

LA EDUCACION SUPERIOR DURANTE EL DECENIO FRENTEAMPLISTA: ANÁLISIS DE UN CASO DE INNOVACIÓN DE POLÍTICAS

Autores: Nicolás Bentancur¹ y Emiliano Clavijo²

Ponencia presentada a las XV Jornadas de Investigación Científica de la Facultad de Ciencias Sociales, Udelar. Montevideo, 14-16 de setiembre de 2016.

I. INTRODUCCIÓN

En este capítulo se describirán y analizarán las políticas de educación superior impulsadas durante los dos primeros gobiernos nacionales del Frente Amplio, con particular énfasis en las correspondientes al período presidencial de José Mujica.

Procuraremos responder a las siguientes preguntas: ¿cuáles fueron las principales políticas para el sector decididas e implementadas entre los años 2005 y 2015? ¿Los dos períodos de gobierno frenteamplista evidenciaron una continuidad en sus orientaciones y lineamientos, o existieron diferencias de relieve entre ambos? ¿En qué medida las políticas de la izquierda, contempladas en conjunto, suponen la construcción de un modelo o estrategia sectorial alternativa a la imperante cuando el Frente Amplio llegó al poder en el año 2005? Según se anticipa ya desde el título de este trabajo, el sector fue objeto de transformaciones de entidad en los últimos diez años, que desafían ciertas asunciones teóricas ya tradicionales sobre la parsimonia de los cambios y el peso de las trayectorias históricas en la reproducción de los valores antecedentes. Por ello, también procuraremos aquí sugerir explicaciones alternativas para esas novedades políticas.

Para responder a las interrogantes planteadas, es menester asumir que el estudio de las políticas públicas de educación superior en Uruguay presenta una complejidad específica, derivada de la multiplicidad de instituciones con competencias de decisión e implementación de políticas -varias de ellas no subordinadas jerárquicamente al Poder Ejecutivo-, y a la especialidad de los distintos sub-sectores sujetos a regulación. Naturalmente, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo son particularmente importantes en dos aspectos: el establecimiento de normas legales que crean instituciones y reglan su funcionamiento, y la definición de las asignaciones presupuestales para los organismos del sector. Adicionalmente, al Ejecutivo le corresponde la gestión directa de un tramo de la educación terciaria, la formación superior policial y militar, a través de los ministerios respectivos. Pero los poderes políticos no son los únicos formuladores de políticas de educación superior. En el sistema constitucional y político uruguayo tiene una gravitación muy fuerte la

¹ Docente e Investigador del Instituto de Ciencia Política, FCS-UDELAR. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores. Mail: nicobent63@gmail.com

² Ayudante de Investigación del Instituto de Ciencia Política, FCS-UDELAR. Mail: e.m.clavijo@gmail.com

Universidad de la República, ente que rige la enseñanza pública superior y goza de la mayor autonomía, a más de ser conducida por un organismo cogobernado sin representación política. Se constituyó, además, en la única universidad pública hasta el año 2012, por lo que en los hechos fue tanto el “principal” como el “agente” privilegiado de las políticas de educación superior nacionales. Paralelamente, existe un conjunto de universidades privadas que son reguladas por el Ministerio de Educación a través de un Consejo específico, que actúa con autonomía técnica. También tiene un estatus autónomo el organismo responsable de la formación de los docentes, la Administración Nacional de Educación Pública. Finalmente, integra esta nómina de productores de políticas la Agencia Nacional de Investigación e Innovación, creada en el año 2005 como persona jurídica de derecho público no estatal.

Como corolario de esta fragmentación del marco decisorio y de los objetos de regulación, en puridad no se puede referir a las “políticas de Vázquez” o “de Mujica” para caracterizar a las transformaciones y permanencias de cada período, sino más bien, a las políticas llevadas adelante *durante* sus gobiernos, que no necesariamente se habrán ajustado a sus prioridades y estrategias. Complementariamente, ello requiere pasar revista a las decisiones adoptadas por los distintos organismos competentes mencionados.

Con fines de claridad expositiva, siguen a este capítulo introductorio otros tres que se destinarán, sucesivamente, a los períodos 2005-2010 (II) y 2010-2015 (III), y al análisis y conclusiones en relación a las preguntas orientadoras (IV). Con la misma finalidad, los capítulos en que se describen las políticas de cada período se ordenarán según el sub-sector de la educación superior tratado.

II. ANTECEDENTES: LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR DURANTE LA ADMINISTRACIÓN VÁZQUEZ (2005-2010)

En el período correspondiente al primer gobierno nacional del Frente Amplio se establecieron las bases para un conjunto de transformaciones importantes en la educación superior del país. Dos piezas de políticas fundamentales que las prohicieron fueron la Ley General de Educación N° 18.437, del año 2008, y el Presupuesto Nacional 2005-2010, con sus posteriores ampliaciones presupuestales anuales. La primera inició el proceso de creación de dos nuevas instituciones públicas, una dedicada a la formación tecnológica y otra a la formación de docentes, además de la reestructura de la formación terciaria militar y policial.³ En el Presupuesto, por su parte, se dedicaron partidas mayores a la educación en cumplimiento de la meta fijada del 4.5% del PBI para el sector, lo que también derramó en un gasto expandido en el tramo de la educación superior y en los recursos para el desarrollo de la ciencia y la tecnología. Paralelamente, la Universidad de la República (UdelaR) iniciaba su propio proceso reformista, y el sub-sistema de universidades privadas continuaba su expansión. Reseñamos a continuación

³ Si bien constituyen modalidades de educación superior, la formación policial y militar no será abordada en este trabajo.

las dinámicas principales de cada una de estas arenas sub-sectoriales durante el período 2005-2010.

1. La Universidad de la República en tiempo de cambios

La UdelaR ha experimentado en el último decenio un proceso de reforma de porte mayor. En julio de 2006 asumió el rectorado de la UdelaR el Dr. Rodrigo Arocena, con el apoyo principal del orden estudiantil y proponiendo un programa de transformaciones profundas que luego se identificó como “Segunda Reforma Universitaria”. Si bien reconociendo sus raíces históricas en el primer movimiento reformista de Córdoba de 1918 - caracterizado por la reivindicación de la autonomía universitaria, el cogobierno y la democratización del ingreso- este nuevo impulso pretendió dar respuestas a los desafíos de una etapa signada por el rol determinante del conocimiento en el desarrollo nacional. Arocena la ha definido de la siguiente forma:

“La noción de «Segunda Reforma Universitaria» conjuga tres dimensiones: a) se inspira en un ideal que nos viene de lo mejor de nuestro pasado; b) busca contribuir a afrontar en el presente los desafíos del desarrollo; c) apunta a construir un futuro signado por la generalización de la enseñanza terciaria y universitaria (Arocena 2012:9).

Sobre la base de una propuesta del Rector, el máximo órgano universitario recogió en el año 2007 esta concepción, que acompasa cambios en proceso en otros subsectores de la educación:

“La Universidad de la República se propone impulsar una Reforma profunda, que sintonice con una transformación general de la enseñanza nacional”.

Y a continuación se establece la meta principal de dicha reforma:

“La transformación del conjunto de la educación uruguaya debe estar orientada por el propósito de avanzar hacia la generalización de la enseñanza avanzada, de calidad y conectada con el trabajo a lo largo de toda la vida activa. Para la Universidad, colaborar a ello supone grandes transformaciones, «hacia adentro» y «hacia afuera». La Reforma de Córdoba gestó el ideal latinoamericano de Universidad que conjuga enseñanza, investigación y extensión desde la autonomía, el cogobierno y el compromiso social. La Segunda Reforma Universitaria debe reafirmar ese ideal a través de un conjunto de cambios que apunten hacia la meta fundamental” (Universidad de la República 2007: 13-14).⁴

En los años posteriores, estas definiciones comenzaron a informar una serie de políticas y decisiones en diversas áreas de la vida de la institución. Las mismas se articularon bien con los esbozos de un proyecto nacional desarrollista, alentado desde la

⁴ Resolución del Consejo Directivo Central de la UDELAR del 31 de marzo de 2007.

llegada al gobierno nacional del Frente Amplio en el año 2005. Durante la Presidencia de Tabaré Vázquez se implementó el compromiso electoral de otorgar recursos al sistema educativo por el equivalente del 4.5% del Producto Bruto Interno, lo que se tradujo en una importante expansión del financiamiento presupuestal de la UdelaR, en términos relativos y absolutos, que otorgó viabilidad a la empresa reformista de la hasta entonces única universidad pública nacional (cuadro 1).

Cuadro 1. Evolución del Presupuesto asignado a la UdelaR (2005-2010)

	2005	2009
En millones de \$ corrientes ⁵	2.245	5.074
como % del PBI	0.53	0.71

Elaboración propia, sobre datos de Universidad de la República - Dirección General de Planeamiento

En el año 2010, ya al final de su primer mandato, el Rector de la época ilustraba el estado de las transformaciones en curso y las tareas por venir con la siguiente metáfora:

“...si la Universidad fuera un avión y la Reforma un vuelo de altura, se habría completado el prólogo del viaje; en estos años se ha definido el rumbo y el avión ha acelerado su marcha por la pista. Ahora viene lo realmente difícil: el despegue” (Arocena 2010).

