

Bases para la política de descentralización 2014-2018

Versión: 20/11/2014

Dr. Tabaré Fernández

Documento elaborado a los efectos de abrir una discusión, recibir aportes y conformar un consenso lo más amplio posible para sostener un nuevo equilibrio en esta materia en la UDELAR.

Antecedentes

La descentralización en la UDELAR es una de las áreas donde se puede identificar mayor convergencia de esfuerzos realizados en los últimos rectorados. Aun en contextos de fuerte restricción presupuestaria, la UDELAR fue dando pasos concretos para extenderse al interior. Son varios los antecedentes que muestran una progresiva formulación de esta necesidad descentralizadora: la creación de la Regional Norte en 1987, la CSEAM en 1994, el PLEDUR del 2000, la transformación en Centros Universitarios de Rivera y Paysandú en 2001, la creación de la Comisión Gestora de la Descentralización en 2004. El proceso iniciado en 2007 ha sido intenso, formidable en cuanto a todo lo que ha movilizado en personas y recursos, generando innovaciones académicas e institucionales en un tiempo vertiginoso para lo que es la cadencia de los cambios en Uruguay. Con las elecciones de las autoridades de los dos CENURes podemos plantear que esta etapa de "apertura y desembarco" ha concluido. Ahora es tiempo de aportar a equilibrar las nuevas estructuras generadas y las que están en proceso aún de crearse, *evaluando todas las líneas para consolidar las más exitosas de acuerdo a las finalidades generales de la UdelAR (y al próximo contexto configurado por las nuevas instituciones de enseñanza terciaria).*

Finalidades, temporalidades y limitaciones de la política

La política de descentralización es una en un conjunto de políticas públicas orientada al objetivo general de reducir la desigualdad de oportunidades en el acceso al bienestar social. Sus logros habrán de observarse en el curso de vida de las personas y en las estructuras sociales del país.

La Universidad debe permitir ampliar la base social del acceso, el aprendizaje, la persistencia y la graduación universitaria, de tal forma que *estratos sociales que antes no llegaban* a este nivel por razones económicas, culturales y hasta académicas, puedan llegar. La presencia de la UDELAR en distintas regiones excede la noción de equidad geográfica: ***con el objetivo de crear igualdad de oportunidades habrá de atender a la***

diferencia de riesgos relativos entre estratos (para cualquier evento de la trayectoria educativa) en el interior, así como habrá de hacerlo en Montevideo.

A su vez, la política no se agota en eventos individuales sino que tiene además por objetivo general generar cambios en la estructura social *al menos* en cuatro áreas. Primero, la experiencia universitaria ha de contribuir a la ampliación de la vida cultural, valorando y promoviendo la diversidad de sus expresiones. Segundo, los universitarios, tanto estudiantes como egresados debieran fomentar el desarrollo de nuevas formas y temas en la acción colectiva y el debate ciudadano a nivel regional. Tercero, el aumento de personas altamente calificadas en la región debiera notarse en el desarrollo social y productivo. Cuarto, una proporción relevante de los egresados universitarios debieran incorporarse a grupos académicos dedicados a la investigación y el desarrollo de la ciencia y la tecnología.

De esta definición se deben desprender dos consecuencias. En primer lugar, explicitar y clarificar estos objetivos de largo plazo con sus correspondientes fundamentos pedagógicos, sociológicos, politológicos y económicos es un ejercicio vital para pautar todos los trabajos de proyección de los componentes específicos de la política, así como de su monitoreo y evaluación.

En segundo lugar, esta política es **una entre otras**, y por tanto está limitada (pero también potenciada) por otras políticas educativas y sociales. Los estudios que se han realizado son concluyentes respecto a que las mayores desigualdades educativas no se generan en la Universidad, sino durante la Educación Media. Están suficientemente documentados que los problemas de abandono, rezago y desafiliación se generan en el Ciclo Básico y en la conclusión de la Educación Media Superior. Además, que estos eventos operan estratificando social, institucional y geográficamente las trayectorias educativas tal que la población que arriba a la Educación Superior ya está fuertemente seleccionada. Aún así, también es un resultado aportado por la investigación que los estudiantes que llegan a la Universidad presentan una heterogeneidad en sus competencias cognitivas y en sus hábitos académicos que impactan en sus experiencias durante el tránsito, y es en este punto de partida que la política de descentralización, como cualquier otra de la UDELAR debe hacer pie para pensar la enseñanza.

