

## Una mirada al interior de la toma de decisiones universitarias: intereses y actores en torno a la política de expansión territorial de la UdelaR entre 2007 y 2014<sup>1 2 3 4</sup>

### *An insight to the core of the University's decision-making: the interests and the actors involved in the University's decentralization policy between 2007 and 2014*

Heinzen, Margarita <sup>(i)</sup>

Bortagaray, Isabel <sup>(ii)</sup>

<sup>(i)</sup> Universidad de la República - UdelaR, CENUR Litoral Norte, Paysandú, Uruguay.  
<https://orcid.org/0000-0001-6347-7015>, [margarita.heinzen@gmail.com](mailto:margarita.heinzen@gmail.com)

<sup>(ii)</sup> Universidad de la República - UdelaR, CENUR Noreste, Tacuarembó, Uruguay.  
<http://orcid.org/0000-0001-8994-5403>, [isabelbortagaray@gmail.com](mailto:isabelbortagaray@gmail.com)

#### Resumen

Este artículo analiza los procesos sociopolíticos que se desplegaron en la Universidad de la República de Uruguay a partir de las definiciones de expansión territorial, en el marco de una reforma para transformarla en una universidad para el desarrollo (2007-2014). Se centra el análisis en el máximo órgano de conducción colegiado y sus actores desde una perspectiva neoinstitucional. Se visualiza así la complejidad de la toma de decisiones y la heterogeneidad de los intereses en juego, lo que evidencia una “adaptación negociada”, compuesta por una cadena de ajustes de intereses entre la institución y el Estado y entre actores universitarios. Este trabajo muestra el juego complejo entre los condicionantes estructurales y las diferentes estrategias y recursos que se despliegan.

**Palabras claves:** universidad, políticas universitarias, toma de decisiones, papel de los actores

<sup>1</sup> Editor responsable: Wivian Weller <<https://orcid.org/0000-0003-1450-2004>>

<sup>2</sup> Normalización bibliográfica: Mariana Munhoz (Tikinet) <[revisao@tikinet.com.br](mailto:revisao@tikinet.com.br)>

<sup>3</sup> Preparación y revisión de textos (Español): Glaiane Campos (Tikinet) <[traducao@tikinet.com.br](mailto:traducao@tikinet.com.br)>

<sup>4</sup> Información de financiación: Comisión Coordinadora del Interior. Universidad de la República. Uruguay.

## **Abstract**

*This article analyzes the sociopolitical processes connected to the University of the Republic decentralization policy, in the context of a reform process towards a development university (2007-2014). The analysis is focused on the highest collegiate governing body and its actors, from a neo-institutional approach. Thus, the complex decision-making process and heterogeneous interests and visions are visualized, which shows an “adapted negotiation”, composed of interwoven interest adjustments between the institution and the State, and between different university actors. It aims at disentangling the complex interplay between the structural conditions and the different strategies and resources displayed by the different actors in the context of a University reform process.*

**Keywords:** *university, development university, higher education policies, actors roles*

## **Introducción**

Este artículo se propone caracterizar los procesos sociopolíticos que se desplegaron en la Universidad de la República (UdelaR) de Uruguay a partir de las definiciones políticas de expansión territorial, que se tomaron entre 2007 y 2014, en el marco de una reforma institucional mayor, que pretendió encaminar la institución hacia un modelo de universidad para el desarrollo (Sutz, 2005). La Udelar fue la única universidad pública del país desde su fundación en 1849 hasta 2013, y actualmente aún reúne a más del 80% de la matrícula de Educación Superior (ES) y del 90% de la investigación nacional (DGP, 2018). Esto le da una característica particular al país, ya que no puede hablarse de un “sistema de educación superior”, sino de una institución dominante (*powerful institution*; Wedel et al., 2005), que en si misma constituiría un sistema. Por lo tanto, el análisis de las decisiones tomadas por las autoridades de la UdelaR permitiría acercarnos al panorama de las políticas de ES en el país. En palabras de Wolf (1974; cit. en Wedel et al., 2005:33), el estudio de una institución de tal magnitud habilitaría “deletrear los procesos de poder que crearon los sistemas culturales presentes y los vínculos entre ellos”. Sin embargo, el tamaño y heterogeneidad de la institución nos remite al análisis de casos concretos y a “descubrir la constelación de actores, actividades e influencias que dan forma a las decisiones políticas, su implementación y su significado” (Wedel et al., 2005:30). En el proceso de elaboración de las políticas hacia el interior se muestra la complejidad de la toma de decisiones y la heterogeneidad de intereses que se ponen en juego al momento de definir propuestas concretas, lo que lo caracteriza como no lineal ni unidireccional. La complejidad de la dinámica

institucional estuvo dada por la diversidad de niveles de debate, la multiplicidad de actores y la trama local que generó ajustes entre intereses, valores y proyectos aparentemente contradictorios. Es así que todo el proceso de elaboración e implementación de la política hacia el interior supuso una “adaptación negociada”, compuesta por una “cadena de ajustes” de intereses entre la institución y el Estado y, al interior, entre los actores de la institución universitaria (Atairo, 2011).

En este trabajo se analiza el funcionamiento del máximo órgano de conducción colegiado (Consejo Directivo Central, CDC) y sus actores, desde una perspectiva neoinstitucional. Los resultados obtenidos evidencian una trama compleja de intereses de los actores involucrados. El análisis realizado a distintos niveles y momentos de la etapa de diseño de la política permitió abrir la complejidad de las Resoluciones tomadas por unanimidad. Se evidencia también el espacio de interacción entre el Estado y la universidad, en el que, aun en el marco de la autonomía, se negocian intereses y se buscan acuerdos más allá de afinidades partidarias. Entendemos que este tipo de estudios es de particular interés e importancia porque permite visualizar el juego complejo que se establece entre los condicionantes estructurales y las diferentes estrategias y recursos que despliegan los actores, en tanto, es escasa la producción académica nacional sobre la temática. Para ello, se presentan algunos ejes de una investigación que tuvo como principal objetivo el análisis de la implementación de los componentes de la política de expansión hacia el interior del país entre los años 2007 y 2014, en dos territorios concretos –la capital vs. el interior.

