

# **Un enfoque neo-institucionalista sobre las universidades del MERCOSUR**

Dr. Tabaré Fernández

Depto. Sociología y Núcleo Estudios Interdisciplinarios Sociedad Educación Lenguaje y Frontera  
Universidad de la República

Noviembre, 2020

1. Premisas teóricas generales .....	2
2. Génesis hispanoamericana y la primera matriz institucional .....	3
3. Matriz de institucionalidad universitaria .....	5
Works Cited .....	8

## 1. Premisas teóricas generales

El momento histórico de la instalación de las universidades constituye un aspecto crucial en la medida en que el diseño organizacional incorpora aquellas ideas, conceptos y normas que predominan en la sociedad y sobre todo, en el Estado (Powell & DiMaggio, 1999; Rowan, 2006).

Las soluciones institucionales iniciales son inerciales, reducen las alternativas de lo posible y lo debido frente a nuevos problemas y excluyen otras soluciones, incluso si fueran racionalmente superiores. El núcleo institucional fundacional crea un camino de dependencia (un “path dependence”) consistente con la preservación de la identidad organizacional, proceso que los actores recuperan actualmente a través de referencias, justificaciones y tradiciones (Sydow, Windeler, Müller-Seitz, & Lange, 2012). Dados aquellos núcleos, los costos para reformarlos o sustituirlos suelen ser más altos que los beneficios que se puedan anticipar: se han creado cierta previsibilidad y garantizados intereses en diversos actores (North, 1993). Para la identificación de estas instituciones originales, podríamos aplicar la metodología propuesta por Sydow y colegas (2012: 158-160) para la identificación de la constitución de una trayectoria de dependencias institucionales. El objeto del análisis serían las reconstrucciones históricas, de acontecimientos desencadenantes, tematizados por tanto el relato histórico oficial publicado como por la producción académica independiente. Esto nos permitiría identificar varios temas relevantes en las agendas universitarias de cada momento.

El estudio de *“la política de las políticas”* resulta precisamente en recuperar este plano de la agencia tanto en el origen y en la formulación de las políticas, como también en su transformación (Le Bourhis, Cortinas-Munoz, Grossetete, & Hourcade, 2017). La comprensión de las universidades como nivel de análisis resultará inseparable del análisis del nivel de las políticas y de la acción del Estado. Las universidades tanto en Europa Occidental y también en América Hispánica, no así en Estados Unidos, han sido creaciones estatales<sup>1</sup>. No estamos planteando una estricta subordinación, en el sentido de una derivación, de la política social y de la política universitaria. Más bien, la historia de la universidad en Argentina y Brasil muestran más contradicciones que subordinaciones. Sin embargo, no es posible comprender los derroteros de la universidad sin comprender las restricciones o habilitaciones que permitió la política pública, o incluso el régimen de gobierno, en cada época.

Desde un enfoque distinto pero con iguales consecuencias para la conformación de un esquema de análisis de la política social, se ha de obtener en una perspectiva neogramsciana. El concepto del “pacto social” (de Souza, 1979) o del pacto de dominación (Brachet, 1995), y resultan particularmente importantes para entender la configuración de aquellos núcleos institucionales también como concesiones a categorías sociales subalternas, intercambios respecto de privilegios a cambio de contribuciones políticas e ideológicas desde las universidades a la legitimidad del Estado.

---

<sup>1</sup> Este enunciado se restringe a las universidades y otras organizaciones de la educación superior que tienen naturaleza jurídica de entidad pública. No tiene por propósito analizar las privadas. Sin embargo, la existencia de universidades privadas en América Latina ha dependido de regulaciones estatales específicas, coyunturas históricas en los gobiernos muy particulares (Uruguay por ejemplo), y, desde los noventa, todos los países de la región han protocolizado legalmente procesos de habilitación, acreditación y evaluación. El sector privado está legalmente diferenciado respecto a financiamientos y exoneraciones fiscales como es el caso de Brasil. A su vez, en algunos países como Chile, por ejemplo, la financiación de las universidades ha sido dirigida tanto a las públicas como a las privadas definidas como “estatales”.

