

La descentralización universitaria en la Región Noreste de Uruguay **University decentralization in the Northeast Region of Uruguay** **Descentralização universitária no Nordeste do Uruguai**

Gabriel Freitas Scaraffuni. ORCID: 0000-0002-9859-1122¹

Amílcar Davyt. ORCID: 0000-0001-7471-9761¹

¹Universidad de la República, Uruguay. Contacto: gfreitas@fcien.edu.uy

Resumen:

La política de descentralización geográfica que la Universidad de la República impulsó a partir del año 2007 fue promovida con una visión general que definió metas amplias, como la consolidación de su presencia en el interior del país, orientada a la generalización de la enseñanza terciaria. Su implementación tuvo anclaje en diversas sedes y se articuló en torno a la definición de Programas Regionales de Enseñanza Terciaria, la generación de nuevos programas de enseñanza y la radicación de grupos de investigación. Se presenta una mirada analítica de ese proceso en la Región Noreste de Uruguay en el período 2007-2017. Se describen los productos generados y se analiza la implementación en cada sede considerando el peso de la trayectoria previa, el contexto y las estrategias de implementación. El abordaje se basó en el relevamiento y análisis de datos, documentos y entrevistas a actores clave. La descripción da cuenta de un crecimiento con matices tanto en los productos generados como en los procesos de las tres sedes de la región, que resulta en perfiles diferenciados. Las variables trayectoria, contexto y estrategia de implementación operaron sobre el proceso en forma compleja y explican esa diferenciación de perfiles.

Palabras clave: políticas de educación superior, políticas de implementación, Universidad de la República, descentralización universitaria, Región Noreste del Uruguay.

Abstract:

The policy of geographic decentralization developed by the Universidad de la República since 2007 was promoted from an overview that defined broad objectives, such as the consolidation of its presence in the interior of the country, aiming the generalization of higher education. Its implementation took place on a multi-campus local level and was based on the definition of Tertiary Education Regional Programs, the creation of new undergraduate programs and the establishment of research groups. An analytical view of this process is presented for the Northeast region of Uruguay, from 2007 to 2017. The products generated are described and the implementation at the level of each headquarters is analyzed considering the weight of the previous trajectory, the context and the implementation strategies. The approach was based on research and analysis of data, documents and interviews with the main actors. The description shows a growth with nuances, both in the products generated and in the processes of the three headquarters in the region, resulting in different profiles. The trajectory of the variables, the context and the implementation strategy operated the process in a complex way and explain the differentiation of this profile.

Keywords: higher education policies, policy implementation, University of the Republic, University decentralization, Northeastern Uruguay.

Resumo:

A política de descentralização geográfica desenvolvida pela Universidad de la República a partir de 2007 foi promovida a partir de uma visão geral que definiu objetivos amplos, como a consolidação

de su presencia no interior do país, visando a generalização do ensino superior. Sua implementação foi ancorada no nível de vários locais e articulada em torno da definição de Programas Regionais de Educação Superior, a geração de novos programas de ensino e o estabelecimento de grupos de pesquisa. É apresentada uma visão analítica desse processo na região Nordeste do Uruguai, no período de 2007 a 2017. Os produtos gerados são descritos e a implementação no nível de cada sede é analisada considerando o peso da trajetória anterior, o contexto e as estratégias de implementação. A abordagem foi baseada na pesquisa e análise de dados, documentos e entrevistas com os principais atores. A descrição mostra um crescimento com matizes, tanto nos produtos gerados quanto nos processos das três sedes da região, resultando em perfis diferentes. A trajetória das variáveis, o contexto e a estratégia de implementação operaram o processo de maneira complexa e explicam a diferenciação desse perfil.

Palavras-chave: Políticas de educação superior, políticas de implementação, Universidade da República, descentralização universitária, Região Nordeste do Uruguai.

Fecha de recibido: 03/03/2020

Fecha de aceptado: 25/06/2020

Introducción

Las políticas públicas (PP) han sido objeto de estudio de los académicos al menos desde los años 50 (Mancebo, 2001; Olavarría, 2007). A lo largo de las décadas, los investigadores han buscado elaborar definiciones precisas sobre qué son las PP, cuáles son los problemas que buscan solucionar, cómo se diseñan, implementan, evalúan, y finalmente brindar explicaciones con respecto a su éxito o fracaso (Aguilar Villanueva, 1992; Rizvi y Lingard, 2013). También han intentado, no sin grandes dificultades, plasmar definiciones normativas o prescriptivas que ayuden a los responsables de las políticas a mejorar sus posibilidades de éxito. Así, distintas corrientes teóricas, perspectivas epistemológicas y abordajes metodológicos se han construido a lo largo de los años (Subirats, Knoepfel, Larruey y Varone, 2008; Tello, 2013), configurando un rico y complejo escenario teórico de referencia para el estudio de las políticas.

Las perspectivas teóricas iniciadas por distintos autores sostienen que la implementación, en cuanto a etapa específica en el ciclo vital de las PP, es uno de los puntos fundamentales en la explicación del mayor o menor éxito de una política (Aguilar Villanueva, 1993; O'Toole, 1989). Se reconoce, de esta forma, que el proceso de la PP es más complejo que la sola implementación mecánica y burocrática de las decisiones tomadas en los estamentos más altos del gobierno, sino que es fundamental integrar al análisis una mirada cuidadosa sobre qué ocurre con los operadores encargados de su implementación y los contextos en los que se implementa (Pallares, 1988; Rein y Rabinovitz, 1978; Van Meter y Van Horton, 1975).

