

UNIVERSIDAD DE SAN ANDRÉS
ESCUELA DE EDUCACIÓN
DOCTORADO EN EDUCACIÓN

Tesis Doctoral

El gobierno territorial de la educación superior: el rol del Consejo de
Planificación Regional en el área metropolitana y bonaerense (1996-2011)

Giselle González

Director: Dr. Antonio Camou
Co-directora: Dra. María Mercedes Di Virgilio

Buenos Aires, Diciembre 2013

DEDICATORIA

A mis hijos,
Máximo, Juana y Pedro



Universidad de
San Andrés

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer, en primer lugar, a las instituciones que me brindaron tanto la posibilidad como los recursos, para realizar mi doctorado: a la Universidad de San Andrés, a la Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología (CONICET), y al Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de La Plata.

Muy especialmente, agradezco a mis directores, Antonio Camou y María Mercedes Di Virgilio. Por su generosa disposición, sus enseñanzas, lecturas, y correcciones. Por su orientación permanente, por el tiempo compartido de trabajo, por su confianza, humildad y calidez. Sin ellos este trabajo no hubiera sido posible.

Agradezco a Catalina Wainerman, Directora del Programa de Doctorado en Educación, por su confianza, correcciones y exigencia.

También agradezco al conjunto de profesores que orientaron mis dudas, consultas, críticas, y variadas frustraciones hacia caminos de reflexión y diálogo constructivo. A los profesores Claudio Amor, Paula Carlino, Ruth Sautú, Catalina Wainerman, y Jason Beech.

En particular, deseo agradecer a Ruth Sautú, por su enorme disposición, presencia y acompañamiento en el todo el proceso de formación doctoral. Por sus oportunas palabras en momentos difíciles.

Agradezco a Juan Carlos Del Bello, Ana María García de Fanelli, y a Gustavo Dufour, por su aporte y compromiso, por la revisión y lectura detallada del proyecto.

A todas las personas que colaboraron con la investigación, principalmente a los entrevistados por su especial contribución al trabajo.

Agradezco a Silvina Gvirtz, por su apoyo y estímulo permanente. Sus enseñanzas y el tiempo compartido.

A mis queridos amigos y compañeros Julieta Claverie y Nicolás Isola, por su permanente escucha, por sus palabras en momentos difíciles, por los diálogos compartidos, por su inmenso afecto y ayuda.

A mis amigos en general, por su acompañamiento, ayuda, y constante estímulo.

Agradezco a mis compañeros Analía Palacios, Fernando Acero, Marcela Martins, Mario Orlando, Andrés Peregalli, Ariana y Rodolfo De Vincenzi, de quienes aprendí mucho.

Por último, enormes gracias a mi familia. A mis padres, por enseñarme el valor del esfuerzo, el compromiso, y la dedicación. A mis cinco hermanos, por entender mis ausencias y valorar mi trabajo. Por su presencia y apoyo incondicional.

A mis hijos, por su inmenso amor y alegría. Ellos son el motor de mi vida. A Ernesto, por su presencia y afecto. Por dar lo mejor de sí para que pueda finalizar este estudio.



Universidad de
San Andrés

LISTA DE ABREVIATURAS

BM: Banco Mundial.

CIN: Consejo Interuniversitario Nacional.

CONADU: Federación Nacional de Docentes Universitarios.

CONEAU: Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria.

CPRES: Consejo de Planificación Regional de la Educación Superior.

CRUP: Consejo de Rectores de Universidades Privadas.

CU: Consejo de Universidades.

FEDUN: Federación Nacional de Docentes Universitarios.

FMI: Fondo Monetario Internacional.

GCBA: Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

GPBA: Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

IESNU: Institutos de Educación Superior No Universitaria.

IPE: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.

INET: Instituto Nacional de Enseñanza Tecnológica.

INFOD: Instituto Nacional de Formación Docente.

LES: Ley de Educación Superior.

MEC: Ministerio de Educación y Cultura de la Nación (hasta 2007).

MECYT: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (desde 2007).

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

ONU: Organización de las Naciones Unidas.

PEN: Poder Ejecutivo Nacional.