## 2. Génesis hispanoamericana y la primera matriz institucional

Debemos tener muy presente que la universidad no es una institución co-originaria con la sociedad moderna, en el sentido en que la escuela primaria lo es. Por el contrario, existen pocos tipos de instituciones vigentes en la actualidad cuyos orígenes pueden retrotraerse tantas centurias atrás. Las primeras universidades fueron establecidas entre el año 1088 y el año 1150: Bolonia, Oxford y París.

Ahora bien, las universidades no solo son instituciones longevas para los países centrales. Un punto crucial en este análisis neoinstitucional resulta de comprender que las universidades en Europa Occidental y también en América Hispánica han sido creaciones estatales, y por tanto, podría obscurecer la comprensión de aquel núcleo ignorar la composición más amplia de la matriz de políticas públicas implementadas en el período histórico y las coaliciones entre los actores políticos y sociales que la respaldan.

Las universidades fueron establecidas por la Corona Española a las pocas décadas de iniciada de la conquista. Entre 1538 y 1580 se fundan la Universidad Santo Tomás de Aquino en Santo Domingo, la Universidad de San Marcos en Lima, la Real y Pontificia Universidad de México y la Universidad Santo Tomás de Aquino en Bogotá. Al final de la época colonial habían 30 universidades creadas. Es de notar que, de los tres aspectos constitutivos de las primeras universidades europeas, los “fueros corporativos” (la autonomía frente a la autoridad feudal); la decisión sobre cuál conocimiento debía ser preservado y transmitido (el “currículum”) y la expedición de titulaciones; el primero no estaba presente y mucho se podría discutir del segundo. En América Hispánica, las universidades se constituyeron subordinadas al proyecto colonial y a los símbolos y espacios del gobierno (el virreinato, capitanías, audiencias, obispados). Podríamos decir que estas universidades, aunque muy controladas por el poder colonial, heredaron el modelo europeo de una corporación profesional, establecida oficialmente y detentadora de ciertos fueros en relación a saberes especializados y exclusivos, necesarios para el Estado y la Iglesia.

Portugal en cambio no creó universidades en América. Si bien los jesuitas fundaron en el siglo XVI el primer Colegio en Bahia, y luego otros en Río, Sao Paulo, Pernambuco y Maranhao, la Corona prohibió la creación de universidades en la colonia a lo largo del siglo XVIII, pretendiendo evitar así que los estudios universitarios puedan alimentar ideas revolucionarias. Durante el período en que el Rey Juan VII y la Corte residieron en Río de Janeiro (1808-1814) fueron creadas escuelas de educación superior de neto carácter profesional en anatomía y cirugía, ingeniería, agricultura, pintura y escuela en Bahia y en Río (Fávero, 2006; Pinto, 2017). La negativa real hacia las universidades ha sido fundada en la creencia en que tales instituciones divulgaban las ideas revolucionarias y por tanto, resultaban actores opositores al gobierno. Esto no implicó que los hijos de las elites accedieran a la enseñanza universitaria: para ellos estuvo abierta la universidad europea, por ejemplo, Coimbra. No es arriesgado hipotetizar que esta desconfianza también estaba asentada en las elites locales que sucedieron a las autoridades coloniales luego de Ipiranga. El Imperio de Brasil (1821-1889) primero, y la República Velha (1889-1930) hasta 1915, hicieron de la desconfianza a la universidad una orientación de la política federal. Esto no impidió que a lo largo del siglo XIX, se continuaran o emprendieran nuevos proyectos privados de creación de escuelas superiores, institutos politécnicos y facultades ligadas a la enseñanza de profesiones, y con una relativa inspiración en el modelo napoleónico. Es de notar que si bien *“o modelo inspirador foi o padrão francês de universidade, no qual a estrutura se*