A su vez, dentro del campo de las PP en general, encontramos diferentes clases según el tipo de problemas al que buscan dar respuesta; las llamadas políticas sectoriales (Mancebo, 2001). Este es el caso, por ejemplo, de las políticas públicas en educación o políticas educativas (Bentancur, 2015; Tello, 2013). El caso de la enseñanza superior suele presentar especificidades particulares, asociadas a la gran diversidad de situaciones legales, institucionales y académicas en y entre países. En el caso de Uruguay, con una universidad hegemónica, pública, autónoma y cogobernada, los planteamientos institucionales estratégicos que esta realiza son, en definitiva, políticas nacionales de educación superior, al menos en cuanto a educación universitaria.

La ley orgánica que regula el funcionamiento de la Universidad de la República (Udelar), promulgada por el Parlamento en el año 1958, definió las principales características de su funcionamiento actual. Ha sido una institución centralizada en la capital del país durante la mayor parte de su historia, aunque registra distintos esfuerzos orientados a revertir esa realidad. A partir del año 2006 y con fuerte impulso del movimiento estudiantil, se promueve la realización de lo que

algunos referentes institucionales denominaron *segunda reforma universitaria*, que persiguió el objetivo de *aggiornar* a la institución a los contextos contemporáneos. Uno de los objetivos trazados fue avanzar en el proceso de descentralización geográfica de la Udelar. Particularmente, el documento aprobado por el Consejo Directivo Central (CDC) el 31 de marzo de 2007, titulado *Hacia la generalización y diversificación de la enseñanza terciaria pública*, indicaba en el punto 2.3, I: “consolidación crítica de la Universidad en ciertos lugares del Interior, [...], radicación de docentes y grupos de investigación y II), colaboración de la Udelar con otros actores sociales e institucionales para expandir la enseñanza terciaria en el Interior” (Udelar, Rectorado, 2007).

Para ello, se redefinió el órgano existente para la gestión de las actividades de la Udelar en el interior, convirtiendo a la Comisión Gestora de la Descentralización en la Comisión Coordinadora del Interior (CCI), organismo central de discusión y construcción de la estrategia. Desde esta comisión se impulsó un plan de trabajo amplio sostenido en líneas generales en la elaboración de los programas regionales de enseñanza terciaria (PRET),ⁱ la creación de los centros universitarios regionales (CenUR),ⁱⁱ la creación de nuevas de carreras y el establecimiento de polos de desarrollo universitario (PDU).ⁱⁱⁱ

En la Región Noreste (RNE) el proceso permitió aumentar el número de carreras y estudiantes y radicar equipos de investigación en las tres sedes. En la actualidad, la RNE enfrenta el desafío de generar condiciones para desarrollarse y consolidarse como centro universitario regional. Como aporte a ese paso, el presente trabajo brinda una mirada retrospectiva y analítica del proceso de descentralización universitaria en esa región, indagando en las características de su implementación, los productos generados y los factores que incidieron en el perfil de sus sedes en el período comprendido entre los años 2007 y 2017. A partir de este objetivo general se plantean preguntas orientadoras como *¿Qué características particulares tuvo la implementación de la política de descentralización (PD) en la RNE? ¿Cuáles fueron los productos generados? ¿Es posible identificar perfiles diferentes entre las sedes? y ¿Cuáles fueron los factores particulares que incidieron en el desarrollo de esta política en cada sede de la RNE?*

Metodología

El trabajo supuso asumir dos estrategias metodológicas complementarias, atendiendo al componente descriptivo, por un lado, y al componente explicativo, por otro (Campbell y Stanley, 1995; D’Ancona y Ángeles, 1999). La aproximación descriptiva a los productos generados a partir de la PD en la RNE se realizó desde una estrategia esencialmente cuantitativa, basada en el “uso de fuentes documentales y estadísticas” (D’Ancona y Ángeles, 1999, p. 95), del cual se desprende como técnica principal el uso de fuentes secundarias de información. Para ello, se relevaron y analizaron documentos y bases de datos que permitieron describir los productos que generó la política en la región en el período elegido, constituyendo este el universo de estudio documental.

La explicación de la implementación diferencial de la política entre las sedes sumó al abordaje mencionado el análisis de documentos y la utilización de información primaria a partir de un abordaje cualitativo en la búsqueda de explicaciones a “hechos, acciones, opiniones o cualquier otro fenómeno que se analice” (D’Ancona y Ángeles, 1996, p. 109). Se realizaron entrevistas semiestructuradas a referentes del proceso. La elección de las personas tuvo en consideración su grado de participación tanto a la interna de la región como desde la CCI y siguió un criterio semejante al llamado “bola de nieve” (Boudón, 1969), totalizando nueve entrevistas.^{iv}

Las dimensiones elegidas para describir los productos generados por la PD en la RNE en el período observado se inspiraron en los instrumentos de política (Sarhou, 2015) dispuestos para su implementación: los programas de enseñanza, las propuestas de investigación y la construcción de redes interinstitucionales como elemento central de trabajo de los PRET (Bentancur, 2015; Fernández, 2014). Por otro lado, se propuso observar dimensiones relacionadas con la implementación de la política de descentralización en la RNE construidas a partir de la realización

de entrevistas exploratorias a actores involucrados, así como de lo que indica parte de la bibliografía en cuanto a estudios sobre la implementación de PP. De esta forma, se buscó describir la implementación en las sedes de la RNE a partir de la trayectoria previa de las sedes, su contexto político institucional y su estrategia de trabajo.

