

Mariángeles Caneiro

Universidad de la República, Uruguay
mariacaneiro@gmail.com

Impulsos y frenos de la política universitaria. Un marco y una aplicación desde el institucionalismo discursivo.

La ponencia corresponde a la Mesa Temática N.º 1: Política, gobierno y financiamiento del sistema universitario y es un componente de la investigación en curso para la Tesis del Doctorado en Educación de la UNLP “Impulsos y frenos de la política universitaria. La ampliación de la oferta descentralizada como herramienta de democratización en la Udelar”. En este sentido se entiende la participación con esta comunicación en el Congreso “La universidad como objeto de investigación” como una doble oportunidad: participar en el debate de ideas sobre política universitaria en el marco de las universidades públicas regionales y a la vez, también una oportunidad de enriquecer y continuar ajustando la problematización de cara a una edición definitiva en formato de artículo como parte del documento final de tesis.

En esta comunicación se presenta la problematización y discusión teórica con las que se analiza la instalación de nueva oferta académica del Centro Regional del Este (CURE) de la Universidad de la República (Udelar), cuya emergencia se enmarca en la línea de política de democratización de la enseñanza de la denominada “Segunda reforma” que tuvo lugar en la Udelar entre 2006-2014 aproximadamente, tomando como referencia los periodos rectorales de su principal impulsor, el Rector Rodrigo Arocena.

En este marco, se intenta analizar el proceso de concreción e hitos de desarrollo de las carreras nuevas y específicas de la sede, de relativamente reciente instalación en la Udelar, en tanto prácticas institucionales asentadas en un conjunto de ideas claves, que configuran un itinerario y son a su vez disputadas y reconfiguradas, por los actores y reglas formales e informales de la trama institucional compleja de la política universitaria.

El dispositivo de análisis se fundamenta desde la vertiente discursiva del giro neoinstitucionalista (Beland y Cox, 2011; Schmidt, 2008, 2010) y la universidad como campo de poder y análisis político (Acosta, 2014, 2006; Atairo 2011; Ordorika, 2019, 2014). En el caso de la Udelar, también como un hibridaje particular de política institucional, atendiendo el cruce de sus aspectos

tendenciales, contextuales y su resignificación en el marco de las coordenadas simbólicas institucionales, políticas, y académicas específicas de la Segunda Reforma.

La referencia empírica para esta propuesta es la oferta académica nueva en el marco del Centro Universitario Regional Este (CURE) de la Udelar, que comenzó a funcionar en el año 2012 y continúa en la actualidad, constituyendo un verdadero desafío desde el punto de vista académico e institucional. Este objeto resulta de interés por cuanto configura un intento claro de innovación académico-curricular diferente a las carreras en los servicios tradicionales (facultades). Se trata así de un dispositivo de política en el que confluyen aspiraciones de descentralización, diversificación y ampliación curricular, en un entramado de actores y campos académicos históricos y tradicionales.

El análisis se centra en los sentidos y prácticas disputadas, en las capacidades de institucionalización de uno y otro impulso, y en la fundamentación de la atención que debe asignarse a estos aspectos a la hora de pensar o intentar diseñar el cambio en la universidad, o mejorar algún aspecto de su funcionamiento con el despliegue de líneas de política o planificación de políticas.

En este trabajo se presenta la pertinencia del institucionalismo de carácter discursivo, línea específica de los nuevos institucionalismos, para analizar fenómenos de política institucional y el esquema aplicable para la política institucional universitaria en general, y del objeto oferta CURE en particular.

En lo que sigue se expondrán de forma sucinta tres aspectos claves del trabajo de argumentación y el contexto y referente empírico a modo de dispositivo de análisis, a saber:

- 1-La predominancia del aspecto político institucional en el funcionamiento de las universidades.
- 2- La pertinencia del institucionalismo discursivo para el análisis del proceso de desarrollo de la política universitaria.
- 3- El Centro Universitario de la Región Este (CURE) y el devenir de su oferta académica como dispositivo de análisis.

1a. La universidad como institución.

La universidad es una institución antigua y en constante evolución. La universidad, como sostienen Casanova y Rodríguez (2014) “permanece pero cambia ,y cambia pero permanece”. Más que un juego de palabras, la aparente paradoja señala el carácter dialéctico entre capacidad de adaptación a entornos y contextos cambiantes, diversos; y la preservación de rasgos identitarios y pilares, como los fines o la naturaleza de sus funciones. Esta combinación de estabilidad y cambio sostenida a través del paso del tiempo, pero también a través de contextos diversos; es una de las características

más sobresalientes de las universidades como instituciones y una primera coordenada de interés para avanzar en su conocimiento. Esta dialéctica de “permanencia adaptativa y cambio innovador” (Casanova y Rodríguez, 2014: 12) encierra o presupone una dinámica de funcionamiento mediante la cual se procesan las tensiones, disputas, iniciativas e impulsos en un ámbito particular, en el cual la deliberación, la autonomía y los modelos de coordinación (Clark, 1983) y organización tienen rasgos también “adaptados” y “universales” que permiten identificarlos. Cómo se explica esta permanencia y cómo se tamiza y da forma al cambio a su través, es una primera interrogante que ha dado pie a las aproximaciones teóricas desde diversos campos, tanto el de las Ciencias Sociales.