*assemelha a un aglomerado de escolas autárquicas [...], os valores políticos franceses não foram herdados pelas universidades latino-americanas” (Falqueto & Farias, 2013). A comienzos del siglo XX, habían 24 instituciones de educación superior con un total de 10 mil estudiantes. Dicho en forma sintética, el Estado en Brasil dejó al sector privado la generación de una oferta de conocimiento utilitario. La universidad como organización, era asociada por el Positivismo como una institución del *Anciême Régime*, ligada a la preservación más que a la producción de conocimientos, a la reproducción de un cuerpo privilegiado, más que a la formación de actores del progreso.*

Esta panorama regional es consistente con la imagen de las universidades europeas, e incluso varias norteamericanas de finales del siglo XIX:

*As with mass schooling, the original focus of higher education was not principally economic, and expansion was not strongly linked to labor market demand (Windolf 1997). Born out of monastic traditions in Europe, universities mainly produced clergy, lawyers, doctors, and scholars—professionals filling highly specialized and valued (although not necessarily well-paid) roles in society. [...] No one imagined that a radically expanded set of professionals could be needed or absorbed by the labor market. Educational reformers argued that the productivity of soldiers, peasants, or factory workers might benefit from the discipline of mass schooling, but few anticipated benefits from reading Plato or studying calculus. [...] More generally, people debated whether higher education had practical utility at all. This view is reflected in older meanings of the terms academic and scholastic: knowledge of no practical use. (Schofer, Meyer, & Ramirez, 2020)*

### 3. Matriz de institucionalidad universitaria

Para los efectos de realizar nuestro análisis sobre las relaciones entre universidades y desigualdad social partiremos de un enfoque neo-institucionalista que sostendrá que las universidades, en tanto organizaciones reguladas, tienen una estructura y procedimientos asentados en siete núcleos institucionales: autonomía; titulaciones; gobernanza; curriculum; financiamiento; selección; pedagogía e inclusión (Véase esquema n°1).

Los primeros y más importantes “acontecimientos desencadenantes” en el establecimiento de las Universidades en Hispanoamérica (al contrario de Estados Unidos), radican en leyes o decretos y resoluciones ministeriales (“portarías”) que establecen la creación de una universidad, su gobierno y estructura. Como ya indicamos arriba, estas normas fundacionales regularon la subordinación del funcionamiento al Poder Ejecutivo en materia de designaciones (renovaciones y destituciones), siendo las importantes, el Rector y los Decanos. De aquí que la autonomía/subordinación haya sido un primer núcleo condicionante y contestado de la matriz institucional de las Universidades (Riveiro, 1971; Oddone & Paris de Oddone, 2010; Buchbinder, 2015; Gentile & Levy, 2005; Fávero, 2006)

A su vez, y respecto de las mismas leyes está también destacado la estructura de **gobierno** colegiado de la universidad, confrontada a una figura ejecutiva. Esa colegialidad preceptiva, además incluyó desde temprano a los profesores como a los egresados, y lo hizo tanto en el nivel “facultad” y como en el nivel central. La Reforma de Córdoba con herencia reivindicativa de “autonomía y cogobierno” sintetiza esos dos núcleos institucionales fundamentales<sup>2</sup>.

