

De la teoría al caso: la institucionalización de los Ciclos Iniciales Optativos de la Udelar, una política novedosa.

Introducción

La universidad pública del siglo XXI ha tenido que emprender múltiples transformaciones para subsistir, que hacen su relación con el conocimiento y con la sociedad, pero sobre todo con su propia inercia institucional (De Sousa Santos, 2007). Esto ha llevado a que las universidades latinoamericanas, y en particular la Universidad de la República (Udelar), hayan dado respuestas a través de diferentes mecanismos a algunos de los problemas presentes en el contexto actual. El más relevante ha sido el de la masificación, que en América Latina comenzó en la década de 1980, e implicó no solamente un aumento considerable de la matrícula, también el ingreso a la universidad de sectores sociales que antes no lo hacían (Ezcurra, 2011). En este contexto en donde la educación superior se enfrenta al desafío de ser cada vez más democrática y abierta, más flexible y diversificada, la universidad tuvo que hacerse cargo de generar estructuras capaces de gestionar y articular estos procesos.

En este sentido, la Udelar, una de las instituciones centrales del sistema de educación superior uruguayo –por su tamaño, antigüedad, y cantidad de estudiantes- comienza a finales de la década de 1990 un proceso de transformación, en concordancia con los desafíos antes planteados. Para ello establece una propuesta, que sintetiza los Planes de Desarrollo de la Udelar (PLEDUR) antecedentes, conocida con el nombre de “Segunda Reforma Universitaria”, que plantea el desarrollo de políticas de descentralización territorial, inclusión educativa y democratización. Estos tres objetivos confluyen en nuevos arreglos institucionales: la creación de los Centros Regionales (CENUR) con nuevas formas de gestión, y en proyectos educativos novedosos para la Udelar. El proyecto en que se basa este trabajo es uno de los pocos que logró materializarse como política de inclusión, en relación con los procesos de democratización, descentralización y cambio curricular que realizó la Udelar entre 2007 y 2024: los Ciclos Iniciales Optativos (CIOs).

Los CIOs son programas de formación con duración de un año (o un mínimo de 90 créditos), implementados en las sedes del interior del país, cuyo objetivo es constituirse en una vía alternativa de entrada a la universidad, enfatizando especialmente en la articulación con la

educación media, y en el fortalecimiento de habilidades para el tránsito de los estudiantes por la Universidad. Son relevantes como política de inclusión desde su puesta en marcha en 2010, consolidándose como una de las propuestas más importantes en el interior para el ingreso a la Universidad. En este sentido, se puede observar que cada uno de estos CIOs en el interior toma formas diferentes en cada sede a nivel de desarrollo curricular, gestión de la enseñanza, relación con la sede y órganos centrales. Desde el año 2010 a la actualidad han experimentado una serie de tensiones entre lo local y lo central, entre su diseño y su implementación, entre lo disciplinar y lo propedéutico, que se complejizan por la diversa trama de actores y las diferentes lógicas institucionales que intervienen en el proceso. Esto ha generado desde su surgimiento diversos cuestionamientos y tensiones, permanentes evaluaciones y cambios que han puesto a prueba su adecuado desarrollo y consolidación. A pesar de esto, la política aún persiste.

Es en este contexto que es relevante preguntarse, de acuerdo a lo propuesto por la teoría institucionalista, ¿Se puede hablar de la institucionalización de un programa o política curricular en la universidad? Este trabajo propone abordar ese desafío teórico, transitar desde la teoría al caso. Para responder la pregunta, en primera instancia se propone un recorrido sobre la teoría institucionalista, y su desarrollo actual, considerando la importancia de los distintos “institucionalismos” y su diversidad de miradas para el estudio de las políticas públicas. Finalmente, y a la luz de estas perspectivas se intentará describir el caso: los Ciclos Iniciales Optativos en el marco de la política de descentralización de la Udelar considerando las variables institucionales y problematizando el proceso de institucionalización de esta política desde los elementos propuestos por algunos institucionalismos.

Este trabajo constituye una primera síntesis de la discusión teórica desarrollada en la tesis de Maestría en Políticas Públicas (FCS-Udelar).

Los institucionalismos y las instituciones

El estudio de las instituciones no es nuevo en las ciencias sociales, por el contrario, han sido objeto de estudio desde antes que diera inicio el siglo XX. Autores como Marx, Weber, Durkheim, dedicaban sus trabajos a estudiar y comprender las normas, reglas, valores y comportamientos en espacios institucionales (Acosta y Buendía, 2016). Desde que son definidas desde el siglo XVI como prácticas o costumbres del gobierno, hasta las definiciones actuales que incorporan la noción de normas, prácticas y costumbres que trascienden a otras

instancias de la vida social, el estudio de las instituciones ha sido una herramienta teórico-metodológica para comprender y analizar el desarrollo de las relaciones sociales.

Diversos autores (Lowndes y Roberts, 2013; Peters, 2019) reconocen la existencia de varias etapas en el estudio de las instituciones. Particularmente los primeros identifican al menos tres fases del desarrollo del institucionalismo en las ciencias sociales, y en particular en el estudio de la política (y las políticas): la primera que va desde 1930 a 1970, que denominan *exploración y re descubrimiento*, conocida por otros autores como “viejo” institucionalismo (Buendía, 2011, Acosta y Buendía, 2016, Acuña y Chudnovsky, 2013, Peters 2019). La segunda, que va desde 1980 hasta fines de 1990 caracterizada por la *divergencia y división*, donde se desarrollan los “nuevos” institucionalismos. Y finalmente, una tercera fase desde mediados de los años 2000, que centra su desarrollo en la *convergencia y la consolidación*, a partir del consenso de conceptos clave para el análisis de las instituciones. Es importante aclarar que si bien el estudio de las instituciones tiene un carácter multidisciplinario en las ciencias sociales (Scott, 2013), este trabajo centrará su discusión y desarrollo en la ciencia política, considerando que en análisis de la política educativa propuesta se hace desde esta perspectiva.