Monitoreo, evaluación, rendición y acreditación

Las grandes finalidades delineadas, al menos en forma elemental, debieran guiar en términos de objetivos generales, tanto el diseño de los distintos componentes de la política como también su monitoreo y evaluación.

Al respecto corresponde realizar algunas precisiones. Las finalidades son claramente de largo plazo. No es razonable pensar que estas pueda ser objeto de una evaluación *de impacto* con hipótesis fuertes antes del mediano plazo, digamos, una década. Sin embargo, algunos indicadores puedan mostrar indicios de cambio en un plazo más corto, por ejemplo aquellos que se refieren a las desigualdades en las trayectorias, respecto del aprendizaje, inserción laboral. Y estos indicios resultan muy valiosos a la hora

de la planificación estratégica y por tanto debe contarse con ellos. Es necesario contar por lo tanto, con líneas de base para el nuevo período que estén en sintonía con estas definiciones.

Pero, más importante aún, el diseño y la implementación de la política habrá de hacerse en adelante en forma conjunta con la generación de información teóricamente relevante, sistemática y rigurosa (cuantitativa y cualitativa) que aquellos conceptos. Esto es distinto a lo hecho hasta ahora. Cualquiera de los ejercicios necesarios de monitoreo dista de las prácticas de los informes a término, organizados administrativamente, difíciles de comparar entre unidades y más difíciles de sistematizar.

Se necesita avanzar en un sistema de indicadores que, derivado de aquel general que haga la UDELAR, sirva a las particularidades de esta política. Este debe permitir por un lado, monitorear cada componente para mejorar la toma de decisiones, y por otro, generar una base de datos imprescindible para cualquier evaluación de mediano o largo plazo.

Las unidades académicas y los órganos de cogobierno responsables tanto en investigación como en enseñanza en el interior han de estar acostumbradas a un ejercicio de *auto-evaluación, crítico*, de resultados *públicos*. Para esto se necesita información sistemática. Todos los actores y organismos universitarios debieran tener conocimiento de los logros y de los fracasos de la política, de las disyuntivas y de los correctivos que se apliquen. No se trata de rendiciones de cuentas, sino de un examen riguroso de los avances y las dificultades que por supuesto, luego será la base de otras actividades, tanto de autoevaluación, rendición de cuentas, acreditación y evaluación externa.

Esto es importante. Ha de haber una apertura con convicción a *la evaluación externa*, bajo el mismo modelo que se ha venido consensuando en el mundo de las universidades: una *evaluación de pares, concordada, pública en sus métodos y pública en sus resultados*. Esta línea deberá llegar a aplicarse también bajo la forma que se está extendiendo actualmente en términos de *acreditación de carreras*.

Descentralización por regionalización

Toda política de descentralización tiene por premisa las respuestas que se han dado a cuatro preguntas fundamentales e interdependientes: ¿qué universidad? ¿en cuales localidades? ¿con cuántos recursos? y ¿con qué socios? .

Desde 2007 con claridad, y tal vez desde mucho antes, coexisten en el país visiones distintas sobre cómo responder a esta pregunta. Están aquellos que no consideran justificable por razones de eficacia ni de eficiencia la política en su totalidad. Están los que sostienen que tal política ha de ajustarse a las capacidades que tiene individualmente cada Facultad y unidad académica, que son las que en definitiva tienen el bagaje en investigación y enseñanza necesarios para desarrollar las actividades de enseñanza. Están los que sostienen que una universidad de investigación y de enseñanza solo puede hacerse

razonablemente a nivel regional y sobre la base de un diseño sistémico. Finalmente, están los que promueven la creación de universidad a través de la apertura de ofertas de enseñanza allí donde se identifiquen demandas y se pueda contar con socios en la sociedad civil.

Este debate no está claramente resuelto *en la práctica y dentro de la política* que ha llevado la UDELAR, por lo que continuamente reaparece. Hay razones históricas internas y también externas para ello. En particular, porque a nivel social, la Educación Superior tiene el antecedente del modelo que implementó la Formación Docente creando Institutos Normales en cada capital departamental, antecedente al que luego se le agregó el modelo de “ciudades universitarias”.

Al día de hoy, más por convicción personal que por una *suficiente* base empírica de investigaciones, la política de descentralización sostengo que la política de descentralización debe ser de *regionalización*. **El objetivo es crear universidad regional en la enseñanza, en el gobierno, en la administración y en la investigación**¹. Sólo con este carácter y con esta escala, será posible crear instituciones académicas con capacidad de desarrollar postgrados, elemento estratégico crucial si la política de descentralización busca hacer sustentable estas instituciones en el largo plazo.

