



Maestría en Administración y Políticas Públicas

Tesis de Maestría

Duodécima Promoción

**Políticas públicas de educación superior para promover el desarrollo local:
el caso de la Universidad Provincial del Sudoeste**

María Fernanda Armagno - N° de legajo 30191441

Buenos Aires, julio de 2019

Director: Hernán P. Vigier

Agradecimientos

Esta tesis es el resultado de un sendero de trabajo recorrido durante varios años. Representa mucho más que un logro académico, es el cierre de una etapa que me enseñó a no renunciar, a sostenerme sobre la base de mis deseos y aspiraciones y, fundamentalmente, a confiar en el valor de mis aprendizajes.

Quiero agradecer a todas las personas que me acompañaron a lo largo de todo este tiempo, quienes desde distintos lugares me dieron su apoyo y contención para poder finalizar este trabajo.

A mi director, Hernán Vigier, por su predisposición, paciencia y cariño. Gracias por tu confianza y por regalarme gran parte de tu tiempo para poder cumplir con esta meta, por tus comentarios y enseñanzas que pude capitalizar en esta tesis.

A mi familia, quienes con su amor incondicional están siempre presentes acompañando mis iniciativas académicas y personales. A mis padres, María Ester y Gustavo, quienes me regalaron el valor de la educación. Gracias por su gran apoyo a mi búsqueda de nuevos horizontes. A mis hermanos, Diego, Andre, Ana y Agus. Gracias por su incondicionalidad y por sostenerme con su cariño eterno.

A la Universidad de San Andrés, por brindarme la posibilidad de estudiar y formarme. A Antonio Camou y Diana Schumacher por su excelente predisposición para atender mis inquietudes. A mis amigos de cohorte, gracias por su apoyo.

A la Universidad Provincial del Sudoeste, por dejarme ser parte de la institución y contribuir en mi desarrollo profesional.

A Victoria Guerrini, Guadalupe Oliveras, Lorena Beier, Regina Moirano y Carmen Cincunegui, mis guías y referentes. Gracias por acompañarme desde lo académico y profesional.

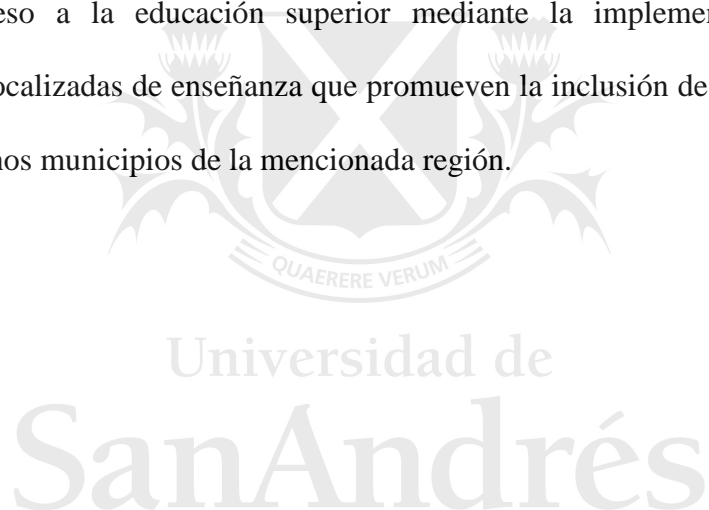
A Liliana, por ayudarme a superar los obstáculos y convertirlos en oportunidades.

Finalmente, mi especial agradecimiento a Rogelio, por acompañarme en este cierre y por darme la fortaleza que necesitaba para presentar esta tesis. Gracias por tu amor.

RESUMEN

La presente tesis busca indagar acerca de la relevancia del diseño de un nuevo modelo de educación superior universitaria que responde a los requerimientos de la pertinencia territorial. A la luz de la perspectiva teórica que propone el Institucionalismo, se espera analizar y comprender el proceso político de la creación de la Universidad Provincial del Sudoeste (UPSOS).

El caso de estudio será abordado como política pública de educación superior destinada a potenciar las capacidades territoriales de la región del Sudoeste Bonaerense y, asimismo, a garantizar el acceso a la educación superior mediante la implementación de nuevas metodologías deslocalizadas de enseñanza que promueven la inclusión de la población de los pequeños y medianos municipios de la mencionada región.



ÍNDICE GENERAL

Introducción y Propuesta Metodológica	5
1. Marco Teórico: Análisis político institucional de la formación de políticas públicas.....	14
1.1 Marco conceptual para el análisis de las políticas públicas	16
1.2 La dimensión política de las políticas públicas.....	18
1.2.1 Actores: sus intereses, recursos y capacidades e ideología.....	21
1.2.2 Marco institucional: las reglas de juego.....	25
1.2.3 La articulación entre actores e instituciones y su relación con el Estado	27
1.3 La institucionalidad de las políticas de educación superior.....	28
2. Génesis histórica de los modelos universitarios: Origen y evolución de la educación superior universitaria.	32
2.1 La Universidad Medieval.....	33
2.2 La Universidad tradicional: los modelos humboldtiano, napoleónico y anglosajón.	37
2.3 La Universidad en América Latina	43
2.3.1 Del surgimiento de la Universidad a la formación del sistema de educación superior.	44
3. Configuración político institucional del sistema de educación superior argentino	53
3.1 Evolución socio histórica y política del sistema de educación superior argentino.....	53
3.1.1 Las políticas de educación superior en los años ´90: Los cambios del entorno y la redefinición de las políticas.	62
3.2 Actores en el gobierno de la ES argentina	65
3.2 La configuración de los actores del sistema a partir de la regionalización de la ES	68
3.2.1 La expansión del SES: Cobertura regional 2000-2015.....	71
4. Universidad, pertinencia y desarrollo local.	75
4.1 Sobre la noción de pertinencia universitaria	76
4.1.1 Pertinencia social de la universidad.....	79
4.2 Los desafíos de la Universidad en el proceso de desarrollo local.....	83
4.2.1 Desarrollo local.....	83
4.2.2 El rol de la Universidad en los procesos de desarrollo local	90
5. Análisis político institucional del proceso de creación de la UPSO.....	96
5.1 Caracterización del entorno de referencia de la UPSO: La región del Sudoeste Bonaerense (SOB)	97
5.2 La iniciativa de los actores conformados desde abajo en el proceso de creación de la UPSO	99
5.2.1 Los actores del entorno del SOB	99
5.2.2 Sendero institucional para la creación de la UPSO	100
5.2.3 La puesta en marcha de la UPSO.....	110
6. Conclusiones	119
6.1 El aporte del Institucionalismo al caso de estudio	124
6.2 Perfil de la Universidad Provincial del Sudoeste.....	125
Bibliografía	129
Anexos	137

Glosario

AMBA: Área Metropolitana de Buenos Aires

APRESTA: Asociación Pro Estudios Superiores de Tres Arroyos

AUPAT: Asociación Universitaria de Patagones

CIN: Consejo Interuniversitario Nacional

CONEAU: Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria

CPRES: Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior

CPSOPBA: Corredor Productivo del Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires

CSU: Consejo Superior Universitario

ES: Educación Superior

FOMEC: Proyecto Fondo de Mejoramiento de la Calidad

IES: Instituciones de Educación Superior

IPAC: Instituto Provincial de Acción Cooperativa

IU: Institutos Universitarios

LES: Ley de Educación Superior

PEUZO: Programa de Educación Universitaria en la Zona

PROVAR: Programa de Vinculación y Asistencia Regional

SES: Sistema de Educación Superior

SGyC: Subsistema de Gobierno y Educación

SOB: Sudoeste Bonaerense

SPU: Secretaría de Políticas Universitarias

SRIEU: Secretaría de Relaciones Institucionales y Extensión Universitaria

UNESCO: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

UNS: Universidad Nacional del Sur

UPSO: Universidad Provincial del Sudoeste

UTN: Universidad Tecnológica Nacional

Introducción y Propuesta Metodológica

Desde sus inicios, las diferentes configuraciones que han adquirido las Universidades, tanto en el continente europeo como en Latinoamérica, han mostrado una tendencia generalizada que las caracterizó como una institución de elite, con acceso reservado a un limitado sector social y con un marcado desapego de su función respecto a los requerimientos del territorio y la sociedad.

Sin embargo, la Universidad no se mantuvo intacta desde su origen, sino que, tanto su estructura como su función, estuvieron permeadas por las transformaciones sociales, políticas y económicas, por lo que pueden identificarse características comunes como elementos particulares según el contexto donde se hallan inscriptas.

En el caso particular de Argentina, los cambios sociopolíticos transcurridos desde la conquista de derechos políticos y sociales durante el siglo XX moldearon el perfil del funcionamiento universitario. En términos institucionales, partir de la sanción de la Constitución Nacional en el año 1853, se inició el sendero hacia la configuración normativa del funcionamiento de las universidades en Argentina que desembocó en la conformación del Sistema de Educación Superior (SES) a fines de siglo.

En el marco de los procesos de democratización política y social experimentados a partir de la Ley Sáenz Peña, en el año 1918 se produjo el pronunciamiento del movimiento de la Reforma Universitaria que significó el punto de partida para la definición del perfil de las universidades. Este acontecimiento tuvo un impacto positivo en la esfera universitaria nacional y regional, promoviendo la autonomía, la libertad de cátedra, ampliando el acceso e incentivando la creación de nuevas instituciones universitarias. Hechos que, en la esfera nacional, se consolidan con la eliminación del arancelamiento universitario en 1949. Tales cambios condujeron a convertir formalmente a la universidad en un actor político más,

dotado de una función social específica y de responsabilidad política y social (Fernández Lamarra N. , 2014)

Hacia fines del siglo XX, se termina de configurar el rumbo institucional de las universidades bajo la conformación del Sistema de Educación Superior formalizado con la sanción de la Ley de Educación Superior (LES) Nro. 24.521. Este encuadre normativo determinó las atribuciones y obligaciones de las Instituciones de Educación Superior (IES), con énfasis en la necesidad de profundizar los procesos de democratización en la Educación Superior mediante la distribución equitativa del conocimiento. Asimismo, empodera a las universidades a responder a las demandas de la sociedad y el sistema productivo, y promueve la creación de nuevas modalidades de organización universitaria que respondan a criterios diferenciados de diseño institucional y metodologías pedagógicas.

Bajo este contexto institucional que regula el funcionamiento del sistema de educación superior, el presente trabajo busca comprender y analizar el proceso político institucional que desembocó en el diseño y puesta en marcha de la Universidad Provincial del Sudoeste, con especial énfasis en la motivación de los actores que participaron políticamente del proceso de su creación. Es decir, con foco en el factor “político” del proceso de creación de una política pública de educación superior universitaria con anclaje en el territorio, se espera abordar el recorrido trazado por los actores territoriales (estatales y sociales) quienes, “desde abajo”, movilizaron sus estrategias para concretar la creación de la UPSO.

A partir de esta experiencia, y con base en el principio de la pertinencia social de la universidad, se espera reivindicar la emergencia de nuevos diseños institucionales orientados a la promoción del desarrollo local.

Problema, objetivos y preguntas de investigación

La problemática que encuadra el presente estudio se circunscribe en la necesidad de crear alternativas de educación superior (universitaria) respecto a los modelos tradicionales que han predominado en Latinoamérica y Argentina. Tal como se desarrollará más adelante, la configuración que adquirieron las universidades en Argentina estuvo caracterizada por la baja permeabilidad a las necesidades del entorno territorial. Con base en la mencionada problemática, la hipótesis que sustenta la investigación sostiene que la reconfiguración de la educación superior se constituye como un factor determinante al momento de generar y movilizar las potencialidades del territorio, es decir, se entiende a la Universidad como un actor relevante para desarrollar las potencialidades del territorio.

En esta dirección, el presente argumento pretende subrayar la relevancia de incorporar la mirada del desarrollo local en la elaboración de políticas públicas que promuevan el diseño de instituciones de educación superior enmarcadas bajo el criterio de la pertinencia social universitaria.

A partir de lo expuesto, este trabajo se centra en el estudio de los actores sociales y estatales que, entre los años 1992 y 2006, participaron en el proceso de creación de la Universidad Provincial del Sudoeste (USPO). Se busca comprender cómo dichos actores se constituyeron en espacios de interacción “desde abajo”, es decir, desde la Sociedad al Estado mediante la *política*.

Desde la mirada teórica que propone el Institucionalismo, se pretende reconstruir el sendero trazado por aquellos actores que, localmente organizados, lograron trasladar y posicionar la problemática mencionada en la esfera de la agenda política del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y concretar la creación de la Universidad.

Por lo tanto, se buscará identificar a los actores que participaron en el mencionado proceso, sus intereses, recursos e ideologías y, asimismo, analizar la configuración normativa que actuó como estructura de información, en términos de incentivos y posibilidades, para que los actores involucrados logren concretar sus metas.

Con base en la problemática, se delimitaron los siguientes objetivos¹ –general y específicos– de la investigación con el fin de indagar acerca del proceso de creación de la Universidad Provincial del Sudoeste:

Objetivo general

Analizar y comprender el proceso político institucional que dio origen a un nuevo modelo de universidad que busca articular su función a las necesidades y demandas territoriales para promover el desarrollo local.

Objetivos específicos

- 1) Describir la configuración de las Instituciones de educación superior dentro de la región del sudoeste bonaerense.
- 2) Identificar los distintos actores que participaron en la incidencia del proceso de toma de decisiones para concretar la creación y puesta en marcha de la universidad.
- 3) Describir la vinculación entre los actores y el contexto territorial en donde se problematiza la cuestión a abordar.
- 4) Identificar las motivaciones, recursos e ideología de los actores. Vincular tales elementos en las formas de organización colectiva de los mismos.

¹ Los objetivos constituyen el pilar de la investigación y sirven de nexo entre la teoría y la metodología (Sautú, 2005).

5) Abordar la relación entre los distintos marcos institucionales y las estrategias implementadas por los actores para incidir en el proceso público de toma de decisiones que concluyó en la creación de la universidad.

Dados los objetivos enumerados, se presentan los siguientes interrogantes que permiten estructurar y ordenar la temática central de la investigación, es decir, comprender la interacción entre los diferentes actores y la configuración institucional que permearon el proceso de formación de la Universidad Provincial del Sudoeste.

- ¿Cómo se estructura el Sistema de Educación Superior en Argentina que opera como el contexto institucional que enmarca el caso de estudio propuesto?
- ¿Cuáles fueron los fundamentos que condujeron a problematizar el rol de la educación superior como un ámbito orientado a la promoción del desarrollo local?
- ¿Cómo se caracterizó el contexto del sudoeste bonaerense (SOB) en donde se desarrollaron las acciones orientadas a problematizar y formular una propuesta de educación universitaria devenida en política pública?
- ¿Cuál fue el nivel o ámbito en el cual se buscó incidir para concretar el proyecto de creación de la universidad (nivel subnacional/provincial, local/municipal, sector social, etc.)?
- ¿Quiénes fueron los actores relevantes que tuvieron capacidad de incidir y participar del proceso de creación de la UPSO mediante estrategias concretas de acción?
- ¿Cuáles fueron sus intereses y motivaciones? ¿Cómo estuvieron organizados (desde arriba o desde abajo)?
- ¿Cómo se configuró la estructura institucional que determinó los incentivos de los actores?

Propuesta metodológica

Para lograr los objetivos propuestos, el desarrollo del presente trabajo estará guiado por un abordaje metodológico que responde a la lógica cualitativa de corte descriptivo. Si bien es de conocimiento generalizado que la educación es una herramienta fundamental para promover el desarrollo de las capacidades territoriales, este estudio indaga acerca de las especificidades del proceso político institucional que dio origen a un diseño de universidad distinto al adoptado por las universidades tradicionales.

Mediante la utilización del método correspondiente al estudio de caso, se seleccionó la experiencia de la creación de la Universidad Provincial del Sudoeste, encuadrada como unidad de análisis de tipo *holística* (Yin, 2009), como una sola unidad de análisis de manera completa y profunda.

Existen varios abordajes teóricos sobre estudios metodológicos que aportan diversas definiciones y perspectivas respecto a la utilización y relevancia de este método. Hernández Sampieri (2013) lo define como una investigación en la que se analiza profundamente una unidad integral para responder al planteamiento del problema, probar hipótesis y desarrollar teoría. Según Mertens (2005), el estudio de caso supone una investigación sobre un individuo, grupo, organización, comunidad o sociedad que es visto y analizado como una entidad. Es un método para aprehender respecto a una instancia compleja, basado en su entendimiento comprensivo como un “todo” y su contexto, mediante datos e información obtenidos por descripciones y análisis extensivos (citado en Hernández Sampieri, 2013).

Por su parte, Yin (2009:2) entiende al estudio de caso como una investigación empírica que estudia un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de la vida real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y su contexto no son claramente evidentes. Según este autor, dicho método permite abordar una situación donde intervienen

distintas variables de interés, provee múltiples fuentes de evidencia, con datos plausibles de ser triangulados. Por ello, presenta la ventaja de recurrir al desarrollo previo de proposiciones teóricas que orientan tanto la recolección como el análisis de los datos.

La aplicación de este método se sustenta en el análisis de fuentes de información primaria y secundaria, mientras que las técnicas de recolección de datos responden a la utilización de criterios cualitativos. Respecto a las fuentes primarias, se realizaron entrevistas sustentadas en el diseño de un único cuestionario semi-estructurado que estuvo dirigido a 12 (doce) informantes clave. Dichos informantes pertenecen al ámbito de la universidad (Rector, exrector, secretarios y docentes), actores de organizaciones gubernamentales (locales y provinciales) y actores de la Universidad Nacional del Sur que participaron del proceso de creación de la universidad.

Asimismo, se realizó una revisión de los diversos documentos creados en los espacios de interacción de los actores. Entre ellos, el proyecto institucional de la UPSO presentado ante la CONEAU, resoluciones del Consejo Superior Universitario de la UNS, normativa originada en los órganos ejecutivo y legislativo provincial, etc.

En cuanto a las fuentes de información secundarias, se revisaron desarrollos teóricos sobre el caso de estudio que fueron publicados en congresos y revistas. La combinación de ambas técnicas seleccionadas permitirá obtener la evidencia empírica necesaria para analizar el trayecto recorrido por los actores en el proceso de creación de la UPSO.

Con relación a la delimitación de la unidad de análisis, se hace foco en el nivel de los actores sociales y estatales que, entre los años 1992 y 2006, participaron –desde abajo– en las etapas de problematización, formulación y diseño del proyecto educativo según el esquema

propuesto por modelo secuencial (o lineal)² de políticas públicas. Por lo tanto, a partir de la configuración metodológica propuesta, se espera obtener un grado de profundidad que permita abordar la lógica de los procesos de articulación e incidencia de las instituciones e identificar el mapa de actores que participaron en el proceso político estudiado (Acuña, 2001).

Para el logro de los objetivos propuestos, la presente tesis se ordena en seis capítulos. En el primero se presenta la revisión teórica que proporciona el enfoque conceptual para describir y analizar cómo se desarrolló el proceso político que condujo a la creación de la universidad. Desde la mirada del Institucionalismo, se espera conocer las principales categorías que nutren al enfoque teórico propuesto; fundamentalmente, qué se entiende por “actores”, por “reglas de juego” y cómo ambas categorías se combinan para comprender los procesos políticos que dan origen a las políticas públicas.

El capítulo dos realiza un abordaje teórico descriptivo sobre la génesis y surgimiento de la universidad; desde sus orígenes en la etapa medieval, pasando por las transformaciones suscitadas con el advenimiento de la modernidad hasta su configuración en Latinoamérica. En este apartado se espera identificar los atributos propios de la institución universitaria que contribuyeron a crear la idea de universidad tradicional; es decir, determinar el punto de partida para la creación de nuevos modelos universitarios que se alejen de la mirada tradicional de la universidad.

El tercer capítulo desarrolla la configuración institucional de las políticas de educación superior en Argentina. Con el objetivo de comprender el contexto de políticas

² “Debido a que el marco no se centra en una perspectiva teórica particular, el marco secuencial autoriza a una gran flexibilidad de uso. De este modo, para el análisis de cada fase, se puede utilizar cualquier teoría” (Roth, 2008, pág. 77). Este modelo asume que “las políticas públicas siguen una serie de pasos que se suceden de forma lineal y consecutiva: definición del problema/agenda; construcción de alternativas de política/formulación de políticas; elección de solución/política preferencial; diseño de la política; implementación y monitoreo de la política, evaluación” (CIPECC, 2013).

públicas donde se ubica el caso de estudio propuesto, se espera describir el marco normativo –a nivel sistema– vigente e identificar los actores que conforman el Sistema de Educación Superior argentino.

En el capítulo cuatro se abordan las cuestiones referidas a la pertinencia social de la universidad y la relevancia de introducir la variable de desarrollo local y territorial en el diseño las políticas de educación superior. Este apartado busca problematizar el rol de las instituciones universitarias dentro del entorno territorial donde se hallan insertas. Desde aquí se espera subrayar la importancia de la pertinencia social universitaria en la configuración de nuevos esquemas educativos que incorporen la mirada social y territorial a su lógica de funcionamiento. Con base en esta perspectiva, y mediante la utilización del enfoque conceptual escogido, se espera proporcionar el fundamento y las herramientas teóricas para el análisis de la creación de la Universidad Provincial del Sudoeste.

El capítulo cinco presenta el estudio de caso propuesto. A la luz de la mirada Institucional, se realiza el abordaje del proceso sociopolítico que originó el surgimiento de la UPSO. Aquí se pretende identificar el marco normativo y el mapa de actores que participaron del diseño de la institución universitaria y, con ello, describir y analizar el sendero que condujo a la creación de una institución de educación superior con anclaje en la región del sudoeste bonaerense en la agenda de gobierno de la provincia de Buenos Aires.

Finalmente, el capítulo seis está dedicado a presentar las consideraciones finales del presente trabajo.

1. Marco Teórico: Análisis político institucional de la formación de políticas públicas

Con el objetivo de analizar el proceso político de creación de la UPSO, el presente trabajo parte de la perspectiva Institucional en su vertiente sociopolítica, como enfoque que estudia la forma de vinculación entre el Estado y la Sociedad en los procesos de creación de las políticas públicas.

La mirada propuesta evidencia la posibilidad de combinar la coherencia interna del aparato estatal, con la capacidad de vinculación con sectores económicos y organizaciones civiles para generar políticas públicas probables y funcionales (Camou, 1997). Es decir, enfatiza la interacción recíproca entre actores que se encuentran dentro y fuera de la órbita estatal (Fox, 1993). De este modo, las estructuras institucionales estatales³ se constituyen como un actor más, con medios y técnicas de acción especiales, que lo relacionan con el resto de los actores sociales en el proceso de toma de decisiones (Subirats, 1989). Es por ello que, si bien los actores estatales ocupan una posición estratégica dentro de los procesos de diseño, decisión e implementación de políticas públicas, es posible identificar la participación de otros actores sociopolíticos tales como partidos políticos, sindicatos, universidades, organizaciones de la sociedad civil, etc. (Acuña & Chudnovsky, 2013).

Esta aclaración resulta pertinente para el presente estudio, debido a que el proceso político de creación de la UPSO se encontró liderado tanto por actores políticos – pertenecientes a la órbita estatal local–, como así también, por actores sociales que desempeñaron un rol clave para que el proyecto educativo sea concretado.

³ Ministerio o nivel de gobierno (nacional, provincial o municipal).

En esta dirección, la perspectiva propuesta resalta el carácter público de las políticas dada su combinación de racionalidad estatal con voluntad social. Esto implica comprender las acciones de gobierno en y desde un contexto de pluralidad amplia, en donde se destaca la permeabilidad de las estructuras gubernamentales frente a las demandas de la sociedad (Cabrero Mendoza, 2000). Por lo tanto, desde el enfoque relacional del Institucionalismo, se tomará al Estado y a la sociedad civil en recíproca interacción e influencia para comprender y explicar los procesos de formulación de políticas que se originan en la sinergia de su reciprocidad.

Con base en este enfoque, se espera proporcionar los instrumentos conceptuales para analizar y comprender el proceso de formación de políticas públicas que se caracteriza por la presencia de actores portadores de intereses específicos, mediados por reglas que moldean la interacción entre ellos. Esta mirada pretende integrar, por un lado, el peso de las instituciones en tanto sistema de incentivos para que los actores diseñen sus estrategias a los fines de lograr cumplir sus objetivos y, por otro lado, la capacidad estratégica de los actores para modificar los marcos institucionales vigentes.

Para avanzar en la caracterización del marco teórico propuesto, es necesario distinguir *–a priori–* entre el estudio de la política (*politics*) y el análisis de la política (*policies*). Mientras que en el estudio de las *politics* se hace referencia al entramado de reglas, recursos y relaciones de poder entre los actores que participan del proceso de generación de políticas; las *policies* se constituyen como las condiciones específicas de formulación y puesta en marcha de los cursos de acción estatal (Camou y Chaín, 2017). Es decir, las *politics* hacen foco en el proceso de interacción entre los actores y el conjunto de normas intervinientes para el logro de los objetivos y, por su parte, las *policies* refieren a los resultados del mismo.

A partir de tales consideraciones, en las próximas páginas se desarrollarán las categorías conceptuales y las consideraciones analíticas del enfoque Institucional de políticas públicas con el fin de presentar el marco teórico utilizado para abordar el caso de estudio propuesto.

1.1 Marco conceptual para el análisis de las políticas públicas

En términos generales, el presente trabajo entiende el concepto de políticas públicas como “el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que, en un momento determinado, los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios” (Tamayo Sáez, 1997: 2).

En palabras de Oszlak y O'Donnell, las políticas públicas se constituyen como “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (1981:112). Según estos autores, las políticas públicas adquieren relevancia en tanto se vinculan al tema o cuestión que las origina, al espacio de acción social en el que se insertan, a los actores que intervienen en el proceso de resolución de la cuestión y a sus respectivas –y sucesivas– políticas. Es decir, toda política pública se ubica en un contexto amplio, integrado por actores interesados en la toma de decisiones de carácter público (stakeholders), y las situaciones y los aspectos de la realidad que se constituyen como el punto de partida de la problematización que, finalmente, dan lugar a las *policies* (Martínez Nogueira, 2002).

Por lo tanto, es posible afirmar que la política pública constituye un proceso social definido por un tema o una cuestión, en la que sus ejecutantes son actores –gubernamentales y de la sociedad– cuyas decisiones –políticas– condicionan el ritmo y la orientación del

mencionado proceso (Oszlak & O'Donnell, 1981). Esta definición subraya la presencia de un complejo entramado de actores y sus vinculaciones respecto a las diversas problemáticas que deben ser atendidas por el gobierno –en sus distintos niveles–.

De aquí se desprende que la identificación de la problemática es un elemento requerido para abordar la noción de políticas públicas, dado que la definición del problema da lugar a su creación. Es decir, determinar la “cuestión” como punto de partida necesario para establecer un nexo entre lo deseable y lo posible, así se perfila y estructura el problema público que puede ser públicamente tratado, lo que juntos sociedad y gobierno pueden realmente remediar, modificar o resolver (Aguilar Villanueva, 1996). Tal como afirma Wildavsky (1979), determinar qué problema es público requiere encontrar, “crear”, el balance operativo entre los hechos indeseados (los objetivos) y los medios que posibilitan hacerlo (los recursos) (citado en A. Villanueva, 1996: 71).

Por su parte, Subirats (2001) sostiene que el problema radica en definir e impulsar políticas y medidas que vayan en el sentido deseado y que representen el máximo consenso social posible y, asimismo, limitar la capacidad de maniobra y de alianza de los sectores que buscan mantener el *statu quo*.

Sin embargo, es de relevancia aclarar que no todas las problemáticas existentes en la sociedad ingresan en la agenda política⁴; es decir, no cualquier problema social deviene en política pública. Esta aclaración resalta la importancia de identificar qué cuestiones logran ser captadas por la atención del gobierno, dado que el análisis del “período de iniciación” permite conocer el poder relativo de los actores intervinientes, sus percepciones, ideología, la

⁴ Aquí es importante establecer la diferencia entre “agenda pública” y “agenda política”. Según Aguilar V., la agenda política es el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más precisamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que deben actuar. Mientras que la agenda pública contiene todas las cuestiones socialmente problematizadas por los actores sociales o de la comunidad en su conjunto, consideradas legítimas para que el gobierno actúe mediante estrategias para encontrar soluciones (1993).

naturaleza de sus recursos, su capacidad de movilización, sus alianzas y conflictos y sus estrategias de acción pública (Oszlak & O'Donnell, 1985). Este poder relativo que poseen los actores se puede evidenciar en la capacidad autónoma del Estado (frente a las demandas o inputs de la sociedad civil), en las posibilidades que pueden disponer diversos sectores sociales para iniciar “cuestiones” y en el espacio de interacción conformado por quiénes fueron los iniciadores de la cuestión que logró transformarse en problemática social y pasó a tener un lugar en la agenda pública (Ibíd.).

Con base en lo expuesto, la presente perspectiva subraya la relevancia de los distintos actores, quienes intentan posicionar sus puntos de vista e impulsar aquellas cuestiones que consideran importantes para que sean objetos de atención o, de manera contraria, evitar que otras cuestiones sean vistas como problemáticas por la sociedad.

1.2 La dimensión política de las políticas públicas

Tal como se adelantó en el segmento anterior, la política es un proceso, un curso de acción en un doble sentido: es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido. No sólo lo que el gobierno dice y quiere hacer, sino también lo que realmente hace y logra, por sí mismo o en interacción con otros actores políticos y sociales (Aguilar V., 1996: 25).

Por lo tanto, la importancia de abordar la dimensión política en el análisis de políticas públicas radica en atender las particularidades que conforman el proceso de decisión en el que se origina y moldea una política pública. En este sentido, Stein y Tommassi (2006) sostienen que la eficacia de las medidas de política (*policies*) dependerá de la manera en que se debatan, aprueben y ejecuten (*politics*). Esta idea conduce, no sólo a enfatizar en el contenido y la orientación de determinadas políticas, sino también, incorporar los procesos

que dan forma a las mismas, la puesta en práctica desde su concepción hasta su ejecución y la forma en que se sustentan en el tiempo.

Según los autores citados, el énfasis en la dimensión política supone que los procesos de debate, negociación, aprobación y ejecución de políticas son tan relevantes como el contenido específico de las mismas. Para la presente perspectiva, es el proceso político el que determina la orientación y alcances de la política pública; por lo tanto, los procesos políticos y de formulación de políticas son inseparables (Ibíd.).

En la misma dirección, Repetto (1998) afirma que “existe una relación mutuamente influyente entre *politics* y *policies*” y que los procesos que vinculan ambas categorías de análisis se retroalimentan mediados por marcos institucionales específicos (reglas de juego formales e informales) reconocidos y aceptados por los participantes (actores) intervinientes que condicionan las prácticas de disputa y negociación.