La primera etapa que va desde 1930 a la década de 1970, está signada por la *exploración y el redescubrimiento* del núcleo común de los institucionalismos, en donde diversas disciplinas de las ciencias sociales intentan responder a los mismos desafíos. Se destacan a inicios de la década del 1930 el abordaje de las instituciones por parte de la economía y la teoría de las organizaciones (Lowndes y Roberts, 2013). En la economía, los primeros institucionalistas incorporaron el análisis de las leyes y las estructuras políticas y sociales. En la década de 1960, se refuerza esta perspectiva que tiene como hipótesis central que las instituciones existen cuando los beneficios exceden los costos de crearlas y mantenerlas.

Mientras que el foco de la economía estaba en que las instituciones eran creadas deliberadamente por individuos orientados a buscar beneficios, desde la teoría de las organizaciones las instituciones eran creadas por los individuos, pero no necesariamente eran siempre productos de un diseño consciente (Di Maggio y Powell, 1999 en Lowndes y Roberts, 2013). Diferencian la administración de la institucionalización, siendo este último un proceso cargado de valor, adaptativo y receptivo, que refleja los valores internos del grupo y externos de la sociedad (Perrow, 1987: 167, en Lowndes y Roberts, 2013).

Pero el institucionalismo perdió fuerza explicativa en la década de 1950, cuando la realidad política y social se volvió más dinámica, ¿cómo era posible que una teoría que explica la estabilidad pueda explicar el cambio permanente?. En estas décadas toman fuerza otro tipo de explicaciones en las ciencias sociales, fundamentalmente en la ciencia política, tales como el conductismo o el estructuralismo.

La segunda fase es la que los autores denominan *divergencia y división*, que va desde inicios de la década de 1980 hasta finales de 1990 (Lowndes y Roberts, 2013). Esta etapa es la que otros autores denominan “nuevo institucionalismo” (Peters, 2019; Scott, 2013, Buendía, 2011), ya que aparecen múltiples corrientes que estudian las instituciones, poniendo diferentes énfasis, pero todas ellas impulsando definiciones más sofisticadas, que incorporan tres aspectos fundamentales: en primer lugar consideran las reglas y estructuras formales pero incorporan las convenciones y coaliciones informales que también determinan la conducta política. En segundo lugar, adoptan una mirada más crítica de las instituciones reconociendo en ellas valores y relaciones de poder. En tercer lugar, rechazando el determinismo anterior, los nuevos institucionalismos proponen que las instituciones constriñen el comportamiento de los individuos, pero también son creaciones humanas que pueden ser modificadas por la agencia de los actores. A pesar de estos aspectos en común, los nuevos institucionalismos tienen sus bases en diversas disciplinas, por esto los tres principales institucionalismos de esta etapa son el histórico, sociológico y el de elección racional.

En primera instancia, el institucionalismo sociológico estudia las formas en que las instituciones crean significado para los individuos, considerando elementos regulatorios, normativos y cognitivo-culturales que proveen estabilidad y significado a la vida social (Scott, 2013). Para esta rama, la institucionalización es vista como un proceso continuo, que incorpora elementos del ambiente institucional para conseguir legitimidad (Lowndes y Roberts, 2013; Acosta y Buendía, 2016). Otra de las características importantes del institucionalismo sociológico es que establece una clara distinción entre las instituciones y las organizaciones, que permiten analizar ambas entidades de forma separada pero complementaria.

En segundo lugar, la teoría de la elección racional basada en la economía, asume que “Las instituciones son las reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico.” (North, 1993: 13).

Según esta definición, una de las más utilizadas por las ciencias sociales para definir a las instituciones, son el marco a través del cual se dirimen los conflictos, y permiten establecer la distribución de recursos entre personas, en donde estas intentan maximizar sus utilidades. En este sentido, las instituciones son entidades que habilitan a los individuos reducir las incertidumbres y los costos en la toma de decisiones para la acción colectiva (Scott, 2013).

Finalmente, el institucionalismo histórico propone que las instituciones están fuertemente determinadas por el momento en el que fueron creadas (Peters, 2019), y que esos arreglos institucionales perdurarán en el tiempo con ajustes que permitan reforzar la estructura, y hacer la institución más estable. Esto se conoce como dependencia de trayectoria (Hall y Taylor, 1996, Skokpol, 1985 en Scott, 2013).

Esta segunda fase estuvo marcada por un importante desarrollo de las teorías institucionalistas, que aportaron diversas definiciones, objetos de estudio, supuestos teóricos, herramientas metodológicas, visiones del cambio y la institucionalización.

Por último, la tercera fase planteada por Lowndes y Roberts (2013), se instaura a partir de la década del 2000 hasta la actualidad, y está signada por la *convergencia y consolidación* de los institucionalismos. Los autores plantean que el institucionalismo es un cuerpo teórico “vivo” que continúa evolucionando, y que estas diferencias consideradas en la segunda fase, van encontrando momentos de superposición y convergencia. El acuerdo surge en lo que se denominan los *wicked issues*, o temas centrales que han perturbado a los académicos en los últimos años: agencia, poder, tiempo y espacio. Esta tercera fase ve a las instituciones: como una convergencia de reglas formales e informales, con estructuras estables y dinámicas, desordenadas y con criterios que permiten diferenciarlas, determinantes de los procesos sociales y contingentes al contexto, momentos histórico y los actores que intervienen; con estructura y agencia (Lowndes y Roberts, 2013).