En el capítulo II pasaremos revista al desarrollo de dichas reformas en el período 2010-2014.⁶

2. La Enseñanza Técnica Universitaria en la Ley General de Educación

Tradicionalmente, en Uruguay no ha existido una institucionalidad específica que tuviera como cometido la formación técnica de nivel superior. En cambio, se dictaban carreras terciarias no universitarias a cargo del Consejo de Educación Técnico Profesional de la Administración Nacional de Educación Pública (CETP-ANEP), y más recientemente carreras de “Tecnólogos” impartidas por la UdelaR. A partir del año 2008 la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) contribuyó al financiamiento de nuevas carreras técnicas, mayoritariamente localizadas en el interior del país, que fueron propuestas por el CETP-ANEP en convenio con la UdelaR y con otras instituciones.

Por ello es de especial importancia la novedad incorporada en la Ley General de Educación (LGE) sancionada durante el primer gobierno de izquierda, en el año 2008. Su art. 87 sentó las bases del Instituto Terciario Superior (ITS), con el cometido de

⁵ No se computan recursos propios de la UdelaR (contraprestaciones de convenios, etc.)

⁶ Hay una línea de continuidad en este proceso entre los años 2006 y 2014. Su desarrollo durante el análisis del segundo período responde principalmente a fines expositivos.

formar técnicos en diversas áreas de la producción y los servicios. Se lo concibió como una red de instituciones ubicadas en distintos lugares del país, que impulsaría programas regionales y nacionales de desarrollo de la enseñanza terciaria. La forma de creación es peculiar, por cuanto si bien el ITS es instituido por Ley, se comete a una “Comisión de Implantación” la definición de su diseño institucional.⁷ Dicha Comisión se integraría con el Ministerio de Educación y Cultura, la ANEP y la UdelaR, y debería presentar al 30 de abril del 2010 una propuesta general para el instituto. La Ley fija como pauta necesaria para esa propuesta el cogobierno de docentes, estudiantes y egresados, al que se suma la participación de representantes de la ANEP y de la UdelaR.

3. La Formación Docente durante la Administración Vázquez

La formación docente en Uruguay es de naturaleza “normalista”: está a cargo de una dependencia especializada de la ANEP, que en este período se denominaba “Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente”.

También la institucionalidad de la formación de los docentes fue objeto de política en el primer gobierno del Frente Amplio, a través de la LGE de 2008. En su art. 31, esta norma concibe a la formación en educación como enseñanza terciaria universitaria, comprendiendo la formación de maestros, maestros técnicos, profesores, profesores de educación física y educadores sociales. Dentro de la estructura orgánica de ANEP no se previó ningún órgano necesario dedicado específicamente a esta función (art. 54). En cambio, en su art. 84 la Ley introduce con ese cometido al Instituto Universitario de Educación, innovación mayor en relación a la tradicional formación normalista que ha caracterizado a nuestro sistema educativo. Al igual que para la enseñanza técnica, la definición de la arquitectura institucional se cometió a una Comisión de Implantación, en este caso integrada por el Ministerio de Educación y Cultura, el Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay, la ANEP y la UdelaR. El único elemento parcialmente resuelto por la Ley fue la integración del órgano de conducción del nuevo instituto universitario, que al igual que en el caso del ITS debería incluir a docentes, estudiantes, egresados y representantes de ANEP y UdelaR. Sobre esas bases, la Comisión debería elaborar, antes del 30 de abril de 2010, una propuesta general para dicho instituto, incluyendo tanto aspectos académicos como operativos (personal, patrimonio, presupuesto) y de gobierno (marco legal, órganos de conducción, cogobierno).

En tanto, la matrícula estudiantil del sector se mantuvo prácticamente estable en el quinquenio de referencia (20.390 estudiantes en 2005, 20.188 en 2010), aunque crecieron fuertemente los ingresos (6.584 en 2005, 8.054 en 2009). Llamativamente, los egresos tuvieron una tendencia opuesta: se redujeron de 2.157 en 2005 a 1.240 cinco

⁷ En este y otros apartados de la LGE se adoptó esta estrategia por razones de factibilidad política. Era un hecho que ciertas creaciones institucionales propuestas no obtendrían en el Poder Legislativo las mayorías especiales de votos que se requieren para su establecimiento como entes autónomos. A través del mecanismo de las “Comisiones de Implantación” se postergaba para una instancia posterior la definición de la naturaleza jurídica y de la mayor parte de los arreglos organizacionales de estas nuevas entidades, como así también la construcción de apoyos más amplios que viabilizaran su creación.

años más tarde, según se desprende de las estadísticas educativas consignadas en los Anuarios del Ministerio de Educación y Cultura.

4. El subsistema universitario privado

Durante la Administración Vázquez no se innovó sustancialmente en la regulación del subsistema universitario privado. La pieza legal más importante continuó siendo el Decreto 308 del año 1995, aprobado durante el segundo gobierno de Julio María Sanguinetti, primera regulación específica dictada en nuestro país y bajo el cual se institucionalizó y expandió la oferta de estas instituciones. El Poder Ejecutivo elaboró y envió al parlamento en octubre de 2009 un proyecto de ley para la creación de un sistema de regulación más refinado, centrado en una agencia especializada que tendría a su cargo la acreditación de carreras e instituciones. La propuesta procuraba enhebrar los contralores nacionales y los procesos de acreditación del Mercosur, pero no fue aprobada ante las críticas de las universidades privadas y en menor medida de la UdelaR, y el escaso apoyo en el propio partido de gobierno.

Dentro del marco normativo entonces vigente pudo identificarse un mayor activismo del organismo competente, el Consejo Consultivo de la Enseñanza Terciaria Privada, especialmente en la definición de algunas pautas sobre cuestiones específicas (programas de doctorado, sedes de universidades privadas radicadas en el interior, etc.).

Como surge del cuadro 2, la educación universitaria privada (comprendiendo a universidades propiamente dichas y a institutos universitarios) no se expandió en número de instituciones durante el período Vázquez, pero sí incrementó en términos nominales su matrícula y el ingreso de estudiantes a sus carreras.

Cuadro 2. Evolución principales indicadores del subsistema universitario privado durante Administración Vázquez

	2005	2010	% evolución 2005-2010
Número de instituciones privadas	12	11	-8
Matrícula privada	14.863	18.122	+22
% sobre matrícula total (pública + privada)	17	14	-18
Ingreso de estudiantes	3.433	4.130	+20
% sobre total de ingresos (público + privado)	16	18	+13
Egreso de estudiantes	1.265	1.233	0
% sobre total de egresos (público + privado)	23	20	-13

Fuente: elaboración propia, sobre datos de Anuarios del Ministerio de Educación y Cultura

5. Sistema Nacional de Innovación y Educación Superior ⁸

La Ley de Presupuesto del primer gobierno frenteamplista (N° 17.930, de 2005) creó en su art. 256 la Agencia Nacional de Innovación, que tendría como cometido organizar y administrar instrumentos y medidas para la promoción y el fomento de la innovación, la ciencia y la tecnología, promoviendo la coordinación interinstitucional en forma transversal, articulando las necesidades sociales y productivas con las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación. Al año siguiente, la Ley 18.084 cambió su nombre por el de “Agencia Nacional de Investigación e Innovación” (ANII).

Si bien las políticas de ciencia y tecnología exceden a nuestro tema de estudio, algunas de sus líneas se vinculan estrechamente con el desarrollo de capacidades de investigación en el sistema de educación superior, y por tanto justifican su mención.

Es el caso del Sistema Nacional de Investigadores (SNI)⁹, creado en el seno de la ANII en el año 2007. Se trata de un fondo que otorga un estipendio mensual a investigadores activos, según su categoría. Al año 2009, el número de investigadores incluidos en el SNI era de 1.111, distribuidos así: 357 “Candidatos”, 398 en el Nivel I, 195 en el Nivel II, y 60 en la categoría superior, el Nivel III. Otros 99 investigadores fueron incluidos en la categoría “Asociados”, y 2 fueron distinguidos como “Eméritos”.

Los dos fondos principales de apoyo a proyectos de investigación científica radicados en la ANII son el Clemente Estable (investigación básica) y el María Viñas (investigación aplicada). En la convocatoria del año 2009 –evaluada al año siguiente–, se presentaron 322 proyectos para la primera modalidad y 289 para la segunda, obteniendo tasas de aprobación y financiamiento del 24 y 30% respectivamente.

Por otro lado, en 2008 surge dentro de esta misma institución el Sistema Nacional de Becas, compuesto por varias líneas¹⁰. Al año siguiente se otorgaron 421 becas de formación, de las cuales 368 se destinaron a formación en posgrados nacionales y 53 en el exterior. Asimismo, se financiaron 175 proyectos de Iniciación a la Investigación.

III. LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR DURANTE LA ADMINISTRACIÓN MUJICA (2010-2015)

Si, según dijimos más arriba, el primer gobierno frenteamplista sentó las bases de una transformación del sistema de educación superior a través de la LGE y del otorgamiento de partidas presupuestales, su sucesor encabezado por José Mujica continuó con la impronta renovadora, pero no siempre extendiendo las líneas de políticas establecidas. Por un lado hay continuidades en el aliento al crecimiento de la matrícula de educación

⁸ Todas las estadísticas de este párrafo fueron extraídas de ANII (2010 y 2015).

⁹ Art. 305 de la Ley N° 18.172 de 2007.

¹⁰ Art. 112 de la Ley N° 18.437 de 2008.

superior con el financiamiento subsecuente y en ciertas reformas, como es el caso de las líneas de fomento a la investigación. Pero en otros campos como la enseñanza tecnológica y la formación docente en el último lustro asistimos a re-reformas o re-direccionamientos de orientaciones emanadas de la LGE. Por vía paralela –aunque conectada con esa dinámica- la UdelaR implementaba en el quinquenio su propio programa reformista. Al relevamiento de dichos cambios y continuidades dedicamos los numerales siguientes.

1. La implementación de la “Segunda Reforma” en la UdelaR ¹¹

1.1. Contexto político y financiamiento de la reforma universitaria

En esta etapa se establece una relación sinérgica entre los desarrollos reformistas propios de la institución y las orientaciones del gobierno nacional, de una forma más pronunciada que en los años anteriores. Más allá de las definiciones programáticas del Frente Amplio, el Presidente Mujica tenía objetivos bien definidos para el desarrollo de la educación superior en el país, que dada la gravitación de la UdelaR en el sistema necesariamente la involucraban, sea como solución o como problema.

La mirada de Mujica relativizaba la conveniencia de que la institución definiera de por sí sus cometidos y planes, supeditándolos a su inserción en un proyecto de desarrollo nacional determinado:

“Desde el punto de vista conceptual, si tenés un gobierno de derecha, la autonomía universitaria es fundamental; ahora si tenés un gobierno de corte popular, la autonomía debería ser más relativa, una sujeción al interés nacional” (Blixen 2009:46).

Y a juicio del ex-presidente, dentro de ese proyecto de desarrollo la misión principal de la etapa era extender la educación superior al interior del país. Misión para la que anticipaba resistencias por parte de la Udelar:

“Si agarro la manija, no sé si habrá problemas con la Universidad, porque estoy convencido de que hay que llevar la enseñanza terciaria al interior. En los próximos 15 años no debería haber ni un solo gurí que no vaya a la Universidad. Yo no soy antiuniversitario (...) pero no podemos seguir trayendo los deberes de Salto para corregirlos en Montevideo (...) Estoy convencido de que tenemos que impulsar tres o cuatro universidades públicas, regionales. Me temo que eso va a provocar flor de lío (...) porque van a aparecer los intereses corporativos. Pero a esta altura me parece que eso es impostergable” (Blixen 2009:44-46).

¹¹ Este punto se ha desarrollado más ampliamente en Bentancur (2015).

El demos universitario era concebido por Mujica como un problema para la consecución de esos objetivos en su período. Por el contrario, depositaba su confianza en el entonces rector Arocena para promover la descentralización tan ansiada:

“... la Universidad se va a enfrascar en una discusión interna, que sí, que no. Tenemos un rector que va a ser difícil tener uno mejor. Sin embargo, la oposición interna es enorme. No es fácil. La Universidad es un elefante jodido” (García 2009:111).

El principal indicador de la prioridad efectivamente concedida por el Poder Ejecutivo a este objetivo de política –más allá del discurso- es el tratamiento presupuestal conferido a la UdelaR. La vigorosa expansión presupuestal iniciada durante la Administración Vázquez continúa bajo Mujica pero de forma más moderada, especialmente si se la considera en relación al conjunto del producto nacional.

Cuadro 5. Evolución del Presupuesto asignado a la UdelaR (2005-2014)

	2005	2009	2014
En millones de \$ corrientes ¹²	2245	5074	9361
En % del PBI	0.53	0.71	0.70

Fuente: Universidad de la República - Dirección General de Planeamiento

En este marco, y evidenciando claramente las prioridades del gobierno nacional en relación al desarrollo de la UdelaR, el Presupuesto Nacional 2010-2015 concedió a la institución prácticamente la totalidad (el 98,08%) de lo solicitado por esta para el “Programa de Desarrollo en el Interior”. La cifra es aún más llamativa si se la compara con el porcentaje de incremento concedido para otros programas: 6% para el Programa Académico, 9% en Desarrollo Institucional, 11% en Bienestar y Vida Universitaria, y 7% en Atención a la Salud en el Hospital de Clínicas.¹³

Este incremento presupuestal fue puesto al servicio de lo que consideramos son las tres principales orientaciones de las transformaciones: la redefinición de las funciones universitarias en clave desarrollista, la flexibilización de la enseñanza de grado y la descentralización territorial. Analizaremos cada una de ellas a continuación.

1.2. Desarrollismo, “extensionismo”, interdisciplina y reforma de la estructura académica de la UdelaR

El *ethos* de la reforma impulsada no es intrínsecamente académico, sino básicamente político: refiere a la satisfacción de las demandas sociales del desarrollo en un país periférico. La institución universitaria debería generar un conocimiento científico que resultara funcional a los distintos imperativos del desarrollo nacional, pero considerando

¹² No se computan recursos propios de la UdelaR (contraprestaciones de convenios, etc.).

¹³ Información disponible al 16 de julio de 2015 en:
<http://www.universidad.edu.uy/prensa/renderItem/itemId/35815>

no sólo sus facetas económicas sino también –y particularmente- las sociales. A tal punto se demanda el compromiso social universitario para atender a las demandas del desarrollo que se propone la adjetivación de estas instituciones, cumpliendo así una función identitaria. En efecto: constituirían “Universidades para el Desarrollo”:

“... tiene aún mayor vigencia que en el pasado la integración de las funciones universitarias de enseñanza, investigación y extensión, esta última componente fundamental del ideal latinoamericano de universidad socialmente comprometida. Llamemos Universidad para el Desarrollo a la que cultiva integradamente y con alto nivel académico esas tres funciones teniendo como finalidad orientadora la de contribuir al desarrollo en el sentido amplio indicado antes” (Arocena 2012:10).

El párrafo anterior nos conduce a una asunción medular del modelo, que resulta funcional a la perspectiva desarrollista: la comunión de las distintas funciones universitarias.

“Lo que la Universidad puede contribuir a este respecto se vincula con una de las «ideas fuerza» del Movimiento Latinoamericano de la Reforma Universitaria: la estrecha integración de las funciones de enseñanza, investigación y extensión universitaria” (...) la integración de las tres funciones universitarias es una clave mayor para avanzar en la renovación de la enseñanza, orientada a formar para seguir aprendiendo siempre, así como en otras modalidades de la democratización del conocimiento, lo cual caracteriza el ideal de Universidad para el Desarrollo” (Arocena 2012: 15 y 17).

Pero en esa integración de funciones, no todas ellas cumplen el mismo rol. Es particular el destaque de la extensión, a la que el Rector Arocena denomina “tercera función”. Las prácticas extensionistas cumplirían un rol estratégico, evitando el encapsulamiento del conocimiento científico que se genere y propendiendo a un mayor compromiso de los estudiantes con su entorno social, en todos los casos con énfasis en la atención de los sectores sociales más débiles:

“...la «curricularización» de la extensión —vale decir, su incorporación a todos los planes de estudio— es uno de los principales vectores de la Reforma que se impulsa en la UdelaR. La conexión de la extensión con la enseñanza apunta a que esta sea más activa y rica, a través del vínculo con la realidad, con diversos actores sociales y con la solución de problemas concretos, lo que suele involucrar a diversas disciplinas (...) La conexión de la extensión con la investigación puede contribuir a que esta última amplíe su agenda, incorporando a ella en particular aspectos vinculados a la problemática de los sectores más postergados” (15).

El programa reformista no proponía solamente la integración de las funciones universitarias, sino también de los distintos espacios científicos y profesionales. En sintonía con lo antedicho, también se percibe a las disciplinas científicas, con sus propias legalidades y juicios de valor, como potencialmente disfuncionales. La

producción universitaria debería centrarse en los objetos más estrechamente ligados con las misiones desarrollistas, por lo que estas se beneficiarían de un enfoque interdisciplinario orientado a los problemas:

“En paralelo a la relevancia asignada a la enseñanza por problemas, se intenta encarar la cuestión de las prioridades apuntando a la creación de capacidades en todas las áreas de modo de disponer en todas ellas de energías creativas que se puedan canalizar en conjunto hacia la solución de problemas prioritarios. Con relación a ello, de distintas formas se procura respaldar el trabajo interdisciplinario, cosa imprescindible cuando se quiere impulsar el uso socialmente valioso del conocimiento, ya que en general los problemas de la realidad no vienen clasificados por disciplinas” (Arocena 2012: 16-17).