La política de descentralización y su implementación en la Región Noreste. ¿Cómo se hizo?

La PD fue promovida por una visión general a partir de la cual se definieron metas amplias, que incluyeron entre otros aspectos la consolidación crítica de su presencia en el interior del país como aporte de la institución a la generalización de la enseñanza terciaria a nivel nacional. Esta política recuperó mucho de los procesos anteriores y de las propuestas que se venían construyendo en los años previos. La implementación de la política tuvo un fuerte anclaje en las sedes locales en coordinación con una agencia central (la CCI) y se articuló en torno a la definición de los PRET, la regionalización del territorio, la generación de nuevas ofertas de enseñanza y la radicación de grupos de investigación. Además, la implementación de esta política contó con un sustento financiero con pocos precedentes en la historia universitaria uruguaya, logrado a partir del apoyo político brindado por el Parlamento a este proceso.

Particularmente en la RNE, la implementación de la política se inicia con la presencia de dos sedes (Centro Universitario de Rivera y Casa Universitaria de Tacuarembó), con una fuerte impronta de la Sede Rivera en función de su mayor grado de desarrollo relativo.^v Esa configuración institucional se fue complejizando a lo largo del proceso debido a la transformación de la Casa Universitaria de Tacuarembó en Centro Universitario (CUT), la instalación de la Comisión Intersedes^{vi} (2011) y la creación de la Casa Universitaria de Cerro Largo (CUCeL) (2014). El PRET aprobado para esa región (2007) definió orientaciones generales para el desarrollo universitario en lo local y permitió definir los ejes temáticos que sirvieron de base para la construcción de propuestas de enseñanza y de polos de investigación.

El principal mecanismo utilizado para la implementación de la PD fueron los llamados^{vii} tanto a propuestas de enseñanza como a PDU. En el CUR a lo largo de los llamados se presentaron 4 programas de enseñanza, 2 de los cuales fueron aprobados y financiados. Ya en el caso del CUT se presentaron 8 programas de enseñanza, de los cuales 5 fueron aprobados. En función de que el último llamado a carreras se realizó dos años antes de la fundación de la CUCeL, no se registran propuestas para ese departamento en ninguno de los llamados a nuevos programas de enseñanza. Por otro lado, se presentaron en total para la RNE a lo largo de los llamados realizados 30 propuestas de PDU, de las cuales 17 fueron aprobadas. El CUT tuvo mayor capacidad de propuesta, sometió a evaluación 15 proyectos, de los cuales 10 fueron aprobados, por lo que además fue la sede con más propuestas aprobadas. Le sigue el CUR con 12 proyectos presentados (7 presentados a un solo llamado, el realizado en el año 2014) y 5 aprobados, y finalmente la CUCeL, con 3 proyectos presentados y dos aprobados.

La política de descentralización y sus productos en la Región Noreste. ¿Qué se hizo?

Al final del período observado funcionan en las tres sedes de la RNE 14 programas de enseñanza. La evolución en la cantidad de programas que reciben inscripciones por año se presenta en la figura 1. Entre ellos se encuentran 1 ingeniería (carrera de cinco años), 4 licenciaturas (carreras de cuatro años), 8 tecnicaturas o tecnólogos (carreras de hasta tres años) y 1 ciclo inicial optativo (CIO)

(formación de un año). Cinco programas se vinculan a la macroárea Tecnologías y Ciencias de la Naturaleza y el Hábitat y 5 a Ciencias Sociales y Artísticas, mientras que Ciencias de la Salud tiene 3, y finalmente uno depende de más de un servicio y, además, de más de una macroárea.

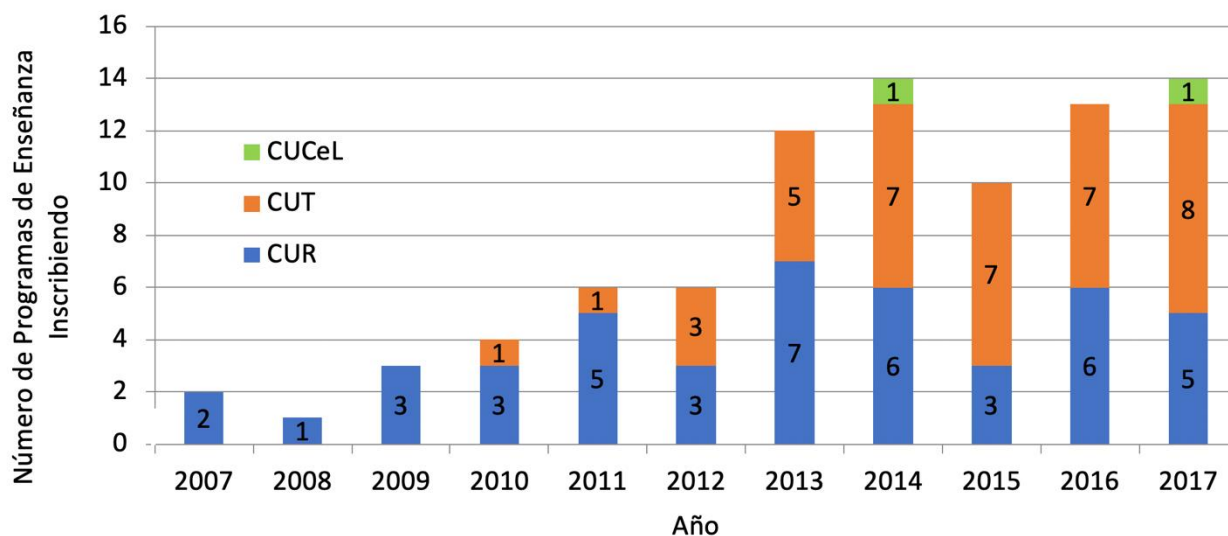


Figura 1: Número de programas de enseñanza que inscriben en la Región Noreste según año y sede.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Unidad de Apoyo a la Enseñanza del CUR. Las carreras compartidas entre más de una sede se cuentan una vez en cada sede en la que se dicta. En Rivera debe tenerse en cuenta que algunos programas de enseñanza no abrieron inscripciones en algunos años del período.