Siguiendo con esta mirada, Aguilar Villanueva (1996) argumenta que la política que se delibera y se quiere implementar, es el reflejo de un conjunto interrelacionado de acciones que, dada la disponibilidad de recursos de sus actores y el marco normativo bajo el cual operan, es considerado adecuado y eficiente para alcanzar el estado de cosas deseado. Es decir, el componente político que enmarca el proceso de elaboración de políticas representa una estrategia de acción colectiva mediada por mecanismos de debate hacia la consecución de determinados objetivos. De aquí se desprende que el diálogo y la deliberación son aspectos centrales en la elaboración de políticas. Por lo tanto, esta visión resalta el papel de la interacción estratégica entre actores –público estatal, de la sociedad civil y el mercado– en el proceso de toma de decisiones (Ibíd.).

A partir de esta caracterización, y a los fines de comprender la intencionalidad de los actores y el rumbo de sus decisiones, se requiere analizar la manera en que las instituciones

(o incentivos) operan y condicionan su interacción (Acuña & Repetto, 2007). Así, esta perspectiva proporciona los elementos para analizar la dinámica institucional y su relevancia, en donde las instituciones no sólo pueden condicionar las variables ideológico-culturales y socioeconómicas y sobre la conducta de los actores, sino también pueden ser influidas por dichas variables y el comportamiento de los mismos (Acuña & Chudnovsky, 2013).

Paralelamente, es relevante destacar que el análisis de la interacción entre actores e instituciones en el proceso de creación de políticas debe entenderse inmerso en el funcionamiento de una matriz política. Esta matriz política, consiste en un sistema de variables y constreñimientos que fijan límites y probabilidades diferenciales para la realización de intereses sociales y para el alcance de los objetivos políticos (Acuña, 1995: 15). En este sentido, la matriz política representa la estructura que aloja a las instituciones y su funcionamiento. Esto explica que las instituciones no operan aisladas de la materialidad de lo social, ni la interacción social opera por fuera de ellas (Acuña & Chudnovsky, 2013). Bajo tal configuración, las variables que representan la base material de la sociedad remiten a su estructura social y económica⁵ y, a la vez, se constituyen como propiedades que fijan los límites de factibilidad para que los actores puedan desplegar sus estrategias (Ibíd.)⁶.

Con base en lo expuesto, este trabajo hace foco sobre la función de los marcos institucionales y los actores, en tanto variables centrales para analizar, comprender y explicar la dimensión política de las políticas.

⁵ Estructura productiva, recursos naturales, capital físico, progreso tecnológico, demografía/recursos humanos y propiedades de la estructura social (Acuña & Chudnovsky, 2013: 29).

⁶ Przeworski (1977) afirma que todo lo que se manifiesta como condiciones estructurales en un momento dado es el resultado de un proceso histórico en el que las acciones y movimientos de períodos anteriores revistieron importancia.

1.2.1 Actores: sus intereses, recursos y capacidades e ideología

A los fines de identificar los actores que intervienen en el proceso político del estudio de caso a presentar, es necesario establecer una definición que especifique las atribuciones propias de la categoría de actor.

Este estudio entiende que los actores son aquellos sujetos individuales o colectivos quienes, a partir de sus intereses, determinan sus objetivos y diseñan senderos de acción que serán puestos en práctica de manera autónoma para la concreción de los objetivos propuestos (Acuña & Repetto, 2007; Acuña & Chudnovsky, 2013).

Según la mirada de Belmartino (1998), los actores son grupos que ocupan una posición estratégica en el sistema de decisiones; se constituyen como mediadores en tanto definen los temas de debate y el marco intelectual en el cual se desarrollan las negociaciones, alianzas y conflictos que intervienen en la toma de decisiones. Desde una aproximación más sintética, Fox (1993) entiende el concepto de actor como un grupo de personas con intereses comunes que comparten ideas sobre cómo concretar la satisfacción de los mismos. A partir de lo dicho, se puede afirmar que las definiciones expuestas coinciden en la capacidad de acción estratégica de los actores para alcanzar sus objetivos.

Asimismo, para hallarse contenidos bajo de la categoría de actor, es posible afirmar que los grupos o sujetos deben contar con la capacidad de crear e implementar estrategias colectivas (capacidad de organización) y, paralelamente, estar condicionados por el contenido de las reglas (Acuña, 1995). Todos los actores poseen recursos que intercambian en el proceso de elaboración de políticas, bajo este marco se asume la presencia de líderes al interior del grupo con capacidad de asegurar que sus miembros respondan a las decisiones (Ibíd.). Los miembros comparten determinados valores e ideología y, en consecuencia,

determinan su orden de preferencias hacia la concreción de políticas donde las mismas se vean materializadas (Zurbriggen, 2006).

No obstante, puede suceder que dentro del proceso de interacción donde se desenvuelve el poder, existan grupos que no logran alcanzar la categoría de actor, ya sea porque no cuentan con recursos suficientes para ingresar al juego político, porque su capital social les impide aliarse con sectores relevantes para lograr su condición de actor, o bien, porque su capital político (el voto) se encuentra neutralizado por las reglas fundamentales que rigen el proceso de toma de decisiones (Acuña y Chudnovsky, 2013).

Dada esta conceptualización, Acuña y Repetto (2007) proponen observar la presencia de tres elementos que permiten analizar la naturaleza del actor y su lógica de comportamiento:

- a. sus intereses;
- b. sus recursos y capacidades;
- c. sus ideas/entendimiento (mapas cognitivos, valores, identidades que lo constituyen y atraviesan).

El primer elemento refiere a la identificación de *intereses*. Desde una mirada subjetiva, “el interés es todo aquello que el actor dice que es su interés”; los intereses evidencian las causas del comportamiento de los actores. Asimismo, se constituye parcialmente como determinante de las conductas y estrategias, encontrándose relacionado con la ideología o la percepción subjetiva del actor (Acuña & Repetto, 2007; Acuña & Chudnovsky, 2013). Por su parte, existe una visión objetiva del interés, entendido como todo aspecto ligado al bienestar de los sujetos, independientemente de que éstos lo reconozcan.

Según los autores citados, es importante integrar la mirada subjetiva y objetiva del interés y evitar entenderlo como una dicotomía excluyente; por lo tanto, recomiendan considerar los siguientes lineamientos al momento de explicar la noción de interés:

- lo que los actores dicen que son sus intereses, para explicar su comportamiento;
- lo que los expertos definen como interés de un grupo o actor social, dado que permite proyectar las eventuales consecuencias, independientemente de que éstas sean percibidas o no por el propio actor;
- el grado y la lógica de rendición de cuentas en la que se ven inmersos expertos y gobernantes, para discernir la distribución de poder detrás de la noción de interés imperante y, por último;
- los intereses sociales que no se reflejan ni en comportamientos ni a través de la emergencia de los actores, dado que representa un requisito central de un abordaje no reduccionista de la distribución de poder en la sociedad, como así también de equidad en el accionar de las instituciones y las políticas públicas en la sociedad (Acuña, 2009; Acuña & Chudnovsky, 2013).

El segundo elemento está dado por los *recursos* y *capacidades* con que los actores cuentan para organizarse y desplegar sus estrategias. El análisis de estos elementos es relevante dado que evidencia el poder de los actores dentro del proceso de creación de políticas. Aquí, es importante aclarar que el abordaje de tales conceptos no debe tomarse como sinónimos, sino que requiere distinguir la noción entre recursos y capacidades. Por *capacidad* se entiende a “la habilidad de comportarse de una manera, de cumplir una función o tarea y/o de alcanzar un objetivo”; mientras que se considera *recursos* “a los bienes materiales, simbólicos, organizacionales, políticos y humanos” necesarios para desarrollar capacidades (Ibíd.). Por lo tanto, los recursos pueden ser entendidos como indicadores observables de las capacidades.

Los autores citados distinguen entre: *a) la capacidad de negociación* (influir en las instancias reales de formulación y gestión de políticas según los recursos políticos y económicos con los que cuentan); *b) la capacidad de descifrar el contexto* (el acceso a la mayor cantidad y calidad de información relevante a lo largo del proceso de la política

pública); c) *la capacidad de representación* (la disponibilidad de liderazgo que permita expresar con legitimidad a quienes conforman su “base” de sustentación; mientras que, en el caso de los actores estatales, hace referencia al respaldo legal y político que ampara su accionar administrativo); *la capacidad de movilización social/acción colectiva* (la posibilidad de apoyar o presionar a otros involucrados a través de comportamientos colectivos; es decir, la capacidad de neutralizar estrategias de maximización individualista (free-riding) (Acuña & Repetto, 2009; Acuña & Chudnovsky, 2013: 17).

Asimismo, con relación a los recursos y capacidades, también se deben mencionar otras tres capacidades cuando el análisis refiera a los actores estatales⁷ exclusivamente. Las mismas suponen: a) las capacidades políticas (en tanto fuerza relativa que posee el Ministerio o Secretaría para fijar objetivos, movilizar recursos y llevar adelante acciones), b) capacidad presupuestal (recursos financieros), y c) capacidad organizacional (el modo en que la definición de roles y funciones, los procedimientos administrativos y recursos humanos permite, o no, hacer frente a los problemas de gestión (Acuña & Repetto, 2009:10).

Por último, existe un tercer elemento que es el *papel de la ideología*. Dentro de esta dimensión, Acuña y Repetto sostienen que “*la ideología* está representada por el mapa cognitivo que guía y orienta las estrategias de los actores, son aquellas ideas e identidades que ordenan sus prioridades, sensibilizan sobre los estados del mundo deseables y promueven cursos de acción “(2007: 13). Es decir, la ideología es lo que le dice al sujeto cómo funcionan y deberían funcionar las relaciones sociales, incluye sus valores e identidades y las normas que incorporó como pautas de comportamiento. En otras palabras, *la ideología nos dice por qué los actores hacen lo que hacen* (Acuña & Chudnovsky, 2013).

⁷ El análisis de los actores del Estado como actor colectivo implica prestar atención tanto a administradores, funcionarios y políticos en función de gobierno, como a sus capacidades para diseñar, decidir e implementar las políticas y acciones públicas, así como el modo en que las mismas repercuten en los procesos efectivos de gobierno y gestión de las políticas públicas (Acuña & Chudnovsky, 2013).

Este enfoque propuesto, incorpora la mirada de Simon (1957), quien afirma que los comportamientos de los grupos y sujetos son el resultado de la tensión entre valores/normas y, además, del cálculo estratégico maximizador que poseen los actores frente a la estructura de opciones que ofrecen las relaciones sociales. Por lo tanto, la combinación de estos tres elementos (intereses, recursos/capacidades e ideología) permiten explicar y entender el comportamiento de los actores en una u otra dirección.

1.2.2 Marco institucional: las reglas de juego

Según Acuña y Repetto (2007), las instituciones son un conjunto de reglas y normas que estructuran los incentivos para los intercambios y el accionar de los actores. Es decir, son las encargadas de estructurar el escenario de opciones y probabilidades de éxito diferenciales que los actores evalúan al momento de planificar y dar curso a sus estrategias. Tales autores destacan que la función principal de los marcos institucionales es la de resolver los problemas de coordinación y los conflictos distributivos al interior de la vida social, como así también permiten estructurar la cooperación intertemporal de los actores (North, 1990).

En la misma línea argumentativa, Scharpf (1997) subraya la incidencia de las instituciones sobre las percepciones, preferencias y las capacidades de los actores y, además, sobre la dinámica de interacción entre ellos (citado en Zurbriggen, 2006). Según este autor, las instituciones constituyen la principal fuente de información de los actores, de modo que promueven o restringen sus estrategias de acción. Por lo tanto, buscan estabilizar las expectativas sociales mediante la provisión de información y sanciones, orientando los comportamientos hacia la búsqueda de equilibrio. Sus resultados no son neutros con respecto

a los conflictos de intereses, lo que implica que los equilibrios logrados se traducen, necesariamente, en la resolución de conflictos de distribución (Acuña & Tommasi; 2000).

Bajo la mirada propuesta, las instituciones no sólo regulan la conducta de los sujetos sino también son el resultado de la interacción entre ellos. Es decir, las instituciones distribuyen poder y recursos y, a su vez, son el resultado de la lucha entre actores desiguales (producto de previas distribuciones de poder y capacidades/recursos) (Acuña & Chudnovsky, 2013). Las mismas, se pueden presentar de manera formal (derecho positivo o regulaciones) o informal (referido al entendimiento compartido cuando algo no se encuentra cubierto bajo la órbita de las reglas formales o bien las contradiga) y, en el comportamiento cotidiano, rara vez responde a uno u otro tipo de regla, incentivo o institución; sino que la vida real tiende a reflejar diversas combinaciones de ambos tipos de institucionalidad (Acuña & Repetto, 2006; 2007; Acuña & Chudnovsky, 20113). Asimismo, es posible clasificar a las reglas o instituciones en función del nivel de su dominio sobre el que rigen (Acuña & Tommasi, 2000; Acuña & Repetto, 2006)⁸.

Tales características son centrales para comprender el funcionamiento institucional y el accionar de los actores y, con base en ello, permiten explicar y describir el proceso político de políticas públicas.

⁸ Los autores citados distinguen tres tipos de dominio sobre el cual se desenvuelven las reglas dentro de los procesos políticos (Reglas de nivel 1, 2 y 3). En un primer nivel, se encuentran las R1, vinculadas a resultados o contenidos específicos de política, como es el caso de la sanción de leyes o implementación de planes y programas que buscan un efecto particular. En un segundo nivel se ubican las R2 que determinan las reglas que establecen resultados específicos (las R1). Son las reglas que identifican los tomadores de decisiones y la forma en que los mismos deciden las reglas de menor nivel. Por último, las reglas de tercer nivel, R3, son aquellas que rigen y determinan las reglas de menor nivel (R2), las que a su vez gobiernan las de un nivel inferior (R1), que producen los resultados concretos. Estas reglas definen quién y cómo se generan las reglas de menor nivel. (Acuña & Repetto, 2007; Acuña & Tommasi, 2000).

1.2.3 La articulación entre actores e instituciones y su relación con el Estado

Tal como se ha mencionado anteriormente, la relación “estado-sociedad” se concreta mediante sucesivas tomas de posición (o políticas) de diferentes actores –estatales, sociales, económicos, etc. – frente a cuestiones problemáticas que surgen en el propio desarrollo de la sociedad. A partir de esta afirmación, Oszlak (1980) sostiene que dichas cuestiones, no sólo desencadenan conductas intra-burocráticas que traducen la política en acción, sino también involucra la dinámica social generada por ese proceso y sus efectos de retroalimentación sobre el comportamiento de los actores estatales.

Por consiguiente, en el marco de la formación de políticas, es central caracterizar la forma de vinculación entre la institucionalidad (reglas) y el accionar estratégico de los actores. Tal vinculación no es estática ni lineal, sino que evidencia una dinámica de retroalimentación entre actores e instituciones. De modo que, la institucionalidad estatal puede influenciar en la estructura de las demandas de la sociedad, como así también promover formatos organizativos de grupos sociales (Schmitter, 1992; en Acuña & Chudnovsky, 2013). Asimismo, las modificaciones en la institucionalidad estatal podrían originarse en las demandas de los actores que tienen la capacidad de presionar al Estado para que responda a sus requerimientos. Por lo tanto, las instituciones pueden desempeñar un doble rol: causal, en la medida que explica los comportamientos de los grupos; y consecuente, en tanto puede ser el resultado del accionar de los actores estratégicos (Ibíd.). Esta aclaración, permite visualizar la manera en que instituciones y actores se articulan en el proceso de creación de políticas públicas.

Bajo este marco, este trabajo buscará analizar y comprender el proceso político de creación de la UPSO centrando la atención en la forma que se articula (i) el marco institucional, contemplando las reglas formales e informales; (ii) los actores participantes del

proceso, identificando sus intereses, recursos/capacidades e ideología; y (iii) la evolución de la cuestión socialmente problematizada hasta la puesta en marcha de la universidad.

1.3 La institucionalidad de las políticas de educación superior

Dado que el objetivo principal de este trabajo es el análisis institucional del proceso de creación de la Universidad Provincial del Sudoeste, el presente segmento espera realizar una breve caracterización acerca de la institucionalidad que enmarca a las políticas de educación superior. La comprensión de dicha institucionalidad permitirá hacer foco en la estructura que contiene a los procesos deliberativos para la formulación e implementación de las políticas de educación superior. Asimismo, su caracterización contribuirá al abordaje del contexto de políticas de educación superior argentino que será desarrollado como capítulo específico de la presente tesis.

En términos generales, aquí se entiende al sistema de educación superior (SES) como parte de un sistema más amplio que es el sistema político. Tal como afirma Pugliese (2003), el sistema político no se agota en el sistema de partidos, sino que incluye a todas las organizaciones vinculadas con la cosa pública⁹. A partir de esta aclaración, es posible definir al sistema político como el conjunto de instituciones, grupos y procesos políticos caracterizados por cierto grado de interdependencia recíproca (Bobbio, 2007). Por lo tanto, dada caracterización, se desprende que el sistema de educación superior¹⁰ integra uno de los grupos o subsistemas del sistema político.

Por su parte, el concepto de sistema de educación superior es entendido “como el conjunto de instituciones, actores (individuales y colectivos) y prácticas (público estatales, no

⁹ Según este autor, el sistema político debe vincularse con la universidad recreando situaciones de intercambio de conocimientos y experiencias para enriquecerse mutuamente.

estatales y privadas) que participan de la transmisión de saberes y el cultivo de disposiciones certificados, como públicamente relevantes” (Acuña & Chudnovsky, 2007: 4; Leiras, 2005). Esta definición incluye a los establecimientos educativos de nivel superior, a las organizaciones que inciden en su gobierno y a los actores que participan en los procesos de toma de decisiones vinculados al sistema (Ibíd.).

Respecto a su composición, los SES se encuentran constituidos por cuatro¹¹ subsistemas integrados por distintos mecanismos, entre los cuales se halla la función de *gobierno*. Esta función se encuentra asignada a determinados individuos y se desenvuelve bajo ciertos procedimientos preestablecidos. De este modo, el *subsistema de gobierno* (como subsistema del SES) es entendido como “el conjunto de instituciones que estructuran la toma de decisiones obligatorias para las organizaciones e individuos que componen al sistema” (Acuña & Chudnovsky, 2007). Debido a que las decisiones que emanan del mencionado subsistema se encuentran respaldadas por una estructura de autoridad, es posible subrayar la dimensión política que adquiere el SES. Asimismo, una vez que las decisiones del *subsistema de gobierno* presentan ciertas regularidades y se rigen bajo la orientación general de las personas autorizadas a decidir, se afirma la existencia de políticas educativas (Ibíd.).

Dada esta configuración, es significativo mencionar que la estructura de autoridad que respalda a las decisiones de gobierno del SES es el Estado. Por consiguiente, es posible realizar una lectura del SES inserto dentro del entorno en el que opera. Este entorno del gobierno adquiere relevancia para dimensionar el grado de influencia que la política

¹⁰ Si bien el sistema de educación superior es parte del sistema educativo (que contiene a los tres niveles de educación), en la presente tesis se hará mención al Sistema de Educación Superior específicamente.

¹¹ Además del Subsistema de gobierno y coordinación (SsGyC), se encuentran: (i) el Subsistema de la cartera ejecutiva (Ministerio o equivalente) su función central es la política educativa en sus diferentes aspectos (SsMe); (ii) el subsistema de provisión de la educación (SsPRE), intersectado el Ministerio de Educación Nacional y los Subsistemas Subnacionales (incluye actores clave de la política educativa: colegios, universidades, IES, autoridades educativas); (iii) Subsistema de Poder Ejecutivo (SsPE) conformado por las otras carteras (Ministerios, Secretarías, etc.) que desarrollan programas o políticas con componentes educativas o son las responsables de controlar recursos de la ES (Acuña & Chudnovsky, 2013).

educativa tiene sobre la educación superior y, asimismo, para reconocer que existen otras políticas estatales y procesos sociales que pueden causar impactos sobre la educación superior (Acuña & Chudnovsky, 2007: 4). A partir de lo expuesto, se evidencia el carácter público que adquieren las políticas de educación superior y, paralelamente, muestra la complejidad de la institucionalidad propia del sistema.

Con base en lo desarrollado, y a los fines del presente apartado, se subraya la centralidad que adquiere el subsistema de gobierno y coordinación (SGyC) del sistema de educación superior, en tanto responsable de liderar el proceso de toma de decisiones dentro de un escenario donde participan diferentes actores (políticos, administradores y grupos de interés, etc.) portadores de diversos grados de legitimidad social. En este contexto, los autores citados, incorporan la noción de gobernabilidad¹² para abordar el contexto político institucional del SES, dado que permite configurar y estructurar las relaciones de fuerza, negociación, capacidad de liderazgo y resolución de conflictos entre los actores del mencionado sistema¹³. Si estos últimos logran cooperar entre ellos para concertar acuerdos y mantenerlos en el tiempo, se incrementan las probabilidades que se desarrollen mejores políticas y, además, que exista mayor gobernabilidad del sistema.

Por lo tanto, bajo esta perspectiva se puede afirmar que el cumplimiento de las funciones de gobierno y coordinación de los subsistemas que integran al SES se constituyen como la precondition política institucional para que una política educativa se implemente.

¹² Desde una aproximación general, se entiende por la noción de gobernabilidad como “el estado de equilibriodinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz” (Camou, 2001: 10).

¹³ Con relación a las políticas educativas, Leiras (2007) afirma que la gobernabilidad es un requisito de eficacia para las mismas, una condición que debe estar presente para que las autoridades ejecutivas alcancen los resultados que persiguen (citado en Acuña & Chudnovsky, 2013).

Esto puede ser entendido debido a que tales funciones permiten la cohesión dentro de una lógica colectiva entre los subsistemas que constituyen al SES de una nación (Ibíd.).

Tal como se mencionó al inicio, la pertinencia de este apartado se centra en el entendimiento de “la estructura político institucional que enmarca y produce los procesos en los que las políticas de educación superior se debaten aprueban y aplican” (Ibíd.). Es decir, esto conduce a asumir que existen variables institucionales que evidencian el marco de distribución del poder entre los actores que disputan la incidencia en el gobierno de la educación superior. Es por ello que la comprensión de la lógica institucional que condiciona el funcionamiento del sistema contribuye al entendimiento del proceso de toma de decisiones en materia de educación superior.



2. Génesis histórica de los modelos universitarios: Origen y evolución de la educación superior universitaria.

La Universidad ha transitado por diversas transformaciones en sus características, estructuras y funciones, desde sus inicios en la época medieval hasta la actualidad. Con el objetivo de profundizar sobre esta idea, el presente apartado espera proporcionar un breve repaso sobre los orígenes, las características y las formas que las instituciones universitarias adquirieron a lo largo de su historia.

Se buscará abordar sobre el contexto de surgimiento de las mismas, como así también describir la forma en que las transformaciones suscitadas en el entorno político, social y económico se vieron reflejadas en las particularidades que los modelos universitarios asumieron. Desde una perspectiva regional, se concluirá sobre el abordaje de la universidad latinoamericana, construida en el marco de procesos históricos concretos que se alejan con de las prescripciones de los modelos clásicos y de las formas de modernización típicas de los países metropolitanos (Brunner, 2007).

En relación con esta idea, Brunner afirma que, inicialmente, la idea de “universidad tradicional” encarnada por los modelos culturales europeos primero y norteamericanos después, dotaba de legitimidad a los procesos de importación universitaria transcurridos en Latinoamérica¹⁴. Sin embargo, las transformaciones de la institución universitaria experimentadas en la mencionada región reflejan su alta permeabilidad respecto de las condiciones políticas y sociales imperantes de su propio contexto.

¹⁴ Este autor sostiene que el denominado modelo tradicional –fuertemente relacionado con la universidad alemana– se edificó como el resultado de una condición histórica específica. Las ideas que le otorgaron entidad a este modelo, “no fueron concebidas inicialmente como medios para alcanzar un fin determinado, sino que era la descripción ideológica de las tácticas que las universidades empleaban en su lucha para conservar su libertad y privilegios” (Ben-David & Zloczower, 1966: 37; citado en Brunner, 2007).

2.1 La Universidad Medieval

La institución universitaria tal como es percibida en la actualidad encuentra sus orígenes en Europa medieval en donde fue creada como resultado de un largo proceso de reorganización social y cultural (Tünnermann, 2003). Si bien existe un amplio consenso acerca de su origen, se han registrado evidencias de entidades similares en el Mundo Antiguo¹⁵, aunque la Universidad del medioevo entendida según su licencia para enseñar carece de antecedentes en la antigüedad (Ávila, 1997).

Las primeras universidades se originan en el siglo XII en las principales ciudades de Europa, donde se nuclearon maestros y estudiantes provenientes de diversos lugares en búsqueda de aprender o enseñar de manera independiente (Barsky & Dávila, 2002)¹⁶. Bajo el ordenamiento feudal, el desempeño de esta actividad requería del aval del poder laico y de la cúpula eclesiástica portadora del monopolio de la transmisión del conocimiento¹⁷. Esta característica, propia del feudalismo, promovió la asociación de maestros y estudiantes para defender sus derechos ante las autoridades laicas y religiosas del mencionado orden. Así, el nuevo gremio de maestros y discípulos comenzaron a reclamar “el derecho al trabajo intelectual independiente, la autonomía administrativa y el derecho a fuero especial para sus

¹⁵ Entre las cuales se encuentran las escuelas Brahmánicas que basaban su educación en la religión y la filosofía, la invención del papel y la Imprenta en China que estimuló la escritura y vigorizó la educación superior, la Escuela de Alejandría, los aportes de la cultura árabe. Otro de los antecedentes son las Escuelas de filosofía atenienses con la escuela de Pitágoras de Samos, como la más antigua y mayor impacto en la investigación matemática (Ávila, 1997). En cuanto a la Academia y el Liceo, no otorgaban títulos ni grados ni llevaban a cabo exámenes (Ibíd.). La Academia fue la primera institución de estudios superiores de la historia fundada por Platón en el año 397 AC. El objetivo de la misma era mejorar a los hombres a través del conocimiento, como así también formar consejeros políticos y potenciales gobernantes (Hernández, 2005). El Liceo, por su parte, fue la escuela fundada por Aristóteles en el año 335 AC que distinguía la función docente e investigativa y buscaba abarcar todos los saberes en tres géneros: teoréticos (filosofía primera o teología, física y matemática), prácticos (ética y política) y productivos (poética) (Dueso, 2008).

¹⁶ En su primera etapa, la universidad no se asocia con un lugar físico, sino que alude a la idea de la asociación de individuos dotada de una cierta unidad, una corporación (Barsky y Dávila, 2002).

¹⁷ La legislación romana había prohibido tales asociaciones –*universitates*–, salvo aquellas que eran consideradas de utilidad pública. Mientras que la Iglesia, otorga su sanción a algunas de ellas y condena al resto, las sucesivas condenas cristalizaban una cierta debilidad de contención en el surgimiento y expansión de dichas asociaciones (Dhondt, 1971; en Luna Díaz, 1987).

miembros en relación con las autoridades eclesiásticas y políticas de entonces” (Schwartzman, 1996: 14). A partir de tales acontecimientos, se generaron las condiciones que condujeron a los maestros a federarse y así formar organizaciones mejor estructuradas, dando origen a la creación de las primeras universidades (Schwartzman, 1996; Buchbinder, 2008).

En relación con los elementos que motivaron la creación de las primeras universidades, Tünnermann (2003) afirma que también existieron factores contextuales –socioeconómicos y culturales– que acompañaron su aparición, entre ellos: a) el aumento poblacional que desembocó en una creciente urbanización; b) los cambios en la configuración social, producto de las transformaciones en la estructura económica; c) el surgimiento de la necesidad de saber que generó el incremento en la demanda de educación y originó el fenómeno de las migraciones estudiantiles; y d) el surgimiento del oficio de enseñar (Ibíd.).

Bajo este contexto, el surgimiento de las universidades marcó el inicio de un proceso de legitimación e institucionalización del saber que permitió generar las bases socioculturales para la distinción del nuevo oficio de enseñar y estudiar. Asimismo, tales acontecimientos representaron un desplazamiento del derecho a enseñar, que se encontraba bajo el poder político –fundamentalmente de la Iglesia–, hacia la órbita organizacional del grupo de intelectuales emergentes, quienes comenzaron a conquistar su lugar dentro de la sociedad (Schwartzman, 1996; Tünnermann, 2003; Buchbinder, 2008).

Si bien la Universidad provenía de la Iglesia, surgió fuera del medio religioso. Por este motivo, no se constituyó como un cuerpo exclusivamente eclesiástico ni exclusivamente laico, sino que se encontraba condicionado por ambas esferas, integrado por personas laicas que estaban influenciadas por estructuras clericales y por un clero flexible a las formas laicas (Tünnermann, 2003). Por lo tanto, la misma se constituyó en un terreno de disputa entre el papado, el sacro imperio romano germánico y las monarquías (Carañana, 2012).

Con base en esta caracterización, emergieron dos modelos polarizados de universidad: por un lado, se origina el modelo de la Universidad de Bolonia¹⁸ que reflejaba el poder terrenal, representada por doctores en derecho civil o administradores del Imperio, reinado o municipio. Por otro lado, surge el modelo de la Universidad de París, que personificaba el poder celestial y se identificaba con las profesiones del teólogo y derecho canónico (Barsky & Dávila, 2002; Mollis, 2008). Mientras que la Universidad de Bolonia surge a partir de una demanda estudiantil en búsqueda de profesores, la de París se originó para atender las necesidades de la Iglesia Católica con la finalidad de mantener su autonomía frente a la autoridad civil (Ibíd.).

Como consecuencia de tales condiciones, las primeras universidades se encontraron permeadas en un ámbito de fuerzas superpuestas que representaban formas de poder y derechos de las corporaciones medievales (la Iglesia romana y el Imperio), respecto a sus capacidades de control sobre la institución universitaria (Brunner, 2009). Asimismo, tales formas se reproducían entre los maestros y los alumnos para decidir sobre los asuntos escolásticos; en las atribuciones de los rectores para administrar, organizar y asignar recursos y, en el cuerpo de graduados respecto al estatus profesional que significaba ser portador de un conocimiento específico dentro de la sociedad medieval (Ibíd.).

