en el CURE tiene que haber receptividad, estar dispuesto a incorporar eso en la agenda y capacidad para resolver el problema, ahora ya para instalar un camino de ida y vuelta tiene que haber una capacidad del otro lado: pero ahora que me hiciste esto quiero esto otro y por qué no lo mejoras... eso es más sofisticado... pero en todo caso en el CURE la investigación está pautada por las necesidades más o menos explícitas que te plantea el medio" (entrevista B4).

"No creo en ese discurso, el tema de la regionalidad, es muy dudoso porque ¿qué vas a estudiar? Los limnólogos estudian lagunas: ¿Van a estudiar solo las lagunas de la zona este o las de todo el país? Las áreas son naturalmente mundiales, yo no veo ninguna limitación regional, al menos en lo científico, en la parte social podés encontrar más ejemplos locales, yo creo que es un discurso de marketing, se venden, se tratan de vender, como que estudian problemas locales, pero hacen lo mismo, cambian un poquito, ponen una cierta inflexión, ahora el grupo... está concentrado en estudiar... pero, podrían estar en Montevideo haciendo ese estudio" (entrevista C3).

"No me queda tan claro el tema de las demandas locales ¿No fue un poco colonización? Alguien que fue para allá: 'yo pongo tal cosa'... A mí Salto no me pidió nada, fui yo quien quiso poner un buen equipo ahí... entonces ¿Hubo demanda o hubo una política de ocupar? También hay un grado de razonabilidad..." (entrevista A4).

"No existe una evaluación que permita concluir sobre las características de la "producción del conocimiento" que caracteriza más a los PDU-Grupos de investigación que a las carreras de grado en sus diferentes modalidades. No obstante, efectivamente se cumplen, en general, las características que se señalan en la pregunta en la relación de los investigadores con el medio y entre sí..." (entrevista A2).

VI.5- BREVES CONCLUSIONES

Del contraste entre el análisis de los datos secundarios, considerados en la primera parte de este capítulo y los datos primarios tratados en la segunda parte, surge en general una coincidencia entre los elementos de pertinencia, con salvedades que parecen concentrarse en lo que hace a la fijación de agenda en las líneas de investigación y, particularmente, la efectiva interacción con actores extrauniversitarios en su definición. Esto parece vincularse con la estrategia prioritaria de seleccionar buenos investigadores, más que tomar en cuenta una temática específica de investigación. Por otro lado, surgen visiones, no predominantes en las entrevistas mantenidas, que cuestionan conceptualmente la pertinencia en relación a la regionalización. Aparece también alguna

visión explícita con diferencias conceptuales en cuanto a la interdisciplina en las formaciones de grado.

En general se hacen presentes, particularmente en el diseño, elementos característicos del Modo 2, tales como la construcción de espacios que potencien la producción de conocimiento interdisciplinario, así como la construcción de oferta sobre temáticas prioritarias. La organización de los servicios académicos careció de regulación y el grado de horizontalidad dependió entonces fundamentalmente del modo de trabajo del responsable respectivo. Sobre la investigación los comentarios ya fueron señalados, pero más allá del cuestionamiento de su vinculación original a los ejes temáticos, la opinión mayoritaria de los entrevistados apunta a la vinculación, en muchos de los grupos instalados, con la problemática regional: investigación por problemas.



Maestría en Enseñanza Universitaria

Comisión Sectorial de Enseñanza
Área Social y Artística
Consejo de Formación en Educación



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



comisión sectorial
de enseñanza



Facultad
de Humanidades
y Ciencias de la Educación



Consejo de
Formación en
Educación

SEXTA SECCIÓN

CONCLUSIONES FINALES



Maestría en Enseñanza Universitaria

Comisión Sectorial de Enseñanza
Área Social y Artística
Consejo de Formación en Educación



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



comisión sectorial
de enseñanza



Facultad
de Humanidades
y Ciencias de la Educación



Consejo de
Formación en
Educación

I- CONSIDERACIONES GENERALES

La Universidad de la República encuadra dentro del Modelo de Universidad Latinoamericana. En ese marco, la reforma del periodo 2007-2014, se alinea a ese modelo, profundizando los aspectos que la reforma de Córdoba de 1918 dejó pendientes: la modificación sustancial de la estructura académica existente y por ende de la formas de producción del conocimiento.

Pero el proceso de modificación de la estructura académica universitaria, con una línea de continuidad en el sustrato ideológico, se inició a pocos años de aprobada la Ley Orgánica de 1958, con la presentación del Plan Maggiolo. Ya en esos años aparecen ideas de transformación que continúan, como hilo conductor, hasta nuestros días. Y ya en esos años, se plantea por algunos actores universitarios la necesidad de modificar la Ley Orgánica. Este tema acompaña cada propuesta de revisión de la estructura académica vigente. Incluso la Ley Orgánica es considerada, por algunos actores relevantes, como un régimen de transición, como oportunamente señaló.