En 2017 la región contaba con 3.218 inscripciones activas^{viii} en los distintos programas en las tres sedes. Desglosando este dato según macroárea del conocimiento, encontramos que Ciencias de la Salud es la que muestra el mayor número, con el 44 %, seguida de Ciencias Sociales y Artísticas con el 30 % y, finalmente, la macroárea Tecnologías y Ciencias de la Naturaleza y el Hábitat con 26 %.

A partir de la implementación de la PD, el CUT pasó de no tener ninguna oferta de enseñanza a ser la sede con mayor presencia de programas con un total de 9 (7 de pregrado y 2 de grado). Concentra el 37 % de las inscripciones activas de la RNE, la mayoría de ellas relacionadas con carreras de la macroárea Ciencias Sociales y Artísticas. Por su parte, el CUR pasó de una situación inicial de 4 programas de enseñanza en funcionamiento a contar en 2017 con 7, 4 de grado y 3 de pregrado. Concentra el 63 % de las inscripciones activas de la RNE, la mayoría de ellas relacionadas con carreras de la macroárea Ciencias de la Salud. Cerro Largo solamente ofrece el CIO Social y no dispone de ningún programa de enseñanza exclusivo; la única oferta de enseñanza es de pregrado y concentra menos del 1 % de las inscripciones activas en la RNE.

En cuanto al programa PDU, a lo largo del período se radicaron en la RNE 17 grupos de investigación. De ellos, 8 se relacionan con la macroárea Tecnologías y Ciencias de la Naturaleza y el Hábitat, seguida por Ciencias Sociales y Artísticas con 7 grupos, cerrando la lista Ciencias de la Salud y Multidisciplinaria, ambas con un grupo cada una. Respecto al personal docente, en el período observado se generaron, a través de los PDU, 60 cargos^{ix} para las tres sedes de la RNE. En cuanto a grupos PDU (figura 2), la Sede Tacuarembó logró radicar a la mayoría de las propuestas aprobadas en la región, sumando 10 grupos de investigación, sobre 5 radicados en el CUR y 2 en la CUCeL. La mayor parte de los cargos se generaron en la Sede Tacuarembó (37 cargos, 62 %), seguida por la Sede Rivera (16 cargos, 27 %) y, en último lugar, la Sede Cerro Largo (7 cargos, 12 %).

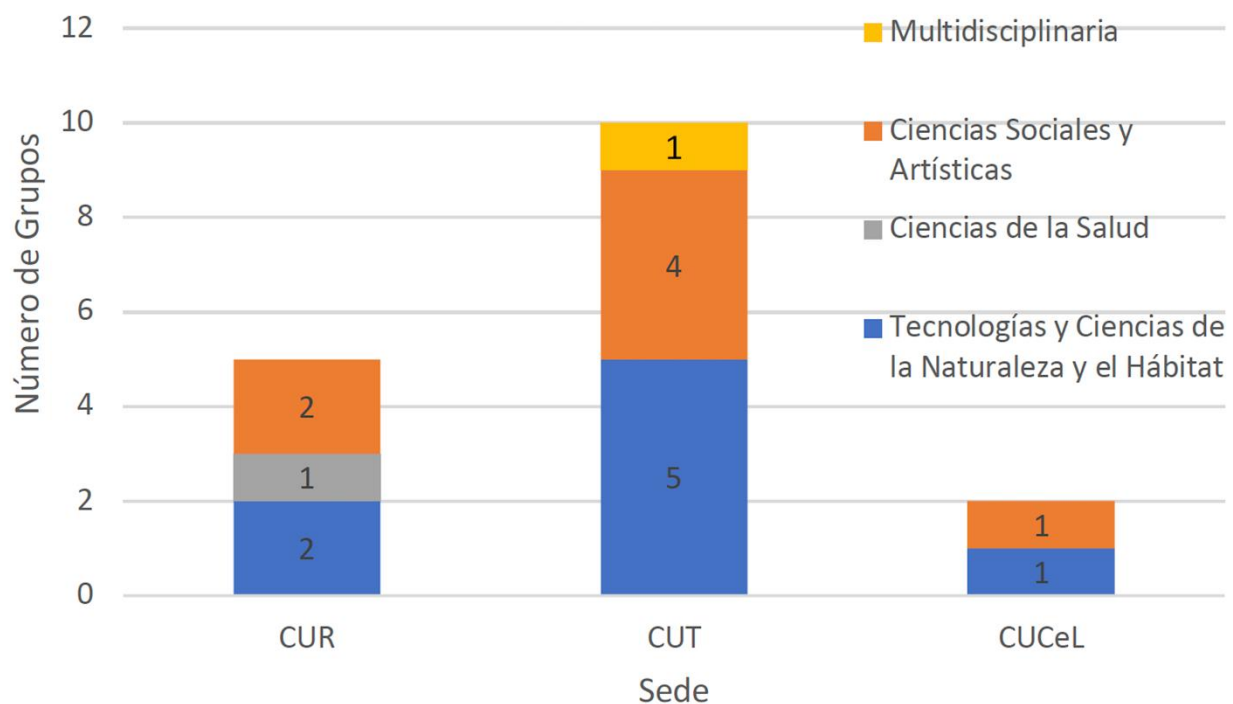


Figura 2: Número de grupos PDU radicados en la Región Noreste según sede y macroárea del conocimiento.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de CCI.