Además los autores ven una consolidación de algunos conceptos clave que definen a las instituciones políticas: reglas, prácticas y narrativas. Estos elementos no sólo son reconocidos por los actores, son los mecanismos que constriñen la acción. Esto significa que a los actores les importa si se respetan o no las reglas y prácticas institucionales, utilizando procesos de aplicación para asegurar su cumplimiento y castigar (o al menos disuadir) la transgresión (Lowndes y Roberts, 2013). Asimismo distinguen las reglas -los elementos formales- de las prácticas, que constituyen los elementos informales llevados a cabo por los actores, de las narrativas, que refieren a las formas de hacer (cómo y porqué las cosas se hacen de una

forma) en determinado contexto institucional, considerando la historia del proceso. En general son transmitidas de forma oral, y están sustentadas en discursos y símbolos.

En este sentido, Acuña y Chudnovsky (2013) plantean que cuando las teorías institucionalistas se trasladan a América Latina, en cualquier ámbito, se puede observar que las teorías no “viajan bien” si miramos sólo las reglas formales. En la línea de lo propuesto por Levitsky y Murillo (2010), los autores sugieren que en América Latina las reglas tienden a ser inestables, informales y poco eficaces. Por este motivo, los institucionalismos que tienen su clave explicativa en las reglas formales, como el institucionalismo histórico o la elección racional a veces no dan cuenta de estos factores. Proponen observar dos tensiones: aquella que existe entre reglas formales e informales o “prácticas”, entre instituciones débiles y fuertes.

Estas tres fases de los estudios sobre las instituciones nos dejan varios aprendizajes, el primero de ellos es que a pesar de las diversas perspectivas, tal como plantean Acuña y Chudnovsky, los institucionalismos “utilizan a las instituciones como factor explicativo de diferentes procesos” (2013: 28), todos tienen como premisa la idea de que las instituciones importan y que son entidades clave para entender el comportamiento social y político. Esta última fase, si bien recoge y supera algunas de las discusiones de la segunda fase, no desconoce el potencial explicativo de los diferentes institucionalismos, y la importancia de la contingencia y el contexto histórico para el análisis de las instituciones.

Para el estudio de los Ciclos Iniciales Optativos de la Universidad de la República, la teoría institucionalista, sobre todo la que reconoce reglas, prácticas y narrativas, permite analizar y problematizar la institucionalización de esta política educativa y sus diversas tensiones. Por esto es necesario considerar el concepto de institucionalización para el análisis de las políticas públicas.

La institucionalización, su uso para el análisis de las políticas públicas

Las instituciones no son entidades estáticas. Su estabilidad, su capacidad de obtener resultados y el grado de compromiso de los actores varían en la vida de una institución. Por lo tanto, pensar en la institucionalización es pensar en “grados de” y en diferentes momentos del tiempo, no es una cuestión dicotómica (Peters, 2019).

En el ámbito de las políticas públicas, el proceso de institucionalización ha sido trabajado tanto desde la sociología como desde la ciencia política. De acuerdo con Zabala-Peñañiel

(2022): “la primera entiende la institucionalización como un proceso que satisface la necesidad de legitimación propia de las organizaciones (Powell & DiMaggio, 1999; Meyer & Rowan, 1999). Por otro lado, la ciencia política desde exponentes como Levitsky y Murillo (2010) observan la institucionalización como una variación de la fortaleza institucional, o la calidad de las políticas públicas (considerando la adaptabilidad, coherencia de procesos, complejidad y autonomía). En esta misma línea, autores como Lowndes y Roberts proponen elementos para entender el diseño institucional, “no solo desde la creación, sino como un compromiso continuo para hacer cumplir reglas, modelar prácticas y ensayar historias” (2013: 171). El diseño permite que las instituciones se fortalezcan y se mantengan, y consta de dos elementos: por un lado la robustez, que refiere a la claridad que tengan los actores de los valores de la institución, y a su capacidad de reproducirlos. Por otro lado la revisabilidad, que es considerada en dos aspectos: la capacidad de la institución para adaptarse y aprender (flexibilidad), y la tolerancia a la variación de lugares o situaciones (variabilidad) (Rodrigues, 2017; Lowndes y Roberts, 2013).

Considerando estas concepciones, se puede definir a la institucionalización de las políticas públicas como “una posibilidad de garantizar respuestas sostenidas a problemas que, en escenarios de incertidumbre, se vuelven cada vez más complejos e interdependientes” (Dryzek, 1983; Linder y Peters, 1984 en Zabala-Peñañiel, 2022: 2). Es el resultado de la política, que se produce por la interacción entre las ideas de los actores, los instrumentos de política, y determinados arreglos institucionales (Zabala-Peñañiel, 2022).

Entonces, considerando este enfoque, las políticas públicas son variables dependientes “donde lo central del análisis corresponde a las instituciones y actores que movilizan ideas en un contexto institucional y político dado” (2022, p4). Este trabajo se centra en el análisis de la política de las políticas, considerando a la institucionalización como un resultado del proceso de diseño de la política, que tiene efectos contingentes según la combinación de los aspectos antes mencionados.

Los Ciclos iniciales Optativos como política de descentralización, democratización e inclusión.

En la contextualización sobre los Ciclos Iniciales, su creación y desarrollo, resulta ineludible la presentación de algunos elementos que permean el desarrollo de esta política y la antecedan. El más importante es el proceso de descentralización de la Universidad en el

territorio, que se vincula directamente con la democratización e inclusión para el caso de la Udelar.