No es posible analizar la reforma que tuvo lugar entre los años 2007-2014, sin trazar ese hilo de continuidad con las propuestas que, desde 1967, se debatieron en el ámbito universitario. En ese sentido puede hablarse de incrementalidad de la política en el plano de las ideas. En cambio, su puesta en práctica, sí significó un cambio sustantivo en el periodo analizado. Y aunque la coyuntura externa fuera realmente favorable a la efectiva implementación de las transformaciones, éstas no podrían haberse dado si no fueran fuertemente apoyadas desde dentro de la institución. En este sentido y, tal como sostienen Crozier y Friedberg, las influencias exteriores que sí existieron⁴⁶ y fueron sin dudas propicias para el proceso descentralizador en el Interior, tuvieron carácter mediatizado, pues las exigencias del medio incidieron en la organización solo en tanto fueron asumidas por las autoridades institucionales como parte de su estrategia. En este punto fue también, a mi juicio, un factor clave en la concreción de las políticas, el fuerte involucramiento del orden estudiantil, el cual emerge con nitidez a través de la lectura

⁴⁶ Además de lo señalado en cuanto a la construcción de demanda con actores sociales e institucionales en el proceso de descentralización, debe también consignarse la demanda de actores políticos e institucionales, uno de cuyos reflejos fueron las importantes partidas presupuestales que el Presupuesto Nacional y las Rendiciones de Cuentas asignaron a este rubro. A tal punto que el propio CDC en el año 2010 y ante la insuficiencia de las partidas para otros programas, señalaba que los programas universitarios de descentralización en el Interior “que la propuesta del Poder Ejecutivo respalda en medida considerable, sólo pueden ser exitosamente implementados [si los otros programas] son atendidos de manera interconectada y equilibrada en el conjunto de los servicios universitarios” (R. N° 6 de 14/IX/2010).

de las actas de las distintas sesiones del CDC y de la AGC y en la elaboración de variados documentos, considerados en el curso de esta investigación.

Pero también esa estrategia propia y autodefinida implicó el control sobre la segunda fuente de poder, vinculada a las incertidumbres que tienen lugar en torno a las relaciones de la institución con el medio. El desarrollo de la Universidad de la República en el Interior implicó también el control de las presiones sociales y gubernamentales externas a la institución las que potencialmente, según vimos en el marco teórico pueden traducirse en una fuente de perturbación de su funcionamiento interno y, por lo tanto, una zona de incertidumbre mayor. Aquellos actores institucionales que puedan controlar, aunque sea parcialmente, esa zona de incertidumbre dispondrán de un poder considerable dentro de la organización. Este actor o actores desempeñarán el papel de intermediarios de lógicas de acción diferentes y, a veces, contradictorias.

Por otra parte, la efectiva implementación de la política de descentralización o regionalización, junto a otra política clave del periodo, como fue la organización de los estudios de grado, tuvo que ver con la amplitud de la zona de incertidumbre controlada y con la cuarta fuente de poder que describen Crozier y Friedberg: la utilización de las reglas organizativas. Aunque en principio la función de las reglas sería la de suprimir o reducir las zonas de incertidumbre, en realidad, éstas no solo no las eliminan, sino que crean otras que pueden ser utilizadas por quienes supuestamente estas normas limitan en su accionar, en tanto regulan sus conductas, sus facultades o potestades. Precisamente la zona de incertidumbre que representaba la falta de regulación sobre la propia estructura académica tradicional, con la indefinición del vínculo entre facultad y disciplina, la amplitud de estructuras académicas previstas y no reguladas, la posibilidad de implementar planes de estudios sin la intervención de estos servicios tradicionales, fue efectivamente controlada por las autoridades universitarias que tuvieron responsabilidad en la ejecución de las políticas. Un paso significativo en ese sentido fue la dependencia de los docentes de los Polos de Desarrollo Universitario de las estructuras centrales. En definitiva las reglas constituyen, por un lado, limitaciones que en algún momento se imponen a los miembros de la organización (incluyendo a los dirigentes que las crean) y por otro, son el resultado de relaciones de fuerza y regateos previos. Por otro lado, debe señalarse, cierta tolerancia a algunas acciones que no siguieron estrictamente la normativa vigente, con justificaciones en el discurso, como se indicará más adelante.

El repaso de las distintas intervenciones de los diversos actores universitarios en el seno del CDC y las propias entrevistas realizadas, permiten cuestionar también, al decir de Crozier y Friedberg, la existencia de objetivos comunes en la organización. Puede haber objetivos compartidos pero no unicidad de objetivos, lo que se deriva por un lado, del lugar que se ocupa y la función que se cumple dentro de la organización, la visión particular de la misma y una priorización diferente de los objetivos organizacionales. Igualmente corresponde señalar que el discurso que podría evidenciar una posición, en cierta forma favorable al mantenimiento del modelo académico estructural vigente, no se hace necesariamente explícito, según surge del análisis realizado.



Vinculado a lo anterior, no puede soslayarse que el recorrido de tantos años de debate universitario, poco encuentra de reflexión de la universidad sobre sí misma para ensayar alguna explicación sobre las razones que podrían dar cuenta de la distancia y hasta la ruptura, entre las ideas, su consagración en objetivos institucionales estratégicos y su efectiva implementación. En este sentido, parece oportuno recordar la ya citada intervención del consejero Salvador Schelotto en la sesión extraordinaria del CDC de 31 de marzo de 2007: "... ¿Por qué no hacemos lo que tenemos que hacer? Podría haber dos argumentos -el clásico, el histórico-: no tenemos recursos. O el segundo, la Constitución de la República, la Ley Orgánica, las ordenanzas, las leyes... nos impiden cambiar. Esto es falso. No hacemos los cambios porque no tenemos claro en la dirección en que tenemos que cambiar..." y del consejero Kremer en la misma oportunidad, en referencia al modelo de descentralización existente al 2007: "... con respecto al modelo de descentralización, creo que la Universidad habla mucho pero lo que define a una institución son los resultados que obtiene. El modelo de descentralización que estamos ejecutando y cultivando es totalmente equivocado, porque no creamos que las políticas tan consensuadas, con las tres funciones y docentes radicados, es lo que está vigente en la Universidad. Es totalmente lo contrario. Vayamos al primer centro descentralizado, la Regional Norte-Salto... como modelo de descentralización se contraponen totalmente con lo que estamos hablando... en ejecución tenemos un modelo de descentralización que es absolutamente colonialista... acá hay dos discursos..."