Tal orientación impone un cambio en los énfasis generales y específicos. En 2007 la política se ocupó fuertemente de fortalecer las sedes existentes a los efectos de que fueran progresivamente generando y aceptando la idea de converger hacia una región universitaria que tendría varias sedes. Así el CDC se propuso crear tres regiones, delineando los temas principales que debían ser abordados por los PRET y los PDU y las carreras. Sin embargo, *en la práctica del desarrollo de la política* se apostó sobre todo a los arreglos entre sedes locales y en menor medida a crear regiones. En particular, la política estuvo muy influida por la convicción de que era necesario garantizar equilibrios en el litoral donde pre-existían identidades universitarias arraigadas, diferentes y hasta confrontadas. Este modelo de equilibrios entre sedes, se extendió al norte y también al este, lugares *donde no existía una tradición institucionalizada* (en investigación y enseñanza). Esta ambivalencia en el desarrollo no deja también de tener resultados contradictorios. La mera observación de los perfiles de los PDU y de las titulaciones de grado abiertas permite inferir que las regiones ideadas no alcanzaron una especialización temática o disciplinar regional. La implantación de PDU, de carreras, de cargos administrativos, tuvo más una lógica de equilibrios de números entre las sedes preexistentes que el objetivo de profundizar y articular temas en regiones. La lógica de la oferta más que la planificación por necesidades de desarrollo explica una parte de los resultados actuales de estos componentes de la política.

Para esta nueva etapa, ***la clave del desarrollo universitario en los próximos cuatro años*** y la política de descentralización que la UDELAR deberá ***consolidar***

¹ esto en términos de lo que fuera establecido en la clasificación de la Fundación Carnigie en 1973, y que con variantes se ha venido conservando en los distintos análisis que ha hecho hasta el último de 2010. Actualmente esta investigación ha sido transferida a la Indiana University School of Education in Bloomington.

estructuras académicas y administrativas dentro de cada región y con un enfoque sistémico.

El esfuerzo deberá ser dirigido a aportar a la consolidación del nivel regional de gobierno, administración, enseñanza e investigación, para lo cual los componentes de la política que se mantengan y aquellos nuevos que se diseñen tendrán que incorporar esta exigencia. Este objetivo debe traducirse en los distintos planos de decisión y en los componentes a formular en que se opera tanto a nivel central de la UDELAR, como también en los ámbitos regionales.

Construcción institucional (política, jurídica, administrativa y contable).

Toda descentralización de corte implica trasladar competencias (poderes/deberes) a un organismo que las ejercerá acotadas a un territorio que las normas explícitamente establecen.

Estos procesos son particularmente complejos en la medida en que lo común es que la descentralización opera según un patrón de desarrollo desigual: algunas competencias suele trasladarse antes que otras, según ritmos y enfoques que muchas veces dependen de la coordinación de organismos centrales diferentes a aquel que diseña la política.

A estos problemas esperables, se debe agregar tres elementos cuya interacción contribuye a complejizar más aún tanto el resultado final como los procesos administrativos regulares. En primer lugar, la política llevada adelante por la UDELAR ha tenido por objetivo crear una nueva entidad jurídica de naturaleza distinta a las existentes (Facultades, Escuelas o Institutos), y no ha descentralizado competencias a un organismo pre-existente. En segundo lugar, la política creó a los CENURES sin suprimir los organismos pre-existentes (casas o centros) sino incorporándolos a la estructura a través de la figura de los centros universitarios locales. En tercer lugar, no están claramente establecidos los principios que organizan la distribución de competencias entre estos dos niveles de gobierno en el CENUR (por ejemplo, a través de la desconcentración).

A pesar de estos problemas (muchos de los cuales han llegado a ser evidentes a partir de la puesta en marcha de los CENURES), es necesario valorar positivamente el paso dado a través de la figura de los CENURES. La Ordenanza es el instrumento jurídico que actualmente disponemos para hacer realidad el nivel institucional de la descentralización y deberemos regular las acciones por lo pronto a lo largo del 2015. Más aún, desde el punto de vista de las exigencias procedimentales, la Ordenanza ha introducido la instancia regional de toma de decisiones a través del Consejo Directivo Regional, un órgano que no existía previamente en ninguna de las sedes.