## Antecedentes y contexto institucional

En Uruguay, el incipiente desarrollo del campo de estudios sobre la ES ha abordado escasamente el funcionamiento del gobierno universitario y sus procesos de toma de decisiones. Los trabajos más cercanos refieren a estudios realizados en Argentina, donde las universidades públicas recogen la misma tradición reformista, gestada en Córdoba, que la UdelaR. En los últimos años, surgen en dicho país trabajos empíricos sobre el gobierno universitario de instituciones públicas que han aportado elementos para comprender los procesos que atraviesan distintas universidades (Varela, 2005; Atairo, 2008; 2011; Camou y González, 2014). Estos estudios han explorado las formas de poder en la universidad a partir de la identificación de

estrategias de construcción de consenso y conformación de alianzas fundadas ya no sobre acuerdos político-ideológicos, sino sobre un pragmatismo político centrado en liderazgos o en proyectos que responden a intereses contradictorios. Otros autores como Naishtat y Toer (2005) ponen en tensión la definición de *demos* universitario como “una comunidad autogestionada de miembros solidarios” y sostienen, en líneas generales, que cada claustro define su gobierno como un escenario de luchas corporativas, en que las intervenciones de los consejeros son un medio para alcanzar beneficios parciales, de grupos o de sectores. En función de esta breve reseña, podríamos indicar que estos trabajos coinciden en subrayar que, en las universidades públicas argentinas de modelo colegiado, el gobierno es un conglomerado yuxtapuesto de tipos diferentes de corporaciones. En tanto la UdelaR comparte la tradición de gobierno heredada de la Reforma de Córdoba, es interesante contribuir con la discusión sobre la ES en el país, con base en análisis empíricos y una reflexión más analítica que propositiva y normativa, por medio de estudios de casos que aporten a la construcción inductiva de conocimiento acerca del gobierno de la universidad, tal como plantea Atairo (2011). En este punto, el análisis neoinstitucional puede ser de utilidad (North, 1990; Di Maggio y Powell, 1999; Pierson, 2004) para la búsqueda de categorías analíticas que permitan el estudio del material empírico. De todos modos, se entiende necesario también revisar los aspectos conceptuales provenientes de los países desarrollados (Clark, 1991) a fin de dar cuenta de las especificidades locales y aumentar su poder explicativo.

## La UdelaR frente a los cambios: continuidades y clivajes

La aprobación de la actual Ley Orgánica (n.º 12.549/1958) dio lugar a un proceso de discusión interna de más de veinte años entre 1935 y 1958. Así, una vez promulgada, ya había voces en alto para modificarla y transformar la estructura académica de la institución y su forma de llevar adelante sus funciones básicas, en especial la investigación científica y su responsabilidad social. En el mes de julio del año 1967, el entonces rector Óscar Maggiolo presentó el Plan de Reestructuración de la Universidad, como fundamentación para el nuevo pedido presupuestal (Maggiolo, 2009). La presencia del antropólogo y educador brasileño Darcy Ribeiro, exiliado en Uruguay luego del golpe de Estado en Brasil, aportó a ese impulso reformista, y sus ideas sobre la Universidad Nueva y la Universidad Necesaria contribuyeron a ello (Ribeiro, 1972, 2006). El eje del plan era la transformación de la estructura federada, con

base en facultades que formaban a profesionales para el ejercicio liberal, en una organización alternativa en institutos centrales con la función primordial de la investigación en estrecha coordinación con la enseñanza y una concepción amplia de las tareas de extensión. Junto con esto, se pensaba crear una facultad de educación y promover la integración con el resto del sistema educativo. Un programa de becas para estudios de posgrado en el extranjero y la unificación de algunos servicios y funciones completaban la propuesta de cambio institucional. Se establecía además un sistema de estudios por “créditos”, que permitiría al estudiante cambiar de orientación sin necesidad de recomenzar los estudios en el nivel secundario. Las complejidades de la propuesta y las resistencias internas en la Udelar fueron prolongando la discusión, de forma que –aunque el CDC aprobó, el 31 de julio de 1967, “las metas contenidas en el proyecto del Rector para un cambio de la estructura universitaria a realizar en el quinquenio 1968-1972”– el Plan nunca llegó a concretarse, porque la universidad y el país entraron en una situación social y política que culminó con la intervención y el golpe de Estado de 1973.

Arocena y Sutz, ya en el 2000, plantean una línea de continuidad entre el pensamiento de Darcy Ribeiro y la propuesta de transformaciones que proponía el rector Maggiolo a finales de los 1960. Luego, durante el Rectorado del propio Arocena (2006-2014) se recogen estos lineamientos en la llamada Segunda Reforma. En particular, la política de “descentralización” de la Udelar en el interior del país desarrollada durante el período se inscribe en este proceso de revisión de las estructuras académicas. Entre 1973 y 1985 la Universidad fue intervenida como resultado de la dictadura militar que se instaló en el país. Esta intervención tuvo entre sus signos una fuerte represión política, el oscurantismo ideológico, severas restricciones financieras y un profundo vaciamiento científico y académico. Al retornar la democracia, la transición tuvo como principal objetivo restituir los derechos cívicos de docentes, funcionarios y estudiantes destituidos y retomar las normas de la Ley Orgánica del 58, cuya reivindicación se había luchado durante esos años. De manera general, este primer período puede caracterizarse por el carácter reparador de las acciones sin que existiera una política para reformar o modificar la estructura de la universidad. Para Brovetto<sup>5</sup> (1998) en ese período la Universidad se vio enfrentada a abordar, además de otros temas, el sostenido aumento de la demanda social por educación superior (ES) y las nuevas concepciones sobre el papel del Estado que penetraron fuertemente la realidad política latinoamericana, con gran incidencia en la ES, tales como el impulso a la

<sup>5</sup> Ing. Qco. Jorge Brovetto. Rector de la Udelar de 1989-1998.

privatización de la actividad, cambios sustantivos en los propios fines de las instituciones académicas y fuertes restricciones presupuestales.

En los 1990 ocurrieron algunas modificaciones importantes en la estructura de la UdelaR: la creación de las áreas y unidades académicas en 1999, como órganos de coordinación cogobernados entre las distintas facultades y escuelas, que deberían tender a largo plazo a una Universidad con menos estructuras y la creación de las Comisiones Sectoriales y los Prorectores (Guarga, 2006). Ambas constituyen transformaciones dirigidas a fortalecer las políticas centrales como contrapeso a la federación de facultades. Las Comisiones Sectoriales operan como órganos consultivos del Consejo Directivo Central, lo que permite, de esta forma, una acción mucho más específica de los representantes de órdenes y áreas en el tratamiento de los asuntos que luego pasarán a resolución del CDC. Por su lado, los Prorectores (Ordenanza de 1998) colaborarían con el rector en las tareas y directivas correspondientes a cada función universitaria y presidirían la Comisión Sectorial correspondiente.

Estos antecedentes podrían verse como parte de un campo de tensiones en torno a cuatro orientaciones de cambio que se dieron en los gobiernos universitarios en América Latina, en los últimos años, como plantean Acosta Silva *et al.* (2015), y que se articulan sobre dos ejes estratégicos: concentración del poder y ejercicio del poder. Según estos autores, la tensión en el primer eje se da entre posiciones que fortalecen la “centralización ejecutiva” frente a otras que pugnan por la profundización de la “democratización colegiada”. Sobre el segundo, se contraponen una tendencia que privilegia la “personalización de la autoridad política” ante las tendencias a la “tecnoburocratización modernizadora” (consolidación de expertos no políticos). Los componentes de ambos ejes se encuentran en las transformaciones que se han producido en la UdelaR desde el retorno a la democracia y que también están presentes en los debates de la Segunda Reforma.