Frente a las evidencias históricas que caracterizan la configuración de la Universidad Medieval, Brunner (2005) destaca el carácter esencialmente público inherente a esta institución. Según este autor, lo público de las universidades puede ser entendido en una doble dirección: por *reconocimiento* y por *efecto*. El *reconocimiento* alude a que, independientemente de la autoridad que lo reconocía o lo fundaba, sean representantes del

¹⁸ “Fue la primera en tener estudios reconocidos universalmente y estatuto propio, se destacó principalmente por sus escuelas de humanidades y de derecho (...) El código Justiniano, que presentaba un sistema jurídico coherente y sofisticado en el que la ley era un sistema lógico basado en principios de justicia”, se convirtió en la base de la escuela de Derecho de la Universidad de Bolonia (Tauber, 2008: 140).

clero, la monarquía o los municipios, ellas quedaban instaladas en la esfera de lo público. Mientras que, por *efecto*, Brunner refiere a las consecuencias en el ordenamiento general de la sociedad que producía la existencia de privilegios, fueros, derechos e inmunidades al interior de las universidades. De manera conflictiva, las corporaciones universitarias adquirieron y consolidaron su autonomía en tanto derecho a funcionar como un “cuerpo institucional frente al mundo externo”, a supervisar la designación de sus integrantes y a generar sus propias normativas (2005: 32).

Según afirma el autor citado, el conjunto de prerrogativas propias a la forma que adquirió la universidad respecto a su funcionamiento interno basado en el autogobierno, los privilegios de sus integrantes, como así también la otorgación de grados académicos que se traducían en el reconocimiento dentro de los principales ámbitos de la sociedad, condujeron a posicionar a la misma como una institución social de elite.

La Universidad Medieval era entendida como un conservatorio, transformado en espacios de discusión de conocimientos, más que un lugar de innovación científica. Este modelo de universidad evolucionó hasta constituirse como la principal institución de difusión y creación del conocimiento en el mundo moderno (Tauber, 2008). No obstante, con la llegada de la modernidad, las universidades se mostraron reticentes a incorporar los cambios científicos y culturales que impulsó el Renacimiento; tal resistencia estuvo estrechamente vinculada a la Iglesia y los antiguos regímenes monárquicos en decadencia (Dávila, 2012).

2.2 La Universidad tradicional: los modelos humboldtiano, napoleónico y anglosajón.

Durante el siglo XVIII, el principal debate de la época estuvo condicionado por el pensamiento de la Ilustración, los imperantes valores renacentistas, la emergencia de la filosofía política liberal y el desarrollo científico vinculado a la Primera Revolución Industrial. Frente a estos condicionantes, las instituciones universitarias entraron en crisis dada su negativa de involucrarse en el desarrollo de nuevos conocimientos que demandaban los Estados emergentes para la prosperidad de sus naciones¹⁹ (Brunner, 2014).

En este contexto, la Universidad se constituyó como un campo de disputa entre la Iglesia –que representaba el antiguo orden declinante– y el Estado moderno, fortalecido tras las revoluciones y el ascenso de las nuevas repúblicas. La tensión Estado-Iglesia se presentó como rasgo característico durante los dos siglos siguientes que, influido por los avances industriales, científicos y tecnológicos, culminó con el debilitamiento del poder de la Iglesia sobre la Universidad (Luzuriaga, 1980; Bowen, 1992, citados en Dávila, 2012).

Bajo este marco, Bricall (2000) afirma que los impactos producidos por las mencionadas transformaciones se pueden visualizar de tres maneras: i) los gobiernos consideraron que el acceso a la cultura y al ejercicio de la ciudadanía requería de conocimientos elementales de saberes y técnicas obligatorias; ii) la nueva formación impuesta por la industria necesitaba de métodos especializados de formación que distaban de las técnicas manuales del trabajo artesanal propio de los talleres; iii) el desarrollo científico

¹⁹ En este plano, Shils sostiene que “Un Estado moderno no podría existir sin un complejo sistema de educación superior destinado a crear esos nuevos intelectuales ‘funcionales’-empleados civiles, especialistas en ciencias aplicadas, ingenieros, contadores, maestros- (...) que son inherentes a una economía moderna, indispensables para una moderna organización militar e imprescindibles para el funcionamiento del Estado y de la Sociedad” (1976: 119, en Brunner, 2014).

basado en métodos de contrastación, evitaba que la autoridad busque imponer verticalmente consignas de desarrollo y progreso científico (Ibíd.).

Según el autor citado, tales características permitieron reorientar el mundo de la enseñanza y, fundamentalmente, ayudaron a contribuir en la edificación de los perfiles de las universidades. A la vez, evidencia la relevancia de los procesos sociohistóricos en la configuración de los modelos universitarios que emergieron en la época y que aún persisten en la impronta universitaria actual.

Asimismo, desde una perspectiva social, el desarrollo y la evolución de la Universidad Moderna estuvieron direccionados en relación con su misión: la formación del personal especializado para el desempeño de las posiciones dirigentes más influyentes y mejor remuneradas. (Brunner, 2000). Desde este punto de vista, la Universidad fue percibida como una institución social de elite, cuya función principal era la formación de los hijos de aquellas familias que centralizaban el capital cultural dentro de la sociedad. Así, se erigía la idea de Universidad tradicional que se orientaba, fundamentalmente, a educar para reforzar posiciones de estatus y estilos de vida aristocráticos en el seno de lo social (Brunner, 2007).

Así, dentro del ideario que condujo a crear la noción de Universidad tradicional, coincidente con el surgimiento de los Estados – Nación, se desprende la delimitación de tres modelos universitarios –humboldtiano, napoleónico y anglosajón–, originados como respuesta a las transformaciones políticas, sociales y económicas propias de la modernidad (Ginés Morá, 2004).

El modelo universitario que proviene de la vertiente alemana, también conocido como *humboldtiano*, presentaba como meta principal la creación de conocimiento científico

organizado a partir de instituciones públicas²⁰. Según Ash (2006), el mencionado modelo se vio simbolizado como “mito” por la Universidad de Berlín, fundada en el año 1810 bajo la influencia de Wilhelm von Humboldt (citado en Brunner 2014). Su principal objetivo se circunscribía a la formación de personas con amplios conocimientos, lejos de cualquier instrumentalismo o vocacionalismo (Dávila, 2012). Su impronta se caracterizaba por asignarle un rol a la universidad más allá del conocimiento útil, entendido en términos de su convergencia respecto de las necesidades de la sociedad y del mercado laboral (Ginés Mora, 2004; Brunner, 2014).

De este modo, la vertiente humboldtiana se orientaba, fundamentalmente, hacia la enseñanza de cómo descubrir el conocimiento y la manera en que los estudiantes deberían aplicar las leyes fundamentales de las ciencias en sus procesos de pensamiento (Brunner, 2014). El tipo de formación que se encuentra representado por el modelo alemán estaba concebido en términos aristocráticos, orientado hacia una elite calificada que recibe la categoría de doctor según su producción científica (Dávila, 2012; Brunner, 2014).

Por su parte, el segundo modelo corresponde a la vertiente francesa, comúnmente denominado modelo *napoleónico*. El mismo se constituyó a partir de la idea que reivindica a la educación nacional como un pilar central para del proyecto político-estatal.²¹ En el marco de las transformaciones políticas y sociales del siglo XIX, Napoleón eliminó el legado universitario heredado de la Edad Media y dio origen a la Universidad Imperial, institución que estaba encargada de controlar la educación en Francia (Brunner, 2014).

²⁰ Según Vallenilla, las universidades alemanas se alzan bajo dos supuestos que se “imbrican y complementan mutuamente: i) la concepción de la idea de la universidad como imagen o reflejo de la ciencia; y ii) su exclusiva finalidad científica, separada y distinta (...) de las aplicaciones profesionales o pragmáticas que pudieran derivarse de ella” (1984: 18).

²¹ Según afirman Arocena y Sutz (2000), la enseñanza superior francesa, comprendida entre el período post Revolución hasta el siglo siguiente (1793-1886), no fue más que un sistema de escuelas superiores autárquicas, organizadas como un servicio público nacional (citado en Brunner, 2014).

Frente a tal modificación, las universidades ingresaron al ámbito de la administración del Estado para formar y capacitar profesionales funcionales a la estructura estatal. Es decir, los profesores se convertirían en funcionarios públicos y la función de las instituciones universitarias estaría al servicio del Estado más que de la sociedad en general. (Ginés Morá, 2004). De este modo, la vertiente napoleónica logró establecer una marcada impronta profesionalista que se constituyó como su principal característica distintiva. (Tünnermann, 2003).

Finalmente, en contraste con los dos modelos presentados, el modelo anglosajón no subordinó a las universidades bajo la órbita estatal, sino que mantuvo el perfil de instituciones privadas. Esto significó que el poder del Estado sobre estas universidades ha sido tradicionalmente débil (Apaza, 2007). Su función se limitaba únicamente a la transferencia de fondos y al establecimiento del criterio general de política universitaria (Ibíd.). Bajo este modelo, las universidades son autónomas respecto a sus políticas financieras y académicas, y sus formas de organización y gestión responden a los criterios empresariales. Dentro de esta modalidad, la influencia de los académicos es limitada y el desarrollo curricular e investigativo dependen de órganos consultivos (Boni & Pérez-Foguet, 2006).

Dentro del modelo anglosajón se pueden distinguir dos tradiciones, por un lado la británica y, por el otro, la norteamericana. En la tradición británica, el objetivo central de las universidades era la formación de los individuos capaces de servir a las necesidades de las empresas emergentes e incluso del Estado (Ginés Mora, 2004).

Durante el siglo XVII, la educación inglesa se vio influenciada por la sistemática protestantización de la Iglesia de Inglaterra bajo la autoridad de Isabel I, donde las universidades no contaban con un sistema de admisión abierto (Barsky y Dávila, 2001).

Hacia el siglo siguiente, la decadencia del anglicanismo promovió el origen de las “academias disidentes”, las cuales crearon las condiciones necesarias para la innovación académica y contribuyeron a la educación superior inglesa en el marco de la creciente secularización de la sociedad y de la educación. En este contexto se registra la emergencia de las academias privadas –diferentes a las “disidentes”– quienes fueron las principales protagonistas del mencionado proceso (Ibíd.).

A partir de tales transformaciones, la provisión de la enseñanza superior británica, particularmente la universitaria, fue posibilitada en gran medida por la iniciativa privada, fundamentalmente por el apoyo de empresarios quienes veían la necesidad de reafirmar la enseñanza científica a nivel superior para dar respuesta a la competitividad económica naciente (García Ruiz, 2001).

Cabe destacar que la adaptabilidad de las universidades inglesas no fue instantánea a los quiebres promovidos a partir de la Revolución Industrial. La impronta tradicional de las universidades británicas medievales presentó resistencia ante la configuración de nuevas formas de producción económica del país. Dicho proceso de adaptabilidad fue evidenciado entre fines del siglo XIX y principios del siglo XX (Bricall, 2000), período que coincide con la primera subvención a las universidades por parte del Ministerio de Economía británico. Este hecho puso de manifiesto la concientización y el reconocimiento del Estado en su rol de contribuyente al desarrollo universitario para dar respuesta a las necesidades locales, a los intereses industriales y a la vinculación de la enseñanza con la prosperidad nacional (García Ruiz, 2001: 307)²².

Por su parte, la vertiente norteamericana se consolidó hacia fines del siglo XIX, encuentra sus raíces en el modelo inglés y se desarrolló a partir del sistema de colegios

surgidos durante la etapa colonial, algunos de los cuales adquirieron el status de universidad (Clark, 1986). El principal rasgo que caracteriza al modelo norteamericano está determinado por su gran apertura a las demandas sociales y por la organización empresarial de sus estructuras internas (Ibíd.). Según Tünnermann (2003), las universidades se esmeraban por dar una respuesta rápida y eficiente a las demandas sociales mediante el fortalecimiento de su autonomía y de la misión social de la universidad.

Asimismo, Pérez Lindo (2014) agrega que tales demandas estuvieron condicionadas por el fenómeno inmigratorio y por la diversidad de poblaciones locales ubicadas en diversos puntos del territorio. Dichas características contribuyeron a promover el surgimiento de una voluntad política nacional que integre la dispersión poblacional en un proyecto de potencia emergente (en Davyt & Cabrera, 2014). Si bien la universidad norteamericana encuentra sus antecedentes en la universidad británica, es posible afirmar que se desarrolló con una fuerte influencia de la tradición humboldtiana. Ello responde a que la educación superior en Estados Unidos estuvo inicialmente configurada en función a la presencia de actores sociales, pero luego, acentuó la articulación entre la actividad científica y la enseñanza a los requerimientos nacionales, que incluían la industria, el comercio, la organización social y el posicionamiento en el exterior (Ibíd.)²³.

²² En cuanto a la versión británica, cabe destacar que las nuevas universidades creadas hacia fines del siglo XX no incorporaron el modelo organizativo de las viejas universidades inglesas, sino que adoptaron la concepción alemana (Bricall, 2000).

²³ Según Schwartzman (1996), este modelo no sólo se orientaba al trabajo de laboratorio como método de enseñanza (como ocurría en el modelo humboldtiano), sino que buscaba profundizar el vínculo con los empresarios vinculados a la industria y la agricultura.

2.3 La Universidad en América Latina

La universidad fue introducida en América Latina junto con las administraciones coloniales españolas en el siglo XVI y continuó con los movimientos de independencia a principios del siglo XIX. Según la mirada de Krotsch (2001), la universidad inicialmente se constituyó como una institución transferida desde el modelo español y portugués, y sobre esta matriz colonial, desde mediados del siglo XVIII, se superpusieron influencias disímiles como las del modelo napoleónico y ciertas características del modelo Humboldtiano. Luego, a mediados del siglo XX, comenzó a intervenir el modelo anglosajón bajo la vertiente norteamericana (Ibíd.).

Desde la perspectiva de Tünnermann (2000), la configuración universitaria latinoamericana estuvo condicionada por circunstancias histórico-sociales específicas. Tales circunstancias proporcionaron una base de características comunes de las universidades que permiten identificarlas y, a su vez, autoriza su análisis desde una mirada regional. Sin embargo, este autor aclara que dicho aspecto no excluye la existencia de variantes impuestas por los condicionamientos del medio nacional específico.

Desde sus orígenes, el sistema de educación superior en Latinoamérica, más específicamente la Universidad, ha sido un tema central de debate político debido al rol central que han desempeñado las universidades en la vida nacional, en tanto fueron consideradas como el espacio organizacional de formación de las elites políticas de los países (Levy, 1995). Su proceso de fundación fue similar a lo acontecido en Europa, donde inicialmente fueron influenciadas por la esfera eclesiástica y real y, luego, por los nuevos estados independientes en la búsqueda de formación y capacitación de sus cuadros dirigentes (Waggoner, 1974; Schwartzman, 1996; Tünnermann, 2003).

En este marco se pueden identificar dos etapas en su configuración, una bajo la influencia estrictamente clerical y otra, a partir de los movimientos de independencia que dieron origen a los Estados-Nación. No obstante, en ambos casos estas instituciones surgieron con el propósito de atender los requerimientos profesionales de los sectores dominantes: la Iglesia y el Gobierno (Tünnermann, 2003).

Bajo este esquema, la historia fundacional de la Universidad latinoamericana se inicia con la creación de la Universidad Colonial y culmina con el nacimiento de la Universidad Republicana, esta última edificada según perfiles elitistas, laicos y fuertemente ligados a los modelos productivos emergentes de las naciones (Ibíd.). Además, un aspecto significativo a resaltar es que todos los modelos universitarios propios de esta región (Colonial, Republicana y de Masas) se encontraron estrechamente vinculados a los diversos grados de desarrollo y transformaciones de la estructura social (Ibíd.).

Sin embargo, el hecho más relevante se evidenció a partir los acontecimientos suscitados con el Movimiento de la Reforma Universitaria en los inicios del siglo XX y, más tarde, consolidados por los procesos de masificación y de expansión universitaria en la región (Schwartzman, 1996).

2.3.1 Del surgimiento de la Universidad a la formación del sistema de educación superior.

Las universidades coloniales, se constituyeron como un reflejo de la cultura ibérica de la época, tenían sus bases en la Universidad medieval y, a pesar de haber extraído su carácter autónomo en términos organizacionales, debía seguir de manera estricta las reglas provenientes de España (Tünnermann, 2000). Su rol central era atender a las necesidades de la clase española gobernante orientadas a generar un reducido número de clérigos, abogados

y médicos que se requerían para complementar a los estratos profesionales provenientes de España (Waggoner, 1974). Por lo tanto, se impuso una tradición clasista derramada en la mayoría de las universidades latinoamericanas (Tünnermann, 2000). Dicha característica se constituyó como la principal crítica hacia la universidad colonial, dado que evidenciaba su escasa vinculación en atender al bienestar de la sociedad en su conjunto (Waggoner, 1974).

Luego, tras los acontecimientos de la independencia, la nueva República buscó sustituir la Universidad Colonial mediante la importación del esquema universitario francés basado en el modelo napoleónico. Así, la Universidad Republicana se presentó como un traspaso del esquema universitario francés con el objetivo de modernizar y nacionalizar la universidad colonial asociada a estructuras medievales (Tünnermann, 2000). Sin embargo, dicha transformación no estuvo guiada por el sentido de consolidación nacional que debía emerger para las nuevas sociedades, sino que estuvo subordinada a los determinantes culturales propios del continente europeo (Ibíd.).

Por lo tanto, la reconfiguración de la Universidad erosionó la posibilidad de edificar la propia matriz científica y cultural en la región, debido a la dependencia de las ideas de la ilustración francesa y de los esquemas organizacionales propuestos por el modelo profesionalista. En consecuencia, ambas variables contribuyeron a postergar el desarrollo de la ciencia en la universidad latinoamericana (Ibíd.).

Asimismo, las transformaciones propias de los movimientos independentistas no impactaron en la estructura socioeconómica de las colonias, sino que propiciaron las modificaciones transcurridas en la esfera del poder; es decir, la sustitución de autoridades peninsulares por criollos pertenecientes a altos estratos burgueses y terratenientes. Este hecho explica la incapacidad de la Universidad Republicana para ampliar su base social de la matrícula estudiantil, evidenciando su vinculación con las clases dominantes (Tünnermann,

2003). En el mismo sentido, Brunner (1990) destaca que, durante el siglo XIX, la emergencia de la Universidad Republicana representó un cambio en las estructuras, pero no una transformación en lo referido a su orientación social y cultural, tanto desde el punto de vista del acceso como desde la pertinencia académica respecto a los requerimientos de la nueva sociedad. Este perfil inhibía el acceso del resto de las capas sociales de la población, contribuyendo a la sectorización socioeconómica de las instituciones universitarias (Ibíd.).

Sin embargo, a principios del siglo XX se inicia un lento período de transformación estructural de la Universidad, donde comenzó a ser fuertemente cuestionado el perfil de la universidad tradicional de elite. Dicho cuestionamiento se materializa en 1918 a partir del Movimiento de la Reforma universitaria liderado por parte la comunidad estudiantil de la universidad Nacional de Córdoba²⁴, como expresión del desajuste entre las arcaicas estructuras y caducos valores de la Universidad heredera de la colonia (Ibíd.).

Según Buchbinder (2012), este suceso significó uno de los momentos más relevantes del proceso de Reforma Universitaria no sólo en Argentina²⁵, sino también obtuvo amplias repercusiones en muchos países de América Latina. Frente a la lógica interna que gobernaba a las universidades, este fenómeno universitario, producto de la modernidad instalada, se basó en la demanda del cogobierno estudiantil y la participación de los estudiantes en la

²⁴ “(...) era la universidad más antigua del territorio rioplatense. Como la mayoría de las instituciones universitarias coloniales controladas por órdenes religiosas había estado orientada, en sus orígenes a los estudios de teología. Después de la expulsión de los jesuitas en 1767, quedó bajo el control de los franciscanos. A principios del siglo XIX, había sido de alguna manera, refundada y situada bajo la jurisdicción de la corona española. En 1820, fue provincializada y transferida, finalmente, a la órbita nacional, en 1854” (Buchbinder, 2012: 3). Al iniciarse el proceso reformista, Argentina contaba, además, con dos universidades nacionales (Buenos Aires y La Plata) y dos provinciales Santa Fe y Tucumán) (Tünnermann, 1998). Hacia mediados del siglo XIX la oferta universitaria de carácter nacional había quedado compuesta por: la Universidad de Córdoba (1856) y la de Buenos Aires (1881), la Universidades de La Plata (1905), del Litoral (1919), y la de Tucumán (1921) (Giustiniani y Carbajal, 2008).

²⁵ El movimiento reformista de Córdoba no fue el primero en Latinoamérica en cuestionar el funcionamiento universitario. En la década anterior, se había celebrado el 1º Congreso Americano de Estudiantes en Montevideo (1908), donde se proclamó la necesidad de representación de los estudiantes en los Consejos de gobierno universitario. Esta tendencia obtuvo repercusión a nivel internacional en tanto se adhirieron en Buenos Aires, Lima y México (Brunner, 1990).

conducción de las materias. La juventud universitaria reclamaba la exigencia de atributos de calidad en el cuerpo docente, la modernización de los planes de estudio y una mayor congruencia con el estándar científico (Brunner, 1990).

A partir de este fenómeno, se inició el debilitamiento de los cimientos de la organización y gobierno universitario, que hasta entonces se mostraba como una estructura institucional intransigente subordinada a los principios religiosos (Ibíd.).

Desde una visión ampliada, los impactos de tales acontecimientos reflejaron el quiebre en el vínculo de reciprocidad entre la Universidad y la sociedad. Como fue mencionado anteriormente, durante la etapa colonial y hacia el primer siglo de emergencia de los estados²⁶, la Universidad respondía a los intereses de las clases dominantes quienes representaban tanto el poder político como el poder económico (Tünnermann, 1996). Sin embargo, el proceso de Reforma Universitaria reflejó la profunda tensión entre la sociedad que comenzaba a experimentar cambios en su estructura interna y la universidad que respondía a esquemas organizativos obsoletos (Ibíd.). La desarticulación entre las nuevas configuraciones sociales y la universidad, heredada del contexto medieval, devinieron en la necesidad de reformular el perfil y las estructuras organizacionales de la universidad.

Según este último autor, el Movimiento de Córdoba no debe ser entendido exclusivamente como una demanda de tipo académico-institucional, sino que deben ser leídas en clave con el entorno político y socioeconómico donde se inscriben los hechos, dado que estas variables constituyen el motor de las intenciones reformistas. El mencionado escenario estuvo caracterizado por un intenso proceso de agitación social permeado por “la correlación internacional de fuerzas político-económicas, derivados de la guerra y cambios internos,

²⁶ Aún con la Independencia, las estructuras sociales latinoamericanas continuaban siendo “virreinos en espíritu” y las instituciones universitarias conservaban su perfil de academias señoriales (Tünnermann, 1996).

vinculados con la expansión del capitalismo en América Latina, y la emergencia de una clase media que había aumentado significativamente su tamaño y participación en los procesos sociales” (Salazar Bondy, en Tünnermann, 1996: 104).

En el caso de Argentina, ha sido determinante la configuración de un clima de política nacional renovadora propiciado por el gobierno reformista de Yrigoyen, fundamentalmente con la incorporación del sufragio universal que proporcionó los incentivos suficientes para acompañar y apoyar las demandas del nuevo actor emergente, la clase media (Tünnermann, 1996).

De este modo, la lucha estudiantil en Córdoba representaba la consolidación de un nuevo sector de la sociedad, que no sólo buscaba la ampliación en el acceso, sino también, la representación estudiantil en el sistema de gobierno de las instituciones universitarias (Tünnermann, 1996; Buchbinder, 2012). El acceso a la educación superior para los sectores medios emergentes, significaba la construcción de la prosperidad material y el prestigio social. Así, el diploma se constituyó como el símbolo del ascenso individual, compartido por amplios sectores de la clase media (Buchbinder, 2012).

Desde ese entonces, la educación superior en Latinoamérica comenzó un lento proceso de reestructuración; dado que los cambios allí propuestos no se concretaron en la inmediatez debido a los condicionamientos político-culturales imperantes en la región. Esto se pudo ver reflejado en el caso particular de Argentina, donde Yrigoyen es reemplazado por el gobierno militar de Uriburu, quien interviene las universidades y reprime las acciones del movimiento estudiantil. Bajo este contexto, el proceso de masificación en el acceso a la educación superior demoró en consolidarse y mantuvo la estructura de Universidad tradicional hasta la segunda mitad del siglo (Brunner, 1990).

Fue hacia mediados del siglo XX, cuando emergieron los cambios propuestos por el movimiento reformista en América Latina, donde el modelo universitario se perfiló según características específicas. Las mismas responden a la autonomía de las instituciones, la instauración de mecanismos de gestión según la lógica del co-gobierno, la gratuidad en el acceso, la presencia de la educación monopólica pública, y el rol estatal como suministrador de recursos financieros (Rama, 2006).

Estos rasgos permitieron consolidar el modelo de Universidad pública originado en Córdoba, que se orientó a la formación de profesionales funcionales al modelo productivo y social imperante en la región, la industrialización y la transformación social vía movilidad. De este modo, las nuevas transformaciones del entorno, visibles en los cambios demográficos, la urbanización, la masificación de la educación media, la relevancia del conocimiento como factor de prosperidad económica y el incremento de la competitividad en los mercados laborales, contribuyó a que la educación superior sea accesible a mayores estratos sociales y se constituya como un elemento fundamental para el desarrollo nacional y la movilidad social (Ibid.).

Así, durante gran parte del siglo XX, hasta la década del '80, se fue consolidando la preeminencia de la Universidad Pública de carácter profesional, con una fuerte autonomía académica e institucional, cuya localización se encontraba en los principales centros poblacionales, fundamentalmente en las capitales nacionales (Waggoner, 1974; Fernández Lamarra, 2004)²⁷.

Hacia fines del siglo XX, las características mencionadas dejaron de ser representativas en muchas de las universidades latinoamericanas en tanto se alejaron del

²⁷ Para una mayor profundización sobre las características de la Universidad tradicional latinoamericana, ver Tünnermann, 2003: 29 y 30.

esquema anteriormente descrito (Tünnermann, 1996)²⁸. Asimismo, a partir de la década del '80, se registraron importantes transformaciones que respondieron al proceso de diversificación en los sistemas de educación superior experimentados en la región, no sólo respecto su organización sino también en cuanto a su calidad (Fernández Lamarra, 2004). Este suceso se originó, fundamentalmente, debido al agotamiento del modelo tradicional que tuvo lugar durante las décadas del '60 y '70, período en que el sector público comenzó a manifestar su incapacidad de mantener las tasas de crecimiento y, en consecuencia, la imposibilidad de suministrar el financiamiento a las instituciones de educación superior (Ibíd.). Tales desajustes en las finanzas públicas nacionales se constituyeron en el eje central del cambio de rumbo de las políticas públicas en materia de educación superior, debido a la incapacidad de sostener el monopolio estatal de su financiamiento (Rama, 2006).

Según diferentes autores (Balan & Trombetta, 1996; Rodríguez Gómez, 2000; Fernández Lamarra, 2004; Rama, 2009), uno de los factores que promovió la reconfiguración en la educación superior estuvo caracterizada por la absorción de las políticas neoliberales implementadas en la mayoría de los países latinoamericanos a fines de los '80 y principios de la década del '90. Bajo este contexto, las nuevas medidas tendieron a reemplazar las políticas de bienestar apadrinadas por el Estado, permitiendo la introducción de estrategias guiadas por la lógica del mercado, que promovieron la privatización de los servicios públicos. (Fernández Lamarra, 2004).

En este marco, Clark (1983) destaca un cambio en la organización de la educación superior en la región, caracterizado por un proceso de diversificación en dos dimensiones: horizontal y vertical. Desde una dimensión horizontal, los sistemas comenzaron a estar

²⁸ Esto se explica debido a que diversas universidades de la región se crearon, ya no bajo la estructura de facultades, sino que comenzaron a ser edificadas según la lógica de los departamentos en tanto unidades amplias de ciencias afines. Así, esta nueva forma de organización integral buscaba el fortalecimiento de la investigación y, con ello, al cultivo de la ciencia (Tünnermann, 1996).

constituidos por una cantidad significativa de universidades privadas. Asimismo, esta dimensión impacta en un carácter descentralizador dado que las universidades dejaron de estar localizadas únicamente en los grandes centros urbanos de cada país, para propagarse a lo largo de los territorios nacionales²⁹. Por su parte, el proceso de transformación vertical supuso el surgimiento de nuevas carreras que corresponden a titulaciones de pregrado -intermedios y técnicos-, grado y posgrado (García de Fanelli y Trombetta, 1996).

Tal como señalan estos últimos autores, la gran expansión de la educación superior en América Latina promovió el surgimiento de diversos sistemas de educación superior teniendo en cuenta la variedad y amplitud de sus instituciones, con diversos grados de absorción de la demanda educativa de nivel superior en carreras de nivel universitario y terciario, por un lado, y del sector estatal y privado, por el otro. Bajo este marco, el proceso de diversificación y expansión puso de manifiesto la compleja realidad institucional de la educación superior que ya no podía ser abordada bajo los modelos universitarios modernos.

Para graficar el nuevo contexto, Brunner (2014) recurre a la esquematización propuesta por Clark (1983), quien diseña la composición de tal escenario a partir de la figura de un triángulo donde en sus vértices se ubican: (i) las instituciones y sus 'oligarquías académicas' las cuales conforman el eje central de estas organizaciones; (ii) el Estado y las agencias de gobierno, donde emanan las políticas, normas y regulaciones, que organizan y coordinan el escenario de educación superior, y proporcionan financiamiento a las organizaciones proveedoras; finalmente, (iii) los mercados³⁰ relevantes –estudiantes,

²⁹ Este fenómeno se produce debido a la creación de nuevas instituciones universitarias a lo largo y a lo ancho de los territorios de los países, y también a la apertura de sedes y programas de universidades cuya sede central se halla ubicada en otra ciudad (García de Fanelli y Trombetta, 1996).

³⁰ En este caso el mercado no es visto en términos estrictamente económicos, sino que es entendido como la manifestación de las demandas y necesidades de la sociedad respecto a la educación superior (Ginés Mora, 1999).

académicos, recursos privados— mediante los cuales, las partes interesadas (*stakeholders*) y de las instituciones universitarias interactúan e intercambian en beneficio propio (2014: 21).

A partir de este esquema, Brunner (2014) pretende reflejar el nivel de complejidad del escenario en donde se desenvuelve el Sistema de Educación Superior en América Latina. Este autor sostiene que la identidad de la Universidad contemporánea no se encuentra ligada exclusivamente a la cultura nacional, ni depende únicamente de la autoridad público estatal, sino que se presenta como una organización inmersa en un juego de fuerzas determinadas por el estado, el mercado y la sociedad civil. Es decir, alejada de los modelos europeos mediante los cuales se solían reinterpretar las configuraciones regionales, dado que las instituciones universitarias ya no representan un ideal como los propuestos por la vertiente napoleónica y humboldtiana, sino que se edifican y desenvuelven en función a las fuerzas que operan dentro de ellas, según el contexto nacional donde se encuentran insertas.