Las revisiones al respecto permiten constatar un alto grado de acuerdo respecto de la existencia de algunas perspectivas básicas que pueden organizarse según se centran en la organización universitaria o el sistema, en los aspectos técnicos o de gestión, normativos, políticos o simbólicos. Un criterio utilizado para distinguir entre los enfoques y sus énfasis viene dado por diferenciar enfoques internalistas y externalistas, según se centran en las universidades como organizaciones, sus estructuras, mecanismos de toma de decisiones y composición interna. Los análisis del funcionamiento interno, esto es, los mecanismos de gobernanza y gestión de las universidades y sus funciones, por su parte, han admitido diferentes perspectivas y combinaciones. También hay suficientes estudios sobre los denominados “factores externos” a la universidad que permiten asumir que las mismas exhiben patrones de funcionamiento explicables, en parte por sus condiciones de emergencia, así como por sus vínculos con elementos contextuales, usualmente sintetizados en la relación universidad - Estado. Se resalta en estas perspectivas la necesidad de considerar los factores externos, o presiones del entorno que enfrentan las universidades a la hora de comprender e intentar explicaciones para el cambio, o como hemos visto, la dialéctica cambio permanencia. Para estos autores (Brunner, 1988; Del Castillo, 2006, otros) existe una serie importante de actores con incidencia en “lo universitario” que no pertenecen o no tienen vínculo directo con la institución, o lo que es lo mismo, que no conducen el cambio o sostienen las inercias “desde adentro”. Más bien estos fenómenos se conciben como multicausales y con muchos puntos de agencia en una mirada político social general en la que importan la sociedad, que funciona a modo de entorno de un sistema, pero también actores claves como el Estado, las corporaciones y empresas y otras instituciones más allá de los contextos nacionales.

Un somero recorrido histórico desde los ámbitos disciplinares de las Ciencias Sociales, o algunos de los aportes del campo de la Sociología de la Educación Superior como campo singular permiten identificar un despegue considerable en los años 70 (Casanova, H y Rodríguez, C.; 2014) a partir de los análisis de Baldrige (1971) y otros autores que se interesan por el gobierno, las decisiones y la

política institucional universitaria. Se trató en su momento, de un giro desde lo técnico a lo político en el sentido de recuperar esta última dimensión como una de las claves para analizar los procesos desde lo cual analizar el cambio, las permanencias y las dinámicas de funcionamiento en las universidades. En “Gobernanza académica: Investigación sobre política institucional y toma de decisiones” (Baldrige, 1971) se discuten los modelos burocrático, colegiado y se da lugar al análisis político de gobernanza y toma de decisiones. A partir de aquí se multiplican las perspectivas denominadas “multidimensionales” que intentan conciliar las dimensiones externa e interna, así como los aspectos políticos, económicos y culturales desde variados acercamientos disciplinares.

También es desde ese momento que ha ganado espesor y consistencia un subcampo como lo es el de la Sociología de la Educación Superior (Gumport, 2015) o se han abierto paso los enfoques institucionalistas propios de la Ciencia Política y la Sociología, así como vertientes para este nivel de las Ciencias de la Educación.

En los años setenta y ochenta y como parte de estas discusiones se ubican las contribuciones, referentes para el campo, de Burton Clark, enfocadas en los aspectos organizacionales de la universidad como organización particular, pero también en conexión obligada con otros niveles, configurando los sistemas de educación superior y analizando las formas de organización y gobierno que comprenden una diversidad de instituciones del nivel, el Estado y el mercado (Clark, 1983)

El dinamismo del campo permitió continuar profundizando y debatiendo los enfoques, marco en el cual toman cuerpo algunas apuestas críticas y alternativas a los análisis políticos y sociológicos de inspiración funcionalista. Es aquí donde se abren paso los aportes neoinstitucionalistas para complejizar en términos de concurrencia de planos y niveles, los análisis de los sistemas y organizaciones confiriendo protagonismo a aspectos simbólicos y culturales o a la interrelación entre factores institucionales y de acción (March y Olsen, 1974). El neoinstitucionalismo resitúa la acción individual tanto en la configuración como en la preservación y reproducción de las instituciones a partir de esquemas normativos para la acción. El neoinstitucionalismo sociológico asignó un alto predominio del momento inicial y derroteros inerciales de configuración normativo-institucional y guías para la acción, persistente y resistente a los cambios. Esta vertiente, denominada “imprinting” (Stinchcomb, 1965) es matizada, pero consistente con la vertiente del “path dependence” que postula que aquella impronta inicial de arreglo y valores institucionales condiciona la conformación de itinerarios excluyentes de acción, compatibles con la identidad en construcción (Fernández, 2020). Estos esquemas permiten conciliar en la institución como enclave, el proceso mismo de desarrollo en un sentido amplio de la política. Seguir el itinerario de evolución de la política universitaria en clave neoinstitucionalista (Fontaine, 2015; Rowan, 2006; Di Maggio y Powell, 1993; Stinchcombe, 1965), posibilita entender la política como objeto de investigación, e

implica considerarla como un hecho construido/construible más que un dato, *como un fenómeno social y político, empíricamente fundamentado y analíticamente construido* (Fontaine, 2015:7). Esta asunción implica la posibilidad de introducirse en el proceso mismo de definición y acción política en y de la política, es decir; tanto en cómo opera y aterriza en la realidad que problematiza y en la que pretende incidir, pero también entenderla como “variable dependiente” esto es; cómo se formuló (qué actores, qué problematizaciones, qué ámbito y contexto de emergencia tuvo) y cómo se ejecutó, adscribiendo a la idea “policies make politics” (Lowi en Fontaine, 2015). En este marco del análisis de política pública se entiende a una política como el producto de un sistema institucional existente, de un equilibrio de fuerzas entre actores sociales, de las políticas anteriores, esto es de una historia (Fontaine, 2015).

Una primera distinción muy básica, pero de orden, para comprender la política universitaria es la que se da entre lo político (polity) la política (politics), y la política pública (policy). Mientras lo primero refiere a los acontecimientos y los objetos de la vida pública de una comunidad, lo segundo alude a las ideas y sus confrontaciones, las visiones de mundo en pugna y las políticas son las acciones y conjunto de actividades que efectivizan la conducción y la autoridad de esa sociedad (Ibidem). Las relaciones de precedencia y condicionamiento mutuo entre estos tres aspectos remite a líneas analíticas diferentes y por tanto, orienta de forma distinta la construcción del objeto de estudio, en este caso; la oferta descentralizada de la Udelar.

En ese marco se ubica una segunda distinción básica en el esquema de análisis de política pública, que entiende y analiza “momentos” analíticos diferenciados (problematización, diseño, implementación, evaluación) heredados del análisis secuencial. Esta consideración como “tipo ideal” (Fontaine, 2015) permite situar el punto de partida del análisis, pero solo teniendo en cuenta que tanto el enfoque como el referente empírico cobran sentido si se admite y puede explicarse la interacción entre los diferentes momentos.