Por último, para ejemplificar las tensiones que se expresaron en estos debates, se debe mencionar que en 1993 los Decanos de Agronomía, Veterinaria, Medicina y Ciencias elaboran un documento que propone una serie de transformaciones para la Universidad, entre las que se destacaba la creación de varias instituciones de educación terciaria no universitaria, distribuidas en el interior del país, lo que fue interpretado por los defensores de una única universidad pública como una diferenciación negativa contra el interior. A este documento se le conoce

como “el de los 4 Decanos”. Ese tema estuvo presente en todas las discusiones referidas al interior en el período en estudio.

El análisis de la toma de decisiones en un órgano de gobierno de carácter colegiado como el CDC permite indagar sobre los procesos, posturas y discursos que se generaron en torno a un tema largamente pendiente en la historia de la UdelaR y que catalizó otros debates de forma explícita o implícita. Se aborda el análisis a este nivel a partir de los discursos (Acta versión taquigráfica) y las Resoluciones de forma de visualizar las lógicas institucionales, disciplinares e incluso político-partidarias que lo atraviesan simultáneamente. A lo anterior se suma la resonancia política que tiene el órgano, ya que lo que allí se dice es público, si bien este aspecto no fue estudiado en particular.

## **El diseño de la política hacia el interior como proceso complejo y conflictivo**

La discusión en el CDC de los lineamientos de la política hacia el interior presentó particularidades que permiten introducirse en la dinámica de los procesos de toma de decisiones en las universidades. La discusión sobre esta política como forma de democratizar el acceso a la ES y contribuir al desarrollo de las regiones generó arreglos institucionales particulares que se pueden presentar como resistencias, alianzas, adaptaciones o asimilaciones defensivas ante las nuevas definiciones y la asignación presupuestal. A su vez, este debate, enmarcado en la reforma institucional mayor, llamada Segunda Reforma y promovida desde Rectorado, dio cauce a otras discusiones y definiciones que estaban pendientes desde hace tiempo en la institución y obligó a esfuerzos denodados en articular los diferentes grupos de interés y opinión para generar el consenso, con el que se logró aprobar la gran mayoría de las resoluciones adoptadas.

El carácter monopólico de la UdelaR fue el eje principal alrededor del cual giró la discusión sobre la modalidad de democratizar el acceso a la ES, constituyéndose como argumento para aquellos que promovían, por un lado, la creación de un sistema de educación terciario público con la creación de nuevas instituciones y, por otro, aquellos que defendían la descentralización de la UdelaR en el territorio nacional. Ambas posturas eran legitimadas por sus defensores por los lineamientos de la UNESCO respecto a considerar la ES como derecho,

respaldados los primeros por el documento de los 4 Decanos, y los segundos, por la naturaleza de ente público de la UdelaR incorporado a la Constitución de la República.

En entrevista realizada al delegado estudiantil al CDC del momento, él lo expresa de la siguiente manera:

[...] lo importante es que están representadas en el Consejo las diversas visiones universitarias sobre la materia de ‘una o más Universidades públicas en el país’ [...] y que habían estado presentes en la discusión universitaria de la década de los 90. [...] y ahí pasó que **dialogaron directamente esas visiones** [destacado de la autora]. Yo creo que Rodrigo, el rector, supo **construir**; en el conjunto de resoluciones que se tomaron en todos los temas pero en particular del Interior [...]. Podemos estar de acuerdo o no que en el Uruguay debe haber más de una Universidad pública, pero en lo que nos tenemos que poner de acuerdo, que, en todo caso, es una discusión para mucho más adelante y tenemos mucho trabajo para hacer antes [...] para llegar a que el país esté maduro como para tomar ese tipo de resoluciones. Creo, es lo que entiendo, en lo que el CDC se puso de acuerdo. Votó 20 en 20 [...].

La trabajosa construcción del consenso queda expresada en la Resolución adoptada en la sesión extraordinaria del CDC de marzo de 2007 en la que se discutieron los lineamientos de la Reforma propuesta por el nuevo rector. En ella se realizaba una declaración en la que reafirmaba el compromiso de la UdelaR de “generalizar la educación avanzada y permanente”, para lo cual proponía la creación de un Sistema Nacional de Educación Pública que incluya una Red de Enseñanza Terciaria con alcance nacional. También planteaba “a la sociedad” la necesidad de un cambio estructural en el sistema de educación terciaria y superior del Uruguay, para lo cual “la UR, como única universidad pública del país, promoverá la mejora de la calidad de sus actividades en todo el territorio nacional, apuntando particularmente al desarrollo conjunto de las tres funciones universitarias básicas: enseñanza, investigación y extensión” (Res. CDC N°2/31.03.07). Por último, proponía la creación de nuevas instituciones públicas de carácter terciario, laicas, gratuitas, autónomas, cogobernadas y distribuidas en el territorio nacional.

El Consejero por Agronomía, decano dr. García Préchac valora, al final de dicha sesión del CDC, haber andado en la discusión por rumbos que permitieran llegar al consenso (Acta CDC versión taquigráfica v.t. (31/3/07:31):



[...] que en la reunión de hoy no nos trancara algo en lo que evidentemente no hay acuerdo; [...] puede quizás haber una mayoría si nos ponemos a votar, que si hay que hacer una universidad única o varias universidades. Me parece que ese es un problema que la historia nos dirá cómo será, el asunto es construir relaciones, conexiones, integración de un sistema, que al final se verá si termina o no en verdaderas instituciones del peso de una verdadera universidad.

Lo anterior evidencia el juego que los consejeros elaboran con los diferentes sentidos que se le adjudican a *red de instituciones y sistema nacional de educación* de acuerdo al convencimiento o lealtades de cada uno.

Por su lado, la delegada por el Orden Docente advierte las sutilezas que sustentan el posible consenso (Acta CDC v.t. (31/3/07:43):

[...] hay que tener cuidado con pensar que la creación de un sistema terciario puede estar dada solamente por el desarrollo de lo que tenemos, que es lo que hasta ahora hemos entendido bajo el título de la descentralización del componente universitario. Es decir, descentralizar la Universidad más un determinado componente de articulación con otros actores sin la creación de nuevas instituciones, de nuevos centros, de nuevas formas de funcionamiento, nos parece que de alguna manera **hipoteca el desarrollo de un real sistema de educación terciaria**. Para nosotros el centro de la cuestión está ahí.