Por lo tanto, hacia fines del siglo XX, la identidad de la Universidad y su vinculación con el entorno han sido parte de un proceso de transformación y reconfiguración debido a la emergencia de nuevos actores que comenzaron a intervenir en los SES. Estos cambios evidenciaron que la orientación de la educación superior no se encuentra determinada por un camino unilateral que conecta a la Universidad con el Estado, sino que su configuración se ha visto influenciada y moldeada por diversos actores estatales y sociales que ingresaron en el escenario de las políticas de educación superior.

3. Configuración político institucional del sistema de educación superior argentino

A partir del eje que vincula el Estado con el Sistema de Educación Superior, y con la Universidad en particular, la finalidad principal de este apartado se orienta hacia el abordaje y la comprensión del marco político institucional que regula el sistema en Argentina. Esto conlleva a identificar los distintos actores intervinientes y el entramado normativo que regula la toma de decisiones en materia de educación superior.

A los fines de proporcionar el marco contextual de políticas que encuadra el estudio aquí presentado, se realizará un breve repaso histórico de las principales políticas que moldearon el funcionamiento de las universidades hasta la conformación del Sistema de Educación Superior. Luego, se abordará sobre la institucionalidad que rige el funcionamiento actual del mencionado sistema con foco en la regionalización de la educación superior.

3.1 Evolución socio histórica y política del sistema de educación superior argentino.

El primer antecedente normativo de la educación superior en la vida política nacional tiene origen en la sanción de la Constitución en 1853, en donde se le asignó al Congreso el “*dictado de planes de instrucción general y universitaria...*”. Según Sánchez Martínez (2003), la norma constitucional buscaba promover la configuración de leyes generales destinadas a sentar las bases de organización del sistema educativo. No obstante, su materialización fue concretada por el Congreso de la Nación recién en los años 1993 y 1995 a través de la sanción de la Ley Federal de Educación 24.195 y la Ley de Educación Superior 24.521 (Ibíd.).

La reforma constitucional de 1994 reforzó las bases para la configuración de la educación superior mediante el artículo 75° inciso 19, en donde se establece que es atribución del Congreso:

“sancionar leyes de organización y de base de la educación, que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna, y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades” (Ibid.).

Tal como se ha mencionado, recién en la década del '90 se formalizó el marco normativo general para regular los aspectos básicos del conjunto del sistema de educación superior. Sin embargo, el punto de partida legal tiene origen en el año 1885³¹ con la primera ley universitaria denominada Ley Avellaneda y, desde 1947, con su eventual modificación y sanción de nuevas normativas universitarias (Fernández Lamarra N. , 2002).

La Ley Avellaneda buscaba reforzar e institucionalizar la tradición autónoma que las universidades poseían desde la época de su fundación, destacando dicha autonomía como su carácter esencial (Halperin Donghi, 2002; en Giustiniani & Carbajal, 2008). La misma les otorgaba a las universidades la atribución de dictar sus propios estatutos, ligados a la autorización del Poder Ejecutivo, al establecimiento de su gobierno y a elegir sus autoridades (Ibid.)³².

Si bien su proyecto inicial buscaba el aseguramiento de la autonomía universitaria, incluyendo la designación de catedráticos mediante concurso de oposición y antecedentes, el Congreso de la Nación modificó el proceso de nombramiento de profesores por un sistema de

³¹ Cabe destacar que un año previo a su sanción, el Congreso de la Nación había aprobado la Ley 1420 de Educación Común, destinada a la formación básica de los sectores populares (Fernández Lamarra, 2002).

³² Extraído del Diario de las Sesiones del Senado de la Nación del 25 de junio de 1885.

terna que se originaba en las facultades, pasaba por el Consejo Superior y culminaba en la designación del Poder Ejecutivo Nacional (Haleperin Dongui, 2002, citado en Sturbin, 2001)³³.

De este modo, la centralidad que adquirió el gobierno nacional en la vida universitaria condujo a establecer la autonomía relativa de las universidades bajo un marco institucional que las vinculó y subordinó al poder estatal. La esencia de la Ley Avellaneda se inscribía en un proceso mayor de concentración de prerrogativas y atribuciones por parte del Estado Nacional, que eran ejercidas, hasta entonces, por instituciones autónomas (Buchbinder, 2005).

Además, dicha ley representaba una congruencia ideológica y política entre la Universidad y el gobierno, que posibilitó la alternancia en los cargos de gestión de ambas esferas. Y, asimismo, conducía a que los estudiantes sean los herederos de los futuros cuadros dirigentes de la política nacional (Fernández Lamarra N. , 2002)

En 1947, a través de la derogación de la Ley Avellaneda y su eventual reemplazo por la Ley 13.031, se determinó un nuevo régimen vertical para las universidades nacionales. Esta ley que, por un lado, reconocía la autonomía académica restringida a los aspectos técnicos, por otro lado, contenía varias normas destinadas a regular la vida de las universidades subsumidas a la orientación del gobierno (Migone, 1998, citado en Sturbin, 2003). La nueva normativa había determinado que rectores y profesores fueran designados por el Poder Ejecutivo Nacional, limitando así, la autonomía universitaria (Fernández Lamarra N. , 2002).

³³ La relativización de la autonomía universitaria generó fuertes resistencias entre docentes y alumnos quienes se alzaron frente al régimen propuesto. Tales acontecimientos fueron parte del reflejo de las transformaciones sociales y políticas propias la época, las cuales promovieron la institucionalización del voto popular y, luego, impulsaron el movimiento de la Reforma Universitaria (Giustiniani y Carbajal, 2008).

Luego, en 1954 se sancionó la Ley 14.297 que buscaba adecuar la legislación universitaria a la Constitución Reformada en 1949, bajo su texto se consagraba la gratuidad de los estudios (vigente por medio de un decreto desde 1952) y se reforzaba los intentos de sujeción ideológica sobre la vida académica (Migone, 1998, citado en Sturbin, 2003). Sin embargo, la misma tuvo una vigencia muy acotada dado que fue derogada por el golpe militar que depuso a Perón en 1955 (Sánchez Martínez, 2002).

Entre los años 1955 y 1967 se desarrolló un subperíodo caracterizado por sucesivas transformaciones en la legislación universitaria (Lindo A. P., 1985) (Sánchez Martínez, 2002). El gobierno militar restableció la Ley Avellaneda mediante el decreto-ley N°477 que derogaba las leyes sancionadas durante el período peronista (13.031 y 14.297). Como complemento, se dictó el decreto-ley N° 6403/55 en el que se estableció una nueva organización para las universidades nacionales, basada en los principios de autarquía, co-gobierno (con participación de los claustros docentes, estudiantes y graduados), régimen de concursos y periodicidad de los cargos. Esta nueva normativa, denominada “Ley Domingorena” que se hallaba vinculada a la esencia de la Reforma Universitaria, posibilitó la creación de universidades por parte de la iniciativa privada. No obstante, su artículo referente entró en vigor con la sanción de la Ley 14.557 en 1958 bajo el gobierno de Arturo Frondizi (Lindo A. P., 1985; Sánchez Martínez, 2002; Fernández Lamarra N. , 2014; Sturbin 2001).

Cabe destacar que la creación de dicha ley se originó en un contexto de debate alrededor de la educación “laica-libre”. Su aspecto más significativo, radicó en la posibilidad de permitir la creación de nuevas universidades vía iniciativa privada y, con ello, promover al

desarrollo de la expansión institucional en el sector de la educación superior³⁴ (de Fanelli A. M., 1994).

Algunos autores (Pérez Lindo, 1985; Fernández Lamarra, 2002; Buchbinder, 2005), coinciden en que dicho proceso conocido como de “restauración reformista” colaboró en la normalización organizativa de las universidades y, asimismo, promovió el inicio de un ciclo de su expansión cualitativa que se extendió hasta la culminación del gobierno de Arturo Illia en 1966.

Con el golpe militar de Onganía en el año 1966, se firma el decreto ley 16.912 que eliminaba el gobierno, disolvía los consejos superiores y obligaba a rectores y decanos a transformarse en interventores sometidos a la autoridad del Ministerio de Educación (Buchbinder, 2005). Con dicha intervención se buscó sujetar nuevamente las universidades al poder político, limitar su autonomía y las libertades académicas (Ibíd.). No obstante, a pesar del control que el gobierno ejercía sobre las mismas, el conjunto de políticas universitarias llevadas a cabo en este período condujo a ideologizar y politizar aún más los espacios universitarios; se promovió el fortalecimiento de facciones gremiales estudiantiles y se acentuó el fenómeno de masificación de la educación superior (Ibíd.).

El autor citado sostiene que el gobierno militar implementó una política de diversificación del sistema universitario como estrategia de descentralización que buscó disminuir los efectos de la politización estudiantil. Bajo este contexto, se sancionaron una serie de “leyes de facto” de corte autoritario y centradas en el orden, la planificación y la eficiencia; entre ellas: la ley 17.245 que reguló la vida de las universidades nacionales entre

³⁴ Gracias a la aprobación de la Ley 14.557 se posibilitó la creación de las siguientes universidades privadas: la Universidad Católica de Córdoba, Católica Argentina y del Salvador (1959), la Universidad Católica de Santa Fe (1960), del Museo Social Argentino (1961), de Mendoza (1962), Juan Agustín Maza en Mendoza y la Católica de Cuyo en la Universidad de San Juan (1963), la de Santo Tomás de Aquino en Tucumán (1965), la Católica de Sgo. del Estero (1969), la de Belgrano (1971) y la Católica de La Plata (1972). (Fernández Lamarra, 2002).

1967 y 1974, y luego, las leyes 17.604 referida a universidades privadas y 17.778 sobre universidades provinciales, ambas vigentes hasta 1995 (Sánchez Martínez, 2002).

Asimismo, Pérez Rasetti (2007) afirma que durante la dictadura (1966-1973) se diseñó e implementó una política de descentralización de la educación universitaria -Plan Taquini-, que buscaba descomprimir la matrícula de las grandes universidades que habían experimentado el fenómeno de la masificación. Sin embargo, el mencionado autor sostiene que, más allá de promover la investigación vinculada al desarrollo regional y de buscar articular la ES con las demandas regionales, el Plan fue implementado como una estrategia de regionalización que respondía a los criterios de seguridad nacional y control social de las universidades propios del gobierno militar.

Por su parte, García de Fanelli (1994) señala que este período se desarrolló de cuatro maneras distintas: 1) se comenzó a ejercer el control sobre algunas instituciones privadas; 2) se nacionalizó la mayor parte de las instituciones provinciales; 3) se crearon nuevas universidades y se dividieron otras; y, por último, 4) se otorgó categoría universitaria a dos institutos de formación de las fuerzas armadas y policiales³⁵.

El mencionado proceso expansivo llegó a su fin en el año 1973 cuando el nuevo gobierno bajo la gestión de Cámpora firma el decreto 451/73 que determinó paralizar todos los trámites relacionados con la creación de nuevas universidades nacionales, provinciales y privadas. Sin embargo, en el año 1974, este gobierno dispuso eliminar las trabas al acceso mediante la sanción de la ley 20.654, suceso que promovió el ingreso irrestricto a las instituciones de educación superior (García de Fanelli & Balán, 1994; Buchbinder, 2005).

³⁵ Entre los años 1966 y 1975, tuvo lugar una oleada de creación de instituciones privadas (12) y públicas (13). Con el objetivo de atender necesidades regionales y descongestionar los grandes centros masivos, se comienza a cubrir el territorio con universidades con un nuevo perfil, localizadas en ciudades intermedias, con ofertas académicas no tradicional, tecnológicas y más breves. Bajo el contexto de régimen autoritario, dicha orientación de política pública se manifestó en el funcionamiento de una subsecretaría especializada en asuntos universitarios (Sturbin, 2001).

Durante los inicios del régimen militar en 1976, se produce una reestructuración en la política universitaria que se basó en dos dimensiones estrechamente relacionadas: se implementó una política de control físico e ideológico y se dispuso a limitar el acceso a la universidad (Balán, 1992; Suasnábar, 2011). En términos institucionales, dichas dimensiones se expresan en la eliminación de la ley 20.654/74 y la posterior sanción de la ley 21.276 que disponía que todas las universidades se sometían bajo el control del Poder Ejecutivo (Di Marco, 2012). Dicha normativa eliminó los órganos de gobierno colegiados y se prohibieron las actividades gremiales y políticas dentro de la esfera universitaria. Asimismo, mediante la sanción de la ley 22.207, las universidades fueron intervenidas en sus órganos de gobierno y en los planes curriculares. La mencionada intervención estuvo dirigida, inicialmente, por oficiales de las fuerzas y luego gestionados por civiles designados por el gobierno militar (Buchbinder, 2005).

Tal como se ha repasado, durante el período 1885-1976, la configuración normativa de las universidades estuvo sujeta a los sucesivos cambios en el régimen político, que oscilaba entre gobiernos de facto y constitucionales. En este contexto, es posible visualizar el grado de incidencia de la centralización política-burocrática de las universidades y su consiguiente variación en el margen de maniobra como organizaciones autónomas (Stubrin, 2003).

En relación con sus características, la universidad argentina era considerada, hasta los años '70, la más madura de la región en términos de tradición académica y científica, edificada sobre el modelo napoleónico con fuerte orientación a las profesiones liberales, pero con algunos sesgos importantes de investigación (Krotsch, 2005).

Sin embargo, durante los gobiernos de facto (1966-1973 y 1975-1983), el sistema universitario argentino creció en términos cuantitativos, pero sujeto al control del gobierno,

mientras que en el resto de la región latinoamericana los sistemas crecían y se modernizaban siguiendo el patrón norteamericano. En este aspecto, Krotsch destaca que el crecimiento del número de instituciones y de la matrícula no estuvo acompañado por el desarrollo de “procesos de innovación que actualizaran sus estructuras académicas, así como tampoco la orientación de sus carreras, al mismo tiempo que la investigación tendió a ser localizada fuera de la universidad” (2001: 35).

A partir del año 1983, las políticas universitarias del gobierno de Alfonsín se enmarcaron en un clima caracterizado por las tensiones entre los condicionantes heredados de la dictadura militar y las expectativas generadas por el advenimiento de la democracia (Sturbin, 2003). Según la mirada de Suasnábar (2011), tales medidas son interpretadas como la oscilación entre las limitaciones para introducir modificaciones en la Universidad y los requerimientos de dar respuesta a las demandas acumuladas. Bajo estas condiciones, los primeros años de la transición democrática estuvieron caracterizados por la democratización universitaria y una suerte de autolimitación estatal para intervenir con políticas tendientes a modificar el sistema universitario (ibíd.).

Una vez iniciado el proceso de transición democrática, las universidades fueron intervenidas y, mediante un decreto del Poder Ejecutivo, se dispuso que vuelvan a funcionar bajo los estatutos vigentes previo a al golpe de 1966 –congruentes con los ideales de la Reforma de 1918–, además se determinó un incremento del sector educativo dentro del presupuesto nacional (Balán, 1992). En 1984 se sancionó la ley 23.068 que establecía un régimen provisorio de normalización de las universidades hasta configurar la legislación de fondo (Sánchez Martínez, 2003).

Uno de los principales problemas que el gobierno democrático debía solucionar estaba determinado por la esencia de la universidad de masas, despojada del perfil de investigación

y con una fuerte orientación profesionalista, inmersa en una realidad de deterioro de formación docente y serios problemas de infraestructura (Buchbinder, 2005). El conjunto de políticas universitarias implementadas condujo a promover una etapa de normalización institucional de la universidad. Este proceso incluyó la reincorporación de docentes e investigadores, la apertura de nuevos concursos públicos y abiertos, y la legalización de los centros estudiantiles a los fines de restaurar el gobierno tripartito del sistema universitario (Chiroleu & Iazzetta: 2005, en Suasnabar, 2011). Tales transformaciones pusieron de manifiesto la voluntad del nuevo gobierno en posicionar la cuestión universitaria como uno de los ejes sociales de mayor preponderancia.

Asimismo, durante el período de Normalización Universitaria, se buscaba dar un paso contrario a la orientación evidenciada durante los regímenes militares en la búsqueda de configurar el sistema de educación superior. En términos institucionales, el nuevo gobierno impulsó algunas medidas para normalizar el funcionamiento del sistema que se constituyeron como el prelude de la conformación del Sistema de Educación Superior (Stubrin, 2003).

Entre las distintas medidas implementadas es relevante mencionar: el restablecimiento de los estatutos revocados por la intervención de 1966, la creación del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) como organismo intermedio, la reinscripción de la investigación en el seno de las universidades y la creación del Sistema Universitario del Cuarto Nivel (SICUN) que buscaba perfeccionar las actividades académicas ya existentes, y promover nuevos programas de formación en disciplinas críticas para la modernización del país con estrecho vínculo con los planes de investigación (García de Fanelli, 2001; Sturbin, 2003).

3.1.1 Las políticas de educación superior en los años '90: Los cambios del entorno y la redefinición de las políticas.

Desde finales de los '80 en adelante, la agenda universitaria local comienza a ser influenciada por la tendencia internacional caracterizada por la necesidad de modernizar las instituciones de educación superior “conduciéndolas hacia la mejora de la eficiencia y la calidad en la provisión del servicio público y educativo” (Neave & Van Vught, 1994, citado en García de Fanelli, 2012: 3). Esto se traducía en una visión de las políticas públicas orientadas a elevar el nivel de regulación estatal sobre la educación superior mediante la introducción de mecanismos de evaluación y financiamiento (Ibíd.)

Tales transformaciones, cristalizaron la reestructuración de las relaciones entre el Estado y la educación superior reflejada en la búsqueda de alterar el contexto institucional donde funcionan las instituciones, proporcionándoles incentivos para elevar la calidad, mejorar el desempeño e introducir innovaciones que respondan a la satisfacción de las demandas y necesidades de desarrollo de cada país (González G. , 2011). Bajo este contexto, es posible identificar los principales ejes que condujeron a las reformas de educación superior en América Latina y, en particular, las adoptadas en Argentina.

En el año 1995, una vez consolidado el régimen democrático, se produce el ordenamiento del conjunto de la educación superior mediante la sanción de la Ley 24.521/95. La mencionada norma se limitó a determinar las reglas básicas para regular el sistema de educación superior, que incluye a las instituciones superiores no universitarias, permitiendo la definición de los aspectos particulares a los estatutos y resoluciones de cada institución de educación superior (Sánchez Martínez, 2002).

Tal como fue mencionado, la Ley de Educación Superior (LES) surge de un contexto sociopolítico enmarcado en un proceso de convergencia mundial y regional caracterizado por

la influencia del paradigma norteamericano de educación superior (Ibíd.). Los grandes lineamientos que guiaron la nueva configuración política de la ES estuvieron determinados por la diversificación institucional (instituciones de diferente naturaleza orientadas a cumplir funciones diversas), la expansión institucional del sector privado, la descentralización administrativa del sistema y la diversificación en las fuentes de financiamiento (Chiroleu, 2005; Araujo, 2014). Asimismo, supuso la adopción de la lógica del mercado en cuestiones referidas a la competencia entre instituciones por la captación de fondos y alumnos (Araujo, 2014).

El nuevo ordenamiento normativo, permeado bajo la dinámica de la convergencia internacional, supuso el pasaje de una forma de relación de la universidad con su entorno vinculada a la tradicional confianza pública, a otras dos formas de vínculo que, según Trow (1998), serían la rendición de cuentas (*accountability*) o el mercado (citado en Krotzsch, 2005). Dicha transformación respondía, fundamentalmente, a las recomendaciones del Banco Mundial, en relación con el nuevo rol evaluador que debía adoptar el Estado, ejerciendo un control indirecto a través de instituciones intermedias (CONEAU, Consejo de Universidades, etc.) con el objetivo de que las instituciones de educación superior sean evaluadas bajo los estándares de calidad determinados por la agenda internacional de educación superior (Chiroleu, 2005).

Asimismo, la configuración de un marco legal común promovió la ampliación de la oferta educativa e institucional, la diversificación de las fuentes de financiamiento y un ajuste en los criterios de distribución (García de Fanelli, 1997; Marquís, 2004; Araujo, 2004)³⁶.

³⁶ Asimismo, se reformaron los planes de estudio adecuados a las demandas del sector productivo y se incentivaron nuevas formas de enseñanza orientadas al desarrollo de competencias, como así también se generaron incentivos a los posgrados y transformaciones en las políticas de investigación (García de Fanelli, 1997; Marquís, 2004; Araujo, 2004).

En este contexto, Pérez Rasetti (2014) señala que el ordenamiento institucional propuesto por la LES promovió un significativo fenómeno de expansión institucional que involucró la creación de nuevas instituciones, subsedes, extensiones áulicas y programas de educación a distancia. Este acontecimiento involucró tanto a las iniciativas de las instituciones existentes como a la acción del Estado y de otros actores de la sociedad. Además, bajo este marco, es significativo resaltar la autorización de nuevas universidades privadas, acontecimiento que se encontraba inhabilitado desde el año 1973 (Decreto 451) (Ibid.).

A los fines del presente estudio, resulta relevante mencionar la caracterización normativa –en tanto límites y posibilidades– del SES, y su impacto en el fenómeno de expansión institucional³⁷, dado que la creación institucional de la UPSO se desarrolló bajo el contexto descrito, contenida bajo los lineamientos normativos propuestos por la LES.



Universidad de
San Andrés

³⁷ Para un análisis integral acerca del fenómeno de expansión institucional de la educación universitaria ver Pérez Rasetti (2009 y 2014).

3.2 Actores en el gobierno de la ES argentina

La Ley de Educación Superior (LES) 24.521/95 configuró el sistema de educación superior argentino como un sistema binario, compuesto por dos sectores: universitario y no universitario, y por dos escalafones: público y privado.

En la actualidad, el sector universitario se encuentra integrado por instituciones de carácter público y privado. Bajo esta categoría se incluye, además, a los Institutos Universitarios (IU) que fueron creados en el marco de la LES y se caracterizan por poseer una oferta educativa concentrada en una sola área disciplinaria³⁸.

Si bien las instituciones universitarias argentinas gozan de independencia institucional, se hallan sometidas al control público del Estado (Nacional o Provincial) (González G. , 2011). La mencionada independencia institucional alude al uso y destino de los fondos, a la configuración del gasto, a la gestión de estudiantes y docentes (selección y promoción), la aprobación de cursos, etc. Mientras que el control público supone “el cumplimiento de la ley, la neutralidad política, las formulas generales para distribuir recursos, el control del gasto ejecutado, los estándares de responsabilidad exigibles, el nivel general de salarios, la política general de acceso estudiantil, etc.” (García de Fanelli, 2005: 38).

En relación con los institutos de educación superior,³⁹ pueden ser caracterizados bajo dos tipos: por un lado, los Institutos de Formación Docente (para niveles inicial, primario y secundario) y, por otro lado, los Institutos de Formación Técnica de nivel superior (tecnicaturas científicas, artísticas y humanísticas) (García de Fanelli A. M., 2011).

³⁸ De acuerdo con la LES, las instituciones que responden a la denominación de Universidad deben desarrollar su actividad en áreas disciplinarias no afines, orgánicamente estructuradas en facultades, departamentos o unidades académicas equivalentes. Mientras que las Instituciones que circunscriben su oferta académica bajo una sola área disciplinaria, se denominan Institutos Universitarios (Ley 24.521, art. 27).

³⁹ “El concepto terciario resulta confuso al destacar el avance de la oferta de titulaciones intermedias dentro de las Instituciones Universitarias (García de Fanelli y Jacinto, 2010; Del Bello, 2007).

Con base en la mencionada descripción del sistema de educación superior, es posible graficar su configuración a partir del siguiente esquema:

Instituciones de Educación Superior en Argentina

	Públicas	Privadas
Universitarias	Universidades Nacionales	Universidades Privadas
	Inst. Univ. Nacionales	Inst. Univ. Privados
No Universitaria	Institutos de Formación Docente	Inst. Priv. de Formación Docente.
	Inst. Terc. de Ens. Tec. Prof.	Inst. Priv. de Enseñanza Técnica
	Inst. de Formación Artística	

Fuente: Sánchez Martínez (2003)

Asimismo, bajo este esquema se halla el conjunto de actores pertenecientes a la órbita “educativa” que pueden ser distinguidos a partir la formalización institucional de la LES. En este marco, es importante subrayar que los mencionados actores educativos no sólo interactúan entre sí, sino también se encuentran en constante diálogo con otros actores endógenos del SES. Es por ello que, con el fin de esquematizar la distribución de la autoridad entre los actores del sistema de educación superior en Argentina, resulta de gran utilidad tomar como base el cuadro de autoridad propuesto por Clark (Clark, 1992; García de Fanelli, 2005):

Tabla 1. Esquema de distribución de autoridad del sistema de educación superior argentino⁴⁰.

UNIDAD OPERATIVA	Cátedra (autoridad del profesor) y en pocos casos del departamento
UNIDAD OPERATIVA	Facultad (autoridad del decano/consejo directivo) y en pocos casos departamento (director y/o jefe de departamento)
UNIVERSITARIO	Asamblea, Consejo Superior, rector o presidente
SISTEMAS MULTIUNIVERSITARIOS	Consejo de Universidades, Consejo Interuniversitario Nacional, CPRES
GOBIERNO NACIONAL	Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología

Fuente: García de Fanelli (2005)

Como complemento, y a los fines del caso de estudio aquí propuesto, es pertinente incorporar a los estados subnacionales dentro del conjunto de actores de gobierno con carácter endógeno al SES, en tanto desempeñan un rol fundamental en los procesos de toma de decisiones de las universidades provinciales. Si bien las universidades provinciales requieren para su reconocimiento de la autorización del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, previo dictamen de CONEAU, son instituciones creadas por iniciativa desde la esfera provincial (Del Bello, 2002). Asimismo, tal como lo establece la LES, es

⁴⁰ Si bien la autora citada lo utiliza para graficar el esquema de autoridad en las universidades nacionales, en el presente trabajo es pertinente adaptarlo al sistema de educación superior argentino dado que no presenta una variación significativa a los fines de abordar el caso de estudio aquí propuesto.

atribución de los estados subnacionales proveer el financiamiento, la supervisión y fiscalización de las mismas.

Al mismo tiempo, existe otro segmento de actores exógenos a la institución y al gobierno central, quienes tienen capacidad de intervenir en las decisiones del gobierno del Sistema de Educación Superior a través de la influencia considerable que ejercen sobre los procesos decisorios de las universidades (Ibíd). Entre ellos se encuentran: *la comunidad académica disciplinaria, nacional e internacional*, que determinan los temas de frontera dentro del conocimiento experto, las prácticas de enseñanza e investigación, los estándares de calidad y pertinencia científica (García de Fanelli, 2005: 226). Las *organizaciones profesionales*, los *sindicatos*, los *sectores medios* y los *partidos políticos* (ibíd.).

3.2 La configuración de los actores del sistema a partir de la regionalización de la ES

Con referencia a los fines del presente trabajo, el interés se orienta hacia la posibilidad de resaltar la relevancia de la LES vinculada a la idea de regionalización de la ES. En otras palabras, se busca enfatizar sobre las nuevas formas institucionales que promueven la regionalización de la ES en Argentina y, con base en ello, identificar la nueva configuración del mapa de actores que intervienen en los procesos de política pública de ES.

En esta dirección, es posible afirmar que las nuevas reglas propuestas por la LES introdujeron cambios en las formas de organizar y gestionar el sistema (González G. , 2013) y, asimismo, la posibilidad de ordenar la política universitaria desde una mirada regional en donde la idea de territorio se sitúa como un factor clave para los procesos de cambio (González & Claverie, 2017).

Dichas transformaciones conducen hacia la redefinición de los roles que durante mucho tiempo habían desarrollado cada uno de los actores involucrados en la gestión, regulación y provisión de los servicios educativos (ibíd.). Según esta autora, uno de los aspectos más sobresalientes refiere al rol que antes desempeñaban los estados nacionales en la coordinación e implementación de políticas educativas, mientras que, a partir de la década del `90, comienza a ser asumido por las instancias subnacionales (regionales y locales).

Desde la perspectiva de la regionalización de la ES, la LES promovió la incorporación de nuevos actores intermedios en los procesos de política pública, como es la creación de los CPRES (Consejos de Planificación Regional de Educación Superior)⁴¹. Dicha figura institucional, integrada por los representantes de las instituciones universitarias y de los gobiernos provinciales de cada región⁴², se constituye como un organismo de coordinación, consulta y planificación del sistema de educación superior que funciona en la órbita de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) del Ministerio de Educación de la Nación. Dentro de los objetivos de los CPRES, se encuentran la detección de necesidades de educación superior a nivel regional posibles de atender por el marco institucional (Ibíd.)⁴³. Según afirma Pérez Rasetti (2007), el ámbito de desempeño de los CPRES resulta ideal para planificar el sistema regional debido que allí se encuentran los dos actores responsables del sistema de educación superior, las provincias y las universidades, dado que son los únicos espacios que reúnen a todos los actores del SES.

⁴¹ En el año 2007 se crean los Centros Regionales de Educación Superior (CRES) con el objetivo de contrarrestar las fallas en el diseño de los CPRES. En la actualidad conviven ambos organismos de coordinación territorial (González, 2017).

⁴² Su diseño propuso la conformación de siete instancias regionales: Metropolitano, Bonaerense, Centro, Nuevo Cuyo, Noroeste, Nordeste y Sur.

⁴³ Según afirma Fliguer (2010), desde la constitución de estos cuerpos se verificó que las instituciones de ES desarrollaban estrategias de expansión institucional mediante la creación de sedes, extensiones áulicas y mediante la articulación de la oferta académica propia con la de las instituciones de ES no universitaria sin establecer garantías que permitan comparar la calidad de la oferta extrarregional con relación a la consolidada en la sede central.

Si bien el objetivo del presente trabajo no se centra en el análisis sobre el funcionamiento de los CPRES⁴⁴, su referencia permite graficar el mapa de los actores intervinientes en el SES incorporando una perspectiva regional. Es decir, a los fines del presente estudio, resulta relevante proporcionar la configuración de los actores existentes que conforma a los CPRES en tanto proporciona el marco necesario para comprender el proceso político del caso a estudiar. En este sentido, es posible identificar a los actores del SES en dos grandes grupos: por un lado, los actores estatales situados en distintos niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal); por otro lado, otro conjunto de actores sociales (universidades nacionales y provinciales, universidades privadas y organizaciones de la sociedad civil).