Varios actores locales y regionales en el litoral y en el Este han expresado dudas, observaciones y críticas a la Ordenanza. Estamos aún en el período inicial de su aplicación, por lo que no se deben tomar decisiones drásticas sobre estas primeras bases. Si es necesario explicitar los problemas de gobierno, administración y finanzas, atender las contradicciones y examinar jurídicamente donde es necesario generar armonizaciones entre las normas vigentes.

Este examen debe inspirarse por el criterio general de que los problemas sean resueltos fortaleciendo ***el CDR como instancia institucional y jerarquizar su incidencia en la definición de las políticas (académicas, administrativas, financieras, etc)***. Esto supone por corolario que al menos en un primer período, las comisiones directivas locales tengan un perfil más bajo, sin que esto implique abdicar de sus competencias, concentrándose la atención en aquellas cuestiones que por ejemplo, están directamente vinculadas con la sociedad local: la enseñanza y la extensión.

A mediano plazo, y conforme se puedan ir gestando las condiciones académicas, administrativas e infraestructurales para constituir la región nordeste, también será necesario examinar si la Ordenanza deba mantenerse tal cual o por el contrario, deban realizarse ajustes o cambios mayores. En principio, es necesario tener en claro que al día de hoy hay dos realidades y sistemas jurídicos distintos en el interior: los CENURes y las sedes del nordeste que seguirán rigiéndose por la Ordenanza de Casas y Centros.

Planeamiento estratégico y cooperación inter institucional regional

Por todas las finalidades, razones y objetivos enumerados aquí y otras más, es claro que la política de descentralización constituye un esfuerzo de largo plazo, que requiere de un consenso amplio en la UDELAR sobre las ideas fundamentales, y orientaciones sólidamente fundamentadas en diagnósticos y prospectivas.

Este requerimiento se denomina planeamiento estratégico. El desarrollo del interior de las grandes líneas no puede estar fundado sólo en apreciaciones o preferencias individuales, de organismos locales ni tampoco de grupos técnicos o de comisiones políticas. Es sociológicamente claro que la política resultante tendrá algo de cada uno de estos factores, pero será más sólida en la medida en que los dos últimos, esto es que haya un proceso racionalizado que combine información válida y consensos políticos de amplia base.

Este no es un principio externo sino que tiene que ver con la base misma de la política. La región en Uruguay no tiene existencia social o política propia, independiente de lo departamental. Podemos identificar comportamientos individuales y colectivos, estructuras productivas como semejantes, pero algo diferente es sostener que tienen identidad colectiva o acción política *regional*. Lo que existen en Uruguay son los departamentos y dentro de ellos, las capitales. Ahí radican los grupos de interés (de poder, de riqueza y de opinión) con diversa capacidad de incidir sobre el gobierno, la opinión

pública y la distribución de recursos públicos. No todos tienen la misma idea de Universidad, ni todos ellos están dispuestos con igual intensidad en cooperar con un proyecto universitario como el que representamos. Ahora bien, la Universidad ha de acordar con ellos pero también saber que su objetivo de construcción institucional razonable es la región y que tal entidad habrá de construirla política y sociológicamente. Habrá que continuar la clarificación para que cada componente de la política de descentralización contribuya a la regionalización del desarrollo universitario.

Una tarea de esta magnitud no puede ser emprendida por la UDELAR sin la cooperación activa y comprometida de otros actores públicos de la educación. Esto no significa que la UDELAR desdibuje y subsuma su política en la de otros, pero sí que se proponga fuertemente coordinarla con las políticas que otros organismos públicos desarrollan en este campo en el interior: Formación Docente, la UTU, la UTEC, el INIA, el MEC, el Fondo de Solidaridad, el Congreso de Intendentes, las agencias de desarrollo departamental, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

En 2007 la UDELAR a través de la CCI y de las sedes de Salto, Paysandú, Rivera y Tacuarembó ensayó este trabajo a través del instrumento de los Programas Regionales de Educación Terciaria (PRET) que nacieron dentro de la UDELAR pero que luego fueron adoptados al menos en la terminología como sinónimo de estrategias de cooperación dentro sector público para construir proyectos de enseñanza coordinados, cofinanciados y con continuidad educativa.