Los programas y medidas impulsados en los últimos años para llevar a la práctica estos lineamientos de políticas han sido múltiples. Entre ellos:

- “Programa de Investigación e Innovación Orientadas a la Inclusión Social”. El objetivo de este programa es promover agendas de investigación e innovación en la Universidad de la República, en todas las áreas de conocimiento, orientadas a la resolución de problemas que dificultan la inclusión social de algún sector de la población uruguaya.
- “Fondo Universitario para Contribuir a la Comprensión Pública de Temas de Interés General”. Tiene como objetivo financiar proyectos de investigación en torno a temas de relevancia nacional, promoviendo el estudio de cuestiones trascendentes y frecuentemente polémicas, y la difusión de sus resultados a la ciudadanía a través de su publicación y presentación pública. Las propuestas deben ser necesariamente multidisciplinarias.
- “Programa I+D para Grupos de Investigación”. Brinda apoyo financiero a Grupos de Investigación para desarrollar sus agendas y la formación de jóvenes investigadores a un plazo algo mayor que las fuentes de financiamiento habituales (4 años, con posibilidades de renovación). Esos grupos deben desempeñar “la integralidad de las funciones universitarias”.
- “Programa de Vinculación Universidad, Sociedad y Producción”. Procura acercar las capacidades de investigación y solución de problemas de la Universidad de la República, en todas las áreas de conocimiento, a las demandas de la sociedad y la producción uruguayas. Tiene dos modalidades: una, de más trayectoria, se denomina “Proyectos co- financiados Universidad y Sector Productivo”, y se dirige a apoyar proyectos de grupos universitarios elaborados con la contrapartida de organizaciones de la producción. La segunda, denominada “Proyectos de Vinculación Universidad – Sociedad y Producción” financia con fondos universitarios la totalidad de las propuestas, haciendo foco en la cooperación con actores productivos más débiles. Entre los años 2006 y 2012 se financiaron 31 proyectos de la primera modalidad y 85 de la segunda,

exhibiendo la prioridad otorgada a la cooperación con emprendedores de menor porte económico.

- “Espacio Interdisciplinario”. Surge en cumplimiento de una resolución del organismo jerarca de la institución, su Consejo Directivo Central (CDC). El 15 de abril de 2007 se decidió: “Promover la conformación de un espacio interdisciplinario de la UdelaR, 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”. Ha instrumentado llamados a fondos concursables en tres programas: “Centros Interdisciplinarios”, “Núcleos Interdisciplinarios”, y “Programas Experimentales”.
- “Programa Flor de Ceibo”. Fue aprobado por el CDC el 27 de junio de 2008, y tiene por objetivo movilizar la participación de estudiantes universitarios en diversas tareas vinculadas con la puesta en funcionamiento del Plan Ceibal en el territorio nacional, trabajando coordinadamente con las autoridades de este Plan. Las actividades de campo atienden las funciones universitarias de extensión, docencia e investigación, trabajando con los laptops como eje de intercambio de ideas, experiencias y expectativas entre el equipo de la UR y la comunidad que se está visitando.
- Creación del Consejo Delegado Académico y del Consejo Delegado de Administración y Gestión Presupuestal. Funcionan desde el año 2011, como extensiones especializadas del CDC. Más allá de constituir un mecanismo para aligerar el funcionamiento de éste órgano, supone un cambio estructural importante en el gobierno de la institución por cuanto en ellos no están representadas todas las facultades como en el CDC, sino las “Áreas” (agrupaciones de facultades), generando así una ecuación distinta entre el peso de los órdenes (docentes, estudiantes, egresados) y de las facultades ligadas a disciplinas y carreras.

1.3. Flexibilización de la enseñanza de grado

Paralelamente al movimiento anterior, la enseñanza debería transformarse para favorecer el acceso, la retención y el egreso de los estudiantes. Con el concepto de “flexibilización” hacemos referencia a una serie de orientaciones que suponen más libertad para el estudiante en la construcción de su propia carrera, una formación más generalista y menos disciplinaria, cierto desprecio del “credencialismo”, el cuidado de que las exigencias curriculares no resulten excesivas para el nivel (incluyendo el acortamiento de las carreras), el impulso al egreso y una atención más personalizada al estudiante.

Como pieza maestra de la reestructura de este nivel de la enseñanza se aprobó por el CDC en agosto de 2011 la Ordenanza de Carreras de Grado. Varias de sus normas recogen el cuerpo principal que informa a la “Segunda Reforma”,

particularmente al establecer en su artículo 7 las principales orientaciones curriculares para los planes de estudio, entre ellas: flexibilidad curricular, entendida como la potestad estudiantil de seleccionar actividades electivas y opcionales (que deberán ocupar un “lugar significativo”); la integración con las actividades de extensión e investigación y su reconocimiento como créditos; y la integración disciplinaria y profesional, plasmada en abordajes multidisciplinarios y multiprofesionales.

Una línea importante de las nuevas políticas para la enseñanza de grado, ya referida antes, es la denominada “curricularización de la extensión”. El CDC aprobó el 27 de octubre de 2009 una resolución que dispuso, entre otras medidas: a) la “curricularización” en forma integrada de la extensión y las actividades en el medio en los planes de estudio de las carreras universitarias; b) la promoción de las “prácticas integrales” a nivel de los “Espacios de Formación Integral” dentro de cada carrera; y c) el establecimiento en todas las carreras de créditos en asignaturas opcionales, para posibilitar la acreditación de tareas de extensión y actividades en el medio.

Mientras se introducían estas reformas, las principales variables de la enseñanza (oferta de carreras, matrícula, ingresos y egresos) registraban una tendencia de crecimiento sostenido, según se detalla en los cuadros 6 a 9.

Cuadro 6. Evolución de la oferta de carreras de la UdelaR

	2005	2006	2010	2013
Carreras de grado	78	84	93	99
Carreras Técnicas y Tecnológicas	20	20	29	40
Títulos Intermedios	9	9	12	12
Títulos Pre-universitarios	0	10	10	4
Carreras de Posgrado	130	137	187	230
Total	237	260	331	385

Fuente: Universidad de la República – Dirección General de Planeamiento (2013 y 2014)

**Cuadro 7. Evolución del número de estudiantes de grado de la UdelaR
según Censos Estudiantiles, por Áreas**

	2007	2012
Área Tecnologías y Ciencias de la Naturaleza y el Hábitat	25.861	27.086
Área Social y Artística	47.299	48.865
Área Ciencias de la Salud	25.747	28.649
Otros (Ciclo Inicial Optativo y Carreras Compartidas)	3.675	4.963
Total	102.582	109.563

Fuente: Universidad de la República – Dirección General de Planeamiento (2013 y 2014)

Cuadro 8. Evolución del ingreso y egreso de estudiantes de grado a la UdelaR

	2005	2006	2010	2013
Ingresos Montevideo e Interior	17.495	17.585	19.467	21.205
Ingresos a carreras del Interior	s.d.	862	1.459	2.737
Egresos	4.066	4.486	4.928	6.269

Fuente: Universidad de la República – Dirección General de Planeamiento (2013 y 2014)

Cuadro 9. Evolución del ingreso y egreso de estudiantes de posgrado a la UdelaR

	2005	2006	2010	2013
Ingresos	930	1.046	1.499	3.180
Egresos	529	595	780	712 ¹⁴

Fuente: Elaboración propia, sobre datos de Universidad de la República – Dirección General de Planeamiento (2010, 2013 y 2014)

¹⁴ Esta cifra corresponde al año 2012.

1.4. La descentralización territorial

Las orientaciones fundamentales para el trabajo de la Universidad en el interior del país fueron resueltas en el período de gobierno anterior (Jornadas Extraordinarias del CDC del 31 de marzo de 2007). Los principales objetivos que se marcaron fueron: a) consolidación crítica de la presencia de la UdelaR en ciertos lugares del interior, lo que supone desempeñar cada vez mejor sus tres funciones, en particular promoviendo la radicación de docentes y el afianzamiento o la creación de grupos de investigación, y b) colaboración de la UdelaR con otros actores sociales e institucionales para expandir la enseñanza terciaria en el Interior, en particular mediante programas de carácter regional así como mediante programas de formación específica de alcance nacional.

Estos objetivos específicos se han inscriptos en el programa general de transformación universitaria reseñado en los numerales anteriores, con el que comparte varias de sus líneas. La expansión de la UdelaR fuera de la capital del país, donde radicó tradicionalmente la enorme mayoría de sus actividades, excede entonces al propósito de atender a una mayor parte del territorio, para constituirse en un anticipo de una universidad “nueva”. Así surge del siguiente párrafo de un documento elaborado por la Comisión que lidera este proceso.