Tanto la inclusión como la democratización son conceptos importantes en la educación superior de las últimas dos décadas, pero es en el marco del contexto institucional específico que cobran significado y toman forma en el sistema universitario uruguayo, y en particular para la Udelar, en donde ambos fueron instrumentos de la política de descentralización.

La democratización es un concepto amplio que se ha utilizado mayormente para definir procesos ligados al sistema político. Chiroleau plantea que la *democratización* “*sugiere, además, una empresa que no tiene término, un proceso sin fin que permanece abierto y que va incorporando nuevas tareas.*” (2016:110). Este carácter de proceso abierto, es el que permite a las sociedades reclamar nuevos derechos, ocupar nuevos espacios, e incorporar estos procesos a otras esferas o ámbitos. Entendido así, el concepto de democratización, se aplica al ámbito educativo, y particularmente en la educación superior, como la ampliación de derechos.

En la universidad de América Latina, este proceso comienza a finales de 1980, en coincidencia con los procesos de reapertura democrática en los diferentes países. Esto, sumado a las características propias del modelo latinoamericano de universidad pública, han generado que el análisis sobre la democratización se plantee en dos niveles: el de la democratización interna y el de la democratización externa (Chiroleau, 2016). Mientras que el primero hace foco en el gobierno universitario y la representación de sus diversos órdenes, el segundo nivel refiere a la relación de la institución con la sociedad e implica la ampliación de las bases sociales en la universidad.

En este sentido, el proceso de democratización implicó el pasaje de universidades de élite a universidades de masas (Camillioni, 2008; Renaut, 2008). En Uruguay y la región fue un objetivo de política de las universidades, que no solamente se materializó mediante la ampliación de las bases sociales de sectores que antes no accedían al nivel, sino que implicó la diversificación y crecimiento de instituciones de educación superior, tanto en el ámbito público como en el ámbito privado (Fernández, 2014; Landoni, 2017).

De acuerdo con lo anterior, el concepto de democratización es clave para entender las políticas públicas de educación superior en Uruguay en el período de referencia, en relación al aumento del ingreso, la diversificación y la expansión del sistema (creación de nuevas

instituciones públicas y privadas, generación de nuevas carreras). Para la Universidad de la República, ha funcionado como uno de los conceptos vertebradores de las transformaciones realizadas durante la “Segunda Reforma Universitaria”, que se manifestó principalmente en las políticas de descentralización, inclusión educativa y cambio curricular.

Sin embargo, la ampliación de las bases sociales y el aumento sostenido de la matrícula en Uruguay y América Latina, no fueron suficientes para lograr que estos nuevos estudiantes persistieran y egresaran del nivel (Ezcurra, 2011, Chiroleau, 2009). Las tasas de desvinculación de la educación superior en la región son estructurales y ascienden a un 30% (Ezcurra 2011), sobre todo durante el primer año de ingreso a la universidad (Latiesa, 1992; Boado, 2010). La democratización, como proceso orientador de las políticas de acceso a la educación superior, comenzó a relacionarse fuertemente con la idea de inclusión educativa, y abrió las puertas a nuevos tipos de estudiantes que antes no ingresaban a la universidad: ahora la heterogeneidad de puntos de partida, y la complejización del entramado social en las instituciones requiere de nuevas estrategias y políticas que acompañen estas transformaciones (Chiroleau, 2016; Pierella, 2011). Es a partir de esta problemática que comienzan a funcionar las políticas de inclusión en las universidades, no solamente orientadas al ingreso, sino también enfocadas en la permanencia y egreso.

Esto implica necesariamente entender cómo se define la inclusión en el ámbito de la política educativa la educación superior. Una primera precisión, recostada en una perspectiva sociológica, es que la inclusión se genera como respuesta al reconocimiento de que existe la exclusión social, es decir, que hay personas que no se encuentran incluidas, y que es necesario intervenir para protegerlas (Camillioni, 2008). En esta línea, otras autoras como Chiroleau (2009) suscriben a este concepto y proponen la inclusión en el ámbito educativo como el derecho al aprendizaje por parte de todos, con el objetivo de “*proporcionar atención al conjunto de demandantes según sus propias necesidades*” (2009: 20). También Fernández (2018) expresa que las políticas de inclusión educativa en sentido amplio tienen dos objetivos, el primero de ellos es fortalecer la integración de personas con alto nivel de riesgo de abandono, y el segundo re-vincular a quienes no han logrado finalizar el nivel educativo alcanzado.

Es por todo lo anterior que las políticas de inclusión en la universidad no se basan únicamente en el apoyo al acceso/ingreso, sino que se considera necesario apoyar la permanencia en los estudios. Esto considerando que las políticas de inclusión en la educación superior en

términos generales tienen como objetivo proteger las trayectorias estudiantiles, tratando de evitar una “inclusión excluyente” (Ezcurra, 2005 y 2011; Fernández, 2018).

Entonces, la asociación del concepto de inclusión educativa al de democratización de la educación superior universitaria, particularmente en Udelar, ha sido uno de los motores de las políticas públicas llevadas a cabo en las últimas décadas. Se parte del supuesto que ambos objetivos de política se encuentran interrelacionados, y que en Udelar las políticas de inclusión educativa se desarrollan en el marco del proceso de democratización. Para el caso uruguayo, y particularmente en la universidad, es clave entender que una de las desigualdades más importantes en términos de acceso a la educación superior ha sido la inequidad geográfica. Por este motivo, uno de los instrumentos de política que logró materializar la democratización del acceso fue la descentralización educativa.