Lo que tampoco escapa al decano de Medicina (Acta CDC v.t. (31/3/07:48):

En todo caso, la eventual organización de un sistema que incluya a otras instituciones públicas de nivel superior no me parece que pueda pensarse [...] desde una óptica de la fragmentación o de la competencia interinstitucional [...]. Tampoco corresponde pensar en la organización de instituciones [...] que **intenten sacar la gravitación de la Universidad de sus responsabilidades de formación masiva de nivel, que pueda considerarse no prioritario dentro de la Universidad, y concentrarse en los niveles de excelencia [...]** reservados a la entidad central, o sea que estas ópticas para una eventual organización de otras instituciones dentro de un sistema, nos parecen poco pertinentes. [...] En suma, estas iniciativas que se han formulado con distintos énfasis y sesgos no nos impiden sostener el desarrollo de nuestra propia Universidad, con la riqueza que debe proceder de su diversidad y de los diferentes perfiles formativos que contiene.

Por su lado, la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay (FEUU), impulsora de la candidatura del dr. Rodrigo Arocena a rector, tenía posición de su Convención de 1997 respecto a defender el concepto de una única universidad pública, mientras que su

candidato no era partidario de este carácter monopólico. Se podría decir que esta diferencia, como estrategia de alianza, se abordó con una cierta ambigüedad de las Resoluciones.

En ambos “bandos” aparecen convicciones respecto al rumbo que debe adoptar la institución para dar respuesta a la demanda social por educación superior. Clark (1991) y García de Fanelli (2005) plantean que la diferenciación, básicamente, toma dos vías. En algunos países la alternativa fue crear opciones de educación superior no universitaria (diferenciación institucional dentro del sistema); en otros, fue promover reformas dentro de las mismas universidades para que se encargaran de ofrecer dichas carreras cortas y tecnológicas. Según García de Fanelli (2005), cuando las universidades deben hacer frente a nuevas demandas de entorno, crean estructuras, con grados variables de conexión con la institucionalidad central, lo que provoca nuevos desafíos a la gestión. Esta diferenciación horizontal y vertical a la que da lugar la diversificación disciplinaria, según explica Clark (1991), posibilita que se caractericen a las universidades como organizaciones con “base pesada”, la cual se traduce en una estructura de autoridad dominada desde abajo. En definitiva, el peso que tiene la disciplina en la institución hace que la toma de decisiones en los niveles superiores se convierta en “*una movilización de átomos de intereses localizados en las cátedras, institutos o departamentos*”. A su vez, la naturaleza de la disciplina, así como la carga horaria del cuerpo docente, genera más o menos pesadez de la base de la institución. El último factor que esta autora analiza, y que tiene particular relevancia para este trabajo y que contribuye a darle complejidad a la organización universitaria, es su dispersión espacial, como respuesta institucional para satisfacer las demandas de la sociedad.

Como se evidencia en todo el corpus analizado, desde el comienzo existió un alto grado de consenso en priorizar la descentralización de la Universidad hacia el interior del país. También tuvo buena acogida la creación de un organismo central, asesor del CDC. Del mismo modo, el **modelo de implementación** con que la universidad debía salir al interior fue acordado al comienzo del proceso y no generó más debate. Este correspondía, al decir de Frevenza (2011), a un “Modelo EEMAC”<sup>6</sup>, que implica la radicación de núcleos docentes en diferentes lugares del interior, que realizaran las tres funciones universitarias, sin repetir las

---

<sup>6</sup> EEMAC: Estación Experimental Mario A. Cassinoni de la Facultad de Agronomía, primera experiencia de descentralización integral de la Universidad de la República creada en Paysandú, en 1963, con el objetivo de transformar la educación agronómica poniéndola en contacto con los problemas productivos y que implicó el traslado completo del ciclo Orientado de la carrera de Ingeniero Agrónomo.

opciones educativas que ya se dictaban en Montevideo. Se presentan algunas de las posturas expresadas y que aparecen en las relatorías de la sesión ampliada del CDC en Paysandú (4.12.04):

Relatoría del Taller de investigación (4/12/04:1):

Se retoma la idea de la descentralización integral, entendiendo que descentralizar la Universidad no es descentralizar carreras, ni tampoco exclusivamente tomar medidas tendientes a la desconcentración. Descentralizar, implica un proceso de transformación integral de las funciones de enseñanza, investigación y extensión.

Relatoría del Taller de investigación (4/12/04:1):

Fortalecer la investigación en los centros regionales, a través del incentivo a **la creación de fuertes núcleos de investigadores**, en los cuales, a partir de la participación significativa de docentes con alta dedicación horaria y con formación de posgrado, se conformen círculos virtuosos entre las distintas funciones universitarias.

Documento de la FEUU, Paysandú (4/12/04:1):

No podemos darnos el “lujo” de generar carreras de diferente calidad por falta de docentes o de recursos para descentralizar, por lo cual es necesario incentivar en la UdelaR que el plantel docente se radique en la región correspondiente o, al menos, posea y desarrolle un vínculo mayor con el mismo que supere el contacto del traslado semanal o mensual que tenemos en la actualidad.

También se acuerda rápidamente con otros componentes del modelo que implementar: la evaluación de las experiencias existentes en el interior de forma de corregir errores, la construcción institucional con actores no universitarios y la incorporación de la realidad regional y local al proyecto universitario.

Estas características, ya presentes en el modelo EEMAC, se concretan en la formulación de otros componentes de la política hacia el interior: los Programas Regionales de Enseñanza Terciaria (PRET) y las convocatorias a Polos de Desarrollo Universitario (PDU), en que aparecen los principales rasgos indicativos de un modelo de Universidad para el desarrollo (Sutz, 2005). Los PRET se llevarían a cabo en Centros Universitarios Regionales, institucionalidad que se desarrollaría en diferentes puntos del país, e incluirían actividades de enseñanza, investigación y extensión, en ejes definidos como prioritarios para cada región o transversales a todo el país. En ellos se insertarían los PDU (Res. CDC n.º 12 del 4/08/2009), que serían grupos compuestos

por docentes de alta dedicación que se radicarían en cada región (Figueroa y Lorda, 2016: 74). Las decisiones operativas de esta política estaban a cargo de una comisión cogobernada dependiente del CDC que se llamó Comisión Coordinadora del Trabajo de la Universidad en el Interior (CCI).

En estas definiciones, al analizar el corpus correspondiente, no aparecen debates ni grupos en conflictos. Se entiende que la existencia de antecedentes considerados “exitosos” en la institución facilitó el acuerdo, en sintonía con lo planteado por Pierson (2004) sobre la *dependencia de trayectoria*. Otros dos componentes históricos parecen asomar en la formulación para dar cuenta de esta *path dependency*, como lo son la reforma de la estructura académica propuesta por Maggiolo y la propuesta del Sistema Nacional de Enseñanza Terciaria, como ya se expuso.