“Un aspecto importante tiene que ver con la posibilidad de convertir 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 los 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” (Universidad de la República-Comisión Central del Interior 2009:2).¹⁵

La estrategia de desarrollo en el interior del país ha supuesto toda una arquitectura institucional novedosa, construida sobre tres pilares: los Programas Regionales de Enseñanza Terciaria (PRET), los Centros Universitarios Regionales (CENURES), y los Polos de Desarrollo Universitario (PDUS). Los PRET apuntan a la definición de una agenda en torno a ejes temáticos prioritarios de manera conjunta con actores públicos y privados locales, y a la identificación de las necesidades educativas regionales.

Por su parte, los CENURES son los nuevos organismos de la UdelaR que sustentarán el desarrollo universitario en sus distintas funciones, en el ámbito espacial de las regiones definidas. Recién en el año 2013 se crearon formalmente dos,

¹⁵ Aprobado en general por el Consejo Directivo Central el 4 de agosto de 2009.

correspondiendo a las regiones Este y Noroeste.¹⁶ Los CENURES presentan rasgos innovadores que preanuncian un modelo institucional que se reputa deseable. Según lo define en un documento oficial la Comisión Central del Interior, sus señas de identidad serán la multidisciplinaria y la integralidad de funciones:

“El nuevo paquete normativo trata de definir un escenario futuro hacia donde se pretende ir, que incluye la creación de una estructura universitaria de nuevo tipo, que no es una Facultad clásica sino un espacio multidisciplinario (incluirlá grupos docentes y carreras de muy diversas disciplinas) y multicéntrico (incluirlá varias sedes), pero que debe ser capaz de pensarse a largo plazo y articular con el resto de la institución para cultivar en su zona de influencia la integralidad de las funciones universitarias al más alto nivel” (Universidad de la República 2012:25).

Por último, los PDUS son el modo organizativo por el cual se adscriben grupos de docentes de alta dedicación y nivel académico a cada CENUR.

A julio de 2014, y como consecuencia de la ejecución del expansivo presupuesto destinado específicamente a este programa por parte del poder político, la estrategia de descentralización había permitido la conformación de 60 PDUS y la radicación de 99 docentes en el interior del país, 51 de los cuales en régimen de dedicación total.¹⁷

Esa expansión también se tradujo a la enseñanza. Como se consigna en los cuadros 10 y 11, entre los años 2006 y 2013 se duplica holgadamente el número de carreras de la UdelaR dictadas en el interior, y más que se triplica el número de estudiantes que ingresan anualmente. Se estima que en la actualidad esta oferta educativa atiende a unos 11.000 estudiantes.

Cuadro 10. Evolución de la oferta de carreras de la UdelaR en el interior del país

	2005	2006	2010	2013
Nº de carreras	41	38	76	99

Fuente: Universidad de la República – Dirección General de Planeamiento (2013 y 2014)

¹⁶ Funciona otro organismo similar en el Noreste del país, pero no fue creado expresamente como CENUR.

¹⁷ Rendición de Cuentas de la UdelaR presentada a la Cámara de Representantes el 29 de julio de 2014. Disponible al 15/6/2015 en <http://planeamiento.udelar.edu.uy/files/2013/04/5.-Presentación-diputados29.07.2014.pdf>

Cuadro 11. Evolución del ingreso a carreras de grado impartidas en el interior

	2005	2006	2010	2013
Nº de estudiantes ingresados	s.d.	862	1.459	2.737

Fuente: Universidad de la República – Dirección General de Planeamiento (2013 y 2014)

1.5. Apuntes sobre las estrategias de construcción de políticas de la “Segunda Reforma” de la UdelaR

De la revisión anterior surgen ciertos rasgos de la reforma ensayada, que permiten interpretarla en tanto política pública destinada a la transformación institucional. Trataremos aquí de alumbrar una explicación de las razones que hicieron posible esa reforma y de sus perspectivas de futuro, acudiendo a explicaciones sobre el cambio institucional desarrolladas en nuestra disciplina.

En primer lugar, la reforma de la UdelaR se separa del patrón de cambio incremental tan habitual en los procesos de política. Por cierto, no se trata de una reforma sistémica: los rasgos principales de su estructura institucional, según fue definida por la Ley Orgánica que rige su organización desde 1958, permanecen vigentes. Y por tratarse de un procesos de cambio reciente, es difícil mensurar con exactitud la envergadura de las transformaciones, porque lo nuevo convive con lo viejo y esto último es, por acumulación histórica, necesariamente predominante. Pero aún con estas reservas, es evidente que no puede categorizarse a los cambios introducidos como simplemente adaptativos. Según se reseñó, entre 2007 y 2014 se crearon en el seno de la universidad organismos dotados de nuevas estructuras y cometidos, se implantaron reglas que regulan funciones esenciales como la enseñanza, y se constituyeron -mediante el mecanismo de la delegación- nuevas instancias de decisión en su vértice jerárquico. ¿Cómo puede explicarse, entonces, la viabilidad de esas transformaciones en un tipo de institución que por naturaleza resulta, además, tendencialmente conservadora?

Nuestro caso desafía algunas asunciones neoinstitucionalistas ya clásicas, que condicionan la ruptura de patrones de funcionamiento tradicionales y la introducción de transformaciones de porte a la existencia de “coyunturas críticas” (Pierson 2000, Weir y Skocpol 1993, Collier y Collier 1991). En nuestro objeto de estudio no incidió un acontecimiento de esa naturaleza, y sin embargo se registraron cambios que rompieron con algunos patrones existentes, construidos históricamente. Acudiendo a explicaciones teóricas alternativas, puede interpretarse que, en los términos de Kingdon (1984) se abrió una “ventana de oportunidad” para esos cambios. Ello fue así en virtud del alineamiento de tres factores. En primer término la disposición de ideas de políticas públicas bien definidas, como se subrayará en el párrafo siguiente. Segundo, la presencia de problemas que debían ser resueltos, como la excesiva centralización, la rigidez de la formación de grado, etc. Por último, la incidencia de un contexto político

favorable, pautado por la sintonía existente entre el gobierno nacional y la conducción universitaria, traducido en la ampliación de los recursos financieros asignados a la UdelaR y abonado con el tácito renunciamiento de esta institución a ciertas parcelas de la autonomía universitaria, de modo de alinearse a prioridades definidas por el poder político.

En el juego político a la interna de la institución, la conducción de la UdelaR eligió una estrategia del tipo que Streeck y Thelen (2005) han denominado como “reformas por capas”, que en el caso demostró ser efectiva: se procuró sortear las resistencias a las transformaciones apostando a intervenciones dotadas de perspectiva sistémica, pero operando sobre espacios específicos. La alternativa de una reforma integral, encarnada en la elaboración de una nueva Ley Orgánica de la universidad, fue abandonada luego de ensayársela en los primeros años, precisamente porque implicaba procesos de negociación y múltiples puntos de veto que amenazaban el avance de esos cambios.

En segundo término, se trata de una política fuertemente informada por un paradigma. El cuerpo de ideas representado en el discurso del Rector Arocena ha trascendido la naturaleza meramente programática para inducir efectivamente una serie de medidas de política que se llevaron a la práctica: la integración de las funciones universitarias con énfasis en las actividades de extensión, los espacios y estudios interdisciplinarios, la flexibilización de la enseñanza de grado y la diseminación de la UdelaR por el territorio nacional son objetivos que informan nítidamente los nuevos programas. Constituye, por tanto, un buen ejemplo del poder de las ideas para conformar coaliciones de políticas -entre la conducción universitaria, el orden estudiantil y sectores del plantel docente- (Sabatier y Weible 2010), y para construir instituciones (Blyth 2002).

Tercero, es notorio el empleo de algunos instrumentos de los nuevos programas y organismos con fines estratégicos, de modo de alinear otras políticas y prácticas al cumplimiento de los objetivos básicos de la reforma. Aprovechando el incremento del financiamiento público, la apuesta ha sido privilegiar el sustento de estas innovaciones, en lugar de asignar esos fondos a las estructuras preexistentes (básicamente, Facultades). Se desplaza así el centro de gravedad de las políticas, desde las unidades tradicionalmente responsables de las funciones universitarias hacia instancias centrales y especializadas de nuevo formato. Adicionalmente, buena parte de esa ampliación se ha realizado a través de programas que otorgaban financiamiento bajo la modalidad de concurso, y no por asignaciones presupuestales permanentes. Todo ello refuerza la capacidad del centro orgánico, que define las pautas, y de las nuevas unidades que las implementan, para orientar las políticas. Esto es así por cuanto las bases de los concursos suelen supeditar la concesión de los apoyos al cumplimiento de los fines de la reforma (a modo de ejemplo: propuestas interdisciplinarias, con participación de más de un servicio, que incluyan actividades de extensión). Se trata de una modalidad de “conducción a distancia”, a través de sistemas de incentivos y competencia interna,

propios de un esquema de gestión del Nuevo Gerenciamiento Público (Hood 1991, Pollit 1995).