En la misma línea, Bentancur y Mancebo (2012) sostienen, respecto de las políticas públicas situadas específicamente en el campo de la educación que las mismas constituyen “el conjunto de líneas de acción diseñadas, decididas y efectivamente implementadas por la autoridad educativa en el ámbito de su competencia [entendidas desde las Ciencias Sociales como] un proceso complejo y plural, con múltiples actores públicos y privados envueltos en relaciones de cooperación, competencia y/o conflicto, cada uno de ellos dotados de distintos recursos para incidir en las decisiones públicas (legales, económicos, cognitivos, simbólicos, etc.) (Bentancur y Mancebo; 2012:2) Si bien la definición de política educativa nacional no ajusta tanto en el caso de las

universidades, y aún menos en el caso de Uruguay dada la ausencia de regulación ministerial, la visión recoge para el terreno las condiciones de la tensión y disputa política señalada, más que las visiones lineales de las políticas como “variable dependiente”

Es esa misma complejidad la que determina la consideración de múltiples dimensiones para los distintos momentos del ciclo típico de la política pública, tal como “los diseños institucionales, las configuraciones de poder, las identidades y preferencias de los actores más significativos, las líneas de acción ensayadas y los procesos de las políticas” (Bentancur y Mancebo, 2012, p. 8).

Las consideraciones anteriores requieren matizarse en el entorno universitario. Sus características añaden otra dimensión a este entramado complejo y reclama para el análisis la inclusión de las particularidades institucionales y políticas y la diversidad de situaciones y arreglos en cada contexto nacional y organizativo. Abonando esta idea, algunos autores como Christine Musselin (2007) discute y retoma los argumentos de las teorías institucionales y organizativas de las universidades para revisar su supuesta especificidad. Sus análisis, más que negar esta característica y las formas de analizarlas, la admiten, matizando los extremos de los enfoques hacia aspectos que podemos considerar más intrínsecos aún, como la opacidad de las actividades académicas, y la dificultad cuando no imposibilidad, de conectar acciones con resultados; pero también retomando algunos preceptos iniciales de los enfoques institucionales, como el acoplamiento débil (Weick, 1976) que hacen a esta opacidad posible y perdurable.

Por su parte, Meyer, Krank y Schofer (2012) defienden una "perspectiva institucionalista sociológica alternativa" para analizar una entidad que proponen es *“profundamente afectada por estructuras cuya naturaleza y significado se han institucionalizado a lo largo de muchos siglos y ahora se aplican en todo el mundo”* (Meyer, Krank y Schofer, 2012:186)

Se parte aquí de asumir la estrecha relación que existe entre la las políticas y la política en la universidad como foco de interés para comprender las pautas de acción, las prácticas y sus fundamentos en la definición y concreción de políticas institucionales. De allí que es imprescindible, siguiendo a Ordorika, no perder de vista los vínculos entre los procesos organizacionales, inherentes a las dinámicas internas, y los procesos sociales generales en los que se sitúan aspectos de economía política global en la producción y circulación de conocimiento o tendencias globales para este tipo de organizaciones que, como se sostiene desde algunos enfoques; son parte de los rasgos que confirman el carácter de instituciones y más aún, instituciones que son antes políticas que educativas, de las universidades.

1b. De cómo lo universitario es político.

Si bien todo el andamiaje neoinstitucionalista está orientado al análisis político, y parte de él se ha utilizado para analizar estas dinámicas en las universidades, algunos autores van más allá al fundamentar el papel protagónico de los procesos políticos en el funcionamiento universitario, sea en virtud de determinar factores de inercia, como la comprensión de los cambios a nivel institucional. En el contexto latinoamericano autores como Adrián Acosta Silva (Acosta Silva 2002, 2012, 2014) o Imanol Ordorika (Ordorika, 2006, 2012) han abordado específicamente estos vínculos, confiriendo un especial papel al carácter específico de la universidad como institución, y reconociendo los límites de los análisis del neoinstitucionalismo en sus vertientes histórica o sociológica, confiriendo a la interdependencia de la política y las pautas culturales un lugar central.

“Al igual que otras perspectivas, [los enfoques neoinstitucionalistas] no abordan el hecho de que las percepciones culturales en la organización y su entorno son controvertidas. No se reconoce que los mitos institucionales y las percepciones culturales configuran y son a su vez configuradas por las contiendas políticas en los niveles organizacional y social” (Ordorika, 2014: 116)

Sin detenernos a examinar la vigencia que al día de hoy puede conferirse al papel del Estado como ente regulador y sus mecanismos; también hay profusa producción respecto de ciertas tendencias que afectan cada vez de manera más global a las universidades de todo el mundo.

Estas tendencias por supuesto no permean ni aterrizan de la misma manera y con los mismos formatos en todos los contextos, pero sí son objeto de difusión a nivel de las investigaciones y los mecanismos de divulgación, afectadas por mecanismos de estratificación que consagran centros y periferias de producción de conocimiento, así como productores y seguidores de tendencias. Este es un primer punto a retener para la argumentación que se intenta elaborar: las elaboraciones o tendencias que supuestamente afectan a la educación superior y la universidad a nivel global y su acepción en los contextos locales.