Teniendo en cuenta lo anterior, es fundamental precisar el concepto de descentralización, entendiendo que la relación entre centro y periferia es un elemento clave en el análisis de políticas públicas, sobre todo en las políticas universitarias llevadas a cabo por Udelar en el periodo de estudio. Por este motivo, se define como una “*transferencia de la responsabilidad de planeamiento, gestión, y asignación de recursos desde el gobierno central y sus órganos a las unidades de gobierno local en el territorio*” (Winkler y Gershberg, 2000 en Mancebo, 2012:3). Este traspaso al territorio de determinadas atribuciones, ha tenido su correlato en los sistemas educativos en general, y en los de educación superior en particular, con diversos objetivos. En este sentido, Mancebo (2012) plantea algunas dimensiones de análisis que permiten comprender la complejidad de la descentralización educativa: razones, objetivos, formatos, y tipos de decisiones transferidas^[1].

En primer lugar, las dos razones fundamentales por las cuales se realiza la descentralización educativa son políticas y profesionales. Las políticas refieren a la ampliación de las bases de legitimidad, en donde se le otorga más poder y mayor responsabilidad política al gobierno local. Las profesionales generalmente tienen como motivo la mejora en la gestión de los servicios educativos, y el consecuente traslado de los mismos a técnicos y/o políticos en el territorio. La autora también plantea que las reformas educativas que tienden a la descentralización presentan diversos objetivos: la mejora de la calidad educativa, la eficiencia (mejora de la calidad de las decisiones), la redistribución de la responsabilidad financiera, y por último la democratización (distribuir el poder entre los actores, promover la participación

ciudadana, fortalecer el control sobre la burocracia estatal y mejorar los mecanismos de rendición de cuentas) (Mancebo, 2012).

En relación a los formatos, plantea diversas posibilidades: (i) la desconcentración, como transferencia de actividades y no de autoridad; (ii) la reubicación referido al traslado de autoridad de forma permanente; (iii) la delegación como transferencia no permanente de autoridad; y (iv) la privatización en donde se traslada la responsabilidad del sector público al privado (Hanson, 1997 en Mancebo, 2012).

Teniendo en cuenta estas distinciones teóricas, es importante aclarar que no existe una clasificación de modelos de descentralización en la Educación Superior¹. Para el caso de Udelar particularmente, se ha entendido como expansión de la oferta educativa en el territorio, y como “descapitalización” o “desmetropolitanización”, teniendo en cuenta la anterior configuración del sistema en Uruguay (Fernández, 2014; Bentancur y Clavijo, 2016). Por lo tanto, la descentralización, particularmente en UDELAR fue orientada por el criterio de equidad geográfica: eliminar las barreras de acceso debidas a la histórica concentración urbano-capitalina de las universidades, a través del concepto de regionalización. Su objetivo fue desde un principio superar las divisiones políticas y administrativas de los departamentos, y aportar al desarrollo regional (Salvat y Goncalves, 2015).

Para entender cómo los Ciclos Iniciales Optativos se constituyen en una política de inclusión educativa en el marco del proceso de descentralización de la Udelar, es necesario mirar los antecedentes y características que habilitan su creación.

El comienzo del siglo XXI encuentra a la Udelar en pleno debate sobre la necesidad de adaptarse a las nuevas condiciones regionales e internacionales de la educación superior, así como de los propios desafíos nacionales. En este sentido aprueba en 2005 el segundo Plan Estratégico de Desarrollo de la Universidad de la República (PLEDUR), en donde se plantean como principales objetivos la democratización y la inclusión social (Carreño, 2015), fundamentalmente a través del desarrollo de la universidad en el interior, con el fortalecimiento de las sedes existentes, y la creación de otras.

En relación a estos diagnósticos previos, la Udelar comienza en 2006 con el rectorado de Rodrigo Arocena un proceso denominado “Segunda Reforma Universitaria”. Este tuvo como

¹ Mancebo también hace referencia a los diferentes modelos en los que la descentralización educativa se ha materializado en América Latina, de acuerdo a la clasificación realizada por Di Gropello (2004), pero se basan fundamentalmente en la educación básica, y no resultan aplicables para la educación superior.

pilares fundamentales según Arocena, Bortagaray y Sutz (2008): (i) la revitalización del ideal latinoamericano de universidad; (ii) la democratización de la educación superior, apostando a un mayor y mejor acceso para todas las personas al conocimiento. Se plantea una concepción de universidad al servicio del desarrollo, tendiente a la construcción de un país productivo y sustentable con justicia social.

Este proyecto de universidad, que tenía como uno de sus grandes objetivos la descentralización, prosperó gracias a los elevados consensos existentes entre los actores de la Udelar y el gobierno nacional, presidido por el Frente Amplio (Bentancur y Clavijo, 2016), por lo que el contexto político nacional y regional era favorable a las transformaciones propuestas, sumado al importante nivel de acuerdo entre los actores dentro de la Udelar (Carreño, 2015).

Entonces, una de las principales herramientas que utilizó la Udelar para democratizar fue la descentralización. En este marco, se creó una nueva institucionalidad: la Comisión Coordinadora del Trabajo de la Universidad en el Interior, y la creación de nuevas sedes, a partir del concepto de regionalización. Este concepto, al igual que el de inclusión educativa establece una relación centro/periferia, basada en las desigualdades de acceso en el territorio.