Por último, corresponde preguntarse por las perspectivas de perduración y desarrollo de las transformaciones implementadas. En este aspecto, es posible que la estrategia de reforma “por capas” que evidenció ser apropiada para imprimir velocidad a las transformaciones en el corto plazo, determine también los límites del proceso en períodos más extendidos. Esto es así porque ciertas ideas fuerza de la reforma que se imaginaron como arquetipos de un modelo alternativo, aún cuando han dado lugar a creaciones institucionales (los organismos descentralizados, los espacios interdisciplinarios, etc.), se hallan incrustadas en el mismo modelo universitario al que pretenden sustituir. Esto hace que su completo desarrollo sea, al menos, problemático. Debe anotarse también que esas transformaciones “como arquetipos” seguramente recogen en la institución un apoyo explícito menor al de algunas de esas mismas medidas consideradas individualmente, en tanto “soluciones a problemas”, y por ende su extensión y reproducción sería objeto de debate. Si este razonamiento es correcto, es probable un horizonte de pervivencia de varios de los nuevos espacios ya institucionalizados, pero depurados de su proyección más finalista y re-direccionados a sus fines específicos.

2. La institucionalización de la enseñanza técnica superior: de la estructura en red a la universitarización

La Comisión de Implantación del Instituto Terciario Superior entregó su informe en la fecha prevista (abril de 2010), tras un acuerdo unánime entre sus integrantes. El mismo proponía una entidad autónoma y cogobernada encargada de la formación de profesionales terciarios no universitarios en las diversas áreas del conocimiento, y funcionales al desarrollo integral del país. Se propuso una estructura de funcionamiento en red, sustentada en convenios marco de cooperación con la UdelaR, el Consejo de Educación Técnico Profesional de UTU y otras instituciones.

Sobre esta base, en octubre de 2011 el Poder Ejecutivo envió un proyecto de ley al parlamento. Sin embargo, la propuesta nunca llegó a ser considerada en el Poder Legislativo. En su lugar, el Poder Ejecutivo remitió un nuevo proyecto de ley en torno a la creación de una “Universidad Tecnológica” (UTEC). El proyecto se transformó en la Ley N° 19.043 en diciembre de 2012, aprobada con los votos favorables del Frente Amplio, del Partido Nacional y del Partido Independiente, que constituyeron así la mayoría especial requerida para instituirlo como ente autónomo. La novedad es mayor, por cuanto se trata de la primera universidad pública creada en el país desde la fundación de la UdelaR, en el año 1849.

Por imperio de la Ley la UTEC tendrá su sede central en el interior del país, y su estructura académica estará compuesta por Institutos Tecnológicos Regionales (ITR) especializados, en concordancia con los perfiles productivos de sus respectivas zonas de radicación. Su máxima autoridad será un Consejo Directivo Central integrado por un Rector, dos delegados docentes, dos estudiantes, un representante de los trabajadores y

uno de las gremiales empresariales, más los Directores de los ITR. A su vez, estos organismos regionales contarán con Consejos también cogobernados. En cuanto a sus cometidos se los define de manera muy amplia: “tendrá a su cargo actividades de enseñanza pública terciaria y terciaria universitaria en las diversas áreas del conocimiento, junto a la investigación, la innovación y el servicio al medio social” (art.3). Si bien la enumeración posterior de cometidos refiere primordialmente a la enseñanza tecnológica, esta enunciación podría ambientar en el futuro la expansión de la UTEC a otros espacios académicos, tal vez como consecuencia de condiciones de su gestación que referimos a continuación.

El acuerdo político para la creación de la UTEC y el apartamiento de las previsiones de la Ley General de Educación votada durante el gobierno de Vázquez puede explicarse por la funcionalidad de esta solución a dos objetivos bien diferentes. Por un lado, el del Presidente Mujica, que ya había anticipado su intención de desarrollar esta rama de educación en el interior del país en la campaña electoral del año 2009.¹⁸ Ya en ejercicio de la Presidencia, pretendió fomentar la educación técnica a través de la máxima descentralización funcional y territorial de esta rama de la ANEP, y ante los impedimentos legales y la oposición dentro del propio Frente Amplio para concretar ese operativo apostó a la creación de un nuevo ente autónomo. Mujica ha asumido expresamente que la UTEC fue apenas una segunda opción en aras de ese propósito:

“Uno de los momentos más difíciles fue cuando no pude lograr la autonomía de UTU (...) Quería la autonomía total de UTU y que los centros de UTU del interior, los cuatro o cinco centros más importantes, a su vez pudieran ir evolucionando para irse transformando en universidades tecnológicas, y no pude por las contradicciones dentro del propio Frente. Fui derrotado en mi propio partido. A cambio de eso me tiraron la UTEC, pero una cosa es formar una universidad desde cero y otra haber arrancado con núcleos de cosas que ya existían. No tenía nada que ver”.¹⁹

Por otro lado, existía la intención del Partido Nacional de crear una universidad pública en el interior del país, alejada del centralismo montevideano y de la hegemonía institucional y cultural de la Universidad de la República. Esta diversidad de objetivos, sin embargo confluyentes en la creación de la UTEC, quedó de manifiesto en las fundamentaciones vertidas durante el proceso de elaboración de la ley y también luego de su aprobación, cuando dirigentes y medios de prensa afines al gobierno y al Partido Nacional la reivindicaban desde miradas muy diferentes. Para los primeros, se celebraba

¹⁸ “A la UTU la coloco en el rango de la Universidad. Desde el punto de vista táctico, para mí es la alternativa, porque mover la Universidad no va a ser change. Veo que es más fácil que la UTU se expanda al Interior, y que no se meta con la humanística, que se meta con las ciencias” (García 2009:110).

¹⁹ Declaraciones al portal Montevideo.com. Disponible al 30 de mayo de 2015 en <http://www.montevideo.com.uy/auc.aspx?261111>

una universidad para el trabajo, la tecnología y el desarrollo; para los nacionalistas, el nacimiento de “la universidad del interior”.

2. El fallido proyecto de una Universidad de la Educación

Preparando el tránsito hacia una institucionalidad de naturaleza universitaria para la formación docente, en el año 2010 se dispuso la conformación de un Consejo de Formación en Educación en el ámbito de ANEP, ampliando las competencias de la hasta entonces Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente hasta equipararla al resto de los Consejos integrantes del sistema. El nuevo Consejo, designado por el CODICEN, estaría compuesto por cinco miembros, entre ellos un estudiante y un docente.

Paralelamente, la designada Comisión de Implantación del Instituto Universitario de Educación presentó su informe final en abril de 2010, que constituyó la base de un proyecto de ley que el Poder Ejecutivo envió al parlamento recién dos años más tarde. En el marco de su estudio en la Comisión de Educación de la Cámara de Representantes la figura jurídica cambió de “instituto universitario” a “Universidad de la Educación”. El cambio fue sorpresivo, porque la denominación que se apartaba de lo dispuesto en la LGE constituía además una señal política que reforzaba su autonomía y, para algunos críticos de la solución, la endogamia y los rasgos heredados de la larga tradición normalista en la institución naciente. El proyecto, que constituía un ente autónomo y cogobernado, fue aprobado en Diputados con votos del Frente Amplio y del sector “Vamos Uruguay” del Partido Colorado. Sin embargo, quedó descartado al no obtener los dos tercios de votos necesarios en la Cámara de Senadores, por no recibir el apoyo del Partido Nacional y del sector Propuesta Batllista del Partido Colorado, que discrepaban con el cogobierno propuesto para la institución.

En cuanto a la evolución del subsistema, en el período que coincide con el gobierno de Mujica se expandieron significativamente tanto la matrícula de estudiantes del sistema de formación docente como el número de egresados, si bien éstos son aproximadamente una tercera parte menos que en el año 2005.

Cuadro 12. Evolución de la matrícula y del egreso de institutos de formación docente, 2005-2014

	2005	2010	2014
Matrícula	20.390	20.188	24.729
Egresos	2.157	1.240	1.402 ²⁰

Fuente: Ministerio de Educación y Cultura (2014)

²⁰ Dato correspondiente al año 2013.

4. El subsistema universitario privado: consolidación institucional, expansión de la matrícula y nueva regulación

Postergada en el parlamento durante todo el quinquenio la consideración del proyecto enviado en el 2009 para crear una agencia reguladora con mayores competencias, el Poder Ejecutivo decidió avanzar por la vía de un nuevo decreto atinente al sector privado de la educación superior. Se trata del decreto 104 del año 2014, que fue elaborado en el ámbito del Consejo Consultivo de la Enseñanza Terciaria Privada (CCETP) y recibiera aportes de las universidades públicas y privadas.