Un tercer aspecto, cíclicamente recuperado por las vidas universitarias, tiene relación con la **financiación** (Acosta, et al., 2015; Scott-Clayton, 2015; World Bank, 1995). No son pocas las universidades privadas que se han financiado directa o indirectamente en proporciones nada despreciables por parte del erario; algunos programas particularmente destacados contemporáneos lo muestran con claridad; tal es el caso del PROUNI en Brasil. Pero para las universidades públicas que dependen en proporciones muy importante de la asignación que el Estado le haga a través del Presupuesto General. Esto supone que, en conjunto con otras organizaciones y dependencias públicas, en especial con la Educación Básica, ingresa en una disputa interna sobre la equidad del gasto. El punto crucial de cambio ha sido el peso que el cobro de derechos universitarios (matrícula, colegiatura, exámenes, tramitaciones, colación de grado, etc.) pueda tener en las finanzas de la universidad pública. Por lo tanto, históricamente ha habido dos grandes eventos que condicionaron las políticas de asignación subsiguientes: la determinación de la exoneración total a los estudiantes del pago de “derechos universitarios” y la habilitación (en algún caso la indicación) para generar ingresos adicionales del sector privado sea a través de la venta de servicios, sea a través de la inversión en la propia universidad (González, 2000).. La “gratuidad” o el grado de subsidio a los estudiantes universitarios ha sido una conquista histórica para Argentina y Uruguay, y un tema recurrentemente disputado por el Banco Mundial por razones de equidad distributiva.

En cuarto lugar, los relatos marcan un papel central en la cuestión de los **títulos**, sea en términos de monopolios de la expedición (en el caso de Uruguay hasta 1984), sea en términos de sus efectos habilitantes para el acceso a ciertos puestos en la estructura

---

<sup>2</sup> En este primer núcleo la bibliografía es extremadamente amplia. Por solo citar dos textos, referíamos aquí a Juan Oddone y Blanca Paris de Oddone ( (2010) [1971]), Darcy Riveiro (1971) María de Lourdes de Albuquerque Févero.

ocupacional o política del país. Los procesos de diferenciación institucional de los años noventa, tuvieron como consecuencia una relativa pérdida de relevancia institucional de estos aspectos, al menos en la relación de la universidad con la sociedad y el gobierno (Tünnermann-Bernheim, 2003).

En quinto lugar, las universidades se han configurado históricamente en la **selección** de su alumnado, sea a través de procedimientos que destacan su origen social o sus méritos académicos. El acceso al “conocimiento superior” tuvo por correlato institucional el ordenamiento de los aspirantes mediante exámenes y la admisión de los mejores.

En sexto lugar, está la determinación sobre **qué enseñar**. La discusión sobre el currículum es incluso anterior a la propia universidad y tuvo su expresión la polémica medieval del “Trivium” y “Cuadrivium”, ingresó en el Siglo de las Luces en la polémica sobre el Latin y conllevó durante la Revolución Francesa a la creación de escuelas napoleónicas politécnicas. A fines del siglo XIX el Positivismo introdujo el papel superior de las ciencias experimentales y por esta vía, la “cientifización del currículum universitario”, y su relación con el progreso y el desarrollo. Los momentos de quiebre institucional se reconocen en las grandes reformas por las que se integró la ingeniería (nacida en escuelas politécnicas) a la universidad como “profesión liberal”, la agricultura y la veterinaria, luego de las ciencias sociales, y actualmente de las tecnologías (médicas, mecánicas y administrativas) (Tünnermann-Bernheim, 2003).

Estos seis núcleos institucionales han tenido mayor vigencia y polémica en algunos períodos históricos más que en otros, como veremos. También argumentaremos que procesos histórico-sociales ligados a la expansión de la universidad conllevan a que otros dos núcleos se configuraran: la discusión pedagógica (“cómo enseñar”) y la inclusión (“a quien proteger”).

Conceptualizamos las **instituciones pedagógicas** como aquellas ideas “predominantes”, “prestigiosas”, “autorizadas” que definen cómo debería llevarse adelante naturalmente la enseñanza. Nuestra argumentación es que la problematización de la pedagogía, la crítica a las inercias, fue mucho más reciente que las polémicas sobre la autonomía, la gobernanza y la gratuidad, pero que estuvieron habilitadas por aquellas. La creciente heterogeneidad del alumnado habría generado reiterados eventos disruptivos que hicieron una y otra vez implausibles las premisas pedagógicas institucionalizadas, en el sentido de las ideas sobre la enseñanza paradigmática y las crisis en cada profesión y disciplina (Kuhn, 1962). Dentro de los distintos ejes observados entre las teorías pedagógicas, Bernstein (1990) ha destacado tres: las reglas de jerarquía; las reglas de ritmo y las reglas de evaluación. La combinación de los tipos en cada regla, determinarían según el autor, un extremo de una pedagogía visible “catedrática” y en el otro, una “invisible” o “personalizada”.