Bajo esta lógica se crea en 2007 el Centro Universitario de la Región Este (CURE), con un agrupamiento de departamentos (Maldonado, Rocha, Treinta y Tres, y Lavalleja), y posteriormente en 2011 se plantea la creación de los CENUR en todo el territorio (Fernández, 2014), en donde se fortalece la Regional Norte en Salto y se crea el Centro Universitario de Paysandú en 2014, y surge la Región Noreste en Rivera y Tacuarembó. A estas sedes (no facultades), se le suman los Programas Regionales de Educación Terciaria (PRET) como mecanismos de coordinación de políticas educativas en el interior, y los Polos de Desarrollo Universitario (PDU) como estrategia para la radicación de docentes (Fernández, 2014).

Asimismo, estas transformaciones a nivel territorial fueron acompañadas de cambios a nivel curricular. Se generaron propuestas innovadoras basadas en la flexibilidad curricular, en una mayor autonomía del estudiante, de formación interdisciplinaria e integral, con énfasis en el desarrollo de habilidades y competencias, sobre todo en el interior del país, con carreras nuevas ancladas en demandas locales, y la expansión de programas de corta duración como técnicos y tecnólogos. Estas características de la política de cambio curricular, posteriormente se concretaron en la Ordenanza de Estudios de Grado aprobada en 2011 para todas las carreras de Udelar.

El desarrollo en Udelar de las políticas de inclusión y de descentralización son parte del proceso de democratización: no sólo la creación de carreras basadas en los nuevos requerimientos de la universidad se generaron en el interior, sino que estos cambios se realizaron con objetivos explícitos de incluir a las personas que antes no podían acceder a la misma, fundamentalmente por desigualdades en el territorio².

En este marco, el Consejo Directivo Central (CDC) aprueba en el año 2007 una serie de propuestas, en donde plantea en primera instancia la preocupación por la democratización del acceso, pero también por la desvinculación temprana de los estudiantes. Es en este contexto que se esboza la creación de Ciclos Iniciales, como parte de un proceso de diversificación, flexibilización y democratización de la enseñanza universitaria, “que abran nuevas vías de acceso a las diversas carreras involucradas (evitando que cambios vocacionales obliguen a retornar a la enseñanza media), consoliden la formación requerida y permitan transitar “horizontalmente” en el marco de la enseñanza terciaria.” (Udelar , 2007: 30-31).

La primera estrategia en este sentido, que se constituye como antecedente inmediato de los CIOS son los Ciclos Iniciales Conjuntos (CIC). Creados en 2005, tenían por objetivo articular carreras afines en distintos campos de formación (CSE, 2014), favorecer la movilidad horizontal entre carreras, y establecer una formación básica y general sólida, para la posterior elección de una carrera en el interior o en Montevideo.

A partir de lo anterior, se crean los Ciclos Iniciales Optativos (CIOS), que tienen como uno de sus principales objetivos establecer una mejor articulación entre educación media y educación superior, permitiendo el acceso a la Udelar a estudiantes desde cualquier orientación previa, habilitando la continuidad de los estudios universitarios. En este sentido, los CIOs fueron creados con duración mínima de un año lectivo (o 90 créditos) (CSE, 2010), que les permite a los estudiantes finalizar la formación, o reconocer y continuar los estudios en otra carrera universitaria en la sede o en alguna facultad de Montevideo.

²En relación a este punto, las políticas de inclusión se constituyen también en un elemento necesario. Para eso, se despliegan estrategias como las becas del Fondo de Solidaridad (apoyo económico); desde Udelar el apoyo al ingreso con un Programa de Respaldo al Aprendizaje (tutorías entre pares, apoyo en algunos servicios a la bienvenida, orientación vocacional) y el Servicio de Bienestar Universitario, con sus múltiples intervenciones (beca económica, de alojamiento, transporte, comedor, otras actividades recreativo/culturales) (Fernández y Pereda, 2010). Además cada sede generó sus propios mecanismos de inclusión a estudiantes considerando intervenciones tales como el asesoramiento a través de tutores docentes o espacios de asesoría general en las Unidades de Apoyo a la Enseñanza, entre otros.

El segundo objetivo de los CIOs es el de privilegiar la formación en habilidades y competencias necesarias para el tránsito por la Universidad, apuntando fundamentalmente a la construcción de autonomía, y al fortalecimiento de la formación personal (CSE, 2010).

En tercer lugar, de acuerdo a los lineamientos institucionales y como parte de la estrategia de democratización y descentralización, los CIOs se anclaron en los Programas Regionales de Enseñanza Terciaria en las sedes de la Udelar del interior del país. Esta dimensión se refleja específicamente en otro de sus principales objetivos: “brindar una oportunidad más de estudiar, particularmente para aquellos estudiantes que por su situación social o procedencia geográfica tienen posibilidades limitadas para el ingreso habitual a la Udelar (...)” (CSE, 2014: 4).

Por lo tanto, los Ciclos Iniciales Optativos fueron explícitamente creados para estudiantes cuya radicación geográfica no les permitía acceder a la formación terciaria, manifestando su clara orientación a constituirse como una política de inclusión a la Universidad. Esto a través de un diseño curricular flexible, basado en el interés del estudiante, con apoyos de un docente tutor, encargado de la coordinación de cada ciclo. Esto dio como resultado la implementación de los primeros tres CIOs en 2010 anclados en dos sedes del interior, en la región norte y región este: dos Científico- Tecnológicos y uno Social (éste último únicamente en Región Este).