También aparece en variados temas la insistencia del consejero Wschebor, sobre la necesidad de avanzar en profundidad, de manera rápida y concentrando recursos para que las reformas pudiesen ser efectivamente concretadas. Recordemos algunas expresiones vertidas en la sesión de 28 de octubre de 2008: "... Necesitamos cambios institucionales eso es clarísimo, legales, políticos y también programáticos y presupuestales, que tengan el tamaño del problema... si se intenta entrar en un problema difícil sin hacerlo pisando fuerte el sistema se lo va a tragar"; "... el sistema universitario... funciona como un verdadero telón, es decir recibe señales y no devuelve nada".

A partir de estas primeras conclusiones repasaré en los párrafos siguientes las más específicas que surgieron del análisis de las dimensiones seleccionadas para abordar lo que constituye el objetivo central de esta investigación: determinar la vinculación de las nuevas estructuras académicas del periodo 2007 a 2014 con las estructuras tradicionales de la Universidad, así como la concepción de las nuevas estructuras académicas del Interior como un escenario propicio para ensayar un modelo diferente de universidad el cual se desarrollaría en coexistencia con el modelo tradicional. Resumo pues, las conclusiones principales.



II- LA VINCULACIÓN DE LAS NUEVAS ESTRUCTURAS ACADÉMICAS EN EL INTERIOR CON LAS ESTRUCTURAS UNIVERSITARIAS TRADICIONALES EN LAS DIMENSIONES ANALIZADAS.

El interior como escenario de la construcción de estructuras académicas novedosas, ya era anticipado en el año 1997. En ese sentido y tal como señalé oportunamente, ya en esa época se planteaban ideas, como las siguientes: no repetición de las carreras que se dictaban en Montevideo; creación de ofertas académicas nuevas; respaldo a la radicación de actividades docentes que encontraran ventajas comparativas en el interior; instrumentación de carreras cortas y de trabajos de investigación (preferentemente interdisciplinarios y con participación de estudiantes) de acuerdo a demandas o necesidades del medio (región); una mayor utilización del medio para actividades con estudiantes en experiencias interdisciplinarias, como efectiva herramienta para el aprendizaje y la extensión universitaria; el análisis de la contribución a la creación de polos de desarrollo, a partir del accionar universitario; la creación de un área piloto donde la Universidad desarrollara un trabajo interdisciplinario orgánico de investigación, docencia y extensión, así como la referencia a ciclos básicos comunes y flexibilidad curricular.

Por otra parte y tal como se ha acreditado mediante análisis documental, casi una década más tarde, en las pautas de su propuesta de reforma universitaria, Arocena marcaba la necesidad de transformación de la estructura académica, señalando que se mantenía el modelo de confederación de facultades, mientras las áreas constituían en realidad agrupamientos de facultades. También surge que los documentos apuntaban a la coexistencia de modelos: las facultades constituían las columnas de la universidad, pero había que reforzar las vigas, con áreas horizontales, organizadas de acuerdo a la lógica del conocimiento, promoviendo nuevas formas organizativas que afrontasen cuestiones cuya resolución requiriera un abordaje a través de la combinación de saberes distintos.

En tanto la estructura orgánica, ésta contuvo en su diseño elementos que pretendieron articular las nuevas formas organizativas con las tradicionales de la Universidad. En esta dimensión resulta clave la integración de las áreas en la dirección de los consejos de los centros universitarios regionales, además del funcionamiento de la Mesa Coordinadora de Área. El relevamiento documental realizado, mediante el análisis de las normas y de los debates en el seno del CDC apuntaba claramente a ello. Sin embargo, según surgió de las entrevistas realizadas para esta investigación y del conjunto de las resoluciones de los órganos regionales, el Consejo del Centro Universitario de la Región Este (CURE) no funciona con integración de los



representantes de la áreas. Tampoco funciona la Mesa Coordinadora de Área. La situación es diversa en el Litoral Norte donde el consejo del CENUR funciona con presencia de áreas.

Por otro lado, la definición de las calidades para integrar los órdenes en las estructuras del Interior, más allá de lo opinable del tema, pudo resultar en un factor que debilitara más la vinculación con el servicio de referencia académica, como oportunamente lo fundamenté al abordar esta dimensión.

También la Comisión Coordinadora de Trabajo en el Interior constituye, en su diseño, un ámbito de coordinación con presencia de áreas que le permite articular entre las estructuras nuevas y las estructuras tradicionales de la Universidad.

En lo que hace a la construcción de la oferta educativa del Interior, ésta permitió la aplicación anticipada de los principios que luego incorporaría la Ordenanza de Estudios de Grado y Otros Programas de Formación Terciaria. Sobre la dependencia de las ofertas emerge de esta investigación que el concepto de carrera propia no fue previsto en norma alguna y que las entrevistas e intervenciones en las sesiones del CDC, evidenciaron criterios múltiples para definir un eventual alcance de este concepto, entre ellos: que se tratara de una oferta exclusiva del Interior, que fuera referente de la disciplina o que su financiación proviniera de los llamados para las estructuras del Interior. La migración de la oferta académica resultó otro tema polémico el cual, junto al anterior, parece estar pendiente de consideración por el CDC, más allá de los traslados de cargos docentes ya operados. De todas formas las entrevistas realizadas demostraron un cierto consenso en las dificultades que implicaría una migración automática.