Con respecto a redes interinstitucionales, las sedes construyeron una variada red con otras instituciones, dentro y fuera de la región. Estas variaron en función del tipo de instituciones, la duración de los vínculos y el grado de formalidad, dado lo cual puede describirse la existencia de sociedades consolidadas, de redes estables y de interacciones puntuales. Las dos sedes principales establecieron vínculos y relaciones en las tres categorías identificadas. Sin embargo, en el plano de las sociedades consolidadas, el CUT fue la única de las sedes que integró a otra institución, el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria, propuestas de PDU y de carreras, además de la planificación e implementación de un campus en conjunto. El CUR, a pesar de que la propuesta para la conformación del Polo de Educación Superior de Rivera^x menciona la posibilidad de realizar actividades conjuntas de extensión, investigación y enseñanza, no concretó líneas de trabajo estables más allá de la planificación urbanística, y limitó las interacciones al uso compartido de algunas infraestructuras. Además, en cuanto a redes internas, el CUT pudo establecer una mayor cantidad y variedad de vínculos con facultades de la Udelar establecidos en el marco de la construcción de propuestas de programas de enseñanza y de PDU.

Esos indicadores dan cuenta de un crecimiento sensible en general, pero con matices tanto en los productos generados como en los procesos de las tres sedes de la región.

Puede observarse que la Sede Tacuarembó presenta el mayor grado de desarrollo relativo en cuanto a la presencia y diversidad de grupos de investigación, un desarrollo importante a nivel de la enseñanza, caracterizada por una oferta esencialmente de pregrado, y una amplia y diversa red de vínculos intra- e interinstitucionales. Desde la perspectiva de rendimiento^{xi} de Williams y Elmore (1976), la Sede Tacuarembó pudo alcanzar mejores resultados durante la implementación de la política en casi todas las dimensiones analizadas y ha alcanzado el mayor crecimiento relativo a su situación inicial en todos los indicadores observados. La Sede Rivera muestra un mayor grado de desarrollo relativo en su perfil de enseñanza, cuenta con más ofertas de grado y tiene la mayor parte de las inscripciones activas de la RNE. Por otro lado, ofrece un desarrollo cuantitativamente menor y menos diverso que el CUT en cuanto a la radicación de equipos docentes de investigación y en cuanto al establecimiento de vínculos consolidados y estables a nivel intra- e interinstitucional. La CUCeL muestra, por lejos, el menor grado de desarrollo en cualquiera de las variables observadas.

La política de descentralización y las condicionantes de su implementación en la Región Noreste. ¿Por qué se hizo así?

En primer lugar, las trayectorias previas de las dos sedes principales en la RNE condicionaron de forma diferente los caminos seguidos en cada caso. La presión por alcanzar logros, por un lado, y la libertad de acción provista por su endeble estructura previa, por otro, son parte de la explicación de la capacidad de propuestas y crecimiento de la sede con menor desarrollo relativo. En contrapartida, el mayor desarrollo y una trayectoria relativamente consolidada de la otra sede, caracterizada además por la fuerte impronta de un servicio en particular, terminaron por disminuir su capacidad de visualizar alternativas de desarrollo más allá del crecimiento de lo que ya tenía. Al respecto, en una de las entrevistas se reconocía que:

Ese mismo impulso grande inicial se dio en Tacuarembó porque no había nada. Rivera se quedó a mitad de camino porque no tenía un gran desarrollo, pero algo tenía. [...] entonces pudo haber pasado que ese poquito que tenía, porque tampoco tenía tanto, ese poquito que tenía quizás le haya jugado en contra. [...] porque el empuje de lo nuevo o de la inercia en el crecimiento de los que vienen con ciertas fortalezas se nota mucho en los que vienen a mitad de camino. Ahí hay una cosa más de hacer la plancha.

En segundo lugar, es posible afirmar que distintas dimensiones relacionadas con el contexto de la implementación a nivel local de la PD tuvieron un rol importante en las trayectorias recorridas por cada sede. Particularmente, la receptividad de la sociedad local ante la presencia de la Universidad, el apoyo de las intendencias departamentales, la presencia de otras instituciones y, finalmente, aspectos relacionados con cuestiones sociales, culturales y geográficas de los departamentos de la RNE operaron sobre las posibilidades de cada sede de construir propuestas en cada caso. Sobre una de esas dimensiones, se indicaba en una de las entrevistas lo siguiente:

Eso es de mucho peso para todo el desarrollo en el interior. Si la Intendencia es un buen socio, las posibilidades siempre son mejores que si la Intendencia no sirve. [...] no tuvieron intendencias tan favorables como la que tuvo Tacuarembó, ¿no? Que es un factor específico de colaboración.