La revisión de literatura sobre las dinámicas institucionales de la universidad, han permitido delimitar una serie de coordenadas de análisis que aquí sintetizamos por razones de espacio, pero que fungen como marco general y sitúan el análisis desde una perspectiva de concurrencia disciplinar entre la Sociología de la Educación Superior (Gumport, 2012), y los enfoques institucionalistas, más cercanos a la Ciencia Política (Béland y Cox, 2006; Garcé, 201X)

Si bien existen diversas formas de clasificar el derrotero de los análisis de la universidad como institución, hay coincidencia en situar un parteaguas en este sentido en los años setenta, dejando

atrás los modelos centrados en lógicas administrativas o en los grupos académicos, como por ejemplo los modelos burocrático y colegial desarrollados en los años sesenta (Goodman, Millet; 1962). La consideración de las universidades como sistemas complejos, conflictivos y eminentemente políticos tiene como referencia los trabajos de Baldrige (1971, 1974) que enfatizan el encuentro conflictivo entre actores con intereses divergentes en el quehacer de decisiones y en los derroteros de la política universitaria (Musselin, 2007; Gumport, 2015; Ordorika, 2014) El matiz hacia un enfoque político con concurrencia de la institucionalidad propia de las universidades reconoce como hitos los análisis de Cohen, March y Olsen, (1972, 1974) y su idea de caracterizar a las universidades y su gobierno y toma de decisiones como “anarquías organizadas”, en tanto concurrencia de algunas características específicas pero centrales para explicar su funcionamiento como ser objetivos múltiples no necesariamente alineados, un alto nivel de participación de los miembros en diferentes niveles y tecnologías poco claras de desarrollo de actividades.

En el contexto latinoamericano, Acosta Silva sostiene que el carácter político de las instituciones universitarias implica la consideración de tres dimensiones de la gobernabilidad universitaria a la hora de analizar su relación con el cambio institucional: 1) el rol de las ideas y los imaginarios que sostienen las prácticas políticas, 2) la relación entre las tramas internas de poder y su interacción con factores externos y 3) los aspectos burocráticos y los instrumentos de gobierno y ejecución de política (Acosta Silva, 2002:3)

A esta concurrencia se le asimila otra en términos concretos de decisiones y conducción política conocido y ampliamente utilizado denominado modelo de “tacho de basura”. Este modelo denomina el encuentro desorganizado de actores, problemas, soluciones y alternativas como factores que explican las acciones de mediano y largo plazo conectables con políticas en la universidad. De aquí se explicaría la inconsistencia observada en los análisis de casos ya sea individualmente o comparados, entre los problemas y soluciones, o la directa existencia de soluciones sin problemas y problemas sin solución (Musselin, 2007)

Estas perspectivas matizan fuertemente las posibilidades de análisis y también conducción técnico-racional de las instituciones universitarias y da espacio a otras dinámicas, entre las cuales es posible proponer la concurrencia de factores institucionales y políticos, o más concretamente, de factores eminentemente políticos explicados institucionalmente. El señalamiento es pertinente, puesto que los esfuerzos por las visiones organizacionales racionales de las universidades no solo no se abandonaron, sino que se trasladan a la construcción deliberada, ya sea basada en la construcción de identidades, de planificación centralizada o de jerarquías, vía por ejemplo, la evaluación, los criterios de calidad o las concepciones gerenciales y empresariales desarrolladas sobre todo en contextos de fuerte competencia entre instituciones en el campo más amplio de la

Educación Superior. Si bien este no es el caso de la Udelar; la acotación cabe habida cuenta de que la difusión de estas ideas en términos de “tendencias” se entiende que inciden en el contenido y la forma de conducir las políticas, como se ha mencionado.

Esta visión es sostenida por algunos autores situados en el contexto latinoamericano como el mencionado Acosta Silva (1998, 2006, 2015), Imanol Ordorika (2006, 2007, 2014) o Daniela Atairo (2011) analizando sobre todo realidades como la universidad mexicana y argentina en el derrotero hacia tipos de gobierno gerencial con avances hacia el liderazgo estratégico, la evaluación y el accountability y los criterios de calidad. Retomando algunas de las líneas repasadas, estos autores con énfasis diferentes; analizan las coordenadas políticas e institucionales, resituándolas a los contextos más familiares aunque no uniformes de la universidad latinoamericana. Por ejemplo, y en concordancia con las claves políticas señaladas más arriba, Acosta Silva propone un enfoque de análisis denominado “institucionalismo metodológico” entendido como:

“una variación surgida de los debates neoinstitucionalistas sobre el cambio social [que] coloca el énfasis analítico en el comportamiento institucional universitario, es decir, en las reglas, los valores, prácticas, decisiones y acciones rutinarias y estratégicas que caracterizan la vida institucional, y en el papel que el gobierno de la organización juega en esos procesos. Desde esta perspectiva, el poder está distribuido en el conjunto institucional, dotando a los actores universitarios de recursos de decisión o capacidades de bloqueo que explican el tipo de comportamientos asociados a los procesos de cambio institucional” (Acosta Silva, 2014: 62)

En síntesis, la producción de conocimiento en el campo reconoce una importante contribución de los abordajes institucionalistas en sus diferentes momentos de producción con importantes avances en la conformación del campo y objetos de la educación superior desde los análisis organizacionales propiamente que, en sus vertientes internalistas o de factores endógenos (March y Olsen, 1972, Weick, 1976) permiten identificar algunas características particulares de las universidades como instituciones sin desconocer la influencia de factores externos (Clark, 1983, 1989). Análisis recientes permiten continuar sosteniendo esta tesis, entendiendo a las universidades como instituciones con estructuras y mecanismos particulares que les confieren capacidad y autonomía para procesar el cambio, gracias a la combinación de tres características: 1- autonomía política, 2- una “base pesada”, esto es la base de acción cotidiana que da sentido a su existencia tiene margen de maniobra y toma de decisiones en una estructura de pirámide de amplia base y 3- un sistema laxo de acoplamiento entre sus elementos constitutivos (departamentos, unidades, actores). Todo ello conduce a amplios márgenes de acción, pero también a tensiones internas y luchas corporativas.

2- La pertinencia del institucionalismo discursivo para el análisis del proceso de desarrollo de la política universitaria.

Entender las políticas institucionales universitarias desde estas bases impiden su caracterización como un producto lineal al cual se pueda aplicar sin modificaciones el esquema secuencial y por momentos de análisis de política pública. Las políticas desde este marco se conciben desde la interdependencia entre factores políticos y organizacionales internos incluidos, pero no totalmente condicionados, por aspectos institucionales globales de la universidad con el direccionamiento que la desigualdad en la producción de conocimiento implica para locaciones y estratos periféricos como puede ser la universidad latinoamericana, realidad que se ve agudizada en el contexto uruguayo dadas las características del sistema de Educación Superior.