La situación actual en cada región es muy distinta a 2007, no solo por los logros que la UDELAR ha tenido en materia de carreras, PDU, institucionalidad y estructura administrativa. También porque otros actores públicos de la Educación Superior han desarrollado su propia política de descentralización. La UTU primero y a partir del año pasado también la UTEC, conjuntamente con Formación Docente replantean y extienden su presencia en el territorio fundamentalmente a través de la apertura de nuevos programas de grado. Está claro que ni los recursos regionales ni los nacionales son suficientes como para sostener ilimitadamente una expansión de una oferta académica de calidad. Está claro que no vamos hacia la formación de un mercado educativo regional en el cual competimos por alumnos, profesores y funcionarios. Nada más alejado a las finalidades de la política que se señalan más arriba. La competencia no contribuye ni a la reducción de la desigualdad ni al cambio de la estructura social.

En este nuevo período la idea general debiera ser retomada para ampliar los objetivos y los actores cooperantes para retomar y ***extender la planificación territorial interinstitucional desde la enseñanza de grado a la investigación, a la creación de campus de educación superior y a la creación de una red de bienestar y protección social a los estudiantes más vulnerables que acceden a este nivel, por ejemplo, con residencias estudiantiles.***

El papel de la CCI

Finalmente, todas las finalidades, desafíos y oportunidades no pueden entenderse sino sobre la base de la existencia de una muy activa y vigorosa agencia central que actúe a nivel central de la Universidad, asesorando al CDC, proyectando los distintos programas de la política, implementándolos, monitoreándolos, compensando desigualdades territoriales e institucionales.

La CCI ha tenido este papel, y lo ha hecho a través de un proceso muy complejo, por momentos conflictivo, donde a través de un órgano colegiado se fueron expresando tanto los intereses de las sedes, de los ordenes, de los funcionarios y de las áreas. Este proceso no ha sido sencillo ni nada augura que lo sea en adelante. Sin embargo ha sido valioso en aquellos asuntos en los que ha tratado y debatido temas centrales de la política. La participación directa de los “eventualmente afectados por las decisiones sobre el interior” es un instrumento valioso para crear la masa crítica de capacidades de gobierno y de dirección que luego serán imprescindibles para hacer andar los órganos regionales y locales previstos en la nueva estructura de CENURes. Es necesario en esta etapa reivindicar esta tarea de conducción colectiva en aquellas materias centrales y evitar que algunos temas, como han sido los PDU terminen resolviéndose a través de informes de comisiones paralelas y con procedimientos que no resultan estándares en las evaluaciones académicas (por ejemplo, de la propia CSIC) ni son abiertamente políticos como son las decisiones hechas por el Plenario.

Pero también la CCI ha debido tener otros roles más ligados a la “administración ordinaria” de las sedes (desde compras corrientes, decisiones puntuales de personal) y a la administración financiera. El proceso de descentralización ya iniciado en el litoral y en el este deberá apuntar a completar esta transferencia de poderes/deberes jurídicos a las regiones en todas las materias previstas por la Ordenanza e incluso proponer otras no previstas a través del instrumento de delegación de atribuciones. Esto por supuesto, no implica desentenderse ni de los presupuestos, ni de los planes de estudio, ni de las designaciones ni de las facultades disciplinarias. Habrá de hacerse diseñando, como para toda la UDELAR, mecanismos de control, auditoria y transparencia que respeten los principios fundamentales del Derecho. A esto habrá que agregar que una parte del interior, el nordeste, aún está iniciando el camino hacia la constitución del CENUR. En este lugar, aun tendrá la CCI las facultades de administración y deberá ejercerlas pensando en formar capacidades y anticipar problemas ya visualizados en el proceso desarrollado en los dos CENURes instalados.

Finalmente, en los próximos meses será importante reorganizar la CCI hacia adentro. Conjuntamente con el plenario y la mesa ejecutiva, órganos previstos por la Ordenanza, ya funciona regularmente una sub-comisión de presupuesto. Será importante evaluar si en el mismo sentido de especializar temáticas y dividir el tratamiento de los temas, no debieran existir otras subcomisiones que funjan como asesoras del Plenario, por ejemplo, en materia de PDU, carreras, estructura administrativa, PRETs, investigación, extensión, educación permanente, etc.

En síntesis

Las nuevas orientaciones para este nuevo período toman como punto de partida las líneas de base alcanzadas en la implementación de los distintos componentes desarrollados los últimos cinco años y se plantea generar planes de mejora sobre aquellos aspectos estratégicos que permitan avanzar hacia los objetivos fundamentales de la política enumerados más arriba.

En este marco, es claro que los desafíos que tiene la política de descentralización no son sustancialmente distintos a los desafíos más generales que se encuentran en otros servicios o en el conjunto de la UDELAR. En varios aspectos se trata de problemas que debe enfrentar toda universidad que se propone un nuevo estadio de desarrollo.