En tercer lugar, la estrategia de trabajo de las sedes tuvo un rol determinante en la explicación de la implementación de la PD en la RNE. Según el análisis realizado, pueden identificarse dos estrategias claramente diferenciadas. Primero, es posible identificar una estrategia que puede denominarse *centrífuga*, debido al predominio de una visión de trabajo integradora y proactiva con dos componentes principales de creación y fortalecimiento de vínculos: con la sociedad y con los servicios universitarios. Esta estrategia se caracterizó por partir de un análisis de situación en el cual se sopesan alternativas, se plantean metas y se toman decisiones que buscan lograr altos impactos y cambios radicales. Segundo, es posible identificar una estrategia que puede llamarse *centrípeta*, debido al predominio de una visión de trabajo de corte más endogámico y autorreferido. Se caracterizó por no construir una orientación general clara, por tomar acciones puntuales y de carácter adaptativo, buscando construir sobre lo existente, o sea que los cambios propuestos se alejaban poco de las líneas políticas previas. Con relación a lo anterior, debe destacarse que el rol de los directores como guías e impulsores de este proceso en sus sedes fue determinante y marcó la estrategia seguida en cada caso. Sobre este aspecto, se indicaba en una de las entrevistas:

Básicamente lo que hubo fueron estrategias. En una de las sedes hubo una fuerte estrategia, y en la otra no. Punto. [...] en Tacuarembó hubo un fuertísimo proceso de articulación y estrategia, y resultó. [...] hay una visión clara de hacia dónde ir en un lado, y hay un, digamos que para mí es un perdedero de rumbo en Rivera, en relación con buscar formas de cómo avanzar.

Finalmente, uno de los emergentes surgidos en el trabajo de campo tuvo que ver con una variable originalmente no contemplada, pero que, según se relevó, tuvo un peso importante en la implementación de una de las sedes; refiere a intervenciones realizadas desde la agencia central de la PD en favor del CUR a partir del año 2014. Estas intervenciones permitieron que Rivera creciera a partir del año 2014 de la mano de la conversión de las carreras técnicas del Instituto Superior de Educación Física a la Licenciatura en Educación Física, Opción Prácticas Educativas, y de un llamado realizado específicamente para el CUR mediante el cual se consolidó un PDU en Educación Física. También hubo fuertes movimientos desde la presidencia de la CCI para garantizar la construcción del edificio de la Udelar en el Polo de Educación Superior (PES), cuestión que, en ese momento, si bien estaba planificada, no estaba resuelta. Para algunos entrevistados estas intervenciones fueron decisivas para equiparar el desarrollo de las dos sedes principales, a pesar de que ya en ese momento no se contaba con la disponibilidad de fondos existente al principio del período.

Discusión y conclusiones

Luego de 10 años de implementación de la política de descentralización en la Región Noreste, los avances alcanzados en cuanto al desarrollo de la presencia universitaria en esa zona del país son notorios. Con respecto a las variables que explican estos procesos, puede afirmarse que el diseño de la política, con objetivos y metas trazados de forma general y sin mecanismos de regulación del crecimiento entre regiones y a la interna de ellas, que puso a los actores locales en los espacios centrales de discusión y delegó en las sedes gran parte de la responsabilidad de su implementación (con un alto grado de discrecionalidad en sus acciones), hizo que el peso específico de variables internas y de contexto de las sedes se amplificaran, condicionando fuertemente su rendimiento. De esta forma, tal como indica O'Toole (1989), las características de la política misma condicionaron su implementación general.

Es posible afirmar que las variables analizadas operaron de forma diferente en cada sede y a lo largo del tiempo, por lo que más allá del análisis particular de cada una y de la relevancia atribuida a la variable *estrategia de implementación*, una lectura más ajustada de la realidad debería considerar la sumatoria de estos distintos factores en cada caso.

Así, por un lado, en el caso del CUT, la conjunción de un entorno receptivo y con presencias institucionales estratégicas, una trayectoria previa débil que resultaba en escasos recursos iniciales pero que permitieron importantes grados de libertad a los operadores universitarios locales, una estrategia clara y proactiva impulsada por un director con fuerte trayectoria y conocimiento a nivel institucional local hizo que esa sede reuniera condiciones excepcionales que le permitieron el crecimiento constatado. Particularmente con respecto a la estrategia general empleada puede concluirse que se acerca a lo que Berman (1978, 1980)^{xii} define como un enfoque programado de la implementación.

Por otro lado, en el CUR, un entorno más complejo y distante respecto al proceso de la Universidad, a pesar del potencial institucional, sumado al peso de una trayectoria académica importante que limitó la visualización de alternativas y una estrategia de trabajo impulsada por la dirección, que enfatizó el crecimiento sobre los recursos ya existentes, hicieron que esa sede tuviera un rendimiento más moderado del que se suponía en función de sus condiciones iniciales. Es posible concluir que la estrategia general empleada se aproxima más a lo que Berman (1978, 1980) define

como un enfoque adaptativo de la implementación. En la ecuación que da como resultado las características del CUR al final del período observado debe sumarse una cuarta variable, que fue la incidencia de la agencia central de la política, aspecto que marcó un punto de inflexión a partir del cual se consolidaron propuestas que equipararon al CUR con el CUT sobre el final del período.

Resulta particularmente difícil analizar el caso de la CUCeL a la par de las demás sedes de la RNE. Su tardía aparición en el escenario regional de la Udelar hace difícil describir un rendimiento en el marco de la PD. De cierta forma está más cerca de ser un producto del proceso que un actor en su implementación. Más allá de ello, se indica que de todas formas un contexto social y geográfico adverso, una estrategia de implementación que en ocasiones se describe como conflictiva en cuanto a la construcción de vínculos, sumados al hecho de que al momento de su inauguración ya no se contaba con los recursos económicos del inicio complejizaron sus posibilidades de un mejor rendimiento.