Cuadro 2: Actores del sistema

Niveles de gobierno	Actores estatales	Actores sociales no estatales
Nacional	SPU/ Ministerio de Educación, Cultura, CyT. de la Nación	Universidades Nacionales Universidades privadas
Provincial	Dir. Gral. De ES/Dir. Gral. De Cultura y Educación/Gob. De la Provincia	Universidades Provinciales/ Inst. de ES no universitarias
Municipal	Gobiernos Locales	Orgs. de la Soc. Civil

Fuente: González (2013) con base en la LES.

⁴⁴ Para profundizar sobre el funcionamiento y evaluación de los CPRES ver González (2011, 2013 y 2017).

3.2.1 La expansión del SES: Cobertura regional 2000-2015

El Sistema de Educación Superior Argentino se caracteriza por constituir un conglomerado institucional “heterogéneo” y “diversificado”. Un sistema binario bajo el cual la oferta educativa del nivel superior no universitario absorbe la formación docente (Dono Rubio, 2001; en Fernández Lamarra, Centeno & Marquina 2018), mientras que el sistema universitario presenta una gran diversidad en su oferta educativa con superposiciones respecto a títulos y diplomas en el nivel universitario. Como producto de la demanda de carreras universitarias, aumenta la diversificación de la oferta hacia áreas de vacancias que las universidades tradicionales no tenían cubiertas (Ibíd.).

No obstante, la principal crítica al proceso de expansión universitaria radica en su vínculo directo con factores de naturaleza política, dado que no mostró insertarse en un plan estratégico de crecimiento de oferta universitaria que responda a las necesidades sociales y económico productivas nacionales y regionales (Chiroleu & Marquina, 2012). Asimismo, Marquis (2009) afirma que el problema de la expansión y diversificación se halla en el desapego de las necesidades sociales y la falta de pertinencia en la oferta (en Fernández Lamarra, Centeno y Marquina 2018). Dichas críticas conducen a aclarar que el proceso de expansión de la ES se encuadra bajo la discusión teórica que problematiza la función social de la universidad y su pertinencia territorial. Esta mirada será desarrollada con mayor profundidad en el siguiente apartado, a los fines de proporcionar los fundamentos conceptuales para abordar el caso de estudio.

Cobertura regional del SES 2000- 2015

La educación universitaria argentina ha experimentado un crecimiento sostenido desde los años '90 en adelante. Durante el período 2000-2015, el Sistema de Educación

Superior expandió su oferta formativa mediante la creación de nuevas universidades estatales y privadas a lo largo del territorio, lo que supuso la expansión y diversificación de la formación de grado y posgrado que coinciden con la expansión general de la demanda de la educación superior (Fernández Lamarra *et al*, 2018).

En este contexto, las universidades, tanto públicas como privadas, han aumentado su presencia en distintos lugares del territorio argentino a través de la creación institucional, centros regionales, subsedes y modalidad de educación a distancia (Ibíd.)

En términos comparativos, se resalta que, mientras el período 1990-2000 se caracterizó por un mayor dinamismo de expansión institucional del sector privado, durante el período 2000-2015, el papel más importante en la creación de nuevas universidades fue asumido por el Estado Nacional. Asimismo, otra característica particular de este período estuvo marcada por la concentración de nuevas instituciones públicas y privadas en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)⁴⁵ (Ibíd.).

Según los datos arrojados en el informe desarrollado por los autores citados, en el período mencionado es posible verificar una tendencia a la creación de instituciones universitarias en provincias y localidades pequeñas del interior del país y el Conurbano Bonaerense, donde no se contaba con una oferta local de educación superior o bien la demanda se cubría con la oferta de educación superior no universitaria. No obstante, a pesar de este crecimiento institucional, la educación universitaria argentina se caracteriza por una composición concentrada, fundamentalmente en las zonas con mayor densidad poblacional, como es el caso de las Regiones Metropolitana, Bonaerense y Centro Oeste.

⁴⁵ El AMBA es la zona urbana común que conforman la CABA y los siguientes 40 municipios de la Provincia de Buenos Aires. El AMBA es la megaciudad que se extiende desde Campana hasta La Plata, con límite físico en el Río de La Plata e imaginario en la Ruta Provincial 6. Recorre una superficie de 13.285 km² y, según el censo de 2010, cuenta con 14.800.000 habitantes, que representan el 37% de los habitantes de la Argentina (Fuente: Ministerio de Gobierno, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires).

Durante el período 2000-2015, el Sistema Universitario Argentino mostró un notorio crecimiento institucional que llevó a que el sistema pase de 94 instituciones universitarias (80 universidades y 14 institutos universitarios) en el año 2000, a estar conformado por 132 instituciones (112 universidades y 20 institutos universitarios), evidenciando un crecimiento sostenido del 40,4% en la cobertura territorial.

Tabla 3. Cantidad de instituciones universitarias según gestión. 2000-2015

Gestión	2000			2015		
	Total	Universidades	Institutos Universitarios	Total	Universidades	Institutos Universitarios
Estatad	41	36	5	61	57	4
Privada	51	42	9	64	50	14
Provincial	1	1		5	4	1
Internacional Extranjera	1	1		2	1	1
TOTAL	94	80	14	132	112	20

Fuente: Fernández Lamarra, *et al* (2018)

Con relación a la distribución territorial de las universidades e institutos universitarios es posible visualizar como se expresa la expansión institucional teniendo en cuenta el criterio de regionalización según el ámbito de los CPRES:

Tabla 4. Cantidad de instituciones universitarias según región. Años 2000 y 2015

Año	Total	Regiones por CPRES						
		COA	NOA	NEA	BOA	CEA	MET	SUR
2000	94	16	8	5	10	10	41	4
2015	132	21	9	8	16	11	59	8

Fuente: Secretaría de Políticas Universitarias (2017)

A partir de estos datos, puede visualizarse que en la totalidad de las regiones CPRES se registra expansión territorial de la oferta de instituciones universitarias. Tal como fue mencionado anteriormente, la región que corresponde al AMBA presenta el mayor nivel de expansión institucional. Si bien dicha tendencia era visible en el año 2000, los datos muestran que durante el período 2000-2015 se incrementó considerablemente la expansión institucional en la Región Metropolitana.

Asimismo, Fernández Lamarra (2018) sostiene que existe una fuerte vinculación entre la expansión institucional con el contexto político y educativo de cada región. En el caso de las universidades creadas en el conurbano bonaerense, se advierte que 10 universidades nacionales creadas (sobre un total de 19) “expresan un fuerte anclaje local y presentan un proyecto educativo fundacional, que atiende a las necesidades sociales y económicas de la región donde tienen influencia” (2018: 144).

Por último, en términos generales, es relevante afirmar que parte del fenómeno de expansión institucional, ha respondido al desarrollo de políticas universitarias más inclusivas, orientadas hacia la necesidad de ampliar el acceso de sectores tradicionalmente excluidos por motivos socioeconómicos (Ibíd.).

4. Universidad, pertinencia y desarrollo local.

En el marco del eje que vincula a la universidad con la sociedad, el presente capítulo busca abordar la noción de pertinencia universitaria como dimensión que permite comprender el rol que la universidad desempeña en su rol de agente de desarrollo local.

Desde fines del siglo esta función se ubica bajo un nuevo paradigma internacional que toma distancia de la idea de universidad orientada hacia la búsqueda del conocimiento por el “conocimiento en sí”, para reivindicar la universidad en su rol de servidora de la sociedad, mejorando las condiciones de vida de las personas (Gibbons, 1998; citado en Brunner, 2000). Es decir, entre sus funciones tradicionales, la Universidad tiene, además, la misión de aportar a la sociedad sus conocimientos y su aptitud para enfrentar y resolver problemas complejos. El cumplimiento eficaz de esta misión es la base para poder desarrollar una relación de pertinencia respecto de las demandas de la sociedad. (Pugliese, 2003:12).

Tal como se refleja en los capítulos precedentes, resulta difícil concebir a la universidad totalmente aislada de su entorno social. Sin embargo, el fenómeno de la pertinencia entendida como la misión de la universidad orientada a satisfacer las demandas de la sociedad, se ha constituido en objeto de estudio y referente central para el diseño de políticas públicas en materia de educación superior (Malagón Plata, 2003). En esta dirección, Marquis (2014) agrega que, en el caso de Argentina, los procesos de expansión y diversificación institucional propios del siglo XX –incluidos en la formalización institucional de la LES–, evidenciaron la necesidad de diseñar políticas universitarias orientadas a responder a las demandas sociales, culturales y económicas.

Con base en lo expuesto, el presente capítulo se orienta hacia un abordaje general sobre la noción de pertinencia, para luego hacer especial énfasis en el concepto de pertinencia

social universitaria y, finalmente, desembocar en el rol que la universidad desempeña en el proceso de desarrollo local.

Desde una mirada conceptual de la pertinencia y el desarrollo local, se buscará señalar los desafíos que tienen las universidades frente a las demandas de la sociedad. No sólo los vinculados con la producción y transmisión de conocimientos sino, además, aquellos que se nutren del proceso de interacción con diversos actores territoriales, quienes de manera conjunta diseñaran estrategias para promover las capacidades del entorno.

4.1 Sobre la noción de pertinencia universitaria

El concepto de pertinencia universitaria adquiere significado a partir de la misión que tiene la universidad respecto a su entorno próximo. Si bien las universidades están dotadas de cierto grado de autonomía, sus funciones están estrechamente vinculadas con la estructura y características de una sociedad determinada (Krotsch, 2001). Por lo tanto, a partir del vínculo establecido entre la Universidad y la sociedad se despliega el concepto de pertinencia que cristaliza la misión que tiene la Universidad respecto a los requerimientos de la comunidad donde se halla inserta⁴⁶.

En otras palabras, la pertinencia es el fenómeno a través del cual se establecen múltiples relaciones entre la Universidad y el entorno (Malagón Plata, 2000), supone el rol que la Universidad desempeña en la sociedad y lo que ésta espera de ella (Tünnermann, 2000). A partir de su conceptualización, se desprende la idea de que la pertinencia conlleva

⁴⁶ En este aspecto, cabe resaltar que la misión de la universidad se ha ido reconfigurando a lo largo de la historia: Inicialmente, tuvo como misión exclusiva la preservación y transmisión del conocimiento; luego, hacia finales de la Segunda Guerra Mundial, se incorporó la misión de la investigación. Fue a partir de la década de 1980 cuando se añade la idea de que la universidad tiene que ser pertinente mediante el cumplimiento de una “tercera misión” orientada al servicio a la comunidad a través del soporte a la actividad económica y mejorando las condiciones de vida de las personas (Beraza & Castellanos, 2007).

una impronta normativa que alude al “deber ser” de las instituciones de educación superior y su anclaje con los objetivos, necesidades y carencias de la sociedad en la cual se hallan (ibíd.).

Es interesante resaltar que las diversas perspectivas que hacen referencia a modelos distintos y contradictorios de universidad también adquieren definiciones diferentes del concepto de pertinencia, algunas más orientadas a los requerimientos del mercado, otras vinculadas al mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad en su conjunto (Nosiglia, 2015).

Generalmente, cuando se aborda el tema de la pertinencia o relevancia universitaria suele existir una tendencia a reducir su concepto al papel funcional que la universidad desempeña para la esfera económica y laboral. Es decir, la respuesta que el sector universitario debe dar a las demandas del mercado laboral y de la economía (Tünnermann, 2000). No obstante, más allá de la visión economicista, es posible identificar diversas dinámicas de pertinencia que vinculan a la universidad con la sociedad. Entre ellas, la universidad y el estado (organismos gubernamentales de la educación superior); la universidad y los procesos internacionales; la enseñanza superior y los sectores sociales; la educación superior y el conjunto del sistema de educación; la universidad y el sistema de valores de la sociedad; la universidad y los procesos culturales; la universidad y la región (Malagón Plata, 2003). En función del abanico de alternativas que relacionan a la universidad con los actores del entorno, se van a constituir los ámbitos para la concreción de la pertinencia y así determinar el nivel o grado de pertinencia de la educación superior (Ibíd.).

Con base en las mencionadas vinculaciones, es posible identificar distintos enfoques para abordar la pertinencia universitaria, entre ellos, los enfoques económico y social. Michael Gibbons (1998), contribuye al enfoque economicista del término en la medida que

vincula la función de las instituciones universitarias al sector productivo. Para este autor la pertinencia se asocia a las respuestas que la universidad debe dar a la sociedad. “Si bien es cierto que las universidades retienen todavía su función de conciencia de la sociedad, la función crítica ha sido desplazada a otra más pragmática en términos de suministro de recursos humanos calificados y de producción de conocimientos” (ibíd.).

Por su parte, el enfoque social de la pertinencia integra, no sólo la variable económica, sino también la política, social y la cultural. Bajo esta perspectiva la universidad desempeña un papel fundamental en los procesos políticos, económicos y sociales, con capacidad de nutrirse del entorno y actuar sobre él (García Guadilla, 1996). Es decir, la Universidad entendida como un actor con recursos e intereses, capaz de ofrecer soluciones estratégicas para atender a las demandas de la comunidad y contribuir al desarrollo de su entorno.

Así, las diferentes formas de interacción entre la Universidad y la sociedad que se desprenden de la idea de pertinencia evidencian un fenómeno complejo con múltiples determinaciones para el cual se requiere la adopción de una mirada amplia, en tanto está integrado por las demandas y los desafíos que al sistema de educación superior impone la sociedad en su conjunto (Tünnermann, 2000; Malagón Plata, 2003).

Esta última reflexión conlleva a enfatizar sobre una visión más holística que sugiere entender una noción de pertinencia más amplia y compleja, en la cual la Universidad establece múltiples relaciones con su entorno, no sólo desde la dimensión económico-productiva, sino con la social, la cultural y la política. Desde esta mirada, se establece un vínculo de retroalimentación entre la Universidad y el entorno, donde cobra relevancia su función social y el mejoramiento de su pertinencia conduce hacia el logro de dicha función y a la democratización de estas instituciones (Martínez Porta, 2014).

4.1.1 Pertinencia social de la universidad

En las últimas décadas, la orientación hacia la pertinencia social universitaria comenzó a ser uno de los ejes centrales en los debates de las organizaciones internacionales donde se suscribe a la necesidad de transformar la educación superior en articulación con su entorno social.

En el año 1998, la Declaración de la Conferencia Mundial de Educación Superior de la UNESCO sostuvo que para responder a los desafíos del siglo XXI era necesario reconfigurar las funciones de la educación superior al servicio de la sociedad. Para llevar a cabo esa tarea, requería reforzar sus vínculos con el mundo del trabajo, fomentar valores como la inclusión, el respeto a la cultura, el cuidado del medioambiente y contribuir a la eliminación de la pobreza, el analfabetismo y la violencia. (UNESCO 1998). Esto suponía que, junto con las cuestiones relacionadas con la calidad, la gestión y el financiamiento, la cooperación internacional y la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, el desafío central se encontraba determinado por el protagónico que tienen las IES en el desarrollo sociocultural y económico de las sociedades (Malagón Plata, 2003).

Asimismo, dentro del documento publicado por la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior de la UNESCO se afirmaba que: “La pertinencia de la educación superior debe ser considerada esencialmente en función de su lugar y su rol en la sociedad, es decir, su misión en materia de educación, de investigación y de servicios, tanto como sus lazos con el mundo del trabajo en el sentido más amplio, de sus relaciones con el Estado y las fuentes del financiamiento público y de sus interacciones con los otros grados y formas de enseñanza” (UNESCO, 1998: 31).

El enfoque social de pertinencia refiere al nivel de adecuación del sistema universitario a las necesidades económicas y sociales, siendo ésta comprensiva del impacto

de las universidades en el conjunto del sistema educativo y en el crecimiento del capital cultural y educativo de la población (Del Bello, 2004: 37). Esta mirada supone entender la idea de pertinencia social como la acción transformadora de la universidad en su contexto, teniendo en cuenta las demandas de la sociedad para transformarlas en intervenciones concretas en pos de promover el desarrollo y superar los problemas (Gazzola, 2006).

Bajo esta línea argumentativa, Tünnermann (2000) afirma que el concepto de pertinencia social es el más apropiado dado que no solamente incluye el compromiso de la educación superior con los requerimientos del sector laboral y empresarial, sino que abarca las necesidades de todos los sectores de la sociedad. En este sentido, es necesario asumir que la educación superior es un fenómeno complejo que requiere de un abordaje amplio, más allá de enfoques economicistas o parciales, orientado a encontrar puntos de equilibrio entre las demandas del sector productivo y económico, los requerimientos de la sociedad y las necesidades del individuo como ser humano (Tünnermann, 2006).

Desde la mirada que propone la pertinencia social de la Universidad se procura contrarrestar dos aspectos; por un lado, la tendencia al auto-encierro de las instituciones universitarias estimulada por el unilateralismo que reivindica la idea de autonomía universitaria. Por el otro, la tendencia de una oferta académica determinada por estándares puramente disciplinares, lo que conlleva a un desarraigo de las realidades y los contextos sociales. (Nosiglia, 2015).

En el debate alrededor de la pertinencia social, la Universidad dialoga e interactúa con el entorno desde las dimensiones sociales y productivas. Bajo esta óptica, García Guadilla (1996) afirma que la función social de la Universidad no representa una tarea “adicional”, sino que constituye su razón de ser, ampliando el alcance de la formación profesional y de la

producción y transferencia del conocimiento a todos los sectores sociales (Martínez Porta, 2014).

Dias Sobrinho (2008) añade que la pertinencia se consigue efectivamente mediante la participación de la Universidad, a través de sus actores, en la vida social, económica y cultural de la sociedad sin perder la perspectiva de universalidad. Este autor afirma que la participación es el medio para concretar la pertinencia universitaria y que el sentido de esa participación es bidireccional dado que integra en su movimiento tanto a los productores como a los usuarios del conocimiento (Ibíd.).

Por lo tanto, sobre la base de la noción de pertinencia social se busca resignificar la misión central de la Universidad y, con ello, reivindicar nuevas creaciones institucionales que vean reflejadas, tanto en su perfil como en su oferta académica, las particularidades y características propias de su entorno social y económico-productivo.

En esta dirección, Tünnermann (2006) argumenta que para hablar de pertinencia social en la educación es necesario enfatizar sobre algunos aspectos centrales. En primer lugar, las instituciones de educación superior tienen que ser pertinentes con el proyecto educativo enunciado en sus objetivos y su misión institucional. Es decir, establecer qué tipo de universidad para qué sociedad y, a partir de ello, el proyecto educativo debe analizar los contenidos curriculares y los métodos de enseñanza y aprendizaje (Ibíd.).

En segundo lugar, las instituciones de educación superior deben asumir responsabilidades con el resto del sistema educativo, esto se vincula con la formación docente de los niveles precedentes y con la incorporación en su agenda de investigación socioeducativa. En tercer lugar, este autor sostiene que la educación superior debe encontrar mecanismos para ofrecer alternativas de formación flexibles e integradas que garanticen la oportunidad de acceso y empleabilidad.

Asimismo, cabe agregar que la misión de pertinencia social de las instituciones universitarias es un elemento central para reivindicar la educación superior desde la perspectiva de los derechos de ciudadanía como cuestión de interés público para que las sociedades puedan proyectar sus opciones a futuro y generar condiciones proclives al desarrollo (Landinelli, 2008). Esta perspectiva subraya que las estructuras de los sistemas universitarios deberán hacer transformaciones para responder, vía democratización y socialización del conocimiento, al desafío de contribuir a la creación de alternativas de desarrollo compartido que mejoren las condiciones de existencia de las sociedades. En esta línea, el autor citado argumenta la necesidad de evitar pensar en marcos rígidos o modelos homogéneos de organización de los sistemas de educación superior dado que los mismos responden a las condiciones sociales, culturales y económicas de cada contexto.

Bajo el mismo enfoque argumentativo, Martínez Porta (2014) sostiene que la misión de pertinencia social universitaria contribuye a redefinir el perfil y el rol que desempeñan las universidades dentro del ámbito de su comunidad. Es por ello que sobre la base de este concepto se fundamenta y cristaliza el papel que la universidad desempeña como agente de desarrollo territorial. Esta idea se traduce en la posibilidad que tienen las universidades en canalizar las demandas del entorno y buscar soluciones a través del desarrollo y difusión del conocimiento, como así también mediante la creación de lazos y puentes entre los distintos actores territoriales para contribuir en el desarrollo de las potencialidades del territorio (Ibíd.).

Con base en los aportes presentados, desde el presente estudio se subraya la relevancia de la educación superior como espacio receptor de demandas y articulador de arenas de interacción social en pos de la búsqueda de alternativas que se orienten a la solución de problemas de su comunidad. En este sentido, la Universidad es abordada como un espacio

permeable a las particularidades propias de cada territorio, con capacidad de liderar y/o participar en procesos de desarrollo endógeno en su contexto territorial próximo.

4.2 Los desafíos de la Universidad en el proceso de desarrollo local

El estudio sobre el rol de la universidad orientado a promover y contribuir al desarrollo local conduce a referenciar acerca del concepto aquí adoptado, para luego argumentar el papel que la universidad desempeña, participando de manera proactiva, en la puesta en marcha e implementación del mencionado proceso. En este marco, Coraggio (2002) resalta la necesidad de que las universidades se comprometan como parte de un proceso de cambio voluntario de sí mismas y de su contexto social, político, económico y cultural, para ser reconocidas como un bien público valioso e inalienable por sus sociedades.

4.2.1 Desarrollo local

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (1996) incorpora la perspectiva de desarrollo humano en tanto proceso de ampliación de las posibilidades de las personas, haciendo hincapié en los beneficios que se alejan de las concepciones materiales. En este caso se refieren a las cuestiones referidas a la libertad, la educación, la calidad de vida, el respeto por la cultura entre otras, en tanto elementos componentes de desarrollo humano (Boisier, 1999).

Los diversos abordajes a la noción de desarrollo lo constituyeron como un término complejo, plausible de ser estudiado desde distintas dimensiones, las cuales estuvieron determinadas por las transformaciones sociales, políticas y económicas propias de cada contexto histórico (Martínez Porta, 2014).

Ahora bien, los primeros enfoques de desarrollo asociado al plano de lo local se originan a partir de tres matrices que operan detrás de la idea de desarrollo local. En primer lugar, se encuentra la matriz vinculada a la lógica de regulación horizontal, que refleja la dialéctica centro-periferia, dominante en la fase preindustrial del capitalismo. En segundo lugar, la perspectiva que entiende al desarrollo local como respuesta a la crisis macroeconómica y al ajuste. Y, finalmente, la última matriz corresponde a la visión de desarrollo local estimulado en todo el mundo como respuesta a la globalización y a la dialéctica global-local (Boisier, 1999).

Según el autor citado, se han realizado cantidad de aportes teóricos que abordan la noción del desarrollo local. Sin embargo, en la mayoría de ellos, no se define con exactitud el término en cuestión. Como consecuencia, es posible afirmar que, a partir de las mencionadas racionalidades que operan detrás de la idea de desarrollo local, el concepto puede ser entendido como una noción compleja que puede ser abordada desde distintas dimensiones. Debido a eso, el presente trabajo busca repasar brevemente los principales aportes de dicha noción a los fines trazar la perspectiva aquí adoptada.

Como punto de partida, los estudios acerca del desarrollo local aquí revisados convergen tanto en la reivindicación del territorio, como en la articulación y movilización de un conjunto de elementos al interior del mismo, tales como: los recursos humanos y económico-productivos, la capacidad política e institucional y la organización colectiva de los actores.

Según los autores especializados en esta temática (Albuquerque, 2001; Cavestany, 2000; Boisier, 2002, 2003C y 2006; Camagni, 2003, Vázquez Barquero, 2007) se puede afirmar que el desarrollo –local– es, fundamentalmente, un proceso de naturaleza territorial. En palabras de Boisier (2006), todo proceso de desarrollo ha comenzado históricamente en un

lugar, es decir, comienza como desarrollo local, impulsado por fuerzas propias de su origen, de su territorio.

Esta aproximación conlleva a señalar que el contenido mismo del término “desarrollo”, se encuentra determinado por las particularidades de cada territorio en tanto es el producto de un proceso de interacciones sociales protagonizado por los actores que constituyen el espacio territorial dado (Rofman, 2006).

No obstante, es relevante aclarar que la idea de territorio, generalmente asociada a una localidad, ciudad o región, no se reduce a una definición estrictamente geográfica, aquella que entiende al territorio como un soporte físico-espacial de los procesos sociales; sino que lo considera una construcción social, una trama de actividades, relaciones, instituciones y productos físicos y materiales de dicha trama que configuran una sociedad localizada en el espacio (Albuquerque, 1999).

En este sentido, Maedory afirma que “el territorio es una realidad social anclada a un lugar”, edificada sobre “el juego de relaciones entre una multiplicidad de sujetos diferenciados por su particular inserción en los sistemas productivo-laborales, jurídico-institucionales y socioculturales simbólicos; diferenciados por su incidencia en los procesos territoriales” (2011: 6). En la misma dirección, Cavestany (2000) define al desarrollo como un proceso político “de acción concertada de actores públicos y privados –económicos, sociales, políticos, tecnológicos– que operan y toman decisiones en el territorio, o que inciden sobre él” (en Rofman, 2006:15).

De este modo, es posible ubicar a la noción de desarrollo –local– bajo un marco constructivista, subjetivo e intersubjetivo y, fundamentalmente endógeno, dependiente de la capacidad colectiva para generar recursos, movilizar los existentes y generar mecanismos de acción de manera cooperativa y solidaria desde el propio territorio (Boisier, 2002 y 2003C).

Esta caracterización conduce a subrayar la relevancia que adquieren los actores locales en el proceso de desarrollo, dado que el desarrollo local depende del conjunto de decisiones llevadas a cabo por actores públicos y privados que inciden sobre la realidad del entramado territorial (Vázquez Barquero, 2007).

Así, los presentes argumentos reivindican la potencialidad de las variables propias de cada territorio en tanto elementos fundamentales para construir un esquema proclive al desarrollo de los entramados locales. De este modo, el enfoque aquí propuesto se apoya sobre la endogeneización de los mecanismos de desarrollo (Vázquez Barquero, 1998; Albuquerque, 1999; en Maedory, 2001); lo que supone en pensar al desarrollo como un proceso *desde abajo*, en el cual el espacio asume la connotación de territorio (Maedory, 2001: 18).

Desde la mirada de Albuquerque (2003), es importante señalar que las mencionadas características que le otorgan significado a la noción de desarrollo local no se presentan de manera excluyente. Es decir, el mencionado autor alude a que el desarrollo local no es estrictamente endógeno, sino también debe saber aprovechar las oportunidades exógenas que puedan ser utilizadas y capitalizadas desde lo local. Del mismo modo, no se presenta como un proceso exclusivamente “de abajo hacia arriba”, en tanto que debe saber interpretar el mapa político existente y, así, poder buscar las intervenciones de otros niveles políticos-decisionales (provincial – nacional) que faciliten el logro de los objetivos de las estrategias locales (Ibíd.).

Con base en dichos argumentos, se puede afirmar que existe una vinculación que liga la idea de desarrollo aplicada a la esfera local, dando origen al Enfoque de Desarrollo Local como perspectiva que pondera la cercanía, la interacción y la asociatividad, que dotan de

significado a la idea de territorio. Desde esta óptica, lo “local”⁴⁷ se presenta como la intersección entre el Territorio y el Desarrollo, como un espacio donde los actores participan de manera activa en la toma de decisiones bajo el marco de proyectos políticos aglutinadores (Maedory, 2001).

En este sentido, la configuración de una sociedad local responde a la existencia de ciertas condiciones expresadas en dos niveles fundamentales. Por un lado, el nivel socioeconómico que alude a la existencia de riqueza generada localmente, el objeto de negociaciones entre los grupos socioeconómicos existentes, quienes serán parte del sistema local de relaciones de poder. Por otro lado, el nivel cultural que se configura a partir del sistema de valores encargado de proveer de identidad colectiva a la sociedad local. Este componente identitario es el que permite llevar a cabo los proyectos colectivos propios de una sociedad local (Arocena, 2006).

Arroyo (2003) coincide con el argumento que define al desarrollo local como un proceso pensado “desde abajo”, desde una localidad, municipio o región –conjunto de municipios–, en donde la idea de territorialidad se constituye como elemento principal que dota de significado al concepto. Asimismo, añade que la principal dificultad con la que se enfrenta el desarrollo local está asociada a la disponibilidad de recursos, es decir, pensar con qué recursos se cuenta para que el desarrollo local pueda ser promovido. Desde esta perspectiva se afirma que, además de pensar en el territorio, el concepto de desarrollo requiere del crecimiento económico con impacto social (Ibíd.).

⁴⁷ El énfasis en la idea de lo local conlleva a referenciar a su noción correlativa, lo “global”. Así, tal como sostiene Arocena (2006) no se puede analizar un proceso de desarrollo local sin referirlo a la sociedad global donde se halla inscripto. En este sentido, este autor afirma que el análisis de lo “global”, de las grandes determinaciones sistémicas y estructurales, no agota el conocimiento de la sociedad; sino subraya que en el plano de lo “local” existen aspectos que le son específicos y que no se constituyen como un efecto de la reproducción a todas las escalas de las determinaciones globales (ibid.).

Bajo este argumento, el autor citado aporta una serie de elementos que deben estar presentes para que dentro de una localidad pueda ser fomentado el desarrollo local. El primero de ellos alude a la existencia de un perfil de desarrollo que supone la orientación hacia un horizonte específico; es decir, saber hacia dónde se quiere ir, definir la actividad que motoriza o genera el crecimiento para encauzar el desarrollo. Este perfil no tiene que ver únicamente con las ideas o con la factibilidad económica, sino fundamentalmente con la identidad local. Es por ello que los actores locales cobran un rol central para motorizar o no los procesos de desarrollo, de ellos depende la posibilidad de generar ideas vinculadas a las expectativas de la sociedad.

A partir de esta mirada se fundamenta que el proceso de desarrollo local no puede ser pensado desde afuera:

“el eje del desarrollo local es definir un perfil. Un perfil no sólo está definido por lo que hay en un territorio, por lo que se podría hacer en él, sino además, por la viabilidad económica de lo que se propone y, fundamentalmente, por los que viven, cómo viven y qué expectativas tienen” (Arroyo, 2003: 3).

El segundo elemento, se encuentra determinado por la cantidad de habitantes y las características de su estructura organizativa. Es decir, cómo esta última es configurada a partir del grado de consolidación del Estado local, la disponibilidad de recursos, los conocimientos técnicos y la presencia de organizaciones de base, entidades intermedias y universidades o sedes universitarias. Asimismo, argumenta que los municipios podrán enfrentar dificultades para iniciar una política de desarrollo local, por lo sugiere unirse con

otros municipios, construir una región común y, dentro de ella, determinar su perfil productivo⁴⁸.