Otro asunto pendiente de resolución en esta dimensión es el relativo a las comisiones de carrera, su integración y designación. El tema fue profusamente abordado en el capítulo respectivo, surgiendo del análisis de las resoluciones y de las entrevistas mantenidas, realidades disímiles y vínculos más o menos fluidos entre las estructuras regionales y las de la facultad.

En definitiva, en este punto, la relación entre las facultades y servicios análogos con las nuevas estructuras académicas regionales constituye un tema pendiente de definición y clarificación en variados aspectos, particularmente sobre la aplicación de la normativa general de la Universidad o el diseño de soluciones específicas que contemplen situaciones peculiares derivadas del proceso de descentralización.

Sobre el estatus del personal docente, la figura del servicio de referencia académica solo aparece regulada por norma expresa y con un alcance concreto, en los procesos para la provisión, reelección y renovación de los cargos docentes de los polos de desarrollo universitario. Pero aun en estos casos, no se encuentra definida cuál es la normativa de fondo que se aplicará para evaluar a los docentes en los propios llamados. También se evidenciaron casos donde, a pesar de tratarse de docentes de los polos, se aplicaron disposiciones normativas de procedimiento propias del servicio de referencia académica, en lugar de la ordenanza que regula los cargos de los PDU. En tanto en los

llamados para la conformación o fortalecimiento de los grupos PDU, la vinculación con los SRA fue prevista en términos muy generales, sin especificarse su alcance, al detallar el contenido que debían tener las propuestas.

También surge del análisis de esta dimensión que la realidad de los centros universitarios regionales, en lo que hace a los tipos de docentes que allí desempeñan funciones, desborda las previsiones normativas y hace necesario pensar en una regulación para las situaciones no previstas.

Finalmente, sobre la evaluación de los docentes coexisten miradas diversas muy estrechamente vinculadas a diferentes concepciones sobre la evaluación a nivel general en la Universidad, que van desde contemplar la especificidad del proceso de descentralización y la conformación de las nuevas estructuras académicas, a la aplicación directa de los mismos criterios de los SRA. También en el mismo sentido, las formas de intervención de estos últimos servicios en instancias de reelecciones resultan variadas, como ya se analizó. No aparecen incorporados elementos en las evaluaciones analizadas que permitan dar cuenta de la introducción de nuevas formas de validación del conocimiento, con el alcance que vimos en el marco teórico. A modo ejemplo, *cómo y con qué criterios definidos por la Universidad, podría incorporarse la evaluación de actores externos a la hora de evaluar la actividad de docentes o de grupos.*

En cuanto a la organización de los servicios docentes, como vimos en el marco teórico, el diseño de una organización, traducido en una estructura formal, debe tener una necesaria coherencia con los fines institucionales, con la concepción sobre la forma en que se divide el trabajo y con la coordinación de las distintas unidades.

Existen claras evidencias de la existencia de elementos propios de una estructura matricial donde los departamentos nutren la demanda de enseñanza de diferentes carreras o programas de formación, proceso que no estuvo exento de dificultades, como fue analizado oportunamente. Sin embargo, ese no es el único elemento que define a esta modalidad organizacional. En la visión de Mintzberg, desarrollada en el marco teórico, debe también combinarse en su diseño la llamada organización funcional con la de mercado, estableciendo una doble cadena de mando con directivos que tienen el mismo poder formal y deben negociar para adoptar las resoluciones. Mientras en la posición de Durand, también explicitada en esta investigación, la pérdida de la unidad de mando de la estructura anterior, encontraría solución en la figura del directivo integrador, que opera como mecanismo de enlace pero sin el poder formal para dirigir el trabajo de los integrantes de las unidades especializadas. Esto lo hacen a través de las direcciones de los departamentos, influyendo en la planificación de objetivos, diseño conjunto de la carga de trabajo, contratación e incorporación y evaluación de las actividades del programa. Los directivos integradores no se ubican, en la propuesta de Durand, por encima de los directivos funcionales. El diseño de esta estructura implica pues definir con claridad la relación entre las direcciones de los departamentos, las comisiones de carrera y otras estructuras que creó la Ordenanza de Estudios de Grado y Otros Programas de Formación Terciaria, así como delimitar con claridad las atribuciones de cada uno de ellos. El punto no ha sido resuelto aún y probablemente su

resolución exceda la dimensión regional y abarque a toda la Universidad, aunque el Interior, con departamentos en construcción parece ser un buen lugar para comenzar este abordaje.

Por otra parte, la realidad de la estructura en departamentos académicos en los centros regionales, no parece escapar a las críticas sobre debilidad de integración o acoplamiento que caracterizan a la organización universitaria y que se fundamentan básicamente en el saber profesional, según señalara Burton Clark. Aunque las visiones recogidas fueron variadas, parece claro que falta definir el vínculo de las nuevas estructuras regionales con departamentos análogos de los servicios montevideanos y también con otras estructuras académicas del propio y de otros centros universitarios regionales, relación que demuestra tener potencialidades y también debilidades, según lo han señalado diversos actores.