Recuperando una de las líneas que emparenta los nuevos institucionalismos se re-sitúa la acción individual tanto en la configuración como en la preservación y reproducción de las instituciones a partir de esquemas normativos para la acción. Mientras que el neoinstitucionalismo sociológico asignó un alto predominio del momento inicial y derroteros inerciales de configuración normativo-institucional y guías para la acción, persistente y resistente a los cambios con la noción de “imprinting” (Stinchcomb, 1965), las vertientes del “path dependence” postula que aquella impronta inicial de arreglo y valores institucionales condiciona la conformación de itinerarios excluyentes de acción, compatibles con la identidad en construcción (Fernández, 2020). Estos esquemas permiten conciliar en la institución como enclave, el proceso mismo de desarrollo en un sentido amplio de la política.

En este flujo, aspectos de disputa política y configuración institucional, tanto contextuales como globales se retroalimentan, en un proceso en el que las ideas circulan, se reconfiguran y contextualizan en función del entramado institucional y concreto de actores. Esto implica que sea en este último enclave de análisis en el que se observan regularidades, formas de acción y alineamientos que den sentido al curso de las acciones, entendidos más como resortes de reconfiguración institucional que reconocen diferentes lógicas, que como “fallas” o desconexiones en un proceso racional lineal de decisión - acción; desde el diseño a la implementación y evaluación. Siguiendo esta idea, los esquemas de política permiten orientar la observación, identificar las dimensiones relevantes y discutir algunas acepciones superficiales respecto en este caso de la universidad y los universitarios como “ejecutores” de política, sobre todo en clave presupuestal.

De avanzar en este análisis se sigue que las lógicas de reconfiguración institucional requieren un referente o contenido, esto es; el contenido de la política que, siguiendo esta argumentación resulta

vidrioso conectar en todo su recorrido, con problemas y soluciones consistentes técnicamente formulados. Los aportes del enfoque neoinstitucionalista, y muy particularmente el enfoque de ideas y política permiten suponer, pero no adelantar, un itinerario de reconstrucciones y reconfiguración de ideas en los sucesivos ámbitos de acción que supone la puesta en acto de una intención de política universitaria.

El neoinstitucionalismo de corte discursivo vinculado al enfoque de ideas (Schmidt, 2015) es frecuentemente ubicado como un “cuarto institucionalismo” en el mapa teórico y pone el foco en el discurso, su construcción, circulación y apropiación. Esta, que puede considerarse una entrada de la dimensión simbólica, institucional y política a través del discurso, posibilita delinear esquemas analíticos complejos y diversos en lo sustantivo y permite también conceptualizar los procesos sin desconocer los contenidos. Tal como expresa A. Garcé respecto de esta corriente y la oportunidad que implica: *“Lo que realmente importa para entender la acción política no son los (supuestos) intereses objetivos de los actores, sino cómo ellos perciben y definen sus intereses (es sobre estas percepciones como elaboran sus estrategias)”* (Garcé, 2015:221)

La irrupción del discurso en el análisis político tiene como principal referente en la actualidad a Vivian Schmidt (2011), responsable de “bautizar” esta argumentación como un cuarto institucionalismo en el cual, la interacción, la difusión y resignificación de las ideas y la construcción y circulación del discurso son el nudo denso de comprensibilidad de algunos derroteros de decisiones, trayectorias y cristalizaciones políticas. Si bien el discurso ha entrado en juego en otras matrices teóricas, la novedad es que aquí cobra un protagonismo explicativo central, es decir; es allí donde hay que ir a buscar la lógica de los procesos, y la lógica es discursiva, que no racional ni de emergencia contextual.

En su definición central de institucionalismo discursivo, la autora considera la capacidad constructiva además de expresiva del discurso. Esto, afirma, siempre está presente toda vez que se focaliza en las ideas y su poder configurador, pero no se ha enfatizado lo suficiente desde el punto de vista de su articulación con cómo se organizan, se coordinan y circulan en los entornos institucionales. Esto es, tanto las ideas como el discurso han sido objeto de análisis que les confieren capacidad heurística para los procesos sociales, más la capacidad explicativa que tiene su consideración conjunta al conectar instituciones, intenciones y actores, no ha sido lo suficientemente desarrollada (Schmidt, 2008: 307).

Tanto las ideas como el discurso se han considerado en cuanto influencia causal, pero la consideración conjunta implica refinar el análisis hacia planos y tipos diferentes tanto de ideas como de discurso.

Las primeras, entendidas como “el contenido sustantivo del discurso” y se han entendido ya sea como narrativas, mitos, estrategias, etc. Siguiendo la clasificación propuesta por Jal Mehta (en Béland y Cox, 2012, inédito en Schmidt, 2008) los usos más corrientes admiten identificar tres niveles, desde lo particular a lo general, según la autora, a saber:

1. Nivel de las ideas políticas específicas o soluciones de políticas propuestas por los responsables directos de políticas.
2. Nivel de los programas más generales que sustentan las ideas políticas, a modo de paradigmas o principios orientadores generales en los cuales se asientan las soluciones de política. Es en este nivel que “se definen los problemas que se deben resolver con dichas políticas; los temas que se deben considerar; los objetivos que se deben alcanzar; las normas, métodos e instrumentos que se deben aplicar; y los ideales que enmarcan las ideas políticas más inmediatas propuestas para resolver cualquier problema dado.
3. En un tercer y mayor nivel de abstracción se encuentran las ideas, valores y visiones de mundo desde un punto de vista más filosófico que sustentan los programas y las soluciones, catalogados de diferentes formas por los autores que han analizado las ideas y su circulación como factores de explicación institucional. Un punto importante a efectos del análisis con este marco es la consideración de la autora respecto de que “*mientras que tanto las ideas políticas como las programáticas pueden considerarse en primer plano, ya que tienden a ser discutidas y debatidas de manera regular, las ideas filosóficas generalmente se encuentran en segundo plano como supuestos subyacentes que rara vez se cuestionan, excepto en tiempos de crisis*” (Schmidt, 2008:311)