Sin embargo, es interesante constatar como el discurso de una nueva “autonomía conectada” (Arocena, 2014) no generó debate, como sí lo hizo en Argentina la idea de la desaparición de una ciencia autónoma, principalmente por medio de los trabajos de Francisco Naishtat (citado en Riquelme y Langer, 2010; Langer, 2008; Naidorf *et al.*, 2007). ¿Podría asumirse un cambio en la lógica tradicional de la universidad pública que veía en la autonomía absoluta el bastión del progreso de la ciencia? ¿Acaso el ahogamiento de las políticas neoliberales de los 1990 lograron imponer la lógica de trabajar con otros sectores para lograr hacer ciencia? Tal vez la adopción del modelo de universidad para el desarrollo a favor de los sectores sociales vulnerables (Arocena y Sutz, 2016) haya ahuyentado fantasmas de apertura al mercado neoliberal. Parecería existir un consenso a favor de la necesidad de romper cierto aislamiento y atender a demandas de la sociedad, de acuerdo con lo planteado con Ziman (2000). Incluso en la concepción de los PRET y en las directivas a los grupos PDU aparecen características incipientes del *Modo 2 de producción de conocimiento* planteado por Gibbons et al. (1997), que también ha sido muy cuestionado por autores posicionados en la defensa de la autonomía universitaria (Santos, 2007; Naishtat, 2001). No es claro lo que hay detrás de esta falta de debate y no se pretende asumir ningún supuesto, solo constatar el hecho.

## **Papel de los actores universitarios y trama de intereses**

El rector desarrolló un fuerte liderazgo en todo el planteamiento de la Reforma y en particular en esta línea política, no solo como conductor institucional, sino también como académico del área, perfil que potenció por medio de la apertura de espacios de comunicación del Rectorado y la elaboración de numerosos documentos de trabajo en los que se explicitaba y fundamentaba las medidas adoptadas. Por otro lado, la afinidad política entre el rector y el entonces presidente de la República, José Mujica<sup>7</sup>, encontró espacios de encuentro adicionales con el gobierno. En este sentido, la posición crítica del rector Arocena sobre el carácter monopólico de la UdelaR fue un factor facilitador para la creación de nuevas instituciones públicas, como la Universidad Tecnológica del Uruguay (UTEU), que se superpuso, de algún modo, a la tarea que estaba desarrollando la UdelaR en el interior, a la vez que pasó a competir por el mismo presupuesto de ES que no aumentó. En siete años, la UTEU no pudo concretar el cogobierno y, por lo tanto, la autonomía. Hoy aparece controlada por el Poder Ejecutivo, lo que hace revivir algunos planteos de la dictadura de contar con una universidad en el interior que hiciera contrapeso ideológico a la UdelaR.

La UdelaR tuvo un rol en las decisiones del gobierno nacional, vinculadas a la ciencia y la ES, como por ejemplo la creación de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación, el Sistema Nacional de Investigadores, la UTEU y aún la frustrada Universidad de la Educación. Esta alineación entre la UdelaR y el gobierno nacional coexistió con tensiones a la interna universitaria respecto a la política hacia el interior del país, configurándose arreglos formales e informales entre grupos, que no respondían a fidelidades partidarias y que fueron cambiando a lo largo del período en estudio. Por el contrario, en la sociedad civil no hubo sectores que se opusieran a la descentralización, y los gobiernos locales fueron importantes aliados para la implementación de las políticas.

Las designaciones de los presidentes de la CCI por parte del Consejo Directivo Central a la propuesta del rector demuestran, por ejemplo, los diferentes objetivos que se buscaron en las distintas etapas del proceso. Al comenzar el período del Rectorado de Arocena, el Consejo ratifica la conducción de la comisión cogobernada en un guiño hacia la FEUU que había sido impulsora de las decisiones del período anterior y apoyaba a quien era la presidenta en ese

<sup>7</sup> José Mujica Cordano: Presidente de Uruguay entre 2010 a 2015 por la coalición de izquierda Frente Amplio.

momento. Posteriormente, cuando se propone el plan de gobierno del nuevo Rectorado en los CDC extraordinarios de 2007, la representación docente reclama una ruptura con la política del rectorado anterior, lo que impone un cambio en la conducción de la política, para lo que se reformula la comisión cogobernada y se nombra un nuevo presidente. Esta designación recae en un miembro del equipo del Rectorado, el Pro Rector de Extensión, bajo cuya dirección aún se encontraban los incipientes emplazamientos universitarios del interior. Esta designación, además de devolver la conducción al equipo de Rectorado, es un nombramiento que, desde el punto de vista político, cumple con los objetivos de tributar a determinado sector y seguir contando con el apoyo de la FEUU, que compartía el nuevo enfoque que se le estaba dando a la extensión. Desde el punto de vista programático, se avizoraba el necesario traslado de las sedes del interior a la órbita de la CCI, lo que sería menos traumático si lo realizaba el propio prorector. Su trabajo se redujo a un año: permitió definir el trabajo en los PRET y la separación de las sedes de la extensión, colocándolas en un ámbito transversal a las funciones.

En 2008 es designado como presidente otro de los prorectores del equipo, el de investigación, cuyo nombramiento tenía varias lecturas. Por un lado, al provenir de la investigación implicó un compromiso con la calidad académica y facilitó el diálogo con las facultades fuertes, a la vez que se le encomendaba, como tarea central, la concreción del programa PDU, centrado en la investigación y en la articulación de funciones, para el que se dispondría de un nuevo y generoso presupuesto. El liderazgo del Presidente de la CCI fue central desde ese momento hasta el final del período, cuando se elige un nuevo rector de otra corriente política, debido, entre otras causas, a un creciente descontento de los docentes y servicios respecto a la diferente asignación presupuestal entre la capital y el interior y a la división interna de la FEUU entre un sector oficialista y otro opositor. El papel del dr. Gregory Randall excedió el de la conducción institucional, quien adoptó un perfil de gestor y activo protagonista de las definiciones políticas y presupuestales. Viajó al exterior a entrevistarse con científicos uruguayos para proponerles el retorno y fue, a su vez, el interlocutor con los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado. Su trabajo en estrecha relación con los actores del interior y su frecuente presencia en las localidades también distinguió su gestión. Era el sucesor natural de Arocena en el Rectorado, sin embargo, su título universitario obtenido en el extranjero se lo impidió (Art. 9.º, Ley Orgánica n.º12.549/1958).