Quizás sea necesario preguntarse si, en definitiva, las estrategias seguidas por cada sede fueron las posibles o las necesarias en función de su contexto, elemento relevante y a tener en cuenta según Berman (1978). Dicho de otra forma, ¿era posible en Rivera implementar una estrategia similar a la que se impulsó en el CUT y viceversa? Así, por ejemplo, una estrategia cercana a la perspectiva incremental o adaptativa era poco probable en una sede como el CUT, con una prácticamente nula estructura previa. Por su parte, si el CUR buscaba una estrategia más cercana a las características de las visiones racionales o programadas, habría estado condicionado por sus antecedentes y contexto. Quizás la formulación más adecuada para una conclusión sobre ese aspecto sería que el CUT implementó la PD de la forma en que le fue necesario, mientras que el CUR lo hizo de la forma en que le fue posible.

Sobre este aspecto, Berman (1978) plantea que la implementación debería ser diseñada en función del contexto en el cual se desarrollará. Esto relativiza y complejiza, entre otros elementos, la idea antes planteada de la dicotomía entre la selección de un director local o un director “ajeno”. Tal es el caso, por ejemplo, de la CUCeL, donde un director con fuerte vinculación local no siempre logró los mejores vínculos entre referentes institucionales locales importantes.

Desde el punto de vista del trabajo realizado, se valora positivamente la metodología aplicada y se considera que las preguntas que guiaron la investigación fueron respondidas, a pesar de las dificultades para acceder a datos principalmente cuantitativos. Desde el punto de vista teórico se reconoce lo ajustado del aporte teórico de autores como Williams, Berman, Lipsky y otros, quienes impulsaron la idea de que la implementación es un componente fundamental de las PP, y que debido a ello merece el escrutinio crítico y profundo de los investigadores.

Finalmente, sería importante avanzar desde la descripción de productos y procesos hacia instancias de evaluación de resultados que trasciendan (y complementen) los indicadores cuantitativos, integrando miradas sobre el impacto en las metas generales e ideas subyacentes que impulsaron a esta política de descentralización. A nivel más específico, sería importante evaluar desde el punto de vista cualitativo las relaciones interinstitucionales creadas, avanzar en el seguimiento de los egresados en términos tanto de inserción laboral como de continuidad en la vida académica, conocer los desafíos y oportunidades surgidos en la implementación de los programas de enseñanza y evaluar las líneas de investigación implementadas en la región.

Referencias bibliográficas

Aguilar Villanueva, L. (1992). *La hechura de las políticas*. México DF: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.

Aguilar Villanueva, L. (Comp.). (1993). *La implementación de las políticas*. México DF: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.

- Bentancur, N. (2015). Una contribución desde la ciencia política al estudio de las políticas educativas: El rol de las instituciones, las ideas y actores. En C. Tello (2015): *Los objetos de estudio de la política educativa*. Buenos Aires: Autores de Argentina.
- Berman, P. (1978). *Designing implementation to match policy situation: A contingency analysis of programmed and adaptive implementation*. The Rand Corporation.
- Berman, P. (1980). Thinking about Programmed and Adaptive Implementation: Matching Strategies to Situations. En H. Ingram y D. Mann (Eds.): *Why Policies Succeed or fail*. Beverly Hills: Sage Publications, 205-227.
- Boudón, R. (1969). *Los métodos en sociología*. Presses Universitaires de France.
- Campbell, D., y Stanley, J. (1995). *Diseños experimentales y cuasi experimentales en la investigación social*. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- Comisión Coordinadora del Trabajo de la Universidad en el Interior. (2009). *Documento de orientación sobre el desarrollo de la universidad en el interior*. Montevideo: Universidad de la República
- D'Ancona, C., y Ángeles, M. (1999). *Metodología cuantitativa: Estrategias y técnicas de investigación social*. Madrid: Síntesis.
- Fernández, T. (2014). *La política de descentralización de la Universidad de la República (2007-2014): Siete componentes y dos orientaciones subyacentes*. Montevideo: Quinto Congreso de la Asociación Uruguaya de Ciencia Política.
- Lindblom, C. E. (1959). *The science of "muddling through"*. Public administration review, 79-88.
- Mancebo, M. (2001). La larga marcha de una reforma exitosa: De la formulación a la implementación de políticas educativas. En *Uruguay: La reforma del Estado y las políticas en la democracia restaurada (1985-2000)*. Montevideo: Fin de Siglo.
- O'Toole, L. (1989). Recomendaciones prácticas para la implementación de las políticas que involucran a múltiples actores: Una evaluación del campo. En L. Aguilar Villanueva (Comp.) (1993): *La implementación de las políticas*. México DF: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Olavarría, M. (2007). *Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas*. Documentos de Trabajo n.º 11. Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.
- Pallares, F. (1988). Las políticas públicas: El sistema político en acción. *Revista de Estudios Políticos*, 62, 141-162.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, 2(94), 251-267.
- Rein, M., y Rabinovitz, F. (1978). *Implementation; a Theoretical Perspective*. En L. Aguilar Villanueva (Comp.) (1993): *La implementación de las políticas*. México DF: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Rizvi, F., y Lingard, B. (2013). *Políticas educativas en un mundo globalizado*. Madrid: Morata.
- Sarthou, N. (2015). Los instrumentos de política como enfoque de análisis de los sistemas de pago al mérito: Contribuciones analíticas a partir del caso argentino. *Perfiles Educativos*, 150, 149. Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Subirats, J., y Knoepfel, P. Larruey, C., y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Tello, C. (2013). El campo teórico de la política educacional: Modelos, abordajes y objetos de estudio. *Jornal de Políticas Educacionais*, 14, 62-75.
- Universidad de la República, Consejo Directivo Central. (2002). *Ordenanza de las Casas de la Universidad y Centros Universitarios*. Res. n.º 2 de CDC. de 9/VII/2002 - Distr. 271/02 - D. O. 1/VIII/2002. Montevideo: Universidad de la República.
- Universidad de la República, Rectorado. (2007). *Resoluciones del Consejo Directivo Central de la Universidad de la República: 31-3-07/14-08-07*. Serie Hacia la Reforma Universitaria, n.º 1. Montevideo: Universidad de la República.