En 2014 la Comisión Sectorial de Enseñanza realiza una evaluación de los CIOs por primera vez, y da cuenta de la multiplicidad de dinámicas y formas curriculares de este programa en cada región y en cada sede. En primer lugar, en todos los casos se tendió a replicar el mapa curricular de los primeros años de las carreras con las que buscaba articular, lo que generó la duplicación y superposición de asignaturas y contrataciones docentes (CSE, 2014). En segundo lugar, como aspecto a destacar, la evaluación también presentó la debilidad en la gestión de los CIOs. En este sentido plantea la necesidad de fortalecer su coordinación, tanto administrativa como académica, a través de la generación de capacidades ancladas en lo local, para la mejor utilización de recursos, y un acompañamiento más personalizado a los estudiantes en su trayectoria. En tercer lugar, se observó que el nivel de egreso o culminación resultó insuficiente, en algunos casos por el nivel de exigencia que presentaban en relación a los conocimientos (sobre todo en los CIOs Científico- Tecnológicos), y en algunos casos, por falta de registro sobre las trayectorias estudiantiles, que no permitían saber la cantidad de estudiantes que finalizaron el ciclo (CSE, 2014).

Por último, se plantean las dificultades propias de generar un programa nuevo de formación a la vez que se transita por un proceso de construcción institucional de la UDELAR en el interior (CSE, 2014). En este sentido, se observan diferencias en las posibilidades de regionalización de los CIOS. Por ejemplo, los CIOS de la Región Este tienen una fuerte impronta local: están fuertemente asentados en la sede de Maldonado (donde tienen la mayor parte de los estudiantes), pero también tienen cursos en Rocha, Treinta y Tres y Minas (CIO Social). Lo mismo sucede con los CIOS implementados en la sede de Salto, donde las dinámicas locales tienen mayor peso que las regionales.

A pesar de estas dificultades, los CIOS se establecen como una política curricular importante en las sedes del interior, como puerta de entrada a la universidad. Es por eso que se incorporan posteriormente un CIO orientación Salud (en la sede de Paysandú) y un CIO Social (en la sede de Salto) en Regional Norte, y un CIO Social en la Región Noreste (en las sedes de Rivera, Tacuarembó y Cerro Largo) en 2017. También se incorporan trayectorias en los CIOS ya existentes, por ejemplo la Trayectoria Psicología y la Trayectoria Ingeniería en el CIO CyT del CURE. A su vez surgen Ciclos Iniciales que no replican el modelo CIO, tales como el Ciclo Inicial en Matemática en la sede de Salto, que es una continuación del CIO Científico-Tecnológico; y el Ciclo Inicial en Biología-Bioquímica en la sede de Salto, que permite continuar en las carreras de Facultad de Ciencias en Montevideo o la Licenciatura en Biología Humana que se dicta en las sedes de la Regional Norte.

Este nuevo proceso de diversificación implicó nuevamente un aumento en la heterogeneidad de situaciones, involucrando nuevos actores a nivel central, regional y local, diversas disciplinas, facultades y áreas en la discusión e implementación de los CIOs. Aumenta la diversidad de trayectorias y las dificultades para gestionar los programas, que por la vía de los hechos no formalizaban los planes de estudio y reglamentos. Estos espacios funcionaron muchas veces por la vía de la excepción, adaptando sus dinámicas a las prácticas locales o reglas informales.

Por este motivo en 2019 los CIOS vuelven a ser evaluados desde la institucionalidad central. El Pro Rectorado de enseñanza propone un documento llamado “Conceptualización y procesos de tramitación y aprobación de Ciclos Iniciales”. Este documento se enmarca en un informe de la Dirección Nacional de Jurídica de la Udelar, que corrobora la necesidad de un procedimiento de aprobación general para los CIOS que incluya su aprobación por el CDC (Pelaez, 2019). Este documento plantea que el surgimiento institucional de todos los CIO es

diferente, y que algunos de ellos incluso no contaron con la aprobación de su Servicio Académico de Referencia, elemento formal ineludible en la aprobación de programas en el marco de la política de descentralización.

Uno de los principales productos de ese informe es la creación de un procedimiento de reglamentación de los CIOs en el año 2020, estableciendo de esta manera un reglamento formal que regule su funcionamiento y se adecúe a las normativas generales dispuestas por la Udelar. Esto supuso la:

“formulación de un documento curricular que no constituye un plan de estudios de carrera, pero que debe incluir los capítulos esenciales de un plan educativo inicial: Objetivos del ciclo, duración en años y créditos, carreras con las que articula, estructura curricular general, contenidos básicos de las áreas de formación, porcentaje de cursos opcionales y flexibles, orientaciones pedagógicas, certificación a otorgar” (Pelaez, 2019).

En síntesis, los CIOs fueron diseñados como una vía alternativa para el ingreso a la Udelar, en tanto política de inclusión educativa centrada en una nueva propuesta curricular, que incluía un mayor acompañamiento, mayor flexibilidad en la trayectoria y una oferta en conocimientos y habilidades básicas para el tránsito por la universidad. Esto en el marco de un proceso de reforma universitaria que tenía como objetivo la democratización, a través de políticas de descentralización territorial de sus funciones y propuestas formativas. En este contexto particular, los CIOs englobaron los tres procesos de política: descentralización, democratización e inclusión educativa.

Sin embargo, los Ciclos Iniciales Optativos proponen un desafío en términos de institucionalización. Fueron programas creados desde una política de descentralización basada sobre todo en la desconcentración, con vínculos con las autoridades centrales y los Servicios de Referencia, pero permeadas de las lógicas institucionales y las dinámicas de actores regionales y locales. Todos estos elementos: agencia, poder, tiempo y espacio, reglas, prácticas y narrativas (Lowndes y Roberts, 2013), componen el escenario a investigar en las siguientes fases de este trabajo, fundamentalmente para identificar en qué medida estos espacios se encuentran institucionalizados.