Respecto del discurso, más allá de su capacidad de representar ideas, se enfatiza aquí su carácter performativo de la acción y del cambio. *En términos más generales, el discurso no solo sirve para expresar los intereses estratégicos o los valores normativos de un conjunto de actores, sino también para persuadir a otros de la necesidad y/o idoneidad de un curso de acción determinado.* (Schmidt, 2008: 315)

La significatividad discursiva de los procesos político-institucionales estriba en la capacidad de influencia causal conferida al discurso en términos de la coordinación de acciones en el nivel de decisión política (discurso coordinador) y su capacidad de persuasión en relación con los apoyos del público en general o destinatarios (discurso comunicativo) (Schmidt, 2008), mucho más si se trata de públicos con capacidad de agencia. Ambos planos son necesarios -y posibles de activar- para destrabar bloqueos o superar resistencias, así como para instalar acuerdos que posibiliten el cambio en las instituciones.

“El discurso contribuye al éxito o al fracaso de las ideas, en primer lugar, por la forma en que articula su contenido sustantivo. Lo que hace que un discurso sea exitoso, de hecho, abarca muchas de las mismas cosas que hacen que las ideas sean exitosas: relevancia para los temas en cuestión, adecuación, aplicabilidad, pertinencia y resonancia. Pero más allá de esto, es probable que la credibilidad de un discurso se beneficie de la consistencia y la coherencia en todos los sectores de políticas, aunque también es de esperar un mínimo de vaguedad o ambigüedad” (Schmidt, 2008:311)

En síntesis, y aterrizando estas nociones al análisis concreto, se puede entender al discurso como un conjunto de ideas organizadas en las cuales tanto el contenido (ideas) como la forma en que se organizan (discurso) no es ni neutral ni inocente. Esto, ya analizado en términos de relaciones de poder-saber como matrices de procedencia y configuración de dispositivos por Foucault, se centraliza aquí como explicación de la acción político-institucional.

Situar el discurso como factor clave de la dinámica política e institucional y su concomitante capacidad performativa en clave del itinerario y mapas cambiantes de actores y configuraciones, no solo relativiza la utilidad de los esquemas secuenciales de política pública para el análisis institucional, sino que permite el entendimiento de la interacción de factores institucionales tanto contextuales como “universales” como se han señalado para el caso de las instituciones universitarias.

De las mismas definiciones se sigue que las ideas que sustentan y configuran las políticas como entidades organizadas pueden exhibir una estabilidad relativa, esto es; pueden ser cambiantes o más bien son reconfiguradas en el nivel de su articulación discursiva en los contextos específicos, lo que indica el análisis de casos como la estrategia más idónea para el análisis, permitiendo, no solo ganar en comprensibilidad de las dinámicas y resultados sustantivos y específicos, sino ensayar las posibilidades de un modelo general de análisis para las instituciones universitarias.

El desafío mayor aquí es la configuración de la referencia empírica a partir de los portadores de ideas, los rastros que ellas dejan y los recorridos que desarrollan. Esto, que requiere de la iteración de procesos inductivos y requiere también localizar referentes concretos, personas, registros e itinerarios de ideas que dialoguen con las coordenadas teóricas sin constreñirse a ellas.

4. El Centro Universitario de la Región Este (CURE) y el devenir de su oferta académica como dispositivo de análisis.

La indagación se centra en un aspecto clave de la política educativa - curricular que tuvo lugar en oportunidad del proceso de descentralización de la Udelar. Esta es una línea de política de la

denominada “Segunda Reforma” de la Universidad, plataforma impulsada por el Ex Rector Rodrigo Arocena y con señas e identidad propias articuladas en torno a un proyecto de “Universidad para el Desarrollo”. El interés es profundizar la comprensión de la dinámica política subyacente, esto es; los factores que se conjugan en términos de actores, intereses y decisiones para dar lugar a esa oferta y su evolución en particular. Es así que el problema comienza a delimitarse en términos de comprender y profundizar la relación y determinaciones recíprocas entre aspectos académico-curriculares, específicamente oferta y diversificación y desarrollo del currículum) y político-organizacionales (poder, control, influencia, procesos de decisión) en un ámbito con características históricas, organizacionales y culturales como son las instituciones universitarias, como se ha mencionado. Esto supuso delimitar dos aspectos claves, estrechamente vinculados: uno es la naturaleza y delimitación del fenómeno que se pretende analizar: las características de la oferta académica en el marco de la descentralización. La otra es su ubicación en clave teórica en tanto política (universitaria, educativa) dadas las características de las universidades en tanto organizaciones políticas particulares y el caso particular de la Udelar y el contexto uruguayo por cuanto no existe en el medio regulación vía legislativa de la Educación Superior.

La argumentación ha seguido el hilo de preguntarnos ¿cuál y cómo es la incidencia de las configuraciones y dinámicas políticas en las iniciativas y movimientos curriculares, específicamente en la ampliación de la oferta en el Centro Universitario Regional del Este (CURE)? Siendo este un enclave de la política de descentralización de la Udelar, ¿Cómo se conjugan las vertientes curricular y de descentralización en la implementación efectivamente realizada? ¿Qué factores y actores configuraron la trama que dio lugar a esa oferta? ¿Cuánto de esto pudo/puede condicionar ambos desarrollos? ¿Cómo estas resignificaciones y apropiaciones coyunturales en este caso marcan la implementación de la política universitaria central? Estas preguntas llevan directamente a situar estas orientaciones centrales en la Udelar en tanto políticas, pese a su especificidad, para lo que es necesario previamente una breve reseña de su naturaleza y emergencia.