La falta de regulación podría haber potenciado el avance hacia alguna estructura de tipo adhocático, la cual se diferencia de otros tipos de burocracia, como la profesional, en que no existen labores normalizadas según procedimientos fijos. Sus funciones y su composición cambian constantemente. Sin embargo, aunque las entrevistas dan cuenta de una mayor horizontalidad en la composición y la existencia de varios grupos que trabajan en torno a problemas, la realidad es muy dispar y está particularmente asociada a las características personales del director o responsable del departamento y a sus experiencias previas de trabajo en departamentos académicos.

En conclusión la vinculación de los departamentos como forma de organización de los servicios docentes y las estructuras tradicionales de la Universidad (facultades, institutos asimilados y escuelas) constituye un tema que, en varios aspectos, se encuentra también pendiente de resolución. Las últimas propuestas que han surgido sobre estos temas, fuera del periodo que comprende esta investigación, no parecen dar una solución clara a esta temática.

De cualquier forma, pese a los temas pendientes de resolución, el análisis del conjunto de las dimensiones permite concluir que la vinculación entre las estructuras fue un tema que no pasó inadvertido en el proceso de regionalización. De las entrevistas realizadas a actores calificados del periodo, oportunamente citadas, parece surgir no obstante que la decisión final sobre aspectos concretos a través de los cuales se materializaría el vínculo, se dejaba expresamente librada a instancias posteriores, cuando los centros universitarios regionales alcanzaran una fortaleza académica que les permitiera dialogar en un plano de mayor igualdad con las estructuras tradicionales.

III- LA PRESENCIA DE ELEMENTOS DE UN NUEVO MODO DE PRODUCCIÓN DEL CONOCIMIENTO.

Finalmente corresponde detenerme en las conclusiones sobre la presencia en las estructuras regionales de un nuevo modo de producción de conocimiento, el llamado Modo 2, caracterizado principalmente, por su promotores, por un conocimiento transdisciplinar, más heterárquico y transitorio, que se lleva a cabo en un contexto de aplicación y con control de calidad, según sus defensores, “más socialmente responsable y reflexivo”. Modo, que según Gibbons, interactúa con el modo tradicional, sin desplazarlo.

Para realizar un análisis más completo de la presencia de elementos del nuevo modo de producción de conocimiento, debo en primer término trascender el proceso de regionalización. Una de las estructuras claves en ese sentido fue la creación del llamado Espacio Interdisciplinario, cuyos diferentes programas dan cuenta de variados elementos del Modo 2 (Programa de Apoyo a Núcleos Interdisciplinarios Existentes, Programa de Apoyo a Nuevos Núcleos Interdisciplinarios, Programa para la Creación de Centros Interdisciplinarios en el Espacio Interdisciplinario, Programa para la Instalación de Propuestas Interdisciplinarias de Marcado Carácter Experimental y Programa para la Implementación de Años Temáticos dentro del Espacio Interdisciplinario). Más allá de la interdisciplina, estos programas, analizados en forma conjunta, constituyen evidencias de proximidad a los elementos del nuevo modo de producción del conocimiento: la coparticipación de actores no universitarios; la consolidación de centros interdisciplinarios en áreas-problema con clara relevancia nacional que requieran para su cabal análisis de enfoques y prácticas disciplinarias diversas; la relevancia para el Uruguay de la temática seleccionada y la justificación de su abordaje desde una perspectiva interdisciplinaria; el grado de interacción con el conjunto de las actividades desarrolladas en los diversos servicios; y finalmente, el elemento de la transitoriedad, característico del último de los programas: la interacción interdisciplinaria en la UDELAR y con la sociedad uruguaya, con el aporte de académicos del exterior, *en torno a temas rotativos anualmente*.

Volviendo al Interior, la estructura organizativa preveía la integración de actores sociales (aunque no plena) en los órganos de los Centros Universitarios Regionales. Tal es el caso de la Mesa Social Consultiva Regional integrada por diferentes actores sociales que garantizaran la más amplia representación de la región y con atribuciones de asesoramiento sobre las propuestas de creación de PRET, así como en todo lo concerniente a las relaciones del centro con la sociedad, en la zona de referencia. Pero además de esa función asesora, también se le asignaba un rol de colaboración con la dirección del centro, en la preparación y evaluación de los programas y actividades que allí se desarrollaran. A su vez dicha Mesa integraba, en calidad de invitada permanente,

el consejo del centro universitario regional. Esta estructura no se encuentra en funcionamiento en el CENUR del Litoral Norte, pero sí en el CURE.

Sobre la oferta académica, su pertinencia emerge de las propias bases y ésta se evalúa en torno a su correspondencia con los Programas Regionales de Enseñanza Terciaria y con los ejes temáticos respectivos; la articulación con las necesidades de formación relevadas; su factibilidad con la presencia de un interés comprobable con respecto a su necesidad, además de los antecedentes académicos y su contribución a la resolución de problemas sociales, culturales o productivos locales, regionales y nacionales. También se previó la integración curricular, con espacios para la interdisciplina y la integración de las funciones, así como la articulación con otras instituciones del sistema educativo nacional y la conformación de redes o vínculos con instituciones, organizaciones sociales o actores locales. Además es posible hablar de elementos típicos de la organización matricial (vinculado a la racionalización de los recursos), como ya señalé. Sin perjuicio de lo previamente consignado no puede desconocerse que los ejes temáticos tenían una suficiente amplitud para introducir en ellos variedad de propuestas y que, tal como se analizó oportunamente, para la selección de éstas aparecieron otros criterios orientadores, tales como el equilibrio en la distribución regional de la oferta.