En lo esencial, la nueva norma reproduce la estructura del decreto de 1995, pero innova en varios aspectos de relativa importancia. Incorpora jurisprudencia sobre diversas cuestiones que fue elaborando el CCETP en la última década (la obligación de solicitar las autorizaciones de carreras para cada sede universitaria, la clasificación de maestrías académicas y profesionales y su vínculo con el doctorado, entre otras), exige la presentación de nuevas carreras para su estudio y eventual reconocimiento seis meses antes de su comienzo, aumenta de 1800 a 2200 las horas mínimas de clase de las carreras de grado y establece cargas horarias mínimas para el nivel de Especialización (300 horas) y Maestría (500 horas), legisla sobre las modalidades no presenciales de enseñanza, eleva los requisitos de los planteles docentes –particularmente en los posgrados-, y flexibiliza el procedimiento para la actualización de programas, llevándolo de una periodicidad de tres años a otra de cinco para instituciones con más de veinte años de funcionamiento. Principalmente puede entenderse este nuevo decreto como un ajuste en los requisitos establecidos dos décadas atrás para el funcionamiento de las instituciones privadas, según los aprendizajes derivados de la gestión del sistema. No altera, sin embargo, la lógica general de un sistema de contralores formales, que no incorpora mecanismos de una ponderación efectiva de la calidad de la enseñanza impartida, y no avanza en la información pública de aspectos sustantivos para la elección de instituciones y carreras privadas.

Entre 2010 y 2014 se reconocieron 69 nuevas carreras privadas: 11 terciarias no universitarias, 27 carreras de grado y 31 de postgrados. Se autorizaron dos nuevos institutos universitarios y un instituto terciario no universitario. Además se decretó una revocación de autorización y la subrogación para el dictado de carreras de un instituto universitario por parte de una universidad (MEC 2014:154).

Como se puede apreciar en el cuadro siguiente, en este período existió un importante incremento de la matrícula y de los egresos de estudiantes de instituciones universitarias privadas, en términos nominales pero también en su peso relativo en la masa de estudiantes y egresados universitarios del país.

Cuadro 13. Evolución principales indicadores del subsistema privado 2010-2013

	2010	2013 ²¹	% evolución 2010-2013
Número de instituciones privadas	11	14	+27
Matrícula privada	18.122	25.732	+42
% sobre matrícula total (pública + privada)	14	16 ²²	+14
Ingreso de estudiantes	4.130	3.785	-8
% sobre total de ingresos (público + privado)	18	14	-22
Egreso de estudiantes	1.233	1.744	+41
% sobre total de egresos (público + privado)	20	22	+10

Fuente: elaboración propia, sobre datos de Anuarios del Ministerio de Educación y Cultura

5. El desarrollo de las políticas estatales de fomento a la investigación²³

En términos generales, los programas de la ANII destinados al fomento de la investigación iniciados durante la Administración Vázquez se mantuvieron en el quinquenio de Mujica, aunque con variantes en su peso relativo y financiamiento.

Desde su creación y hasta el año 2014, la ANII invirtió 60 millones de dólares en los distintos fondos de promoción de la investigación. La tendencia, medida en dólares, ha sido creciente: 13.735.224 en 2009, y 16.370.037 en 2014. Al año 2014 los fondos previstos para los programas de este rubro representaban el 42% del presupuesto previsto de la Agencia, de los cuales el 20% correspondía al Sistema Nacional de Investigadores.

Los fondos comprometidos para solventar el Sistema Nacional de Investigadores ascendieron notablemente, de U\$S 2.080.397 en 2010 a U\$S 7.344.570 en 2014. Ello se explica por una expansión del 41% en los investigadores que forman parte del sistema

²¹ Último dato disponible.

²² Para el cálculo de la matrícula total se contabilizaron estudiantes de grado y posgrado de las instituciones privadas, y sólo de grado en la Udelar.

²³ Todas las estadísticas de este párrafo fueron extraídas de ANII (2010 y 2015).

(cuadro 14), y en menor medida por el incremento promedio del monto de las subvenciones (de U\$S 9.414 en 2010 a U\$S 10.849 en 2014).

Cuadro 14. Evolución de integrantes del SNI, 2009-2014

	2009	2014
Candidatos	357	428
Nivel I	398	552
Nivel II	195	273
Nivel III	60	73
Asociados	99	248
Eméritos	2	7
TOTAL	1.111	1.581

Fuente: elaboración propia, sobre la base de ANII (2010 y 2015)

Por el contrario, los principales programas destinados al fomento de la investigación evidencian una tendencia decreciente, tanto en el número de los proyectos presentados como en los aprobados en los Fondos Clemente Estable (FCE) y María Viñas (FMV), como así también en el financiamiento asignado, según surge del cuadro que sigue.

Cuadro 15. Evolución de proyectos de investigación presentados y aprobados (ANII), 2009-2013

	FCE 2009	FMV 2009	TOTA L 2009	FCE 2013	FMV 2013	TOTA L 2013	% Evol. 2009- 2013
Presentados	322	289	611	155	129	284	-53
Aprobados	77	65	142	31	20	51	-64
% aprobados	24	22	46	20	16	36	-21
Monto (miles de U\$S)	1.764	1.308	3.072	1.120	822	1.942	-37

Fuente: elaboración propia, sobre datos de ANII 2010 y 2015

Por su parte, el número de apoyos concedidos que se destinan específicamente a investigadores jóvenes o en formación se incrementaron levemente en relación al quinquenio anterior. Las becas otorgadas en 2014 por la ANII para el cursado de posgrados fueron 455, 208 de ellas en programas de formación nacionales. Además se otorgaron 148 becas de Iniciación a la Investigación, satisfaciendo al 77% de las 200 propuestas presentadas.

IV. Las políticas de educación superior del Frente Amplio: procesos, novedades y asignaturas pendientes

1. Los procesos de construcción de las políticas y el rol de actores e instituciones

Atendiendo a aspectos procedimentales, del análisis de la evolución en los últimos diez años emerge el protagonismo de los gobernantes en la definición de la agenda y en la elección de las alternativas de políticas. Sin desconocer que el sector cuenta con actores influyentes de muy diversa naturaleza (gremios, asociaciones profesionales y académicas, entidades religiosas, etc.), que han apuntalado o manifestado reparos a las distintas reformas, en todos los casos relevados el locus de las decisiones se alojó en las instancias gubernamentales competentes.

Dicho lo anterior, corresponde hacer dos precisiones. La primera: ese protagonismo de los gobernantes no necesariamente aseguró coherencia en las políticas, por cuanto dentro de la esfera gubernamental el liderazgo en su orientación fue frecuentemente objeto de disputa entre el Ejecutivo y el Legislativo, y/o entre sectores del partido de gobierno. Esta es la mejor explicación para las idas y vueltas de varias iniciativas, como se referirá más abajo (nral. 2). En cuanto a los partidos de oposición, sus votos solo resultaban necesarios para la creación de entes autónomos que requerían mayorías especiales en las cámaras legislativas. Se obtuvieron por la vía del Partido Nacional para crear la UTEC, en tanto no bastaron los de un sector del Partido Colorado para establecer la UDE. Es también llamativa cierta competencia entre los partidos de oposición para asociarse en solitario al partido de gobierno en proyectos específicos, rompiendo así un posible frente opositor.

La segunda precisión, refiere a la funcionalidad de la UdelaR en relación al proceso de políticas definido por el gobierno. Si bien el estatus autonómico y la gravitación de la antes única y ahora hegemónica universidad pública del país hacen previsible políticas bicéfalas en la educación superior, eso no fue lo que efectivamente aconteció en los diez años considerados. De una manera por cierto no exenta de tensiones o diversidad en sus voces internas, las políticas de la UdelaR se inscribieron armónicamente en algunos de los objetivos principales resueltos por el poder político, como la expansión de la oferta de la educación superior en el territorio. Por otro lado, la Universidad no se constituyó en actor de veto de otros lineamientos que afectaban los que hasta entonces eran reductos propios o a los que podía aspirar expandirse, como la enseñanza tecnológica y la formación docente. El caso es un claro ejemplo de cómo ciertas comunidades ideológico – programáticas y variables de *politics* pueden sobreponerse en ocasiones a las condicionantes del marco institucional.²⁴

²⁴ El contraste es claro con la disfuncionalidad de la autonomía de ANEP en relación a los objetivos del gobierno nacional en los últimos años.

Estos procesos de políticas ampararon ciertas audacias en las innovaciones, que en varios casos desafiaron la “path dependence” históricamente construida. Ya hemos reparado sobre este punto en el caso de la reforma de la UdelaR, pero el concepto es también válido para instauraciones como la UTEC, la ANII y el intento de una institución universitaria encargada de la formación docente. Como varias de esas transformaciones se hicieron por ley, es menester reconocer a la mayoría legislativa con que ha contado el partido de gobierno en sus dos períodos como condición que ha facilitado la empresa. Pero esta es una condición necesaria que no habría resultado suficiente sin el activismo de los dos gobiernos en esta arena, que fue respaldado además por la correspondiente inversión financiera.