Finalmente, argumentaremos que la apertura generada por los logros democratizadores anteriores alcanzados en la institucionalidad universitaria, debatidos y orientados conceptualmente en ámbitos académicos y políticos internacionales, como fueron la a Conferencia Mundial de Educación Superior de 1998, habrían dado lugar a la discusión sobre las estructuras de incentivos que los estudiantes enfrentan una vez ingresados. Es la emergencia de las políticas de inclusión educativa sobre las que nos focalizaremos en esta investigación.

En síntesis, nuestro análisis con base en el neoinstitucionalismo sobre las relaciones entre universidades y desigualdad social parte de un esquema de siete núcleos institucionales: autonomía; titulaciones; gobernanza; currículum; financiamiento; selección; pedagogía e inclusión (Véase esquema nº1).

## Esquema 1. Núcleos de institucionalidad universitaria

Fuente: elaboración propia

**Autonomía:** refiere a las normas legalmente vigentes relativas a la designación de la autoridad máxima de la Universidad, así como la distribución de los poderes de decisión entre ésta y los poderes del Estado, en particular, el establecimiento de materias reservadas, incluyendo los aspectos presupuestales

**Gobernanza:** la distribución de potestades de decisión académica, administrativa y presupuestal entre los distintos órganos de la universidad, atendiendo a la existencia de desconcentraciones y empoderamientos de las unidades académicas (facultades, escuelas e institutos).

**Financiamiento:** existencia jurídica y peso proporcional de créditos de la universidad frente al Estado (nacional o provincial) con los cuales solventa los gastos e inversiones de sus actividades. Incluye por complemento, la existencia de normas que habilitan, prescriben o restringen el cobro por actividades universitarias (sea de enseñanza, investigación o asesoría).

**Titulaciones:** la habilitación para la expedición de títulos y el monopolio; las normas de habilitación profesional; la relación entre títulos y estructura ocupacional o posiciones de gobierno.

**Selección:** normas que regulan cuáles condiciones deben cumplir quienes se presentan a cursar estudios universitarios, sean de tipo financiero (pago de "derechos universitarios") o académicos (pruebas de admisión, cupos). También incluye las condiciones requeridas para la mantención de la calidad de estudiante.

**Curriculum:** principios, orientaciones y decisiones relativas a qué deben aprender los estudiantes que ingresan a cada carrera universitaria y cómo esos saberes han de organizarse subdividiéndose en disciplinas, áreas temáticas y módulos, así como también los recursos (por excelencia, libros) que son legítimamente indicados como fuentes.

**Pedagogía:** principios, orientaciones y decisiones relativas a cómo enseñar aquello que ha sido establecido en el curriculum. Esto incluye los ritmos, las modalidades de enseñanza (magistral, grupos, investigaciones), el papel de la práctica preprofesional, y la evaluación.

**Inclusión:** las visiones sobre la heterogeneidad del estudiantado, la existencia de "estudiantes no tradicionales" y su relación con las trayectorias, los clivajes más importantes que la constituyen, y las modalidades de intervención (estrategias, agentes e instrumentos) que se requieren para sostener la continuidad educativa de aquellos "vulnerables"