En tanto, las referencias a interdisciplina se combinan con referencias disciplinares lo que condice con la visualización de modelos no excluyentes, por lo menos en estas etapas. Otro tanto ocurre en la organización de los servicios docentes, pues del conjunto de documentos analizados y entrevistas realizadas para esta dimensión, surgió también la complementación de iniciativas multi o interdisciplinarias con propuestas claramente disciplinares, no existiendo elementos que permitan concluir que en los asesoramientos y posteriores resoluciones se privilegiaran unas sobre otras por esta característica.

En cuanto a los grupos docentes, el componente interdisciplinario surge más nítidamente en el diseño del proceso de descentralización y principalmente en la construcción de los PRET y en la definición de ejes prioritarios por región y de ejes transversales, en tanto las bases para la instalación de grupos PDU, admiten propuestas tanto disciplinares como interdisciplinarias, en una confirmación de la voluntad expresada en los documentos en cuanto a la coexistencia de modelos y probablemente en la idea de que la interdisciplina surgiera básicamente de la interacción entre los diversos grupos, propiciada por las nuevas estructuras académicas regionales.

En conclusión, aunque el diseño y la implementación del proceso descentralizador en las dimensiones analizadas se hizo desde una perspectiva diferente a la implementación tradicional, a través de la definición de temáticas prioritarias, y la interdisciplina fue un aspecto valorado, no surge de las entrevistas, ni del análisis documental que este modelo resultara predominante, ni excluyente del modelo disciplinar. Por otra parte, parece estarse ante una etapa de acercamiento de disciplinas, con abordaje multidisciplinar de ciertas temáticas, más que frente a un producto o conocimiento nuevo producido de manera interdisciplinaria, aunque existe entre las opiniones relevadas un predominio de la idea de un entorno que lo propicia. Este proceso de acercamiento entre disciplinas,

parece resultar más difícil identificarlo entre el área social y otras áreas del conocimiento, con alguna excepción.

Del análisis documental realizado, el proceso descentralizador de la Universidad en el Interior, contiene dimensiones de pertinencia, propios del abordaje social y hasta integral. Sin embargo, de las entrevistas realizadas surgen algunas salvedades en lo que hace a la fijación de agenda en las líneas de investigación y particularmente la efectiva interacción con actores extrauniversitarios, en su definición. Esto parece vincularse con la estrategia prioritaria de seleccionar buenos investigadores, más que tomar en cuenta una temática específica. Por otro lado, emergen visiones no predominantes en las entrevistas mantenidas, que cuestionan conceptualmente la pertinencia en relación a la regionalización.

En general se hacen presentes, particularmente *en el diseño*, algunos elementos característicos del Modo 2. En *los hechos*, alguno de estos elementos aparece de un modo incipiente, como la construcción de espacios que potencien la producción de conocimiento interdisciplinario y la construcción de oferta sobre temáticas prioritarias, con las salvedades consignadas. La organización de los servicios académicos, como ya se señaló al referir a los departamentos académicos, careció de regulación y el grado de horizontalidad de los grupos dependió entonces fundamentalmente del modo de trabajo del responsable respectivo. Sobre la investigación los comentarios ya fueron señalados, pero más allá del cuestionamiento de su vinculación original a los ejes temáticos, la opinión mayoritaria de los entrevistados apuntó a su vinculación, en muchos de los grupos instalados, a la problemática regional. Finalmente, no es posible hablar de elementos que evidencien la producción del conocimiento en contexto de aplicación, pero sí se hizo presente en las diversas entrevistas, en términos bastante consensuales, un vínculo más estrecho y cercano de trabajo en colaboración con otros organismos públicos y diversos actores sociales y productivos y un trabajo conjunto, visto con alta potencialidad, en la creación de nuevo conocimiento.

En el mismo sentido, las entrevistas realizadas dieron cuenta también de que, más allá del diseño, es difícil hablar en el estado actual de la existencia de una producción interdisciplinaria, sí de un ambiente propicio para su desarrollo, así como del trabajo de varios grupos en torno a problemas de interés regional. De cualquier manera, debe hacerse la salvedad de que la medida de la producción interdisciplinaria resulta un tema complejo y el relevamiento de instituciones de otros países, como Alemania, tal como señalaba Peter Weingart, evidencia la falta de evaluación sistemática para determinar el grado de interdiscipliniedad, la falta de criterios para definir la interdisciplina y los procedimientos por los que se llega a ella.

En definitiva, hace falta especificar los vínculos entre las estructuras nuevas y las estructuras tradicionales, siendo particularmente importante en ese sentido, analizar la variedad de situaciones docentes emergidas en la construcción del proceso de regionalización, así como determinar si existe una oferta académica propia de los organismos regionales y, en ese caso, qué responsabilidades tendrá cada una de esas

estructuras en la oferta académica del Interior, así como el vínculo entre las comisiones de carrera y la organización departamental.

Por otro lado, ha surgido con claridad que las estructuras del Interior representaron y representan un escenario para el ensayo de nuevos modelos de organización académica, más adecuados a un modo diferente de producción del conocimiento. Sin embargo, la presencia de varios de los elementos de este nuevo modo, aparece tenuemente identificada en el estado de desarrollo actual (con las salvedades precisadas), más allá de las ideas inspiradoras de esta política. En este punto no puede dejar de señalarse también la evidencia de que en estas estructuras existe una mayor intensidad en el vínculo con los diferentes actores sociales e institucionales e inclusive con otras instituciones universitarias, como es el caso de la UTEC e institutos dedicados a la investigación como el INIA o el LATU, entre otros, aspecto resaltado en numerosas entrevistas.