Retomando la periodización realizada por Tabaré Fernández (Fernández, 2020), la discusión sobre la descentralización en la Udelar, si bien instalada desde comienzos de siglo, no tuvo claridad de alternativas en debate hasta los años dos mil. La impronta institucional de la Udelar, más allá de Montevideo y las iniciativas puntuales y escasas de proyectos en el interior; como proyecto de extensión cultural, de enseñanza de grado o como una universidad “completa” con sus funciones no fue clarificada hasta la materialización en un conjunto de documentos enmarcados en del proyecto señalado denominado “Segunda reforma”. Esta iniciativa propuso y concretó cambios de relevancia en diversos aspectos en la Udelar, en el cual la descentralización entendida como instrumento de democratización del acceso a la universidad; es uno de los sellos distintivos.

La segunda reforma como marco. El proceso de descentralización y el CURE

El proceso de descentralización como una de las ideas fuerza centrales de la segunda reforma tiene una fuente de inspiración filosófico- social basada en la democratización e intencionalidad de cambiar el carácter centralista de la oferta universitaria del país como una de sus dimensiones, con la creación del Centro Universitario Regional del Este (CURE) definiendo además, sus ejes y conformación. Es así que el CURE se conforma con dos sedes universitarias en los departamentos de Maldonado y Rocha, y además cuenta con sedes en los departamentos de Treinta y Tres (Casa universitaria) y Lavalleja (Anexo). Los Centros Universitarios Regionales (Cenures) son regulados por una ordenanza del año 2014 y surgen con una fuerte impronta territorial que se expresa en la definición de “ejes temáticos prioritarios” y una inspiración general expresada en “ejes transversales”. En este sentido, los ejes prioritarios definidos o que definen al CURE son: Medio ambiente, Biodiversidad y Ecología, Costa y pesca, Turismo, Minería, Logística, Energías renovables, Agroindustrias y Desarrollo Tecnológico. Los ejes transversales en tanto son: Arte y cultura, Salud, Informática y Formación de docentes de enseñanza media (CURE, 2023).

Asimismo, la emergencia del CURE en el epicentro de varias de las líneas de política impulsadas por la Segunda reforma lo ubica como un arreglo institucional innovador en múltiples aspectos, en sintonía con el cariz innovador de aquella y sus ideas fuerza al punto de ser catalogado como un “laboratorio institucional y curricular” (Fernández, 2020), y por lo mismo, centro de confluencia y articulación de una multiplicidad de actores, universitarios y “no tradicionales”, que le confieren un sello y una serie de desafíos particulares. Sin duda uno de ellos fue posibilitar una de las funciones de referencia para las instituciones universitarias, como ser la enseñanza, en la que nos ocuparemos en este trabajo, no obstante la presencia y articulación con otras, fundamentalmente la investigación.

En la dimensión de enseñanza, el desafío inicial coincidió con una serie de apuestas curriculares impulsadas por la Segunda Reforma signadas por la renovación de la enseñanza de grado hacia la flexibilización y la diversificación, que también resultan líneas principales que enmarcaron las carreras de la sede. Estas son 22 a la fecha de cierre del período de referencia y abarcan formación de distinto tipo y alcance.

Se entiende aquí que los cambios curriculares, ya sea transformaciones incrementales como renovaciones o innovaciones de la oferta académica, son momentos especialmente reveladores de algunas de las dinámicas, de las formas de “hacer política” en la universidad. En este sentido importa y mucho considerar qué impulsa los cambios curriculares y cómo se procesan. La

consideración de la ampliación de la oferta en el marco del impulso descentralizador, ambos entendidos como iniciativas de importancia para la concreción del ideal democratizador que inspiró explícitamente la Segunda Reforma es una obligada y primaria capa de análisis. Obligada por cuanto es la expresión formal de una línea de política que encuentra referentes claros en la proliferación de documentos, desde plataformas electorales hasta concreciones normativas, pero primaria porque es probable, y eso es lo que se quiere analizar, que bajo esa capa primaria se entrecruzan otros procesos, menos lineales, menos explícitos con algún grado de determinación en las formas de implementación con la que la acción política a analizar, a saber, el desarrollo de la oferta académica, se instala y evoluciona.

La relación entre orientaciones de política, de diversificación de la oferta académica y curricular en este caso, y los entornos internos de acción como foco de este análisis se entiende aquí como un tránsito cimentado y sostenido en construcciones discursivas alrededor de ideas fuerza que se van resignificando en función de diferentes factores entre los que se encuentran aspectos histórico-institucionales, corporativos, tendencias externas y otros. Cómo éstos configuran la conformación de la oferta académica entendida como acción prioritaria de implementación de la política de descentralización es el objeto de estudio y su relevancia viene dada por la importancia que estas resignificaciones tienen a la hora de la generación, puesta en marcha y también la evaluación de políticas educativas universitarias en el entendido de que pueden advertirse discontinuidades y hasta contradicciones en dos niveles: 1- Entre las problematizaciones (politics) y soluciones (policies) y 2- entre dominios con ideas fuerza y actores relevantes, tal vez con un grado de incidencia capaz de consolidar esquemas de acción, pero desde marcos de ideas de difícil o nulo diálogo, o cuando no con base de valores contrapuestos. ¿Qué ideas, quiénes son los actores relevantes y qué condiciones del contexto posibilitan la evolución de la oferta académica del CURE? ¿Cómo operan y se resignifican ideas y actores en las distintas iniciativas de instalación (fundamentación)? ¿Qué diferencias, distancias y conexiones hay entre ellas? ¿Qué procesos, señas de identidad u otras expresiones toman y en cuáles se materializan? ¿Cómo interactúan con sus entornos inmediatos, concretamente las referencias académicas y la sede? ¿Qué incidencia tienen estos elementos en la configuración y condiciones de funcionamiento actual de las carreras?