## Referencias

- Acosta, A., Atairo, D., Camou, A., Donoso, A., Dragnic, M., Pinheiro, L., . . . Didriksson, A. (2015). *Los desafíos de la universidad pública en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Instituto Gino Germani, Universidad de Buenos Aires / CLACSO.
- Brachet, V. (1995). *El Pacto de dominación*. México, D.F.: El Colegio de México.
- Buchbinder, P. (2015). *La universidad: breve introducción a su evolución histórica*. Santa Fe: Ediciones UNL.
- de Souza, L. A. (1979). Universidade Brasileira: crescimento para qué y para quien? (constantes e variáveis do pacto populista ao modelo autoritário). *Encontros com a Civilização Brasileira*, 174-193.
- Falqueto, J. M., & Farias, J. S. (2013). A trajetória e a funcionalidade da universidade pública brasileira. *Revista Gestão Universitária na América Latina (GUAL)*, 6(1), 22-41. Retrieved from <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=319327518003>
- Fávero, M. d. (2006). A Universidade no Brasil: das origens á Reforma Universitaria de 1968. *Educar Curitiba*, 28, 17-36. Retrieved from <https://www.scielo.br/pdf/er/n28/a03n28>
- Gentile, P., & Levy, B. (2005). *Espacio público y privatización del conocimiento. Estudios sobre políticas universitarias en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- González, M. (2000). Financiamiento de la Educación Superior. Una introducción. *Estudios Gerenciales*, 16(74), 69-78. Retrieved from <http://www.scielo.org.co/pdf/eg/v16n74/v16n74a03.pdf>
- Kuhn, T. (1962). *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Le Bourhis, J.-p., Cortinas-Munoz, J., Grossetete, M., & Hourcade, R. (2017). Comparing the impact of advocacy coalitions on public policy across multiple sites: lessons from a comparative analysis of environmental regulations in France. *European Consortium for Political Research (ECPR) General Conference, Section S70 "The Politics of the Policy Process"*. Oslo, Norway.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Oddone, J., & Paris de Oddone, B. (2010). *Historia de la Universidad de la República. Tomo II. La Universidad del Militarismo a la crisis 1885-1958. Segunda Edición revisada y corregida*. Montevideo: Ediciones Universitarias, Universidad de la República. Retrieved from [http://www.universidad.edu.uy/libros/opac\\_css/doc\\_num.php?explnum\\_id=967](http://www.universidad.edu.uy/libros/opac_css/doc_num.php?explnum_id=967)
- Pinto, A. M. (2017). La Educación superior en Brasil; un recorrido histórico. *Revista Multidisciplinar Científica Centro del Conocimiento*, 6(1), 387-402. Retrieved from [www.nucleodoconhecimento.com.br](http://www.nucleodoconhecimento.com.br)
- Powell, W., & DiMaggio, P. (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Riveiro, D. (1971). *La Univrsidad Latinoamericana*. Editorial Universitaria.
- Rowan, B. (2006). The New Institutionalism and the Study of Educational Organizations: Changing Ideas for Changing Ties. In H.-D. Meyer, & B. Rowan, *The New Institutionalism in Education* (pp. 15-32). Albany, NY: State University of New York.
- Schofer, E., Meyer, J., & Ramirez, F. (2020). The Societal Consequences of Higher Education. *Sociology of Education*, XX(X), 1-19.
- Scott-Clayton, J. (2015). The Role of Financial Aid in Promoting Colleg Access and Success: Research Evidence an Proposals for Refomr. *Journal of Student Financial Aid*, 45(3).
- Sydow, J., Windeler, A., Müller-Seitz, G., & Lange, K. (2012). Path Constitutions Analysis: A Methodology for Understanding Path Dependence and Path Creation. *VHB - Verband der Hochschullehrer für Betriebswirtschaft*, 5(2), 155-176. doi:<http://dx.doi.org/10.1007/BF03342736>
- Tünnermann-Bernheim, C. (2003). *La Universidad ante los retos del siglo XXI*. Mérida, YU: Ediciones de la Universidad Autónoma de Yucatán.
- World Bank. (1995). *La Enseñanza Superior. Lecciones derivadas de la práctica*. Washington, DC: The World Bank .