Se abren entonces nuevas interrogantes sobre el desarrollo futuro: ¿Puede avanzarse en la construcción de un Modo 2 de producción del conocimiento, sin un cambio radical en las estructuras? ¿Primará la formación disciplinaria de la mayoría de los actores involucrados como obstáculo para el desarrollo de este modo? Algunas pautas para su respuesta intenté dar en este trabajo, creo sin embargo que el estado actual de desarrollo y el escaso tiempo transcurrido, solo permiten dejar abiertas estas interrogantes a la espera de que investigaciones ulteriores y con más años de desarrollo de este proceso, puedan dar cuenta más acabada de algunas posibles respuestas.

En ese sentido, debe también tenerse especialmente en cuenta que, tal como se señalaba en el marco teórico, una importante complejidad de la interdisciplina es el dificultoso desafío de lograr la cooperación de expertos con orígenes disciplinarios distintos y muy diversas formas de pensar, lo que requiere una inversión cuantiosa de tiempo y energía intelectual. Por otra parte, si de acuerdo a lo sugerido por Weingart, la interdisciplina constituye un principio organizador, consistente en estructurar la investigación a través de las fronteras ya existentes entre institutos y departamentos, ello implica necesariamente potenciar al máximo los vínculos entre esas formas organizativas.

Finalmente, las zonas de incertidumbre existentes controladas por los actores institucionales relevantes que llevaron adelante esta política, permitieron avanzar en el diseño de una estructura con un desarrollo minucioso, pero que a su vez creó nuevas zonas de incertidumbre de las que di cuenta en los párrafos previos y cuyo control por los diferentes actores en juego, entre otros factores, determinará probablemente el avance del proceso de descentralización en los próximos años. En tal sentido parece quedar claro que en el juego por el control de esas zonas aparecerán, sin dudas, como nuevos actores relevantes, los regionales y locales.

BIBLIOGRAFÍA

Ares Pons, Jorge (1995): *Universidad: ¿Anarquía organizada?* Librería de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Montevideo.

Ares Pons, Jorge (1998): *Córdoba 2000*. Educación Superior y Sociedad, V. 9, N°1. Montevideo.

Arocena, Rodrigo (2014): *Trabajando por una Segunda Reforma Universitaria*. Ediciones Universitarias. Unidad de Comunicación de la Universidad de la República. Montevideo.

Arocena, Rodrigo; Sutz, Judith (2000): *La Universidad Latinoamericana del Futuro*. Unión de Universidades de América Latina. México.

Arocena, Rodrigo; Sutz, Judith (2015): *La Universidad en las políticas del conocimiento para el desarrollo inclusivo*. Cuestiones de Sociología (12). En Memoria Académica. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/_revistas/pr.6758.pdf

Artigas, Selva Artigas (2014): *La Reforma Universitaria (2007-2010): ejes temáticos, actores e influencias*. CSE.UDELAR. Montevideo.

Bardazano, Gianella (2008): *“Literalidad y decisión- Interpretación, justificación y estado de derecho”*. Carlos Álvarez editor. Montevideo.

Behares, Luis (2011): *Enseñanza y producción de conocimiento. La noción de enseñanza en las políticas universitarias uruguayas*. Departamento de Publicaciones de la Universidad de la República. Montevideo.

Benner, Mats (2011): *In Search of Excellence? An International Perspective on Governance of University Research*, en Goransson, B. y Brundenius, C. (Editores). Universities in Transition. The changing role and challenges for academic institutions. Springer. New York.

Bentancur, Nicolás (2015): *La “Segunda Reforma” de la Universidad de la República (Uruguay, 2006-2014): Ideas y Programas de un modelo desarrollista* en M.L. Pinto de Almeida et al *O Espaço Europeu de Educacao Superior (EEES) para além da Europa: apontamentos e discussões sobre o chamado Processo de Bolonha e suas influencias*. Editora CRV-CLACSO, Buenos Aires.



Brovetto, Jorge (1994): *Formar para lo desconocido- Apuntes para la teoría y práctica de un modelo universitaria en construcción*. Serie: “Documentos de Trabajo”, N° 5, Universidad de la República. Montevideo.

Brunner, José (1990): *Educación Superior en América Latina. Cambios y Desafíos*. Editorial Fondo de Cultura Económica. Santiago de Chile.

Bunders et al. (2015): *¿Cómo puede contribuir la investigación transdisciplinaria a la democracia del conocimiento?* en Encuentros sobre interdisciplina. Espacio Interdisciplinario. Universidad de la República. Ediciones Trilce. Montevideo.

Chiavenato, Iadalberto (1988): *Administración de Recursos Humanos*. Mc Graw-Hill/Interamericana de México.

Clark, Burton R. (1992): *El Sistema de Educación Superior. Una visión comparativa de la organización académica*. Nueva Imagen. Universidad Futura. Universidad Autónoma Metropolitana. México.

Clark, Burton R. (1995): *Places of Inquiry. Research and Advanced Education in Modern Universities*. University of California Press. Los Ángeles.

Cremanti, Vicente (1997): *La ley del ocho vive y lucha en La Universidad de la República en un Tiempo de Cambios*. Montevideo.

Crozier, Michael; Friedberg, Erhard (1990): *El actor y el sistema. Las restricciones a la acción colectiva*. Alianza Editorial Mexicana.

Durand, Julio César (1997): *Dirección y Liderazgo del Departamento Académico*. Ediciones Universidad de Navarra. Pamplona.