Para sintetizar lo dicho hasta aquí adscribimos a la posición sostenida y argumentada sobre la trama política, además de un objeto de las políticas; para caracterizar y comprender algunos de los procesos relevantes, en términos de funcionamiento, pero también de organización e identidad, que caracteriza las universidades, y a las universidades públicas como un tipo particular, especificado

además por sus contextos institucionales y nacionales. Esto implica la consideración de dos planos de análisis: la política institucional universitaria como estrategia y su operativa, su funcionamiento. La proposición teórica que se pretende contrastar es que ambos planos se influyen y determinan, que la política “se hace” en la definición y se puede deshacer en el proceso, esto es, que en el proceso político se capturan las ideas de las definiciones políticas, que sufren por así decir, transformaciones o re-procesamientos. Esta conjugación, única, particular; es la que permite comprender con sistematicidad los procesos, cómo inician, las soluciones de continuidad que adoptan y cómo funcionan, en su instalación y en sus derroteros. La intención es explorar con minucia analítica este condensado de procesos, entendiendo que las condiciones institucionales y políticas tienen algo que decir respecto de cómo son, cómo se comportan, qué efectos producen.

Referencias

- Acosta, A, Álvarez S, I, Atairo, D.; Barbosa, L.; Camou, A. (2015) Trama sociopolítica del gobierno universitario: análisis del funcionamiento de los órganos de gobierno a partir de la implementación de una política universitaria. Fundamentos en Humanidades
- Acosta, A. (2015) Gobernabilidad y democracia en la universidad pública latinoamericana: Argentina y México en perspectiva comparada. Revista Los desafíos de la universidad pública en América Latina y el Caribe
- Acosta, A. (2014) Gobierno universitario y comportamiento institucional. La experiencia mexicana.
- Casanova, H y Rodríguez, R. (Ed.) (2014) Gobierno y gobernanza de la universidad: el debate emergente. Bordón. Revista de Pedagogía. N°66
- Acosta, A. (2006) Poder, gobernabilidad y cambio institucional en las universidades públicas en México, 1990-2000
- Atairo, D.; Camou, A. (2008) Los desafíos de la universidad pública en América Latina y el Caribe
- Atairo, D. (2011) Estado, políticas y universidad: una mirada sobre los actores universitarios, sus estrategias e intereses: el proceso de implementación del Programa FOMEC en la UNLP
- Béland, D. y Cox, R. H. (eds)(2011) *Ideas and Politics in Social Science Research*, Nueva York, Oxford University Press.
- Brunner, J.J. (2009) “Apuntes sobre sociología de la educación superior en el contexto internacional, regional y local”, en Estudios Pedagógicos, XXXV, N.º 2: 203-230.
- Carstensen, M. Schmidt, V. (2016) Power through, over and in ideas: conceptualizing ideational power in discursive institutionalism. Journal of European Public Policy.
- Casanova, H y Rodríguez, R. (Ed.) (2014) Gobierno y gobernanza de la universidad: el debate emergente. Bordón. Revista de Pedagogía. N.º 66

- Clark, B. (1993) El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica. UAM. México
- Clark, B. (1998) Crecimiento sustantivo y organización innovadora: nuevas categorías para la investigación en educación superior. Perfiles Educativos, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, Distrito Federal, México
- Cohen, M., March, J. y Olsen, J. (1972), "A Garbage Can Model of Organizational Choice", Traducción de Romo, G. en PP. Gestión y Política Pública, 2 (2011) pp. 247-290
- Del Castillo, G. y Dussauge, M. (editores) (2020) Enfoques teóricos de políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina, FLACSO México, 2020.
- Fernández, T. (2020). Largos caminos. La descentralización de la enseñanza de grado y la inclusión educativa en las sedes de Maldonado, Rivera y Tacuarembó de la Universidad de la República (2007-2018)
- Fontaine, G. (2015) El Análisis de Políticas Públicas: Conceptos, Teorías y Métodos. Anthropos-FLACSO, Ecuador
- Fontaine, G./ (2015). Los aportes del neo-institucionalismo al análisis de políticas públicas. Revista Andina de Estudios Políticos, Vol. V, N.º 2, pp. 80- 98.
- Garcé, A. (2015) El institucionalismo discursivo como oportunidad: la Ciencia Política latinoamericana y el estado del arte en la literatura sobre el poder político de las ideas. Política y gobierno, Vol 22, N°1, pp 199-226
- Gumport, P. (2015) Sociología de la Educación Superior. Contribuciones y sus contextos. Cátedra UNESCO/Universidad de Palermo. Buenos Aires
- Iñiguez Rueda, L. (2006) Análisis del discurso. Manual para las Ciencias Sociales. UOC Ed. Barcelona
- Krotsch, P. y Suasnábar, C. (2002) "Los estudios sobre la Educación Superior: una reflexión en torno a la existencia y posibilidades de construcción de un campo", Revista Pensamiento Universitario Nro. 10, Bs. As.
- March, J. Olsen, P. (2006) Elaborating the "New institutionalism". The Oxford handbook of political institutions.
- Mehta, J. (2011), "The Varied Roles of Ideas in Politics", en D. Béland y R.H. Cox (eds), *Ideas and Politics in Social Science Research*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 23-46.
- Musselin, C. (2007) Are Universities Specific Organisations? S/D
- Ordorika Sacristán, I; Martínez, S.; Ramírez, R. (2019) La transformación de las formas de gobierno en el sistema universitario público mexicano: una asignatura pendiente, Revista de la Educación Superior, vol. XL (4), núm. 160, octubre-diciembre, 2011, pp. 51- 68
- Ordorika, I. Gobierno y cambio en la educación superior: el debate entre la sociología política

clásica, el nuevo institucionalismo y las teorías críticas, en Casanova, H y Rodríguez, R. (Ed.) (2014) Gobierno y gobernanza de la universidad: el debate emergente. Bordón. Revista de Pedagogía. N.º 66

Sautú, R. Todo es teoría (2003) Objetivos y métodos de investigación. Ediciones Lumiere, Buenos Aires-

Schmidt, V. (2008), "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse", *Annual Review of Political Science*, 11, pp. 303-326.

Schmidt, V. (2010) Taking ideas and discourse seriously: Explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'. *European Political Science Review*

Schmidt, V. (2011) Speaking of change: Why discourse is key to the dynamics of policy transformation. *Critical Policy Studies*

Schmidt, V (2015) Discursive institutionalism: Understanding policy in context

Handbook of Critical Policy Studies.