El tercer elemento está dado por los circuitos de la economía que funcionan en un territorio dado. Es decir, determinar cuál es el circuito económico predominante o cómo funciona la economía en ese lugar (economía formal, informal o de subsistencia)⁴⁹. La posibilidad de definir cuáles son los circuitos económicos es clave para evaluar un territorio y pensar cómo orientar esa economía hacia un determinado perfil (Ibíd.).

El cuarto elemento alude al modelo de gestión existente dentro territorio en cuestión. En este caso no se pondera el perfil económico, sino la capacidad de gobierno y de las instituciones propias del lugar (Ibíd.).

El quinto elemento corresponde a las políticas sociales impulsadas a nivel local, entre las que se mencionan: a) políticas locales que involucran lo alimentario; b) políticas locales que tienen que ver con el eje socioeconómico, específicamente con lo productivo a nivel microemprendimientos; c) políticas locales orientadas a la capacitación, es decir, proveer herramientas y transmitir conocimiento a la población para formar recursos humanos capaces de insertarse en el mercado de trabajo; y d) programas de empleo articulados con planes de apoyo al capital de trabajo) (Ibíd.).

Finalmente, este autor hace referencia a un sexto elemento que propone pensar al desarrollo local como un proceso. Más allá de construir un imaginario deseado de desarrollo

⁴⁸ Dicha aclaración es de gran relevancia para el presente trabajo en tanto que el caso de estudio aquí presentado responde a la necesidad de crear un ámbito académico-formativo regional para contribuir al fortalecimiento del perfil productivo de la región del sudoeste bonaerense.

⁴⁹ "La economía formal en Argentina, tiene determinadas características: a) se maneja con la lógica del mercado y la competencia; b) trabaja con las reglas costo – beneficio; c) compite, además, en la calidad del producto (...). La economía informal ha tomado otras características en Argentina que la hacen distinta y son claves para entender el desarrollo local: se trabaja con el 'cara a cara' (...) no se maneja con normas de competencia o con el mercado, trabaja con costos muy relativos, tiene un problema serio de calidad, sobre todo de estandarización. Por último, se trabaja en una pequeña escala. La economía de subsistencia es más elemental. Donde la producción es para el autoconsumo, donde predomina la escala familiar (...)" (Arroyo, 2003: 7).

local, es necesario introducir instrumentos de gestión y planificación por etapas para poner en marcha lo que se espera concretar en un territorio.

Con base en los elementos mencionados, se puede afirmar que el desarrollo local es un proceso complejo de naturaleza territorial, endógena, que involucra la interacción colectiva de los distintos actores públicos y privados ligados a la realidad de un entorno, es decir, vinculados a su estructura productiva, política, social y cultural, al mercado de trabajo, a la esfera educativa, a los recursos naturales, etc.; quienes ejecutan programas y planes orientados a potenciar las capacidades del territorio (Boisier, 1999).

En síntesis, los aportes revisados coinciden en que el desarrollo local es un proceso de naturaleza territorial, que involucra la acción colectiva de los actores del entorno (universidades, empresas, organizaciones sociales, instituciones gubernamentales, etc.), la disponibilidad de recursos y, fundamentalmente, la existencia de un marco normativo que empodere la capacidad de los actores para definir e implementar estrategias tendientes a generar impactos positivos para la comunidad de un territorio dado.

4.2.2 El rol de la Universidad en los procesos de desarrollo local

Luego de abordar la noción de desarrollo local y los elementos centrales que integran la perspectiva propuesta, se espera reflexionar acerca del rol que desempeña la Universidad en tanto actor que participa de manera activa en los procesos de desarrollo local.

Algunos autores que se dedican a estudiar la función de la Universidad en los procesos de desarrollo local incorporan la noción de ‘agente’ para explicar y comprender la importancia de su participación en los espacios de interacción con los actores locales para concretar las estrategias orientadas al logro de las metas colectivas.

En este sentido, Maedory (2001) señala que para que un actor se constituya como agente de desarrollo local debe involucrarse y participar en el proceso de desarrollo territorial, más allá de sus intereses sectoriales. En palabras de Arocena, se espera que el agente de desarrollo local actúe como un portador de propuestas orientadas a capitalizar mejor las potencialidades locales; no sólo es un actor dotado de conocimientos, sino también con capacidades de liderazgo, disposición para negociar y habilidad para generar consensos (en Maedory, 2001)⁵⁰. Es decir, el agente es un actor que puede asumir el rol de mediador en tanto desempeña una posición estratégica dentro de la sociedad local (Suárez Zozaya, 2005)

De este modo, la delimitación del concepto de agente de desarrollo local permite reflejar su importancia en tanto categoría analítica que contribuye a dar cuenta del proceso, como así también, comprender el papel que puede ser desempeñado por la Universidad en el mismo. Respecto a esto último, es posible pensar a la Universidad tanto como agente de desarrollo, como así también como encargada de formar y capacitar potenciales agentes de desarrollo local (Martínez Porta, 2014).

Con base en dicha noción, la Universidad puede asumir el rol de mediadora, convocando a los diferentes sectores y ofreciendo un espacio pluralista para abordar los problemas de la sociedad local (Coraggio, 2002). Sin embargo, la construcción de una estrategia colectiva no sólo requiere de un proceso de desarrollo participativo en donde articulen las diferentes visiones, identidades y voluntades, también requiere de la conjunción del conocimiento científico de los especialistas y de los saberes prácticos de los actores sociales (Ibíd.).

⁵⁰ Dicha aclaración pretende resaltar la diferencia entre las nociones de actor y agente dado que, si bien son conceptos que se encuentran relacionados, no deben ser abordados como similares. Un actor, tal como fue conceptualizado en el apartado del marco teórico, puede presentarse como agente en la medida que se encuentre vinculado a los procesos de desarrollo local.

Bajo este argumento, se intenta subrayar la centralidad que adquiere la adquisición y reproducción del conocimiento, en tanto que los proyectos y programas orientados a promover las potencialidades territoriales, requieren nuevos perfiles de recursos humanos formados y capacitados que respondan a las especificidades que el entorno propone. De este modo, el conocimiento se constituye, por un lado, como un elemento dinámico dado que su valor depende de la capacidad de regenerarse y ampliarse a lo largo del tiempo y, por otro, es fundamentalmente relacional porque su producción y aplicación depende de las especificidades del entorno donde se genere (Maedory, 2001).

Por lo tanto, a partir de lo expuesto, es posible afirmar que las universidades se constituyen como el espacio institucional dotado de identidad y legitimidad capaz de centralizar la gestión del conocimiento (Suárez Zozaya, 2005) y liderar los procesos de cooperación e interacción con los actores del entorno (Maedory, 2001). La Universidad posee el capital fundamental para la mencionada tarea, es decir, los recursos humanos y el conocimiento científico-técnico para contribuir en el desarrollo de las potencialidades de su territorio. Es por ello que cuenta con el desafío de generar estrategias para movilizarlos e integrarlos a los fines de concretar su inserción en la comunidad (Tauber y Delucchi, 2008).

En esta dirección, Maedory (2001) sostiene que las universidades son llamadas a aumentar y redefinir su vinculación con las instituciones territoriales, con su entorno próximo de actuación, para emprender de manera comprometida los desafíos de la formación para el desarrollo. Las universidades generan y facilitan la formación de emprendedores, potencian la difusión de tecnologías y conocimiento y mejoran los factores de localización en la zona de influencia (Veltz, 2001; en Checa Artasu, 2011).

Del mismo modo, Tauber y Delucchi (2008) coinciden en que la Universidad debe orientar su atención hacia el territorio que influencia, del que se nutre y con el que convive.

Debe generar vínculos de retroalimentación para crear nuevos espacios de conocimiento y, de este modo, responder a las complejidades del contexto donde se halla.

Tales consideraciones conducen a pensar a la Universidad en función de su capacidad de trabajar y consensuar con las organizaciones de la sociedad, el sector económico-productivo y el estado “para convertir los problemas considerados de producción y reproducción material y simbólica en necesidades de conocimiento” (Coraggio, 2002). Para el desempeño de dicho rol debe articularse, en vez de competir, con otras universidades y organizaciones educativas con las que comparte el ámbito territorial. Paralelamente, debe fortalecer su presencia y participación en el sistema nacional y mundial de centros de conocimiento, y constituirse como el nexo capaz de nutrirse de otras experiencias, reflexiones e investigaciones (Ibíd.).

Desde esta mirada, la relevancia de la Universidad como agente de desarrollo se encuentra determinada, fundamentalmente, por la calidad de su contribución en el proceso, más que por el mero intercambio externo entre sociedad que demanda conocimiento y tiene recursos y universidad que tiene conocimientos y necesita recursos (Ibíd.: 15).

Por lo tanto, el éxito de las estrategias de desarrollo dependerá de la capacidad de construir arenas de articulación y colaboración colectiva entre los distintos actores locales y, también, con aquellos que se encuentran fuera del entramado territorial, pero que den cuentan con los recursos y capacidades que pueden ser capitalizadas en términos endógenos.

A partir de las mencionadas reflexiones, se puede afirmar que la estrategia de desarrollo local impone a la Universidad distintos desafíos relacionados con su participación en una nueva esfera pública, que exige orientar las actividades de investigación y docencia a la atención de los requerimientos de diversos públicos. Esto significa la posibilidad de contemplar nuevos destinatarios, independientemente de la atención a su público tradicional,

como parte de un proyecto público consensuado por los distintos actores del desarrollo local (Suárez Zozaya, 2005)⁵¹.

Asimismo, los objetivos centrales de la formación en desarrollo deben orientarse a generar una oferta educativa y de formación que promueva la articulación entre el sistema productivo, el sistema educativo y tecnológico y el sistema institucional de la región mediante actividades de capacitación, investigación y vinculación empresarial (Maedory, 2001). También, es central adecuar los contenidos curriculares a los requerimientos de cada territorio para contribuir y dinamizar con el tejido productivo de la región (Ibíd.).

No obstante, según argumenta Suarez Zozaya (2005), es importante aclarar que la Universidad ha sido una institución cuyo asiento es predominantemente urbano y que las localidades menos urbanizadas corren el riesgo de quedar afuera del espacio local de las universidades. Es por ello que las estrategias de desarrollo local deben incluir la participación de universidades públicas, nacionales y provinciales a los fines de internalizar la misión de pertinencia social universitaria.

Finalmente, es posible concluir que el rol efectivo de la Universidad como actor relevante en el proceso de desarrollo local debe ser parte de la agenda de la institución y del sistema de educación superior, como así también del acompañamiento del ámbito gubernamental en el diseño de políticas que integren la mirada propuesta (Martínez Porta, 2014).

Por lo tanto, con base en la mirada propuesta, el caso de estudio que se analizará en el siguiente capítulo espera presentar la creación y puesta en marcha de la UPSO como institución de educación superior diseñada con el objetivo de adecuar su función a los

⁵¹ En este punto, la autora resalta que la relación establecida entre la universidad con la sociedad –local–, no debiera socavar el principio de autonomía universitaria, dado que su participación como actor activo (agente) en el proceso de desarrollo local no reduce ni altera la especificidad de su labor académico autónomo.

requerimientos de su comunidad, vía diversificación de su oferta académica, a través de la implementación de una metodología de enseñanza deslocalizada y, asimismo, mediante la creación de espacios de interacción con otros actores territoriales.



Universidad de
San Andrés

5. Análisis político institucional del proceso de creación de la UPSO

El proceso de creación de la Universidad Provincial del Sudoeste (UPSO) estuvo condicionado por un escenario que involucró aspectos políticos, socioculturales y económico-productivos de su región de influencia (SOB). A partir de los factores contextuales propios del territorio, y con especial énfasis en los actores y en la configuración institucional, el presente capítulo presenta el proceso político de formulación del proyecto educativo que desembocó en la creación y puesta en marcha de la UPSO.

Bajo este marco, es importante resaltar que la variable territorial –en sentido amplio⁵²– se constituye como el factor que condiciona la interacción entre los diversos actores involucrados en la creación de la universidad. Es decir, se evidencia la existencia de lazos de pertenencia e intereses de estos últimos respecto al espacio geográfico en cuestión. En este sentido, el territorio asume una función relevante dado que promueve la capacidad de acción colectiva de los actores, orientada hacia la concreción de los acuerdos institucionales necesarios para diseñar un nuevo modelo de educación superior universitaria.

Por lo tanto, el objetivo del presente apartado es proporcionar las características del entorno territorial del SOB y los antecedentes institucionales de educación superior de la región como elementos que determinan el mapa cognitivo sobre el cual los actores diseñaron sus estrategias colectivas. Y, con base en ello, trazar el proceso político institucional de creación de la Universidad. Desde la perspectiva teórica aquí propuesta, se espera repasar la configuración de los factores intervinientes en la delimitación de la cuestión problematizada y su solución –*política*–.

⁵² Aquí se incorpora la noción de territorio como una categoría abarcadora y abarcada por los conceptos de comunidad y sociedad, que permite comprender los comportamientos de los seres humanos, donde procesos naturales y sociales se interpretan (Coraggio, 2010).

5.1 Caracterización del entorno de referencia de la UPSO: La región del Sudoeste Bonaerense (SOB)

El Sudoeste Bonaerense, entendido como la zona de influencia de la UPSO, se encuentra compuesto por 22 partidos⁵³ que se identifican en el mapa presentado a continuación:

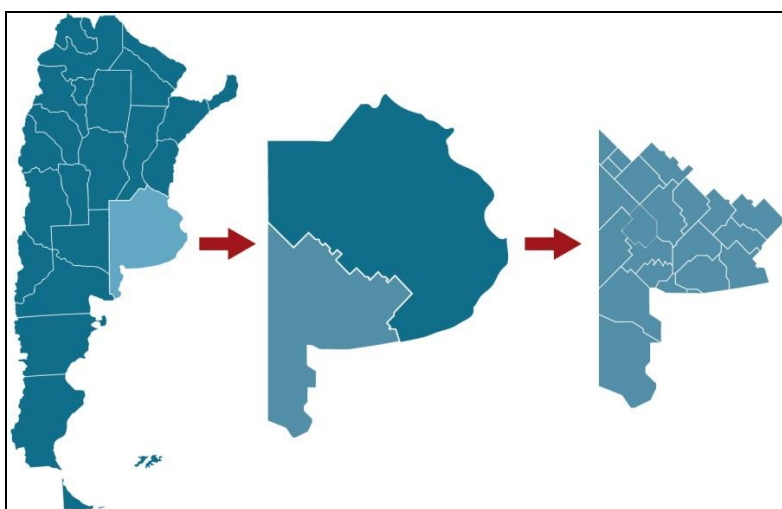


Figura 1. Región del Sudoeste Bonaerense (SOB).

La región del SOB está integrada por un grupo de ciudades cabeceras de distritos que no superan los sesenta mil habitantes, con excepción de la ciudad de Bahía Blanca que se presenta como el principal centro urbano de la región. El conjunto de ciudades mencionadas –apartando ésta última– basan su actividad económica principal en la producción agrícola-ganadera, con escasas posibilidades de diversificar sus actividades productivas (salvo excepciones como los distritos de Saavedra y Coronel Suarez). Este condicionamiento inhibe las alternativas de ampliar las estructuras del mercado laboral de la población urbana y rural,

⁵³ La región del SOB se encuentra comprendida por los siguientes partidos: A. Alsina, A. G. Chávez, B. Blanca, B. Juárez, Cnel. Dorrego, Cnel. Pringles, Cnel. Rosales, Cnel. Suárez, Daireaux, Guaminí, Lamadrid, Laprida, Mte. Hermoso, Patagones, Pellegrini, Puán, Saavedra, Saliqueló, Tornquist, Tres Arroyos, Tres Lomas y Villarino.

generando consecuencias negativas que se ponen de manifiesto en la falta de inversión productiva, en la carencia de servicios e infraestructura y, fundamentalmente, en los acentuados procesos migratorios al interior del SOB (Vigier y Partal, 2006).

Este escenario, evidencia la significativa atracción que presenta el conjunto de localidades urbano-rurales hacia su metrópoli regional, Bahía Blanca. La relevancia de ésta última, no sólo se debe a su perfil industrial y comercial, sino también se convierte en el centro universitario más importante de la región en tanto es sede de la Universidad Nacional del Sur (UNS) y de la Facultad Regional de la Universidad Tecnológica Nacional (UTN), como así también de emprendimientos universitarios privados como es el caso de la Universidad Salesiana y la presencia de sedes académicas correspondientes a la Universidad Católica de La Plata y la Universidad del Siglo XXI.

Tal como afirman los autores citados, las posibilidades de acceso a la educación superior que ofrece la ciudad de Bahía Blanca genera, en la zona de influencia, un fenómeno de “migración selectiva” protagonizada por la franja de población joven que no encuentra en su lugar de origen la posibilidad de incorporar herramientas técnicas y cognitivas necesarias para su desarrollo personal. Asimismo, es significativo resaltar que dicha migración se encuentra condicionada por determinados contextos socioeconómicos que facilitan el traslado hacia centros urbanos más grandes, ya sea por sustento familiar o frente a la posibilidad de acceso laboral en las localidades de destino.

Bajo este contexto, las ventajas comparativas que presentan las grandes ciudades, en relación con el resto de las localidades del SOB, establecen una brecha considerable respecto a las oportunidades de los jóvenes que desean buscar su desarrollo individual, ya sea en términos académicos y/o laborales. Es decir, las características propias de este escenario

generan fuertes incentivos en los jóvenes para decidir radicarse en Bahía Blanca, o en centros urbanos como Buenos Aires, La Plata o Mar del Plata. (Vigier, H. 2002a).

Las consecuencias de tales acontecimientos impactan negativamente sobre las realidades de los pequeños municipios urbano-rurales del SOB, las mismas se reflejan en el envejecimiento del promedio de la población, la fuga de recursos monetarios desde la región hacia los centros urbanos con presencia universitaria y, especialmente, la progresiva pérdida de recursos humanos con potencial de desarrollo de proyectos y agregación de valor en la zona. Estas cuestiones han sido consideradas como variables relevantes para sostener y promover el desarrollo productivo de las localidades afectadas.

Frente al progresivo aumento de estas condiciones, que actúan en detrimento del desarrollo armónico de la región del SOB, surge la iniciativa por parte de actores locales organizados “desde abajo” de movilizar sus estrategias y recursos para crear un espacio de educación universitaria en la región: la Universidad Provincial del Sudoeste (UPSOU).

5.2 La iniciativa de los actores conformados desde abajo en el proceso de creación de la UPSOU

5.2.1 Los actores del entorno del SOB

El repaso del proceso institucional de la creación de la UPSOU refleja la presencia de actores territoriales, tanto estatales como sociales, con capacidad de acción colectiva que estuvieron dispuestos a movilizar sus recursos y estrategias para la formulación y puesta en marcha de un proyecto de educación superior que buscaba dar respuesta a las necesidades sociales y territoriales de su entorno de influencia.

En el presente caso podemos distinguir, *actores estatales* del ámbito provincial y municipal; entre ellos se encuentran: la Dirección General de Cultura y Educación de la

Provincia de Buenos Aires, el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, la Presidencia del bloque de la Cámara de Senadores de la provincia de Buenos Aires y algunos municipios de la región del SOB (Saavedra, Pellegrini, Saliquelló, Puán, Médanos, Patagones, Cnel. Rosales, Cnel. Dorrego, Tres Arroyos, Cnel. Suárez y Gral. Lamadrid).

Bajo la categoría de *actor social*, se identifican, por un lado, a la Universidad Nacional del Sur (UNS) que interviene a través de la Secretaría de Relaciones Institucionales y Extensión Universitaria (SRIEU); por otro lado, a las asociaciones de apoyo al desarrollo universitario creados en la región: la Asociación Pro Estudios Superiores de Tres Arroyos (APRESTA), la Asociación Universitaria de Patagones (AUPAT) y la Asociación Civil de Apoyo a las Actividades Universitarias de Pigué. Asimismo, bajo la categoría de *actor paraestatal*⁵⁴ se incorpora el Corredor Productivo del Sudoeste Bonaerense (CPSOPBA)⁵⁵ como actor encargado de nuclear los intereses de los municipios involucrados en la creación de la propuesta educativa.

5.2.2 Sendero institucional para la creación de la UPSO

Desde el enfoque teórico propuesto, es posible analizar y describir el recorrido institucional que trazaron los actores “desde abajo” para lograr la creación de un modelo de Universidad con anclaje territorial. Por lo tanto, en las próximas páginas se hará especial énfasis en la problematización que condujo a los líderes locales a posicionar el requerimiento

⁵⁴ En este trabajo se entiende como “actor paraestatal” a aquellos actores que, sin ser parte de la estructura estatal, refuerzan o fortalecen al Estado (Rodríguez, 2017). No obstante, de serlo así, los Corredores Productivos fueron consorcios intermunicipales creados por el mismo gobierno provincial, que no pertenecían a la estructura orgánica formal del gobierno.

⁵⁵ El Corredor Productivo del Sudoeste Bonaerense (CPSOPBA) estuvo integrado, hasta el año 2000, por diecisiete municipios de la región que abarcan, en su conjunto, una superficie de 90.000 km² con una población total de 350.000 habitantes. Este Consorcio surgió en el año 1993 cuando un grupo de municipios se propuso la cooperación en el campo de las políticas de desarrollo económico (Cravacuore, 2000).

de la puesta en marcha de la universidad en la agenda pública de la provincia de Buenos Aires.

Para tal fin, el presente análisis identifica dos momentos diferentes que intervienen en el proceso de creación de la UPSO. En primer lugar, se halla la instancia de problematización inicial centrada en la ausencia de una oferta académica de nivel superior para la región del SOB. Dicha problematización estuvo liderada por un grupo de legisladores provinciales y algunos municipios de la región, fundamentalmente las autoridades del Municipio de Saavedra. Tales actores regionales, se organizaron con el objetivo de influenciar en la agenda pública del Gobierno de la provincia de Buenos Aires para formalizar la creación de un espacio formativo de nivel superior con anclaje regional que contribuya al desarrollo de las capacidades territoriales del SOB. En el año 1992, como resultado de la movilización de los actores territoriales, se sanciona la Ley N°11.465 de creación de la Universidad Provincial del Sudoeste (UPSO). Al poco tiempo de ser aprobada, dicha ley fue vetada por el gobernador Duhalde y, en el año 1994, reformulada y aprobada en el marco de la Ley N° 11.523. Este período, caracterizado por la formalización institucional que da origen a la Universidad Provincial del Sudoeste, es entendido como el momento de problematización inicial.

No obstante, a pesar de formalizar el marco normativo que encuadra la creación de la UPSO, la iniciativa no logró entrar en vigor hasta el año 2000 debido a que los actores evidenciaron la imposibilidad de lograr los consensos requeridos para la implementación de la propuesta educativa.

En este marco, es relevante mencionar que uno de los actores que desempeñó un rol central para la puesta en marcha de la UPSO, fue la Universidad Nacional del Sur (UNS). Su participación era decisiva en tanto portadora de los recursos y capacidades necesarios para orientar el diseño institucional y organizacional del proyecto de educación superior. Sin

embargo, una vez sancionada la ley de creación de la UPSO, la UNS no adhirió a la concreción de una propuesta alternativa de educación superior satélite a su entorno de influencia. Tal posicionamiento respondía a la configuración de su mapa cognitivo – *ideología*– que proyectaba en la presencia de otra organización universitaria, una potencial amenaza a su liderazgo académico e institucional dentro la región del SOB.

Según el enfoque teórico propuesto, esto se explica a partir de las capacidades y recursos diferenciales que ciertos actores poseen sobre otros y, en consecuencia, mayor peso sobre la distribución de poder y el resultado de los procesos sociales (Acuña, 2013). Por lo tanto, la falta de acuerdos entre los actores para concretar la implementación definitiva de una institución universitaria provincial desembocó en la imposibilidad de resolver los problemas de equilibrio en detrimento de la efectiva consolidación del marco institucional creado⁵⁶.

Sin embargo, es posible observar que, en la segunda etapa –re-problematización–, se inicia el recorrido de consolidación hacia la puesta en marcha de la Universidad. A diferencia de la etapa anterior, a partir de esta instancia se asiste a un cambio en el mapa cognitivo de los actores involucrados y, junto a ello, se redefinen sus intereses hacia la configuración de una estrategia colectiva de cooperación que generó las condiciones para la implementación de la ley de creación de la UPSO. A los fines de comprender lo mencionado, este repaso buscará identificar los factores contextuales y los cambios institucionales que actuaron como variables determinantes para la efectiva creación de la universidad.

Como punto de partida, es importante resaltar las transformaciones suscitadas en la gestión de la Universidad Nacional del Sur (UNS). Hacia el año 1994, se produjo un recambio en los actores del gobierno de la UNS quienes, dentro de sus objetivos, buscaron

⁵⁶ El equilibrio del marco institucional puede ser alterado por diversos actores que no aceptan las condiciones de exclusión/inclusión que proponen las reglas. Diferentes estrategias dominantes resultarán en el logro o frustración del objetivo.

incorporar diversas estrategias para responder a las problemáticas de su región de influencia mediante la vinculación con otros actores del territorio del SOB.

En términos organizacionales, la primera acción concreta que evidenció esta visión del nuevo gobierno universitario fue la creación de la Secretaría de Relaciones Institucionales y Extensión Universitaria (SRIEU). A través de este organismo, la UNS inició una política activa de vinculación con los municipios de la zona de influencia con el objetivo de diseñar programas que puedan fortalecer y desarrollar las potencialidades de la región desde el ámbito académico.

Como resultado de la emergente orientación hacia el medio territorial, se realizaron actividades de vinculación con el Corredor Productivo del Sudoeste de la provincia de Buenos Aires (CPSOPBA) quien, de manera conjunta con la Secretaría, comenzaron a diseñar e implementar programas de incubación de emprendimientos productivos y de base tecnológica en el SOB⁵⁷. Esto permitió, no sólo desarrollar una visión regional a su gestión, sino también establecer nexos con actores políticos y sociales del entorno debido al interés recíproco por fortalecer y potenciar el desarrollo del territorio en cuestión.

Bajo este marco, fue relevante la vinculación de la SRIEU con el Instituto Provincial de Acción Cooperativa (IPAC) en tanto organización que permitió el financiamiento de diferentes estudios en la región del SOB. Entre ellos, el Programa de Vinculación y Asistencia Regional (PROVAR) que contribuyó a completar el diagnóstico de situación de la región del SOB mediante tareas de relevamiento e interpretación, formalizado mediante convenio bilateral entre los organismos mencionados.

⁵⁷ Como fue el caso del proyecto IEMPROTEC en donde la Secretaría participó como miembro integrante de su Comisión Directiva.

De este modo, se pueden visualizar dos elementos centrales que nutren al análisis aquí propuesto: el desarrollo de una visión estratégica regional por parte de la UNS y la creación de lazos con autoridades de los municipios del SOB, con base en el interés en promover las potencialidades de la mencionada región.

Esta dinámica de interacción con actores territoriales se tradujo en acciones específicas desde la universidad (UNS) hacia el medio, materializadas en la transferencia de conocimientos y desarrollos científico-tecnológicos, y el diseño de actividades y proyectos cuyo fin se orientaba a fomentar la creación de micro y pequeñas empresas en la zona de influencia. De este modo, la UNS mediante su política de extensión universitaria, logró establecer vínculos de trabajo conjunto con los actores políticos de la región para promover y reforzar las actividades productivas y, junto a ello, delinear la visión estratégica de desarrollo para la zona del SOB.

En este escenario, es posible percibir la convergencia de intereses de los actores de la región. Por un lado, una mayor incidencia de la UNS –a través de la SRIEU– en actividades conjuntas con actores del entorno, poniendo de manifiesto el interés en extender su influencia más allá de la órbita de la ciudad de Bahía Blanca. Por otro lado, el aumento de la demanda de los gobiernos locales satélites de la región del SOB hacia la universidad. Tales demandas, que se basaban en la necesidad de coordinar acciones conjuntas con la universidad, buscaban la participación de la UNS en la definición de estrategias de desarrollo productivo local y, fundamentalmente, evidenciaron la necesidad de implementar alternativas institucionales que permitan cubrir las vacancias de oferta académica superior en sus localidades.

Con base en esto último, y como complemento a los incentivos del desarrollo productivo, surgió la iniciativa de armar una propuesta de educación universitaria de alcance regional que sea capaz de atender a la problemática de la alta migración de jóvenes hacia

otras ciudades y, asimismo, formar y capacitar recursos humanos que puedan contribuir al desarrollar la estructura productiva local. En este contexto, se diseñó un programa de extensión universitaria orientado a responder, no sólo a las demandas de los gobiernos locales, sino también a materializar la estrategia de vinculación de la UNS con su entorno de influencia.

La mencionada propuesta educativa, enmarcada bajo el Programa de Educación Universitaria en la Zona (PEUZO), tenía dentro de sus objetivos principales, llevar el primer año de parte su oferta académica a localidades seleccionadas para incrementar la presencia de la UNS en la zona, a la vez de contribuir al acceso a la educación superior de todos los sectores socioeconómicos de la región del SOB.

Con tales características, y en el marco del convenio suscripto entre la UNS y la Asociación Pro Estudios Superiores en Tres Arroyos⁵⁸, el PEUZO fue aprobado por unanimidad por los integrantes del Consejo Superior Universitario de la UNS. Dicho Programa, reflejaba en su esencia los intereses y objetivos de la SRIEU: fortalecer los lazos con la región del SOB, colaborar en su desarrollo socioeconómico y brindar estructuras para el desarrollo de proyectos y emprendimientos. Desde el enfoque teórico planteado, la aprobación de la resolución del Consejo Superior (CSU) N°110/97 para la puesta en marcha del Programa de Extensión (PEUZO), representó el primer antecedente institucional bajo el cual se encuadra el caso de estudio aquí presentado.

La implementación del PEUZO tuvo lugar hacia la segunda mitad del año 1997 en la ciudad de Tres Arroyos como Programa de Extensión de la UNS y estuvo financiado con recursos propios de esta universidad. La primera prueba de su implementación consistía en el dictado de asignaturas del primer cuatrimestre que integraban los planes de estudios de

⁵⁸ Res.CSU-655/96.

algunas carreras (ingeniería, administración, economía) de la mencionada universidad. La descentralización de la oferta significó la incorporación de nuevas tareas administrativas vinculadas a la gestión del Programa: el envío regular de docentes a la región y el control académico de las actividades educativas.