El rector Arocena, como se mencionó, fue un actor clave en la construcción del consenso necesario para que el CDC aprobara los principales lineamientos de la política hacia

el interior. Cuando intuía que un tema “sensible” podía trancar las definiciones, optaba por retirar su consideración o buscaba una redacción ambigua que no chocara con ninguna de las posiciones de los demás actores. Esto es muy claro respecto a la apertura de nuevas instituciones de educación superior, como ya se mencionó, y surge del análisis de las Actas de sesiones del CDC:

Esa idea de proceso, que es vital en toda actividad humana, pero en la construcción educativa quizás más que en ninguna otra, creo que debe orientarnos. Por consiguiente, a la vez, caminando en dos pies, **tenemos que profundizar la coordinación de las instituciones existentes por un lado y otro estudiar y proponer la creación de nuevas instituciones** (Acta CDC v.t. 30/03/07:24).

Al final del primer período de gobierno del Rectorado se impuso una lógica de reproducción en el poder, como plantea Atairo (2011), y un alejamiento de la Asociación de Docentes que presentó un candidato oponente. Para los partidarios de Arocena era importante la reelección, ya que permitiría trabajar con el nuevo presupuesto, recientemente aprobado, y por lo tanto la concreción de las acciones propuestas.

En el CDC, el espacio de gobierno de toma de decisiones por excelencia produjo nuevos ajustes. Allí se encuentran representados los claustros, atravesados por intereses corporativos y partidarios, y los decanos, representantes institucionales de base disciplinar. En las sesiones extraordinarias de marzo-abril de 2007 aparecen bandos: por un lado, los delegados del orden docente que eran la oposición al trabajo de la comisión que provenía del anterior rectorado y, por otro, algunos decanos y la presidenta de la Comisión que encarnaban el enfoque de trabajo en el interior que se había plasmado en el presupuesto presentado al Parlamento. Desde el punto de vista ideológico, estos grupos representaban viejas disputas: un sistema de instituciones terciarias distribuidas *vs.* una única universidad pública descentralizada. Entre ambos grupos, la FEUU y el nuevo Rector articulaban para un lado u otro, intentando mantenerse fieles a sus compromisos e ideas, sin provocar rupturas. La FEUU, proponente de la candidatura del rector recién electo, estaba atada a resoluciones previas de su Convención sobre la defensa del carácter monopólico de la institución. El rector, por su lado, debía mantener la continuidad del trabajo de la Comisión, a la que había refrendado, a la vez que introducir la posibilidad de abrir nuevas instituciones, lo que tensionaría las relaciones entre grupos en el CDC. En los CDC extraordinarios de 2007, en los que el rector y la Comisión presentan dos documentos paralelos,

el conflicto se “resuelve” aprobando completo el presentado por el rector y parcialmente el ingresado por la Comisión. El mensaje de apoyo relativo al trabajo de la Comisión fue claro, lo que provocó, al final, la renuncia de su presidenta.

El documento del rector introducía la transformación de la Comisión Gestora de la Descentralización (CGD) en la actual CCI, con integración y competencias similares, pero con funcionamiento de Mesa ejecutiva y Plenario. Las denominaciones no son inocentes y, más allá de diferencias semánticas, representaban posiciones políticas con sentido. La CGD tenía dos denominaciones conflictivas: gestora y descentralización. El alcance de la palabra “gestora” dio a una doble interpretación, como se expresa en la entrevista al delegado estudiantil: podía significar “gestar” o “gestionar”. La FEUU aprobó el primer término y los egresados el segundo, lo que por un lado indica lo que Atairo (2008) señala respecto a la medianería del consenso. Por otro, la FEUU no podía aceptar un término relacionado con la centralización ejecutiva, según lo exponen Acosta Silva et al. (2015) para el eje de concentración de poder, a la que ellos se oponían, pero sí un término esperanzador como el de gestar, ver nacer. Conceptualmente para el rector y la Asociación de Docentes, quitar el término descentralización era importante: significaba dejar abierta la posibilidad de que el modelo de expansión no se hiciera solamente desde la Udelar. Descentralización implica el traspaso de funciones, recursos o competencias desde niveles centrales hasta otros más bajos, con un correspondiente aumento de las autonomías, pero manteniendo la unidad de la institucionalidad central (Welsh y Mc Ginn, 1999). Por otro lado, a nivel educativo para el neoliberalismo, la descentralización en último grado implicaría privatización (Coraggio, 1997), por lo que algunos sectores rechazaban el término. A partir de 2007 la palabra “descentralización” deja de usarse en documentos y resoluciones y tampoco aparece en el vocabulario de los actores, salvo algunas excepciones, según lo registran las actas de sesiones del CDC.

En la Figura 1 se ejemplifica la evolución del relacionamiento de la FEUU con Rectorado con el correr del tiempo, partiendo de las Resoluciones de la Convención del gremio de 1997, que condicionaron las posiciones estudiantiles en el resto del período. El grado de afinidad o conflicto se expresa con los colores del semáforo, indicando con rojo cuando Rectorado y FEUU fueron franca oposición y con verde cuando actuaron como aliados.



**Figura 1**

*Variación de la afinidad entre Federación Estudiantes (FEUU) y Rectorado, con el correr del tiempo, ejemplificado con simbología de semáforo.*

Resoluciones						
1997	2004	2006	2007 - 2009	2010	2012	2014
-No apoyar el cobro de posgrados	-Priorizar descentralización	Proponer a Arocena como Rector, conocido por su visión de la U con compromiso social y comprometido con la existencia de más de una institución ES	Apoyar activamente la Segunda Reforma	Diferencias en el Proyecto nueva LO	Cuestionamientos a nueva LO; Bienestar universitario	Cuestionamientos a la distribución y presupuestal hacia interior
-Carácter monopólico de la UdelaR	-Crear y apoyar la CGD				Ordenanza de grado	
-Priorizar la Extensión						
Alianzas						
-No apoyar al Rector Guarga en la Reelección	-Apoyo parcial a la Rector Guarga en elaboración del presupuesto y en descentralización	- Con CGD por un lado - Con el Rector Arocena -Opuestos a ADUR	- Con Rectorado -Activa participación en Comisiones y cargos de confianza	Baja la participación en Comisiones y Luego de demoras apoyan reelección de Arocena	Se crea en la interna la Agrupación Susana Pintos de fuerte opositor. Se retiran de Comisiones.	Vota dividida la FEUU por 1ª. vez. Gana la oposición a la Reforma
-Distandamiento de docentes del Documento Decanos						

Fuente: las autoras

Los decanos no actuaron como colectivo ni generaron una corriente de opinión, salvo algunas individualidades, como el decano de Agronomía, el de Arquitectura o Medicina, que fueron portavoces dependiendo del tema y del momento del proceso. El decano de Agronomía fue proactivo en la búsqueda de propuestas académicas (principalmente de enseñanza) para desarrollarse en el interior. Por su lado, el decano de Medicina fue claro opositor a la apertura de nuevas instituciones de ES y el de Arquitectura fue activo participante de la CGD, por lo tanto, su voz se identificó con las políticas del rectorado anterior.