García de Fanelli, Ana María (2005): *Universidad, Organización e Incentivos. Desafíos de la política de financiamiento frente a la complejidad institucional*. Miño y Dávila. Buenos Aires.

Gibbons, Michael [1994] (1997): *La nueva producción del conocimiento. La dinámica de la ciencia y la investigación en las sociedades contemporáneas*. Ediciones Pomarres-Corredor, S.A. Barcelona.

Giddens, Anthony (2000): *Las organizaciones modernas*. En Sociología. España. Alianza Editorial.

Hidalgo, Cecilia; Funtowicz, Silvio (2008): *Ciencia y Política con la gente en tiempos de incertidumbre, conflicto de intereses e indeterminación en Apropiación Social de la Ciencia*. Biblioteca Nueva. Madrid.

Hidalgo, Cecilia; Klimovsky, Gregorio (1998): *Lo inexplicable de la sociedad*. Cuestiones de epistemología de las ciencias sociales. A-Z Editora. Buenos Aires.

Hidalgo, Cecilia (2004): *Culturas epistémicas: diversidad en peligro*, en: Encrucijadas. N° 25. Repositorio Digital Institucional de la Universidad de Buenos Aires <<http://repositorioubas.sisbi.uba.ar>>).

Jiménez de Aréchaga, J. (1992): *La Constitución Nacional*. Edición de la Cámara de Senadores. Montevideo. Montevideo.

Jung, Ma. Eugenia (2012): "*Antecedentes de la Universidad en el interior del país. (1906-1973)*". Archivo General de la Universidad-Comisión Coordinadora Interior. Montevideo

Landinelli, Jorge (2006): "*Las políticas de educación superior ante los desafíos de la sociedad del conocimiento*". Accesible en:
https://docs.google.com/document/d/1bAi_EOyl6dBJjjGX0ICwdysaexfMkASI0dTZ89JSxSg/edit?hl=en_US

Landinelli, Jorge (2006): *La educación universitaria en la sociedad del conocimiento: ¿decadencia o renacimiento?* VI Cumbre Iberoamericana de Rectores de Universidades Públicas. Montevideo, 6 y 7 de julio de 2006.
 Accesible en: <http://docplayer.es/6015639-La-educacion-universitaria-en-la-sociedad-del-conocimiento-decadencia-o-renacimiento.html>.

Landinelli, Jorge (2008): *Trazos del movimiento reformista en Uruguay*. CLACSO. Accesible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101109080420/11land.pdf>.

Landinelli, Jorge (2008): "*Escenarios de diversificación, diferenciación y segmentación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*" en *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*.
 Accesible en: www.iesalc.unesco.org.ve

Malagón Plata, Luis Alberto (1993): *La Pertinencia en la Educación Superior: Elementos para su comprensión*. Revista de la Educación Superior, Vol. XXXII (3), N° 127, Julio- Setiembre de 2003. Publicaciones ANUIES. México.

Mintzberg, Henry (2005)[1984]: *La estructuración de las organizaciones*. Editorial Ariel. Barcelona.

Mayntz, Renate (1977): *Fundamentos Teóricos del Análisis de la Organización en Sociología de la Organización*. Alianza Editorial. Madrid.

Morin, Edgar (1999): *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*. Unesco. París.

Nissani, Moti (2015): *Diez aplausos para la interdisciplinariedad: en defensa de la investigación y el conocimiento interdisciplinarios* en Encuentros sobre interdisciplina. Espacio Interdisciplinario. Universidad de la República. Ediciones Trilce. Montevideo.

Ribeiro, Darcy (1968): *La Universidad Latinoamericana*. Universidad de la República-Departamento de Publicaciones. Montevideo.

Schwartzman, Simon (1996): *América Latina: Universidades en transición*. Organización de Estados Americanos, colección INTERAMER, N° 6. Washington.

Sutz, Judith (2005): *The role of universities in knowledge production*. SciDevNet Bringing science and development together through original news and analysis. Accesible en:

www.scidev.net/dossiers/index.cfm?fuseaction=policybrief&dossiers=137policy=59

Sutz, Judith. (1998): *La universidad latinoamericana y su pertinencia-Elementos para repensar el problema*. Revista Quantum, vol, 4, num 9, Montevideo, págs. 71-84.

Tünnermann, C.; De Souza, M. (2003): *Desafíos de la Universidad en la sociedad del conocimiento 5 años después de la Conferencia Mundial sobre Educación Superior*. Unesco. Forum Occasional Paper. Series N° 4/5. París.

Markarian, Vania et al. (2008): *1908: el año augural*. Montevideo. Universidad de la República. Montevideo.

Markarian, Vania et al. (2008): *1918: la hora americana* (Montevideo, Universidad de la República, 2008). Montevideo.

Valles, Miguel (1999): *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica social*. Editorial Síntesis. Madrid.

Weber, Max [1922] (2001): *Ensayos sobre metodología sociológica*. Amorrortu editores. Buenos Aires.

Weber, Max [1922] (2002): *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México.

Weingart, Peter (2015): *Interdisciplinariedad: el discurso paradójico* en Encuentros sobre interdisciplina. Espacio Interdisciplinario. Universidad de la República. Ediciones Trilce. Montevideo.



Maestría en Enseñanza Universitaria

Comisión Sectorial de Enseñanza
Área Social y Artística
Consejo de Formación en Educación



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



comisión sectorial
de enseñanza



Facultad
de Humanidades
y Ciencias de la Educación



Consejo de
Formación en
Educación