De esta forma, se otorgaba a los egresados del nivel medio la posibilidad de incorporarse al trayecto formativo de la educación superior sin trasladarse inicialmente de sus lugares de origen. Bajo esta modalidad, se buscaba atender las desigualdades socioeconómicas, la problemática del desarraigo y, asimismo, amortiguar el cambio del nivel académico propio de la transición de la educación media a la educación superior.

Luego la implementación del PEUZO, a fines del año 1997, el Vicepresidente del Senado provincial Dr. Hugo Corvatta, funcionarios del Municipio de Pigüé y el Corredor Productivo del Sudoeste de la provincia de Buenos Aires (CPSOPBA), se incorporaron al convenio vigente para consensuar la ampliación del Programa que la UNS había implementado en Tres Arroyos hacia las localidades de (Pigüé y Carmen de Patagones. Dicha ampliación, fue formalizada institucionalmente por resolución del CSU N°695/97 en donde se estableció que el financiamiento quedara a cargo del Gobierno de la provincia de Buenos Aires.

En este marco, se acuerda la condición para el financiamiento de las nuevas sedes incorporadas a cargo del Gobierno de la provincia de Buenos Aires; mientras que lo relacionado con las actividades en la sede inicial, quedaron bajo la órbita presupuestaria del Municipio de Tres Arroyos, responsable de alrededor del 80% de los recursos económicos requeridos, y la incorporación de APRESTA⁵⁹ cuyo aporte representó el 20% del total anual.

⁵⁹ Asociación Pro Estudios Superiores de Tres Arroyos.

Esta reconfiguración institucional supuso la descentralización de los aportes económicos que originariamente se encontraban en la órbita de la UNS. Mientras que, bajo las nuevas condiciones, los costos del programa pasaron a ser absorbidos por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, el municipio de Tres Arroyos y APRESTA. De este modo, la universidad se encargó únicamente de aportar y gestionar los recursos humanos y técnicos para la implementación del Programa.

Bajo estas condiciones, el PEUZO continuó su curso durante el año 1998 en tres municipios de la región: Tres Arroyos, Carmen de Patagones y Pigüé. Las asignaturas que integraban el programa eran dictadas, en todos los casos, de manera presencial por docentes propios de la Universidad. Además, cabe destacar que los estudiantes inscriptos en cada una de las localidades fueron considerados alumnos regulares de pleno derecho de la institución.

Paralelamente, en el marco de su ampliación, la SRIEU recibió un subsidio de apoyo al PEUZO luego de presentar su propuesta al Proyecto Fondo de Mejoramiento de la Calidad – Secretaría de Políticas Universitarias (FOMECA – SPU). Dicha propuesta, formalizada bajo el proyecto de “Mejoramiento del Programa de Educación Universitaria en la Zona de la UNS”, significó una transferencia de recursos que permitieron adecuar la infraestructura en las aulas de las localidades donde el Programa de Extensión se estaba implementando. Este hecho, no solo permitió mejorar las condiciones de logística e infraestructura para el desarrollo del Programa, sino también significó un aval por parte de los actores nacionales a la iniciativa de extensión universitaria para fortalecer los alcances de la propuesta educativa.

A fines de 1998, el Programa comenzó a tener mayores repercusiones en la región del SOB y, con base en el criterio de pertinencia territorial y social que la UNS buscaba incorporar, se planteó la posibilidad de ampliar el alcance del PEUZO a un mayor número de localidades y, adicionalmente, diseñar una oferta académica específica con perfil

emprendedor para la región. Esto último se explica debido a que, si bien el PEUZO reducía el costo de deserción estudiantil durante el primer año de la carrera, una vez cursado no evitaba la emigración de los alumnos. Además, no terminaba de resolver las desigualdades socioeconómicas de aquellos alumnos que no tenían la posibilidad de trasladarse a otras ciudades con oferta académica superior.

Dicha instancia fue institucionalizada en el mes de noviembre de 1998, a partir de la firma del convenio que establecía la ampliación del Programa mediante la inclusión de otras localidades y, asimismo, contemplaba el diseño de carreras específicas para la región del SOB. La normativa creada fue celebrada entre el Corredor Productivo del Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires (CPSOPBA), los municipios de Coronel Rosales, Gral. Lamadrid, Patagones y Saavedra y la Universidad Nacional del Sur (UNS), en el marco del Programa PEUZO. Bajo la creación del mencionado marco normativo, la UNS se compromete a “desarrollar servicios académicos consistentes en el dictado de gran parte de las asignaturas del primer año de varias carreras que se imparten en su ámbito, más el dictado de una carrera propia, rotativa y a término en cada una de las ciudades cabecera de los municipios mencionados”. Por su parte, como contrapartida, el CPSOPBA se compromete a gestionar ante organismos públicos y/o privados los recursos necesarios para financiar las actividades académicas. Mientras que, asimismo, los municipios acordaron aportar de sus recursos en el caso que el CPSOPBA tenga dificultades en la obtención total o parcial.

El convenio PEUZO presentaba una vigencia de cuatro años con el fin de asegurar el dictado de las materias correspondientes a la formación de dos promociones de egresados de cada carrera propia. Asimismo, con relación a su ampliación, la UNS acordó evaluar durante el año 1999 la factibilidad de extender el Programa a las localidades de Cnel. Dorrego, Pellegrini y Salliqueló.

De este modo, la firma del convenio PEUZO reflejó el punto de encuentro de los intereses de los actores involucrados en la propuesta educativa. A los fines de materializar su formalización institucional, se trabajó sobre el diseño de carreras cortas vinculadas con áreas de directo interés local. Para ello, se conformó un equipo de trabajo integrado por actores de la UNS y actores políticos de las localidades interesadas en pos de definir el perfil técnico profesional que se requería en el SOB. Y, con base en este diagnóstico, delimitar las áreas de conocimiento necesarias para diseñar la oferta académica que estaría integrada por las carreras exclusivas PEUZO. Por otro lado, se definió la metodología de implementación, que radicaba en un sistema de rotación cada dos años de las mismas, buscando evitar la sobreabundancia de graduados de una misma carrera en las localidades integrantes del Programa.

Desde la perspectiva de la pertinencia social universitaria, el diseño de una oferta académica específica para la región buscaba formar futuros graduados con perfil emprendedor, orientados bajo los lineamientos propuestos por el enfoque del desarrollo local. Bajo este encuadre, y con la colaboración de los actores regionales involucrados, se crearon las Tecnicaturas Universitarias en Emprendimientos Agroalimentarios, Emprendimientos Turísticos, Creación y Gestión de Pymes, y Asuntos Municipales.

En este marco, el Convenio PEUZO significó la negociación de nuevas reglas formales; es decir, una nueva configuración institucional que se vio materializada con la firma del acuerdo que restableció las pautas y los límites reconocidos por los actores involucrados (los que ya estaban y los que se incorporaron) bajo a los alcances del Programa.

Dadas estas condiciones, es posible afirmar que la implementación del PEUZO representó el primer paso para crear un programa de educación presencial en otras localidades aledañas a la ciudad de Bahía Blanca. Su puesta en marcha requirió del diseño de

dinámicas y modalidades de organización administrativa descentralizadas, como así también la preparación de los recursos humanos pertinentes, particularmente docentes de la UNS quienes se constituyeron como uno de los pilares centrales para la implementación del nuevo proyecto educativo. Esto conduce a afirmar que, si bien el PEUZO requirió de la participación y colaboración de actores estatales, paraestatales y sociales vinculados a la región del SOB, el mismo se constituyó un programa educativo universitario enmarcado bajo la institucionalidad de la UNS.

Por su parte, teniendo en cuenta los elementos que deben estar presentes para que una problemática adquiera relevancia pública y se constituya como política pública, es significativo resaltar que, una vez formalizado el Convenio PEUZO, fue suscripto por el Gobernador de la provincia de Buenos Aires Dr. Eduardo Duhalde. Este acontecimiento evidenció el interés del Poder Ejecutivo de la Provincia en la formulación e implementación de la política educativa de nivel superior en los municipios de la región del SOB. De este modo, es posible visualizar que la estrategia llevada a cabo por los actores locales para la puesta en marcha del Programa logró posicionarse en la órbita de la esfera política provincial.

5.2.3 La puesta en marcha de la UPSO

Según se mencionó en los párrafos precedentes, la motivación que condujo a la creación del Programa de Educación Superior en la Zona surgió a través de la detección de dos problemáticas recurrentes en la región del Sudoeste de la provincia de Buenos Aires. La primera de ellas combinaba, por un lado, la migración de los jóvenes hacia centros urbanos en la búsqueda de una oferta educativa de nivel universitario y, por el otro, la necesidad de crear alternativas de educación superior para los sectores de la población del SOB con desventajas socioeconómicas. La segunda problemática, estaba ligada a un mercado laboral

poco dinámico, bajo el cual la gran parte de la población activa ofrece sus servicios de trabajo en el marco de una relación de dependencia, acentuando los problemas de desempleo.

Ahora bien, aquí es relevante mencionar que este Programa de extensión representó el primer paso para la puesta en marcha de la Universidad Provincial del Sudoeste. A partir de dicha afirmación, los próximos párrafos se orientan a explicar cómo el PEUZO se constituyó como la experiencia necesaria para la puesta en marcha de la Universidad.

Como fue desarrollado en el apartado anterior, la UNS mediante la SRIEU había creado una alternativa institucional (PEUZO) para atender –parcialmente– las demandas de educación universitaria en la región. Sin embargo, en el transcurso de su implementación, se evidenciaron dificultades en los recursos y capacidades de los actores participantes que socavaron las condiciones de sostenibilidad del Programa en el largo plazo.

Esta dificultad radicaba en la imposibilidad de mantener –en términos económicos y financieros– el Programa de Educación Universitaria en la Zona (PEUZO). Tal como fue pactado en el último acuerdo institucional (Convenio PEUZO), la transferencia de aportes para su implementación provenía principalmente del CPSOPBA y con alguna participación de los municipios beneficiarios del mismo. Sin embargo, esta lógica requería de la búsqueda y gestión de fondos de manera constante para sostener la viabilidad del Programa en el corto plazo, pero no aseguraba su implementación para consolidar su continuidad en el mediano y largo plazo.

Como consecuencia de ello, se cristalizaban las dificultades para continuar con el PEUZO debido a que la inscripción de alumnos obligaba a disponer de recursos necesarios para asegurar la vigencia del mismo. Frente a estas condiciones, la UNS debía generar un mecanismo de financiamiento alternativo que encuentre origen en Nación, o bien, encontrar

una vía institucional que sea capaz de otorgar sostenibilidad al proyecto de educación superior para la región del SOB.

A partir de lo expuesto, es posible afirmar que los inconvenientes para mantener el financiamiento del PEUZO condujeron a la posibilidad de poner en marcha la Universidad Provincial del Sudoeste, entendida como una política pública de educación superior capaz de responder a la problemática anteriormente planteada.

Esta coyuntura condujo a que los actores interesados en el proyecto coordinen y desplieguen sus estrategias a los fines de sostener, en el largo plazo, la implementación del Programa y ofrecer el dictado de las Tecnicaturas Universitarias creadas bajo la órbita del mismo. Para lograrlo, era necesario diseñar una nueva institucionalidad que hiciera viable el proyecto educativo, no sólo en materia de financiamiento, sino también, desde un punto de vista de pertinencia social. Sobre esa base, la configuración y puesta en marcha de la Universidad Provincial del Sudoeste no sólo se constituyó como una opción factible, sino también como parte de una solución a la problemática del desarrollo del SOB.

A diferencia de la primera problematización, en esta instancia es posible identificar la convergencia de intereses del conjunto de los actores involucrados en la continuidad del PEUZO y la eventual implementación del espacio académico superior. Por un lado, la UNS sostenía su política de vinculación con las localidades de la región, fundamentalmente, en dar respuesta a las demandas educativas. Por otro lado, los municipios del SOB, en su mayoría nucleados bajo la representación del CPSOPBA, quienes esperaban que sus demandas sean absorbidas por la UNS en tanto institución de educación superior predominante en la región. Bajo este contexto, la puesta en marcha de la Universidad Provincial del Sudoeste, sustentada mediante financiamiento provincial, era la solución que daría continuidad en el largo plazo a la oferta de educación superior en la región.

Para tal fin, se requería diseñar y desarrollar un proyecto educativo superior que dote de contenido a su ley de creación ya existente (Leyes N° 11465/92 y N° 11523/94) y, asimismo, articular los mecanismos legales necesarios que sostengan su estructura organizacional para concretar su puesta en marcha definitiva. Tal como fue mencionado al inicio, la UPSO era, en su origen, una ley que no contaba con el respaldo de un proyecto educativo formal y, además, carecía del apoyo institucional de la Universidad Nacional del Sur.

No obstante, tal como fue desarrollado con anterioridad, las transformaciones suscitadas en la política de vinculación de la UNS con los actores territoriales, materializada fundamentalmente en la implementación del PEUZO, generaron las condiciones de confianza y cooperación para el trabajo en un proyecto educativo conjunto. Con base en este contexto, en abril del año 1999, la UNS y el CPSOPBA suscribieron al Preacuerdo para la puesta en marcha de la UPSO. Bajo dicho marco normativo, y ante la posibilidad que el Gobierno Provincial resuelva su puesta en marcha, se fijaron las pautas que ambos actores acordaron respetar en la confección de un futuro Convenio entre la UNS y la UPSO.

El mencionado Preacuerdo establecía que, entre las actividades a realizarse entre la UNS y la UPSO, se encontraban:

“Trabajar en conjunto para llevar a cabo durante diez años el dictado de al menos una carrera propia en hasta diez localidades incluidas en el CPSOPBA y otra en Tres Arroyos, del mismo tipo de las que actualmente se dictan en cuatro de esas ciudades en el marco del PEUZO. Además, se mantendrá el actual dictado de gran parte del primer año de la mayoría de las carreras de la UNS, que se está llevando a cabo en los partidos de Saavedra, Patagones y Tres Arroyos”

Asimismo, en el Preacuerdo se consensuó que las actividades detalladas anteriormente significarían una continuación natural del PEUZO, representando una secuencia estimada de

incorporación de seis nuevas localidades a las ya existentes. Durante este proceso, se acordó que los años necesarios para completar, al menos una vez, el dictado de la carrera propia en todas las localidades previstas en su *anexo*⁶⁰, constituirían la etapa fundacional de la Universidad Provincial del Sudoeste. Además, el mismo dispuso que durante la etapa fundacional y el primer período estatuario, la UPSO fuera responsable de todos los costos e inversiones derivados de la ejecución del PEUZO y su ampliación, con excepción de los gastos de infraestructura edilicia en las localidades, las cuales quedarían a cargo de los municipios beneficiarios del Programa. Como así también, los gastos relativos a la atención administrativa y de los servicios generales en cada uno de los municipios.

Con base en las actividades propuestas, y habiendo fijado las responsabilidades asumidas por las partes, se debía trabajar en el diseño de un proyecto educativo con anclaje regional que no produjera superpoblación de graduados universitarios y que, además, sea técnico y económicamente factible. Una oferta académica vinculada a carreras tradicionales como Ingenierías y afines, no eran viables dado que implicaba un elevado costo presupuestario y, también, evidenciaba que una vez dictada la primera cohorte se dificultaría extender la demanda hacia localidades con escaso nivel poblacional. Del mismo modo ocurría con otras carreras tradicionales de ciencias jurídicas y económicas (como Abogacía o Contador Público), su factibilidad no estaba determinada por una variable presupuestaria sino por su escasa pertinencia a la realidad territorial de las localidades involucradas. Además, en ambos casos, suponía una oferta académica similar a la propuesta por la UNS, y lo que se buscaba con la puesta en marcha de la UPSO era desarrollar una alternativa institucional con criterios formativos complementarios y no competitivos.

⁶⁰ Saavedra, Pellegrini, Saliquelló, Puán, Pedro Luro, Patagones, Punta Alta, Cnel. Dorrego, Tres Arroyos, Cnel. Suárez y Gral. Lamadrid.

Una vez diseñado y formalizado el proyecto educativo, los actores debían generar estrategias de incidencia política, tanto en el nivel local como en la esfera del gobierno de la Provincia de Buenos Aires para lograr el consentimiento político institucional requerido para la puesta en marcha de la universidad. En esta instancia, la presencia del CPSOPBA desempeñó un rol fundamental, en tanto actor intermedio con capacidad política responsable de liderar un doble proceso de negociación.

Por un lado, una negociación en el plano local que permitió determinar cuáles serían los municipios que participarían en el proyecto educativo. Su rol fundamental radicó en el proceso de integrar voluntades que adscriban a su implementación. Esta tarea de negociación y articulación encabezada por el CPSOPBA estuvo permeada por condicionantes políticos que actuaron como criterio de exclusión/inclusión. Esto se explica, principalmente, por la pertenencia político-partidaria de los municipios en relación con la gestión del gobierno provincial. Es decir, la identificación respecto al espacio político que integraba el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires se constituyó como un factor con relativa influencia para la adhesión al proyecto educativo; mientras que en otros prevaleció la adhesión al proyecto por sobre el origen partidario de los intendentes. Como resultado de la mencionada negociación, se integraron once municipios de la región del SOB quienes suscribieron a la propuesta educativa superior para sus localidades.

Por otro lado, el CPSOPBA también lideró el proceso de negociación en la esfera política provincial, cuya intervención resultó ser una instancia clave para posicionar el requerimiento de la puesta en marcha de la UPSO e incidir en la toma de decisiones en el ámbito del Senado y del Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires. Asimismo, mediante otros canales, integrantes de la SRIEU de la UNS también participaron del proceso

incidencia política a través de la articulación y negociación con los representantes de la Dirección General de Cultura y Educación de la provincia.

Finalmente, como resultado del mencionado proceso de interacción con los actores políticos de la órbita provincial, fue posible que el requerimiento de los actores localmente organizados logre posicionar en la agenda pública del gobierno la necesidad de la puesta en marcha de la Universidad Provincial del Sudoeste. Este proceso desembocó en la creación de varios marcos institucionales que, de manera progresiva, devinieron en su implementación definitiva.

Hacia fines del año 1999, se firmó un convenio “ad referéndum” del Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires, entre la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyEP) encabezada por la Dra. Graciela Giannetassio, la UNS y el CPSOPBA, donde se aprobó el Preacuerdo firmado entre la UNS y el CPSOPBA para la puesta en marcha de la UPSO. Además, tal convenio proponía al Poder Ejecutivo Provincial la designación de su Delegado Organizador y la enumeración de las facultades inherentes al cargo. Sin embargo, esta reglamentación no logró resultados en lo inmediato, debido al recambio de autoridades ejecutivas de la Provincia de Buenos Aires.

En septiembre del año 2000, tras asumir las nuevas autoridades ejecutivas del gobierno provincial, el Gobernador Dr. Carlos Ruckauf firmó el Decreto 3173/00 mediante el cual se formalizó la puesta en marcha de la Universidad como Programa de Escuelas, bajo la órbita organizacional de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires. El marco institucional creado, designó y facultó al Delegado Organizador a conformar el Consejo Asesor –contemplando la participación de los referentes de los municipios y corredores provinciales adheridos al proyecto educativo–, redactar el anteproyecto del Estatuto Académico y elevar la propuesta del proyecto presupuestario en

conjunto con la UNS y el CPSOPBA. Como se puede percibir, el presente decreto no dotaba de autonomía financiera a la Universidad dado que dependía de la estructura orgánica de una dependencia del Poder Ejecutivo, es por ello que los actores territoriales del SOB debieron continuar trabajando en el diseño institucional de la Universidad conforme a las especificidades propias del proyecto educativo para lograr constituirse como organismo autónomo y autárquico.

Por lo tanto, desde la firma del mencionado decreto y durante el 2001, la UPSO funcionaba en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires bajo la estructura orgánica de la DGCyE, como “Programa Puesta en Marcha de la Universidad Provincial del Sudoeste”. Con tales características, el Programa se desarrollaba con financiamiento de la Provincia de Buenos Aires, mientras que la administración de los fondos se encontraba a cargo de la Fundación Universidad Nacional del Sur. Asimismo, la UNS se responsabilizó del dictado de las carreras universitarias pactadas en los respectivos distritos; mientras que la gestión y coordinación estuvieron a cargo del Delegado Organizador y un equipo técnico creado a tal fin. El Delegado Organizador era la figura responsable de interactuar con la UNS en cuestiones vinculadas con la planificación académica y, además, de articular con las autoridades provinciales y municipales, en lo relativo al financiamiento y gestión de los fondos para la implementación del programa.

En el año 2002, el Delegado Organizador designado de la UPSO, presentó el proyecto de Estatuto ante el Gobernador Dr. Felipe Solá y formalizó la resolución Nro. 006/01 que establecía la constitución del Consejo Asesor y, para tal fin, convocaba a los actores políticos y sociales de la región a designar un representante para integrar el mencionado organismo.

En esta etapa, el Programa de Puesta en Marcha de la UPSO que funcionó durante el año 2002 hasta la efectiva puesta en marcha (2006), se desarrollaba bajo el esquema similar al descrito en párrafos precedentes.

Finalmente, a mediados del año 2004, el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Dr. Felipe Solá, aprueba mediante Decreto Nro. 1139 el Estatuto Académico de la Universidad Provincial del Sudoeste en tanto marco institucional garante de la continuidad educativa del proyecto de educación superior para su región de influencia.

Cabe destacar que, debido a la falta de acuerdos políticos al interior del Poder Legislativo Provincial, no se logró incluir la partida presupuestaria para la UPSO dentro del presupuesto provincial anual del 2005. Recién en el año 2006 se aprueba el presupuesto para que la Universidad Provincial del Sudoeste funcione como organismo descentralizado, autónomo y autárquico, bajo la órbita presupuestaria de la Dirección General de Cultura y Educación.

6. Conclusiones

La presente tesis representa un estudio de caso que pretendió evidenciar que la puesta en marcha de la Universidad Provincial del Sudeste fue el resultado de un proceso sociopolítico reflejado en la interacción estratégica entre los actores territoriales (sociales y estatales) quienes, conformados “desde abajo” y condicionados bajo los marcos institucionales vigentes, lograron posicionar el requerimiento de la puesta en marcha de la universidad en la agenda del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

A partir de los objetivos de investigación planteados, y a la luz del enfoque teórico que proporcionó los elementos conceptuales para abordar el caso de estudio, es posible destacar algunas consideraciones finales para cerrar el presente trabajo.

En primer lugar, es relevante subrayar la articulación entre la propuesta metodológica, el marco teórico y la evidencia empírica. La triangulación entre los elementos mencionados se constituyó como el eje central que orientó el desarrollo de la investigación. En este sentido, la perspectiva Institucional de Políticas Públicas proporcionó las categorías conceptuales para el planteo de los objetivos y la formulación de las preguntas de investigación, para el diseño de la propuesta metodológica y, finalmente, para ordenar la base empírica recolectada a los fines de desarrollar el hilo argumentativo para el logro de los objetivos propuestos.

No obstante, cabe resaltar que la propuesta de concretar un estudio exploratorio-descriptivo con foco en el sendero institucional para la creación de la UPSO incorporó, además, otras miradas teóricas. La integración de aportes conceptuales complementarios al análisis fue de gran utilidad para describir los factores contextuales que enmarcan el caso de estudio, como así también los fundamentos centrales que nutren a su problematización. Con base en ello, los capítulos II, III y IV contribuyeron con las argumentaciones teóricas

contextuales que, directa e indirectamente, nutren al análisis del presente trabajo; fundamentalmente responden a una parte de las preguntas de investigación formuladas al inicio.

El capítulo II buscó presentar brevemente la génesis de la Universidad y la configuración de los diferentes modelos universitarios propios de cada época y región con el objetivo de conocer y comprender sus transformaciones según los contextos específicos. Este desarrollo colaboró para entender que las universidades no son pasivas a las transformaciones del entorno, sino que, en constante diálogo con otros actores, son capaces de emprender procesos sociales y políticos. Asimismo, la idea de “universidad tradicional” cuyo sesgo se imprime en algunas instituciones de la región, y de Argentina en particular, permite pensar otras alternativas de diseño institucional que responda a requerimientos específicos sin caer en la importación de modelos exitosos en otros contextos. En este aspecto, tal como fue advertido al inicio, se aclara que el estudio propuesto no busca socavar ni debilitar la idea de la universidad tradicional sino, más bien, espera reivindicar la emergencia de nuevos diseños de universidad que sean capaces de complementar a los modelos existentes y responder a los eventuales desafíos que enfrentan las instituciones de educación superior.

Por su parte, el capítulo III realizó un abordaje sobre el contexto de políticas de educación superior en Argentina. Este apartado buscó proporcionar el entendimiento de la institucionalidad política de las universidades que, hacia fines del siglo XIX, desembocó en la creación del Sistema de Educación Superior. Es decir, la institucionalidad que vincula al Estado con el Sistema de Educación Superior y, por consiguiente, donde se imprime la matriz normativa que enmarca al caso de estudio propuesto: las reglas de juego y los actores involucrados en el funcionamiento general del sistema de educación superior.

Por otro lado, a partir del eje que vincula a la Universidad con la sociedad, el capítulo IV buscó indagar acerca del rol de las universidades en los procesos que contribuyen al desarrollo territorial. Desde el concepto de pertinencia social universitaria, se abordó sobre el rol de la universidad para generar y proporcionar conocimiento significativo que contribuya a fortalecer las capacidades territoriales. Asimismo, se resaltó su capacidad de constituirse como actor capaz de liderar procesos de desarrollo local en interacción otros actores territoriales. Con base en dichos lineamientos, se buscó proveer los fundamentos teóricos para el diseño y formulación de una política pública universitaria que responda a las necesidades de la sociedad y su territorio en donde se halla inscripta.

Finalmente, el Capítulo V, se realiza el estudio del caso y cumple con las finalidades de los objetivos propuestos, así como de responder los interrogantes específicos de la investigación. En el “Análisis institucional del proceso de creación de la Universidad Provincial del Sudoeste” se describe y explica el sendero institucional trazado por los actores territoriales (sociales y estatales) que lograron posicionar la necesidad de crear una universidad en la región del SOB dentro de la agenda política del gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Las categorías conceptuales derivadas de Enfoque Institucional permitieron ordenar y explicar la información empírica recolectada. Asimismo, fueron útiles para comprender el sentido –lógico– del proceso mismo, es decir, identificar las variables que explican su desarrollo: *actores* e *instituciones*. Por un lado, identificar los actores, sus intereses, ideología, recursos y capacidades y, paralelamente, comprender el rol de los marcos normativos que, en tanto estructura de información e incentivos, mediaron su interacción para lograr la acción colectiva que promovió la puesta en marcha de la universidad.

Como se evidencia en el análisis empírico, el proceso para la concreción del proyecto educativo no fue lineal, sino que es posible observar interrupciones de índole institucional

que, en una primera etapa, dificultaron la puesta en marcha de la universidad. Aquí, la mirada institucional enseña acerca de la relevancia de las reglas de juego en los procesos sociopolíticos y su rol en la construcción de acuerdos inter-temporales que garanticen y representen los intereses todos de los actores involucrados.

Como fue detallado en el apartado del caso, si bien el interés en promover un proyecto universitario con anclaje regional se originó con la Ley de Creación de la UPSO en el año 1992, las condiciones iniciales para su efectiva puesta en marcha no estaban reflejadas en los intereses de algunos actores involucrados y, como consecuencia, prevalecieron las tensiones que fueron en detrimento de la capacidad de organización colectiva. Esto se explica debido a que la iniciativa de crear otra institución de educación superior en la órbita SOB, representaba una amenaza para algunos actores de gobierno de la UNS. Además, la ausencia de un proyecto educativo formal que incorpore los intereses y capacidades de otros actores territoriales (sociales y estatales), ubicados por fuera del ámbito universitario, dificultaba trasladar la problemática a la arena de definición política donde debía ubicarse el proyecto educativo para el tratamiento de su implementación.

Luego, gracias al cambio de autoridades de gobierno de la UNS, que evidenció la incorporación de su estrategia de vinculación con el entorno territorial, se avanzó en el diseño e implementación del Programa de Educación Universitaria en la Zona (PEUZO). La relevancia del mencionado programa radicó en que los fundamentos de su creación reflejaban los valores y creencias que, inicialmente, habían motivado a los actores políticos del territorio del SOB a crear la UPSO. A partir de esta experiencia educativa, es posible afirmar que el PEUZO sirvió como un mecanismo institucional intermedio –de transición– que posibilitó generar las condiciones de confianza entre los actores involucrados, como así también asegurar la factibilidad técnica–operativa, para re-problematizar la necesidad de crear una

institución de educación superior con anclaje territorial. De aquí se deduce que la implementación del PEUZO se constituyó como un antecedente relevante que permitió nutrir a la formalización del Proyecto Institucional de la universidad provincial. Esto se explica debido a que la sostenibilidad del PEUZO dependía de la capacidad de los actores involucrados en crear mecanismos institucionales que asignen responsabilidades y aseguren la generación de recursos para su efectivo financiamiento.

En este sentido, se puede afirmar que el éxito de la puesta en marcha de la UPSO se encontró condicionado por la necesidad de generar un entorno institucional de confianza que tuvo su origen a partir de la experiencia del PEUZO.

Dicha experiencia permitió iniciar el proceso de negociación y consensos al interior de la UNS, representado por los actores que integraban el Consejo Superior Universitario de esta institución. Una vez acordada la voluntad al interior de la UNS en avalar la formalización de la UPSO, se generaron las capacidades técnicas y administrativas que actuarían como respaldo necesario para la puesta en marcha de la universidad.

A partir de este momento, la UNS en conjunto con el CPSOPBA –que nucleaba a los municipios de la región–, comenzaron a trabajar en un diseño de universidad que pueda responder a los requerimientos y necesidades del SOB para dotar de contenido a la Ley de Creación de la UPSO. Así, desde la perspectiva de la pertinencia universitaria, y con base en el antecedente que había proporcionado la oferta académica diseñada en el marco del PEUZO, se empezaron a definir las áreas de conocimiento requeridas para crear Tecnicaturas Universitarias con el objetivo de proveer educación superior orientada a desarrollar las potencialidades territoriales y, además, proporcionar herramientas para generar empleo.

6.1 El aporte del Institucionalismo al caso de estudio

En lo referido a la utilidad de la propuesta del Institucionalismo, este estudio resalta la relevancia de sus categorías conceptuales y las herramientas metodológicas que de ellas se desprenden. Es decir, se subraya su funcionalidad teórico-metodológica del enfoque propuesto para futuros estudios de políticas públicas con foco en los actores y las reglas de juego.