Algunos decanos no hicieron uso de la palabra en ninguna de las 73 sesiones del CDC en las que se trataron los temas del interior. Sin embargo, la participación en el Consejo no aparece relacionada con los proyectos presentados por las diferentes facultades. Por ejemplo, no se registran intervenciones del decano de Psicología en tanto su Facultad propuso la apertura de la carrera en dos sedes y la instalación de Grupos PDU también en dos lugares. Por otro lado, tampoco participó la decana de Enfermería, Facultad que abrió sus propuestas de

enseñanza en dos nuevos lugares del interior y reforzó su presencia en un tercero, donde ya existía.

Al igual que señala Atairo (2011), se ve que la posición de los decanos en el CDC no determina la dinámica desarrollada en el proceso de presentación de proyectos, tanto PDU como de enseñanza. Algunas propuestas de enseñanza presentadas responden más a los intereses de los académicos que a las demandas por acceso a la ES. Pueden citarse aquí propuestas novedosas de la Facultad de Ingeniería, que descentralizó opciones de menor jerarquía (Licenciaturas) que permitían consolidar especialidades disciplinarias de nuevos grupos que radicarse; o la Facultad de Ciencias, cuya alta participación en la elaboración de proyectos de grupos PDU permitió bajar la densidad en algunos núcleos muy congestionados, como planteaban Dogan y Pahre (1993) y Bourdieu (2008). Otros servicios menores, como la Escuela Universitaria de Bibliotecología y Ciencias Afines o el Instituto Escuela Nacional de Bellas Artes, aprovecharon las políticas hacia el interior y, sobre todo, la existencia de nuevo presupuesto para financiar extensiones horarias a su cuerpo docente, que sostuvo las opciones de enseñanza mayoritariamente con docentes viajeros. A manera de ejemplo se menciona que la Facultad de Ciencias es el servicio de referencia académica con mayor número de cargos del Programa PDU (76 de 276) y que los grupos radicados de las ciencias naturales y exactas son mayoría en las zonas Litoral Norte (39%) y Este (58%), aunque no así en el Noreste donde no hay una predominancia clara de un determinado perfil (27% Ciencias sociales; 25% Ciencias Naturales; 24% Agrarias, según Fernández, Prieto y Lorda, 2016).

En algunos casos, los decanos impulsaron propuestas con las que se identificaban por sus propios intereses disciplinares más que como conductores de la institución. Ese fue el caso del Decano de Ciencias y su apadrinamiento del PDU de Virología en Salto o el Decano de Agronomía con la propuesta de Ingeniería Forestal en Tacuarembó.

A nivel de la elaboración de propuestas tanto de enseñanza como de grupos PDU, el Presidente de la CCI y los Directores de las sedes locales tuvieron un papel muy activo, relacionándose directamente con los Decanos o los investigadores de las disciplinas de interés. El lanzamiento del Programa PDU se hizo en una reunión abierta convocada por el Rectorado y la CCI, en la que varios responsables de futuros PDU tomaron contacto con la propuesta. También se realizaron publicaciones internacionales de los llamados y se efectuaron reuniones en delegaciones uruguayas en diferentes ciudades de Estados Unidos. Las autoridades de los

Centros de Interior, a su vez, recorrieron los servicios de acuerdo a lo priorizado por el PRET para la región y realizaron reuniones en la sede con el fin de motivar y comprometer a los investigadores. Tanto en Paysandú como en Tacuarembó este fue el camino recorrido. En el Este, sin embargo, por la propia atractividad de la región (zona balnearia cercana a Montevideo) no fue necesario un papel activo de las autoridades locales y el número de propuestas excedió la disponibilidad de recursos, algunas de las cuales fueron rechazadas por no corresponder a los ejes temáticos priorizados.

## Consideraciones finales

El análisis de los actores involucrados en la etapa de diseño de la política evidencia la existencia de una trama compleja de intereses, no necesariamente comunes, que hacen la fragmentación y la complejidad del proceso. El análisis en distintos niveles y momentos de la etapa de diseño de la política nos permite llegar al interior de la “caja negra” como llama Atairo (2011) a las Resoluciones tomadas por unanimidad. A su vez, permite visualizar el espacio de interacción entre el Estado y la universidad, en el que, aun en el marco de la autonomía, se negocian intereses y se buscan acuerdos cuya resolución no es necesariamente resultado de pertenencias partidarias. La Udelar en particular aparece como una “institución poderosa” con fuerte dinámica propia, en la que se entremezclan los intereses corporativos, académicos y políticos según la presencia de factores facilitadores o inhibidores, que se configuran en alianzas y oposiciones que varían según el momento del proceso en estudio. A su vez, la existencia o no de liderazgos posibilita la concreción de acuerdos y consensos que pueden orientar las decisiones más allá de los alineamientos previsibles.

Este análisis permite concluir que a nivel del CDC las decisiones son producto de alianzas no siempre formales y explícitas, al mismo tiempo que no siempre son producto de un consenso ni de objetivos comunes. Tampoco pueden reducirse las diferencias encontradas a cuestiones político-partidarias. Por el contrario, las políticas se implementan en un escenario institucional con alta “dependencia de trayectoria” (Pierson 2004) tanto respecto a los modelos exitosos como las rutas fallidas y en el que los “bandos” se reactivan dependiendo del momento del proceso en el que los diferentes actores ponen en juego sus diversas perspectivas e intereses. En este sentido, su funcionamiento se acerca al modelo de análisis propuesto por Baldrige y Deal (1982), que plantean que el producto del proceso de negociación no es la resolución de un

conflicto, sino la realización parcial de las metas de cada uno de los sujetos involucrados, lo que hemos llamado “la medianería del consenso”.

## Referencias

- Acosta Silva, A., Atairo, D., & Camou, A. (2015). *Gobernabilidad y democracia en la universidad pública latinoamericana: Argentina y México en perspectiva comparada*. Clacso. [http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20150303042220/PREMIO\\_KAAC\\_VersionrevisadaFINAL\\_27\\_02\\_2015.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20150303042220/PREMIO_KAAC_VersionrevisadaFINAL_27_02_2015.pdf)
- Arocena, R. (2014). *Memoria del Rectorado 2006–2014*. Universidad de la República.
- Arocena, R., & Sustz, J. (2016). *La Universidad para el desarrollo*. Udelar / Unesco / Cílac.
- Arocena, R., & Sutz, J. (2000). *La Universidad Latinoamericana del futuro. Tendencias. Escenarios. Alternativas*. Udelar.
- Atairo, D. (2008). Trama sociopolítica del gobierno universitario: análisis del funcionamiento de los órganos de gobierno a partir de la implementación de una política universitaria. (U. N. Luis, Ed.) *Fundamentos en Humanidades*, IX(1), 85–110. <http://fundamentos.unsl.edu.ar/pdf/articulo-17-85.pdf>
- Atairo, D. (2011). Estado, políticas y universidad: una mirada sobre los actores universitarios, sus estrategias e intereses. *Propuesta Educativa*, 2(36), 87–94. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=403041707009>
- Baldrige, J. V., & Deal, T. (1982). *Estructuración de políticas y liderazgo efectivo en la educación superior*. Noema.
- Bourdieu, P. (2008). *Los usos sociales de la ciencia*. Nueva Visión.
- Brovetto, J. (1998). *Memoria del Rectorado 1989–1998*. Universidad de la República.