2. Partidos Tradicionales y gobiernos frenteamplistas, novedades y permanencias en la educación superior

En relación a las políticas llevadas adelante por los Partidos Tradicionales desde la redemocratización y hasta el año 2004²⁵, el decenio progresista ha evidenciado varias tendencias de cambio. En primer lugar, el financiamiento del sector, notoriamente expandido en todos los sub-sectores de la educación superior. Este es un dato que permite colegir la relativa prioridad otorgada a estas políticas, asociada a una agenda de desarrollo nacional en la que el conocimiento ocuparía un lugar comparativamente más importante, como testimonia la creación de la ANII. Hay, asimismo, una apuesta a la “universitarización” de la educación superior, exteriorizada en las nuevas instituciones creadas o procuradas, y que se explica por la voluntad de jerarquizar actividades como la docencia y el trabajo calificado. En cambio, hay básicamente continuidad en la regulación del sector universitario privado que se inaugurara a mediados de los años noventa, y que ha recibido recientemente sólo ajustes menores a su lógica de funcionamiento. Si bien la ponderación de los resultados de los sucesivos gobiernos excede nuestros propósitos, en base a la información recogida sí puede señalarse que durante las administraciones frenteamplistas se concretó una vigorosa expansión del sistema en varias variables significativas: cantidad de instituciones y de carreras, matrícula de grado y de posgrado, ingreso de estudiantes y egreso de graduados, y expansión territorial de la cobertura.

Realizada esta comparación con los gobiernos que les precedieron -y como ya se sugirió más arriba- no pueden apreciarse las dos administraciones del Frente Amplio como una unidad analítica exenta de diferencias e incluso de contradicciones. Esas diferencias están, particularmente, en las creaciones institucionales incluidas durante la gestión de Vázquez en la LGE (ITS, IUDE) que fueron luego modificadas en leyes y proyectos de ley en el período de Mujica²⁶, e incluso en la postergación del sistema de

²⁵ Puede consultarse al respecto Bentancur (2002).

²⁶ Y extendidas a la segunda Administración Vázquez, en vista del reciente anuncio de que no se continuará impulsando la creación de la UDE.

acreditación proyectado para las universidades públicas y privadas. Las razones que pueden explicar estas divergencias son de distinta índole. En el caso de la formación tecnológica, operó la ya referida ambición de Mujica de potenciar esta rama dotándola de la mayor autonomía posible. En la formación docente, en cambio, pareció haber incidido cierta coalición informal de educadores que revistaban como legisladores o gestores del partido de gobierno y de la oposición, quienes tenían en común la reivindicación del mayor estatus académico posible para su sub-sector.

3. ¿Hacia un sistema nacional de educación superior?

Por último, corresponde problematizar si las políticas de los últimos años conducen a la constitución de un genuino “sistema” de educación superior, del que hoy se está aún muy lejos. Varias prescripciones legales del período apuntan a la construcción de un sistema. A texto expreso la LGE, que establece que se propenderá a la constitución de un Sistema Nacional de Educación Terciaria Pública (art. 83) –que ha comenzando a funcionar recientemente- y a la movilidad de los estudiantes (art. 23). Pero además, y por citar solo algunos ejemplos, la misma ley prevé el funcionamiento en red de la formación técnica superior, y tanto la ley de creación de la UTEC como los proyectos IUDE/UDE asumen como principio la movilidad estudiantil entre las instituciones de educación superior,. Sin embargo, las características de las iniciativas de creación de instituciones –especialmente en el último lustro- ponen en cuestión esa finalidad. Así, una UTEC autónoma fue aprobada como alternativa a la estructura reticular prevista en la LGE, naturalmente más favorable al intercambio entre los componentes del sector; y la UDE tal como fue propuesta aparecía como un nuevo actor del sistema, asentado más en las acumulaciones propias de la formación docente nacional que en un proyecto de construcción conjunta con la UdelaR y otras instituciones.

En suma, preocupaciones y urgencias del poder político, derivadas de requerimientos económicos y sociales o de las propias preferencias de los gobernantes, han tendido en ocasiones a reforzar y expandir autonomías y especializaciones, en detrimento de la conformación de un sistema de educación superior que actúe efectivamente como tal. A pesar de los avances registrados, se trata de una deuda todavía pendiente tras una década de gobierno del Frente Amplio.

CITAS BIBLIOGRÁFICAS

AGENCIA NACIONAL DE INVESTIGACION E INNOVACION (ANII). (2010) y (2015). *Informe de seguimiento de actividades año 2014*. Montevideo: ANII.

AROCENA, Rodrigo (2010). “Propuestas para el despegue de la reforma universitaria”. Disponible al 20 de junio de 2015 en:

www.universidad.edu.uy/renderResource/index/resourceId/6620/.../1

_____ (2012). “Una perspectiva de la segunda Reforma Universitaria”. En: *Reforma Universitaria: universidades latinoamericanas y desarrollo*. Montevideo: Universidad de la República.

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 y A. Favero (Orgs.), *O Espaço Europeu de Educação Superior (EEES) para além da Europa : apontamentos e discussões sobre o chamado Processo de Bolonha e suas influencias*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.

_____ (2002). “Políticas universitarias en el Uruguay de los noventa: una crónica de inercias, novedades y rupturas”. En: Mancebo-Narbond-Ramos (Org.). *Uruguay: la reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada*. Montevideo: Banda Oriental – ICP.

BLIXEN, Samuel (2009). *El sueño del Pepe. José Mujica y el Uruguay del futuro*. Trilce: Montevideo.

BLYTH, Mark (2002). *Great Transformations. Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. New York: Cambridge University Press.

BRUNNER, José Joaquín (2008). “El proceso de Bolonia en el horizonte latinoamericano: límites y posibilidades”. *Revista de Educación* nro. extraordinario 2008.

COLLIER, Ruth y David COLLIER (1991). *Shaping the political arena: critical junctures, the Labor movement and regime dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.

COMISION DE IMPLANTACION DEL INSTITUTO TERCARIO SUPERIOR (2010). *Informe Final*. Montevideo: MEC-UDELAR-ANEP.

GARCIA, Alfredo (2009). *Pepe: Coloquios*. Montevideo: Fin de Siglo.

GARCIA GUADILLA, Carmen (2003). “Balance de la década de los ‘90 y reflexiones sobre las nuevas fuerzas de cambio en la educación superior”. En: Marcela Mollis (comp.), *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero*. CLACSO, Buenos Aires.

HALL, Peter A. (1993). “Policy Paradigms, Social Learning and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain”. *Comparative Politics* Vol. 25, No. 3, pp. 275-296.

KINGDON, John W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little Brown.

LANDINELLI, Jorge (2013). La construcción institucional de la UTEC: contexto, oportunidades y riesgos. En: *Política en Tiempos de Mujica III. Informe de Coyuntura N° 12*. Montevideo: ICP-FCS- UDELAR, Editorial Cauce.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA (MEC). (2006 a 2013). *Anuarios Estadísticos de Educación*. Montevideo: MEC.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA (MEC) (2014). *Memoria Institucional 2010-2014*. Montevideo: MEC.

PARRA, María C., A. J. Bozo de C. y A. Inciarte González (2010). *University: The last call?* Maracaibo: Ediciones Astro Data.

PIERSON, Paul (2000). “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”. *The American Political Science Review* Vol. 94, No. 2, pp. 251-267

POLLITT, Christopher (1995). “Management techniques for the public sector: pulpit and practice”, en G. Peters y Savoie (eds.), *Governance in a changing environment*. Montreal : Canadian Centre for Management Development - McGill – Queen’s University Press.

SABATIER, Paul A. y Christopher M. WEIBLE (2010). “El marco de las coaliciones promotoras. Innovaciones y clarificaciones”, en Paul A. Sabatier (Ed.), *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación.

STREECK, Wolfgang y Kathleen THELEN (2005). *Beyond continuity. Institutional change in advanced political economies*. Oxford University Press, Nueva York.

UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA (2007). *Hacia la reforma universitaria* n° 1. Montevideo: Universidad de la República.

UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA (2012). *Hacia la reforma universitaria* n° 14. La política de regionalización y descentralización de la UdelaR, 2007 a 2011. Montevideo: Universidad de la República.

UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA (2013). *Hacia la reforma universitaria* n° 17. UdelaR 2020: hechos, propuestas y la Rendición de Cuentas 2012. Montevideo: Universidad de la República.

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA-COMISIÓN CENTRAL DEL INTERIOR (2009). *Documento de orientación sobre el desarrollo de la Universidad en el Interior*. Disponible en <http://www.cci.edu.uy/sites/default/files/Documento de orientación sobre el desarrollo de la Universidad en el Interior.pdf>

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA - Dirección General de Planeamiento (2010). *Estadísticas Básicas 2009*. Montevideo: Universidad de la República.

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA - Dirección General de Planeamiento (2013). *Estadísticas Básicas 2012*. Montevideo: Universidad de la República.

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA - Dirección General de Planeamiento (2014). *Estadísticas Básicas 2013*. Montevideo: Universidad de la República.

WEIR, Margaret y Theda SKOCPOL (1993). “Las estructuras del Estado: una respuesta “keynesiana” a la Gran Depresión”. *Zona Abierta* n° 63/64, pp. 73-153.