Por lo tanto, luego de analizar la institucionalidad del caso estudiado, es posible reafirmar que los procesos políticos se desenvuelven en arenas de pluralidad amplia, en donde participan diferentes actores –sociales y estatales– y que, el Estado, se presenta como una estructura que contiene los comportamientos estratégicos de dichos actores. Esta mirada supone alejarse de la interpretación que le atribuye un carácter monolítico al Estado y, desde una óptica contraria, invita a concebirlo “como una instancia de articulación y dominación de la sociedad que condensa y refleja sus conflictos y contradicciones a través de las variables tomas de posición de sus instituciones y mediante la relación de fuerzas existentes en éstas” (Oszlak, 1980: 10).

Además, el Institucionalismo enseña que los procesos de políticas públicas no se desarrollan entre actores aislados, sino que son conformados en alianzas o coaliciones que hacen proclive la potencialidad de los recursos que cada uno de ellos tiene por separado, dado que en términos individuales sería difícil participar activamente en las fases sustantivas del ciclo de políticas públicas (Acuña y Chudnovsky, 2013). Acordando con los autores citados, una vez que los grupos alcanzan su estatus de actor –mediante la movilización de sus intereses, recursos e ideologías–, la forma en que se institucionaliza el poder pasa a un primer plano. En la misma línea argumentativa, March y Olsen afirman que “los procesos de creación y cambio de los actores, las identidades, el significado, los recursos, los derechos y

las reglas no son exógenos al ejercicio del poder, sino parte medular de él” (1997:64, citado en Acuña, 2013).

Así, con base en la mencionada caracterización, este enfoque de análisis reivindica la importancia de contemplar, dentro del proceso de toma de decisiones, a los diversos actores involucrados con el objetivo de generar políticas que reflejen valores democráticos y, por consiguiente, promueva la sustentabilidad de las instituciones en el largo plazo.

Con base en esta perspectiva, fue posible abordar la institucionalidad que explica la puesta en marcha de la UPSO en tanto política pública de educación superior destinada a fortalecer las capacidades del territorio del SOB. Con foco en los marcos institucionales y la toma de posición de los actores, se buscó interpretar el sendero recorrido que posibilitó posicionar la necesidad de crear una institución de educación superior con anclaje territorial, es decir, una universidad provincial que represente los valores, intereses y la idiosincrasia de la región de influencia.

6.2 Perfil de la Universidad Provincial del Sudoeste

El caso de la Universidad Provincial del Sudoeste puede ser alineado bajo la forma de un nuevo modelo de universidad, alejado del tipo de universidad pública nacional localizada en los grandes centros urbanos, que busca garantizar el acceso de aquellos sectores perjudicados por factores geográficos. Asimismo, su proyecto educativo no sólo contempla la variable territorial, sino que también, cristaliza una mayor diversificación en su oferta académica dado que la misma responde a un diseño vinculado a demandas de desarrollo de la zona geográfica donde se halla inscripta. Esta característica particular, refleja su anclaje con los principios igualitarios en el acceso a la educación superior. En este punto, Schwartzman y Cox (2009) subrayan la importancia de crear ofertas educativas variadas según una amplia

gama de temas y estilos educacionales afines a los intereses y condiciones específicas de los estudiantes con el objetivo de florecer una verdadera diversidad social y promover las oportunidades para todos.

La idea de desarrollar un proyecto educativo distinto debía tener en cuenta las debilidades de los proyectos tradicionales, y es así como la UPSO afirma su fundación —a fines de los ‘90— sobre la base de dos problemáticas regionales recurrentes, la primera de estas problemáticas es la persistente migración de los jóvenes de entre 17 y 25 años de edad hacia centros urbanos del país que cuenten con una oferta educativa de nivel universitario. Y la segunda, está vinculada con las consecuencias que generan barreras geográficas y culturales en el ingreso al sistema universitario y las restricciones que ellas generan en aquellos alumnos que desean continuar sus estudios (Vigier, Partal, Porras y Pezzutti, 2002).

Tal como fue desarrollado en las páginas anteriores, los antecedentes fundacionales de la UPSO están ligados a la puesta en marcha del “Programa de Estudios Universitarios en la Zona” (PEUZO) iniciado en 1997 por la Secretaría General de Relaciones Institucionales y Extensión Universitaria (SGRIEU) de la Universidad Nacional del Sur (UNS). El Programa de extensión universitaria PEUZO continuó su curso durante el año 1998 desarrollando el dictado de las primeras materias de los primeros años de algunas carreras propias de la UNS, en cuatro municipios de la región: Patagones, Punta Alta, Tres Arroyos y Pigüé. De esta manera, los alumnos cursaban en su localidad de residencia en paralelo con los estudiantes radicados en Bahía Blanca. Esta experiencia fue considerada como el primer paso para diseñar un programa de educación presencial en otras localidades aledañas a Bahía Blanca poniendo en práctica dinámicas y modalidades de organización administrativa descentralizadas y así como también descubrir el interés de los recursos humanos, particularmente docentes, en participar de este programa de educación universitaria, ya sean

docentes locales como docentes de Bahía Blanca que quisieran trasladarse a distintas localidades de la región del SOB (Armagno, Cincunegui & Segurado, 2015a, 2015b).

La Universidad Provincial del Sudoeste (UPSO) se constituyó mediante la sanción de la Ley n°11465 y su modificatoria Ley n°11523. En el año 2000 se formaliza su puesta en marcha a través del Decreto Provincial n° 3173/00.

Dentro de los objetivos de creación de la UPSO, se encuentra el de ofrecer una alternativa de educación superior deslocalizada en la zona del sudoeste bonaerense con anclaje territorial bajo los ejes temáticos de la educación emprendedora y el desarrollo local.

Las carreras dictadas por la UPSO rotan entre las distintas sedes a fin de dotar al programa de una variedad en la oferta educativa en cada localidad. La oferta académica actual está compuesta por 5 licenciaturas, 14 tecnicaturas, 10 diplomaturas, 2 carreras profesionales y 2 ciclos de complementación curricular.

La UPSO diseñó sus desarrollos académicos a medida de las necesidades de las pequeñas localidades efectuando intervenciones territoriales y respetando las dinámicas e idiosincrasia locales. Es sobre este pilar que la universidad intenta resolver las problemáticas que motivaron su creación, esto es, construir conocimiento con interacción de distintos actores (sociales y políticos) con ideales de inclusión, criterios que se imponen hoy como un desafío en el sistema educativo en todos sus niveles. Es por ello que la universidad complementa esta actividad académica central con la incubación de proyectos y emprendimientos que nacen de la iniciativa de los alumnos o graduados, de acuerdo a una lógica educativa que se orienta a la formación de graduados con herramientas y conocimientos específicos a los fines de idear e implementar sus propios proyectos (Vigier, Savoretti & Partal; 2006).

Esta institución educativa despliega, asimismo, una activa política de vinculación orientada al desarrollo local en estrecha colaboración con los gobiernos locales y las instituciones intermedias. En los Pequeños y Medianos Municipios Urbanos Rurales (PyMMURs) del sudoeste bonaerense, el municipio es una institución con una fuerte presencia en la comunidad, es por ello que la UPSO tiene entre sus objetivos ofrecer asesoramiento y asistencia a los gobiernos locales. Para tal fin, diseña y rediseña una metodología integral y completamente a medida de las necesidades de los PyMMURs efectuando intervenciones territoriales que no interfieran con la idiosincrasia local. Es en este marco que la universidad asume el compromiso académico de construir un nuevo conocimiento complementando ideales de calidad, inclusión y satisfaciendo las demandas locales, hecho que se erige como un desafío para el sistema educativo.

Para finalizar, es posible afirmar que la oferta de educación superior de la UPSO, bajo una configuración descentralizada, contribuye a incrementar las capacidades locales de los pequeños y medianos distritos, en la medida que promueve el desarrollo de capital humano en estos territorios. Adicionalmente, la presencia de la universidad en el territorio supone un activo fundamental para poder pensar el desarrollo desde lo local, en la medida en que participe como agente en los procesos de desarrollo local.

Bibliografía

- Acuña, C. &. (2000). Reflexiones sobre las reformas institucionales requeridas para América Latina. . *Seminario: “Reglas macro-fiscales, instituciones e instrumentos presupuestarios plurianuales”*.
- Acuña, C. &. (2001). Marco de análisis de las políticas sociales. . *Proyecto sobre políticas Sociales en América Latina. Cap, 2*.
- Acuña, C. &. (2007). La gobernabilidad de los sistemas educativos: Una metodología para su análisis y mejoramiento. . *Documento de trabajo en CEPP (Centro de Estudios de Políticas Públicas)*.
- Acuña, C. &. (2013). Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos. *Acuña, Carlos (comp.)¿ Cuánto importan las instituciones,, 19-69*.
- Acuña, C. H. (1995). La nueva matriz política argentina. . *Ediciones Nueva Visión*.
- Acuña, C. H. (2006). La institucionalidad de las políticas y los programas de reducción de pobreza en América Latina. *Inter-American Development Bank*.
- Acuña, C. H. (2007). Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina. *Universidad de San Andrés*.
- Aguilar Villanueva, L. (1993). *La implementación de políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Aguilar Villanueva, L. (1996). *La hechura de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Albuquerque, F. (2001). *La importancia del enfoque del desarrollo económico local*. Rosario, Arg.: Editorial Homo Sapiens.
- Albuquerque, F. (2003). Teoría y práctica del enfoque del desarrollo local. *Instituto de Economía y Geografía. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid*.
- Apaza, M. (2007). *Configuraciones y características actuales de la universidad en relación a los modelos tradicionales*. Sociedad, Estado y Política Educativa, mesa “políticas de educación, de evaluación y evaluación de la política.
- Araujo, S. (2014). La evaluación y la Universidad en Argentina: políticas, enfoques y prácticas. *Revista de la educación superior, 43(172), 57-77*.
- Armagno, F., & Cincunegui, C. y. (2015a). Ingreso e inclusión en la Universidad: una propuesta de deslocalización en el Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires. *VI Encuentro Nacional y III Latinoamericano sobre Ingreso Universitario, Universidad de Santiago del Estero, 9, 10 y 11 de septiembre, Santiago del Estero*.
- Armagno, F., & Cincunegui, C. y. (2015b). La función de vinculación en la universidad: Una comparación a nivel regional. *V Congreso Nacional e Internacional de Estudios Comparados en Educación, Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación (SAECE), 24, 25 y 26 de junio, Buenos Aires*.

- Arocena, J. (2006). La tensión actor-sistema en los procesos contemporáneos de desarrollo. *Desarrollo Local y gobernanza. Enfoques transdisciplinarios. Montevideo: CLAEH*, 101-109.
- Balán, J. &. (1996). Una agenda de problemas, políticas y debates sobre la Educación Superior en América Latina. *Perspectivas*, 26(1).
- Balán, J. (1992). Políticas de financiamiento y gobierno de las universidades nacionales bajo un régimen democrático: Argentina, 1983-1992 (Vol. 79). *CEDES*.
- Barquero, A. V. (2007). desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. *Investigaciones Regionales-Journal of Regional Research*, (11), 189-210.
- Bernheim, C. T. (2010). Las conferencias regionales y mundiales sobre educación superior de la UNESCO y su impacto en la educación superior de América Latina. *Universidades*, (47), 31-46.
- Barreiro Cavestany, F. (2000). Desarrollo desde el territorio. A propósito del desarrollo local. Documento de Trabajo.
- Barsky, O. &. (2002). Las transformaciones del sistema internacional de educación superior.
- Barsky, O. S. (2012). Los desafíos de la universidad argentina. *Universidad de Belgrano, Siglo Veintiuno*.
- Belmartino, S. (1998). Nuevo rol del estado y del mercado en la seguridad social argentina. *XXI Congreso Internacional de la Latin America Studies Association, Chicago*.
- Beraza Garmendia, J. M. (2007). La evolución de la misión de la universidad.
- Bernheim, C. T. (s.f.). *Universidad y sociedad: balance histórico y perspectivas desde Latinoamérica*. 2000: Fondo Editorial Humanidades.
- Boisier, S. (1999). Desarrollo (local):¿ de qué estamos hablando?
- Boisier, S. (2003). Una (re) visión heterodoxa del desarrollo (territorial): imperativo categorico. *Territorios*.
- Boni, A. &-F. (s.f.). Construir la ciudadanía global desde la universidad. *Barcelona: IntermóniOxfam e Ingeniería son Fronteras*.
- Bricall, I. (2000). Informe universidad 2000.
- Brunner, J. J. (1990). *Educación Superior en América Latina*. Santiago, Chile.: Santiago: Fondo de cultura Económica.
- Brunner, J. J. (2000). Globalización y el futuro de la educación: tendencias, desafíos, estrategias. *Globalización y el futuro de la educación: tendencias, desafíos, estrategias.*, 1-35.
- Brunner, J. J. (2005). Guiar el mercado: Informe sobre la educación superior en Chile.
- Brunner, J. J. (2007). Mercados universitarios: el nuevo escenario de la educación superior . Santiago de Chile: Santiago: ediciones universidad Diego Portales.
- Brunner, J. J. (2014). Políticas de educación superior en Iberoamérica, 2009-2013. Ediciones Universidad Diego Portales.
- Brunner, J. J. (s.f.). Educación superior en Chile: instituciones, mercados y políticas gubernamentales (1967-2007). . Ediciones Universidad Diego Portales.

- Buchbinder, P. (2005). *Historia de las Universidades Argentinas (1° edición)*. Buenos Aires: Sudamérica.
- Buchbinder, P. (2008). *La Universidad: breve introducción a su evolución histórica*. . Santa Fe: Universidad Nacional del Litora.
- Buchbinder, P. (2012). *La universidad en los debates parlamentarios*. Secretaría de Relaciones Parlamentarias, Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Camagni, R. (2003). Incertidumbre, capital social y desarrollo local: enseñanzas para una gobernabilidad sostenible del territorio. *Investigaciones Regionales-Journal of Regional Research*, (2), 31-57.
- Camou, A. &. (2017). Saberes expertos y elaboración de políticas públicas: el caso de los economistas en el gobierno. . *Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas*.
- Camou, A. (1997). Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina. *Nueva Sociedad*, 152, 54-67.
- Camou, A. (2001). Los desafíos de la gobernabilidad. En A. Camou. México: FLACSO.
- Carañana, J. P. (2012). La misión de la universidad en la edad media: servir a los altos estamentos y contribuir al desarrollo de las ciudades. *Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, 34(2).
- Chiroleu, A. (2005). Políticas de Educación Superior en Argentina y Brasil: de los 90 y sus continuidades. *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político*, 2(3), 563-590.
- Clark Burton, R. (1992). El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica.
- Coraggio, J. L. (2002). Universidad y desarrollo local. *Ponencia presentada en el Seminario Internacional "La educación superior y las nuevas tendencias", organizado por el Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP), UNESCO y el CIESPAL. Quito*.
- Coraggio, J. L. (2010). Territorio y economías alternativas. *Revista de Ciencias Sociales, Segunda Época*, 7-30.
- Cravacuore, D. (2000). La gestión de consorcios intermunicipales en la provincia de Buenos Aires: análisis de caso. *Congreso Internacional del CLAD, n°5*.
- Davyt, A. &. (2014). inculación universidad-sociedad y formaciones universitarias: una perspectiva histórica y una tesis actual. *CONGRESO IBEROAMERICANO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA, INNOVACIÓN Y EDUCACIÓN (OEI)*.
- de Fanelli, A. M. (1994). *Expansión de la oferta universitaria: nuevas instituciones, nuevos programas*. Buenos Aires: CEDES.
- de Fanelli, A. M. (1994). *Expansión de la oferta universitaria: nuevas instituciones, nuevos programas. (Vol. 106). CEDES*.
- de Fanelli, A. M. (2011). Equidad y educación superior en América Latina: el papel de las carreras terciarias y universitarias. *Revista Iberoamericana de educación superior*, 1(1), 58-75.

- Del Bello, J. C. (2002). Desafíos de la política de la educación superior en América Latina: reflexiones a partir del caso argentino con énfasis sobre la evaluación para el mejoramiento de la calidad. *LCSHD Paper Series*, 70.
- Di Marco, C. (2012). Los procesos de gobierno y gestión en universidades regionales durante el Proceso de Reorganización Nacional. El caso de la UNCPBA. *RAES Revista Argentina de Educación Superior*, 10-33.
- Díaz, L. U. (1987). El surgimiento de la organización corporativa en la universidad medieval". Historia de la universidad colonial:(avances de investigación). La Real Universidad de México, estudios y textos, 1.
- Fernández Lamarra, N. (2002). *La educación superior en la Argentina*. . Buenos Aires: IESALC.
- Fernández Lamarra, N. (2014). Universidad, sociedad y conocimiento reflexiones para el debate. *Revista da Avaliação da Educação Superior*, 663-687.
- Fernández Lamarra, N. P. (2018). La educación superior universitaria argentina: situación actual en el contexto regional.
- Fliguer, J. L. (2010). Fundamentos de las políticas públicas en Educación Superior. Problematicación de las políticas de expansión en Argentina.
- Fox, J. (1993). *The politics of food in Mexico: State power and social mobilization*. New York: Cornell University.
- García de Fanelli, A. M. (1996). Diferenciación institucional y reformas curriculares de educación superior.
- García de Fanelli, A. M. (1997). Las nuevas universidades del conurbano bonaerense: misión, demanda externa y construcción de un mercado académico.
- García de Fanelli, A. M. (2005). Universidad, Organización e Incentivos: Desafíos de la política de financiamiento frente a la complejidad institucional. *Miño y Dávila*.
- García de Fanelli, A. M. (2012). Acreditación de la calidad y financiamiento: potenciando el cambio universitario vía fondos no competitivos de mejora. *Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 20, 1-28.
- García de Fanelli, A. M. (2001). Entre la academia y el mercado: posgrados en ciencias sociales y políticas públicas en Argentina y México. *Anuies*.
- Gazzola, A. L. (2006). La pertinencia social de la Universidad Iberoamericana. *Universidades*, (32), 3-9.
- Giustiniani, R. &. (2008). *Universidad, democracia y reforma: algunas reflexiones y una propuesta*. Prometeo Libros Editorial.
- González, G. (2011). *La territorialización de las políticas públicas en Argentina. Un estudio acerca del rol del Consejo de Planificación de Educación Superior en el área Metropolitana" (Tesis Magister)*. Buenos Aires: Univerisdad de San Andrés.
- González, G. (2013). PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES: el rol del consejo de planificación regional de educación superior en la implementación de políticas educativas. *Revista de Políticas Públicas*, 17 (2), , 436-445.

- González, G., & Claverie, J. (2017). Planeamiento de la educación superior en Argentina: Entre las políticas de regionalización y los procesos de innovación universitaria (1995-2015). *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 25(70), 1-36.
- Guadilla, C. G. (1996). Conocimiento, educación superior y sociedad en América Latina. *Centro de Estudios del Desarrollo-CENDES*.
- Hernández Sampieri, R. F. (2013). Metodología de la Investigación, Tomo II. . México DF: MC. Graw-Hill.
- Hernández, J. L. (2005). La universidad en su 917° aniversario: de la Academia platónica al Espacio Europeo de Enseñanza Superior. In *Anales de Derecho*, Vol. 23.
- Krotsch, P. (2001). La disolución de las nociones de misión e idea de la Universidad Moderna: el papel de las demandas o finalidades asignadas. En F. Naishtat, & A. M. García Raggio, *Filosofías de la universidad y conflicto de racionalidades*.
- Krotsch, P. (2005). *La evaluación de la calidad en la Argentina: la necesidad de un análisis centrado en el poder y en el conflicto. Calidad, eficiencia y evaluación de la Educación Superior*,. Madrid: Universidad Contemporánea.
- Landinelli, J. (2008). Escenarios de diversificación, diferenciación y segmentación de la educación superior en América Latina y el Caribe. *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*. Caracas: IESALC-UNESCO.
- Leiras, M. &. (2005). La ciencia política en Argentina: el camino de la institucionalización dentro y fuera de las aulas universitarias. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 25(1), 76-91.
- Levy, D. C. (1995). La educación superior y el Estado en Latinoamérica: desafíos privados al predominio público. . *FLACSO, México*.
- Lindo, A. P. (1985). *Universidad, política y sociedad*. Buenos Aires: Universitaria Buenos Aires.
- Madoery, O. (2001). El valor de la política de desarrollo local. En A. V. (comp.). *Transformaciones*.
- Malagón Plata, L. A. (2003). Pertinencia y Educación Superior. *Elementos para su comprensión. Revista*.
- Martínez Nogueira, R. (2002). Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras.
- Martínez Porta, L. (2014). Universidad y territorio : la universidad como agente de desarrollo local. *Universidad de San Andrés. Tesis de Maestría*.
- Mendoza, E. C. (2000). Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes. *Gestión y política pública*, 9(2), 180-229.
- Mertens, D. M. (2005). *Research and evaluation in education and psychology: Integrating diverse perspectives*. California, USA: Thousand Oaks.
- Mollis, M. (2008). Identidades alteradas: De las universidades reformistas a las universidades de la reforma. *La educación superior en América Latina y el Caribe: diez años después de la Conferencia Mundial de 1998*. Cali: Iesalc-Unesco, PUJ., p. 141.

- Mora, J. G. (1999). La Universidad: una empresa al servicio de la sociedad del conocimiento. *Cuadernos IRC*, 1, 41-55.
- Mora, J. G. (2004). La necesidad del cambio educativo para la sociedad del conocimiento. *Revista Iberoamericana de educación*, 35(2), 13-37.
- Nosiglia, M. C. (2016). Las políticas de evaluación universitaria en Argentina: balance y desafíos. *Panorama*, 10(19), 33-44.
- O'Donnell, G. &. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *CEDES/GE CLACSO*.
- Oszlak, O. &. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Buenos Aires: CEDES. GE CLACSO*.
- Oszlak, O. &. (1985). "Estado y políticas estatales en América Latina". *La reforma de la administración pública en América Latina*. Edición del INAP.
- Oszlak, O. (1980). Estado, planificación y burocracia: los procesos de implementación de políticas públicas en algunas experiencias latinoamericanas.
- Pérez Rasetti, C. (2007). Ocupación y Conquista: la dimensión geográfica del sistema universitario argentino. *Atos de Pesquisa em Educação*, 2(3), 383-413.
- Pérez Rasetti, C. (2014). La expansión de la educación universitaria en Argentina: políticas y actores. *Integración y Conocimiento*, 3.
- Porrás, J. V. (2006). El rol de la UPSO en los Programas de Desarrollo Local del Sudoeste Bonaerense. *VIII Seminario Nacional de Redmuni, Gobierno Local y Ciudadanía*, Viedma, Río Negro, 5-6.
- Pugliese, J. C. (2003). Políticas de estado para la universidad argentina. *Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación*. Mayo.
- Rama, Á. (2006). Crítica literaria y utopía en América Latina. . *Universidad de Antioquia*.
- Repetto, F. (1998). Notas para el análisis de las políticas sociales. Una propuesta desde el institucionalismo. *Revista Perfiles Latinoamericanos*, 7(12), 53-84.
- Rodríguez Gómez, R. (2003). La educación superior en el mercado: configuraciones emergentes y nuevos proveedores. . *Las universidades en América Latina: ¿ Reformadas o alteradas?*, 87-107.
- Rodriguez, A. (2017). Actores no estatales.: Grupos al margen de la ley, movimientos sociales y partidos políticos. *Universidad del Norte*.
- Rofman, A. (2006). *Desarrollo local: Una revision critica del debate*. Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires (Argentina). Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires (Argentina).
- Roth, A. (2008). El análisis de políticas públicas y sus múltiples abordajes teóricos:¿ una discusión irrelevante para América latina. *Primer Congreso de Ciencia Política, Bogotá, Universidad de los Andes*.
- Sánchez Martínez, E. (2002). *La legislación sobre educación superior en Argentina. Entre rupturas, continuidades y transformaciones*. IESAL/UNESCO.

- Sánchez Martínez, E. (2003). La legislación sobre Educación Superior en Argentina. Entre rupturas, continuidades y transformaciones.
- Sautu, R. B. (2005). *anual de metodología: construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología.*
- Schwartzman, S. (1996). El papel de la universidad en el desarrollo social. *Revista de Educación Superior*, 30(1), 99-104.
- Segurado, A., Cincunegui, C., & Armagno, F. (2016). Suprimiendo barreras geográficas: La ampliación del acceso a la Educación Superior en pequeños y medianos municipios del Sudoeste Bonaerense. *IX Jornadas de Sociología de la UNLP, 5 al 7 de diciembre de 2016, Ensenada, Argentina.*
- Skocpol, T. (2007). El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual. En C. H. Acuña, *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual.* (págs. 169-202). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Sobrinho, J. D. (2008). Avaliação da educação superior: avanços e riscos. *EccoS Revista Científica*, 10(Esp), 67-93.
- Stein, Ernesto; Tommasi, Mariano; Koldo Etcheverría; Eduardo Lora & Marke Paine. (2006). *La política de las políticas públicas: Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006.* Boston y Buenos Aires: David Rockefeller Center for Latin American Studies - Harvard University & Planeta.
- Stubrin, A. (2001). La política de los partidos y las universidades públicas en la Argentina. 1983-2000. En A. Chiroleu., *Repesando la educación superior.* . Rosario: Editora UNR.
- Stubrin, A. (2003). *Configuración universitaria y política pública de educación superior en la Argentina.* Buenos Aires: Serie de documentos CONEAU.
- Suasnábar, C. &. (2011). Políticas universitarias en Argentina: entre los legados modernizadores y la búsqueda de una nueva agenda. *Innovación Educativa*, 11(57), 21-30.
- Subirats, J. (1989). Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. *INAP.*
- Subirats, J. (2001). El análisis de las políticas públicas. *Gaceta sanitaria*, 15(3), 259-264.
- Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. . En *La nueva administración pública* (págs. 281-312). Madrid: Alianza Ed. .
- Tauber, F. (2008). La comunicación en la planificación y gestión para el desarrollo de las instituciones universitarias públicas argentinas: el caso de la Universidad Nacional de La Plata en el trienio junio 2004-mayo 2007. *UNLP (Doctoral dissertation, Facultad de Periodismo y Comunicación Social).*
- Tünnermann Bernheim, C. (2003). La universidad latinoamericana ante los retos del siglo XXI. *UDUAL.*
- Tünnermann, C. (2006). Pertinencia y calidad de la educación superior. *Lección inaugural. Guatemala.*(Recuperado 10-- 9-- 2013) en: <http://biblio2.url.edu.gt>, 8991.
- Vallenilla, E. M. (1984). El ocaso de las universidades. *Monte Avila.*

- Vigier, H., Partal, C., Locatelli, J., & Porras, J. A. (2003, August). Educación universitaria emprendedora y desarrollo local. In Primer Congreso Provincial sobre Emprendedorismo y Desarrollo Local, Pigié (Vol. 21).
- Vigier, H., Partal, C., Savoretti, A., & Porras, J. A. (2006). Las universidades y el desarrollo local en el sudoeste bonaerense. *Rofman A.(comp.), Universidad y Desarrollo Local, Aprendizajes y Desafíos*, 291-305.
- Waggoner, B. A. (1974). La universidad y los universitarios: carrera docente, investigación, estudios postgraduados. *Seminario de Educación Superior en las Américas (14: 1974: Kansas, US). Universidad de Kansas. Escuela de Artes Liberales y Ciencia.*
- Yin, R. K. (2009). Case Study Research: Design and Methods, Essential guide to qualitative methods in organizational research. *Applied Social Research Methods Series*, 219.
- Yin, R. K. (2013). Validity and generalization in future case study evaluations. *Evaluation*, 321-332.
- Zurbriggen, C. (2006). El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. . *Revista de ciencia política (Santiago)*, 26(1), 67-83.

- *Normativa consultada*

- Leyes N° 11465/92
- Ley N° 11523/94
- Res.CSU- UNS N° 655/96
- CSU N° 110/97, Programa de Educación Superior en la Zona de Influencia de la UNS (PEUZO).
- Res. CSU-UNS N°695/97
- Convenio ampliación del PEUZO 1998
- Convenio PEUZO, fue suscripto por el Gobernador de la provincia de Buenos Aires Dr. Eduardo Duhalde
- Preacuerdo para la puesta en marcha de la UPSO, entre UNS y el CPSOPBA (1999)
- Convenio “ad referéndum” del Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires, entre la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyEP), la UNS y el CPSOPBA
- Decreto 3173/00. Programa Puesta en Marcha de la Universidad Provincial del Sudoeste.
- Res.UPSO Nro. 006/01. Constitución del Consejo Asesor
- Decreto Poder Ejecutivo Provincial Nro. 1139. Aprobación Estatuto Académico de la Universidad Provincial del Sudoeste.
- Res. UPSO 192/13 Sistema de Ordenamiento Territorial de los Recursos Docentes

- *Documentación Institucional*

- Proyecto Institucional Universidad Provincial del Sudoeste
- Estatuto Académico Universidad Provincial del Sudoeste

Anexos

Entrevistados:

- Hernán Vigier (1994-2000, Secretario Académico Departamento de Economía UNS; 2000-2006, Secretario Económico Financiero Programa Puesta en Marcha UPSO (FUNS); 2006-2009 Secretario Administrativo y Vicerrector UPSO)
- José Porras (1994-2000 Secretario de Relaciones Institucionales y Extensión Universitaria UNS, Delegado Organizador UPSO 2000)
- Andrea Savoretti (1994 al 2000 contrato en Secretaría de Relaciones Institucionales y Extensión Universitaria UNS) relaciones internacionales 2000- 2006, Secretaria Extensión Programa Puesta en Marcha UPSO (FUNS); 2006-2009 Secretaria Extensión UPSO)
- Claudia Partal (1994 al 2000 colaboradora en Secretaría de Relaciones Institucionales y Extensión Universitaria UNS) extensión 2000- 2006, Secretaria Académica Programa Puesta en Marcha UPSO (FUNS); 2006-2009 Secretaria Académica UPSO)
- Guillermo Crapiste (Secretario de Relaciones Institucionales y Extensión Universitaria UNS, 2000 – 2007. Rector UNS 2007-2015)
- Hugo Corvatta (Senador de la Honorable Cámara de Senadores 1987 al 2003; dentro del período 1999-2003 fue Vicepresidente Primero de la Honorable Cámara de Senadores; y entre el 2002 y 2003 fue Presidente de la Honorable Cámara de Senadores)
- Horacio López (1999-2011, Intendente de partido de Púan)
- Néstor Ribet (Director Provincial de Educación Superior, de la DGCyE 1999-2003. 2003-2007 Jefe de Gabinete DGCyE)
- Carmen Cincunegui (Docente Investigadora UNS-UPSO)
- Lorena Beier (Secretaria Académica – Facultad de Desarrollo Local y Regional UPSO)
- Guadalupe Oliveras (Docente Investigadora UNS-UPSO)
- Valentina Segurado (Docente Investigadora UNS-UPSO).