Tal como establece Peters (2019), la institucionalización es una cuestión de grado, por lo tanto observar cuánto de reglas, cuánto de prácticas, bajo qué supuestos se desarrollan estas

políticas, cuánto aportan los actores en este proceso, y cómo se resuelven las diferentes tensiones subyacentes, permitirá comprender mejor el proceso de estas políticas educativas de la Udelar.

Referencias bibliográficas

- Acosta Ochoa, A., & Buendía Espinosa, A. (2016). Perspectivas institucionales y educación superior desde miradas globales a espacios locales: El caso de México. *Revista De La Educación Superior*, 45(179), 9-23. <https://doi.org/10.1016/j.resu.2016.04.007>
- Acuña, C. ; Chudnovsky, M, (2013); Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos; Siglo Veintiuno; 1; 1; 19-67.
- Artigas, S. (2014.). La Reforma Universitaria (2007-2010): ejes temáticos, actores e influencias. Tesis de maestría. Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. CSE.
- Arocena, R., Bortagaray, I. y Sutz, J. (2008) *Reforma universitaria y desarrollo*.
- Bentancur, N. y Clavijo, E. (2016). Entre la dependencia de la trayectoria y la expansión institucional. Características del desarrollo de un sistema de educación superior en Uruguay (2005-2015). En Fávero, A. y Tauchen, G (eds.): Políticas de Educação Superior e Docência Universitária: diálogos sul-sul. CRV; Curitiba. Pp.73-95.
- Boado M. (2010). La deserción universitaria en la UDELAR: algunas tendencias y reflexiones. En La desafiliación en la Educación Media y Superior de Uruguay. Conceptos, estudios y políticas (pp. 123-151). Montevideo: Comisión Sectorial de Investigación Científica, Universidad de la República.
- Buendía Espinosa, M. A. (2011). Análisis institucional y educación superior: Aportes teóricos y resultados empíricos. *Perfiles educativos*, 33(134), 8-33. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-2698201100040002&lng=es&tlng=es.
- Camillioni, A. (2008) El concepto de inclusión educativa: definición y redefiniciones. *Políticas Educativas*, vol II, núm. 1, diciembre 2008, pp 1-12. Campinas.
- Carreño, G. (2015) La política de desarrollo universitario en el interior del país: principales desafíos. En Carreño, G (ed.): Los logros de la Udelar en el interior del país (2005-2015). CCI-Udelar.
- Chiroleau, A. (2009) La inclusión en la educación superior como tema de la agenda de gobierno en América Latina. Una reflexión sobre las propuestas del CRES/2008.

Universidades, vol. LIX, núm. 40, enero-marzo 2009, pp 19-28. Unión de Universidades de América Latina y el Caribe. Distrito Federal.

- Chiroleau, A. (2016) “La democratización universitaria en América Latina. Sentidos y alcances en el siglo XX”. En: (comp.) Del Valle, D., Montero, F., Mauro, S. (2016) El derecho a la Universidad en perspectiva regional. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: IEC - CONADU : CLACSO.
- Comisión Sectorial de Enseñanza (2014) Informe General. Evaluación de los Ciclos Iniciales Optativos.
- Comisión Sectorial de Enseñanza (2010) Ciclos Iniciales Optativos. Una alternativa para el ingreso a la Universidad de la República.
- De Sousa Santos, B. (2007) *La Universidad en el siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipatoria de la universidad*. Asdi – Plural. La Paz, Bolivia.
- Errandonea, G., Pereira, L., Orós, C., Yozzi, M. (2018) Continuidad Educativa a partir de los CIOs. Actividades académicas posteriores de los egresados según áreas de conocimiento en la UdelaR. Trabajo presentado en las XVII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales-UdelaR, 2018
- Ezcurra, A. (2011) *Igualdad en Educación Superior. Un desafío mundial*. Universidad General Sarmiento, Argentina
- Ezcurra, A. (2005) Diagnóstico preliminar de las dificultades de los alumnos de primer ingreso a la educación superior. En *Perfiles Educativos*, vol. 27, núm. 107, pp 128-133.
- Fernández, T. (2018) Diez años de políticas de inclusión educativa. En Fernández, T. (coord.) *Políticas de inclusión en la Educación Básica de Uruguay (2005-2015)*. Montevideo: Udelar. 2018.
- Fernández, T (2014) La política de descentralización de la Universidad de la República (2007-2014): siete componentes y dos orientaciones subyacentes. Ponencia al V Congreso de la Asociación Uruguaya de Ciencia Política (AUCIP). Montevideo.
- Fernández, T. y Pereda, C. (2010) Panorama de las políticas de inclusión educativas en la Educación Media y Superior (2005-2009) En Fernández, T. (coord.): *La desafiliación en la Educación Media y Superior de Uruguay: conceptos, estudios y políticas*. Montevideo: Udelar. CSIC. 2010.
- Landoni, P. (2017) Procesos de diversificación institucional en la educación superior uruguaya: avances y frustraciones. Trabajo presentado en Congreso ALACIP 2017. Disponible en:

- Universidad de la República [UDELAR] (2010) Fundamentación del proyecto presupuestal para el desarrollo de la Universidad de la República 2011-2014. Recuperado de: <http://www.universidad.edu.uy/prensa/renderItem/itemId/26551>.
- Universidad de la República [UDELAR] (2007) Hacia la Reforma Universitaria N°1. Resoluciones del Consejo Directivo Central de la Universidad de la República.
- Zabala-Peñafiel, Tania L.. (2022). La institucionalización de una política pública. El caso de la gratuidad en el acceso a la educación superior ecuatoriana (2008-2018). *Perfiles latinoamericanos*, 30(59).<https://doi.org/10.18504/pl3059-012-2022>