Universidad de la República, Rectorado. (2012). *La política de descentralización y regionalización de la Universidad de la República*. Serie Hacia la Reforma Universitaria n.º 14. Montevideo: Universidad de la República.

Van Meter, D., y Van Horn, C. (1975). *El proceso de implementación de las Políticas. Un marco conceptual*. En L. Aguilar Villanueva (Comp.) (1993): *La implementación de las políticas*. México DF: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.

Williams, W., y Elmore, R. (1976). *Social Program Implementation*. New York: Academic Press.

Participación de autoría

Este artículo se basa en la tesis de Maestría en Enseñanza Universitaria (Área Social, Comisión Sectorial de Enseñanza, Udelar) realizada por Gabriel Freitas bajo la orientación de Amílcar Davyt.

ⁱ Documento estratégico construido a partir de las sedes locales para orientar su desarrollo en clave inclusiva y en estrecha coordinación con múltiples actores locales, integrándolos en la identificación y construcción de un espacio geográfico regional y en la definición de líneas de enseñanza e investigación.

ⁱⁱ Se definieron tres zonas a partir de las cuales planificar la implementación de la política de descentralización. Estas fueron la región del Litoral (Artigas, Salto, Paysandú y Río Negro), la región Este (Maldonado, Rocha, Treinta y Tres y Lavalleja) y la Región Noreste (Rivera, Tacuarembó y Cerro Largo), última en crearse, en octubre del 2019. Para más detalles, véase el *Documento de orientación sobre el desarrollo de la universidad en el interior* (Comisión Coordinadora del Trabajo de la Universidad en el Interior [CCI], 2009) o *La política de descentralización y regionalización de la Universidad de la República* (Udelar, Rectorado, 2012).

ⁱⁱⁱ Grupos de investigación de alto nivel de formación y alta dedicación horaria, asociados además a propuestas de enseñanza y extensión en cada región.

^{iv} Directores actuantes en las sedes locales en el período observado, presidentes de la CCI en el período observado y docentes de la Unidad de Apoyo Académico de la CCI.

^v En el año 2007 ya contaba con una comisión directiva, con docentes radicados y viajeros y con cuatro programas de enseñanza, además de varios funcionarios no docentes.

^{vi} La Comisión Intersedes es una figura institucional contemplada en la *Ordenanza de Centros y Casas* (2002). Fue generada como espacio de interacción y construcción regional, sin potestades resolutivas.

^{vii} El número de propuestas aprobadas en los distintos llamados no coincide con los programas de enseñanza existentes construidos, una vez que hubo propuestas que se construyeron por otros canales.

^{viii} Dato extraído del Sistema de Gestión Administrativa de la Enseñanza (SGAE) en febrero del 2019. Se entiende por “inscripción activa” a todo aquel estudiante que se inscribió a cualquiera de las carreras y no esté suspendido ni haya egresado. Es relevante observar que el dato de “inscripciones activas” puede sobreestimar la verdadera cantidad de estudiantes cursando. Sin embargo, los operadores locales del SGAE transmitieron que, al menos en ese momento, era el dato que podían extraer.

^{ix} El número total de docentes vinculados a la región es mayor; debería agregarse a los docentes viajeros (que viajan desde otras sedes a dictar clases) y a los docentes con dependencia directa de los servicios.

^x Espacio urbano interinstitucional en la ciudad de Rivera compartido por distintas instituciones de enseñanza terciaria.

^{xi} Según Williams (1976), “la implementación debería ser el desarrollo realista de la decisión de acuerdo con las condiciones del contexto local. En la situación ideal, los encargados de la

implementación deberían tomar la idea básica y modificarla según las condiciones locales específicas” (p. 843). Desde esa perspectiva, los implementadores a nivel local buscan, a la hora de su implementación, el mejor rendimiento posible y no la subordinación (Aguilar Villanueva, 1993), esto es, alcanzar el resultado más cercano posible a la idea básica de la política en función de lo que las variables de contexto permiten.

^{xiii} Berman (1978) plantea que en la definición de sus dos categorías principales de estrategias de implementación (programada y adaptativa) subyacen a modo de “argumentos de soporte” (p. 2) abordajes tales como los de análisis racional vs. lo que Lindblom (1959) llama “método de las comparaciones limitadas sucesivas”, perspectiva a la que también refiere de forma coloquial como “*muddling through*” y cuyo desarrollo conceptual posterior llevaría a que se denominara “política incremental”.