- Camou, A., & González, G. (2014). ¿Descentralizados y Coordinados? Notas sobre la gobernabilidad de los procesos de territorialización de la producción de conocimiento: El caso del Consejo de Planificación Regional de la Educación Superior (CPRES) de la región bonaerense (2003–2013). [Simposio] VIII Jornadas de Sociología de la UNLP Ensenada, Buenos Aires, Argentina. <http://jornadassociologia.fahce.unlp.edu.ar/viii-jornadas/viii-jornadas-2014/PONmesa18Camou.pdf>
- Clark, B. (1991). El Sistema de Educación Superior. Una visión comparativa de la organización académica. Editorial Nueva Imagen / Universidad Autónoma Metropolitana–Azapotzalco. <https://www.ses.unam.mx/curso2016/pdf/12-ago-Clark.pdf>.
- Coraggio, J. (1997). Descentralización: el día después... *Cuadernos de Postgrado*. <http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/DESCENTRUBA.pdf>
- Dimaggio, P., & Powell, W. (1999). Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales. En W. Powell, & P. Dimaggio (Ed.). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. 104 -125. Fondo de cultura económica.
- Dogan, M., & Pahre, R. (1993). *Las nuevas ciencias sociales. La marginalidad creadora*. Grijalbo.
- Fernández, T., Prieto, C., & Lorda, N. (2016). Avances del Programa de grupos de los Polos de Desarrollo Universitario a mediados de 2015. En G. Carreño (Ed.). *Logros de la UdelAR en el interior del país (2005–2015)*. (pp. 83–95). Comisión Coordinadora del Interior, Universidad de la República.
- Figuroa, V., & Lorda, N. (2016). ¿Qué es el Programa de Polos de Desarrollo Universitario que implementa la Universidad de la República en el interior del país? En G. Carreño (Ed.). *Logros de la UdelAR en el interior del país (2005–2015)*. Comisión Coordinadora del Interior, Universidad de la República.
- Frevenza, N. (2011). *Sobre el desarrollo de la UDELAR en el Interior*. [Monografía del curso Universidad, Ciencia y Tecnología, Licenciatura en Matemática, Facultad de Ciencias, Universidad de la República]. <http://www.smu.org.uy/elsmu/comisiones/cau/desarrollo-udelar-interior.pdf>

- García de Fanelli, A. (2005). *Universidad, Organización e incentivos: desafíos de la política de financiamientos frente a la complejidad institucional*. (1ª ed.). Miño y Dávila. <http://www.unsam.edu.ar/personal/capacitacion/files/SsTnbIwGBNFanelli,%20Ana%20Maria.pdf>
- Gibbons, M., Limoges, C., Nowotny, H., Schwartzmann, S., Scott, P., & Trow, M. (1997). *La nueva producción de conocimiento. La dinámica de la ciencia y la investigación en las sociedades contemporáneas*. Pomares-Corredor.
- Guarga, R. (2006). *Memorias del Rectorado 1998–2006*. Universidad de la República. [http://www.universidad.edu.uy/renderPage/index/pageId/710#heading\\_2413](http://www.universidad.edu.uy/renderPage/index/pageId/710#heading_2413)
- Langer, A. (2008). *Ciencia y tecnología en Argentina: transformación del rol y las políticas de las instituciones científicas. El caso de la Universidad Pública argentina*. Flacso.
- Maggiolo, O. (2009). *Reflexiones sobre la investigación científica. Selección de artículos*. Mastergraf.
- Naidorf, J., Giordana, P., & Horn, M. (2007, octubre 27). La pertinencia social de la Universidad como categoría equívoca. *Nómadas (Col)*, (27), 22–33. <https://www.redalyc.org/pdf/1051/105116595003.pdf>
- Naishtat, F. (2001). La universidad hoy: crisis de esa buena idea. En F. Naishtat. *Filosofías de la Universidad y conflicto de racionalidades* (p. 19–32.). Colihue.
- Naisthat F., & Toer, M. (2005). Democracia y representación en la universidad. El caso de la Universidad de Buenos Aires desde la visión de sus protagonistas. Biblos.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- Pierson, P. (2004). Chapter 1: Positive feedback path dependence. En P. Pierson. *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*. (p. 20). Princeton University Press.
- Ribeiro, D. (1972). La universidad necesaria. *Gaceta de la Universidad*. <http://bibliotecadigital.bibna.gub.uy:8080/jspui/bitstream/123456789/48204/1/suple.pdf>
- Ribeiro, D. (2006). *La universidad nueva: un proyecto*. Fundación Biblioteca Ayacucho.

- Riquelme, G., & Langer, A. (2010, Abril–Junio). Capacidades de los grupos de docencia e investigación en la circulación y producción de conocimiento: el caso de tres universidades argentinas. *Revista de la Educación Superior*, 39(154), 19-50. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-27602010000200002&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-27602010000200002&lng=es&nrm=iso)
- Santos, B. S. (2007). *La Universidad en el siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipatoria de la universidad*. (4ª ed.). Plural.
- Sutz, J. (2005). The role of universities in Knowledge production. *Himalayan Journal of Sciences*, 3(5), 53–56. <https://doi.org/10.3126/hjs.v3i5.462>.
- Varela, S. (2005, noviembre 23–25). Las dinámicas del cambio en las instituciones de educación superior. Una aproximación desde las teorías institucionales a la experiencia reciente de dos facultades de la UNICEN. [Simposio] IV Jornadas de Sociología de la UNLP, La Plata, Argentina. Memoria Académica. [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.6692/ev.6692.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.6692/ev.6692.pdf)
- Wedel, J., Shore, C., Feldman, G., & Lathrop, S. (2005). Toward an anthropology of public policy. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 600, 30–51.
- Welsh, T., & Mc Ginn, N. (1999). *Decentralization of Education: why, when, what and how?* Unesco.
- Ziman, J. (2000). *Real Science. What it is, and what it means?* Cambridge University Press.

---

### **Dados da submissão:**

*Submetido à avaliação em 19 de outubro de 2020; revisado em 09 de março de 2021; aprovado para publicação em 24 de julho de 2021.*

### **Autor correspondente:**

**Heinzen, Margarita** - Florida 1065. Paysandú. Uruguay. CP60.000