PNUD: Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas.

PRES: Programa de Reforma de la Educación Superior.

RUNCOBA: Red de Universidades Nacionales del Conurbano Bonaerense.

SIGEN: Sindicatura General de la Nación.

SITEAL: Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina.

TBE: Tasa bruta de escolarización.

TNE: Tasa neta de escolarización.

UADE: Universidad Argentina de la Empresa.

UBA: Universidad de Buenos Aires.

UNC: Universidad Nacional de Córdoba.

UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

UNICEN: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

UNIPE: Universidad Pedagógica Provincial.

UNLA: Universidad Nacional de Lanús.

UNLM: Universidad Nacional de La Matanza.

UNLP: Universidad Nacional de La Plata.

UNLU: Universidad Nacional de Luján.

UNLZ: Universidad Nacional de Lomas de Zamora.

UNMdP: Universidad Nacional de Mar del Plata.

UNNOBA: Universidad Nacional del Nordeste de la Provincia de Buenos Aires.

UNQ: Universidad Nacional de Quilmes

UPSO: Universidad Provincial del Sudoeste.

UTN: Universidad Tecnológica Nacional.



RESUMEN

La investigación describe y analiza el rol del CPRES en el gobierno del sistema a partir de su creación con la Ley de Educación Superior (LES) 24.521/95 hasta el 2011.

Parte de una perspectiva socio-político e institucional, integra los dos enfoques, y los aplica al análisis comparativo de dos casos en territorio metropolitano y bonaerense. El estudio propuesto se sitúa en un campo de investigación más general sobre los niveles intermedios como ámbitos institucionales efectivos de gestión y coordinación intergubernamental. En ese marco, se indagan los casos mencionados en tanto espacios de negociación, articulación y cooperación entre actores de distintos niveles de gobierno que participan e influyen en la implementación de las políticas públicas para el nivel superior.

Con base en este análisis se evidenció que el CPRES se constituye como una estructura de autoridad de nivel intermedio con atribuciones jurídico-institucionales para planificar, coordinar, y regular los procesos de implementación de las políticas en el marco de un contexto sistémico complejo y de alta diferenciación institucional. Sin embargo, aún no logra constituirse como efectiva autoridad de gobierno e implementación.

Se estima que el trabajo puede constituirse en un insumo adecuado para los procesos de elaboración de políticas públicas. En particular, puede servir para:

a) un mejor análisis de nuevos escenarios en red vinculados a la generación de sinergias, a la cooperación y a la posibilidad de producir reales espacio de cooperación con el entramado de actores;

b) la federalización de las políticas educativas en contextos de gobierno multinivel.

Palabras clave: Gobierno – Implementación- Educación Superior – Políticas públicas – Poder – Territorio.

Índice

Dedicatoria	ii
Agradecimientos	iii
Lista de abreviaturas	v
Resumen	vii

Introducción

Puntos de partida de la investigación y aspectos metodológicos	13
La construcción del campo de la educación superior	18
Objetivos de la tesis doctoral	21
El diseño metodológico	22
Organización de la tesis	27

Capítulo 1: Marco teórico

Introducción	29
El CPRES desde una perspectiva institucional	30
Instituciones y reglas:	30
Instituciones, actores y contexto	32
El cambio institucional en el sistema de educación superior	35
El CPRES como institución y estructura de autoridad	38
Qué es un actor: atributos y capacidades institucionales:	40
Los intereses de los actores	41
Las capacidades de los actores	42
El papel de las cosmovisiones	42
La relación de los actores sociales y el Estado	43
El estudio de las políticas públicas	46
El gobierno como acción: el enfoque de	47

governance

El sistema de educación superior	49
Descentralización: la dimensión territorial de las políticas	53
Conclusiones	55

Capítulo 2: Antecedentes en el estudio del problema
de gobierno

El análisis de las políticas públicas	56
Del gobierno como institución al gobierno como acción	58
El desarrollo de la perspectiva de la gobernanza	59
Los cambios en el gobierno de la educación superior	63
Las reformas en el sistema de educación superior argentino:	65
Integración y articulación	65
El financiamiento	68
El sistema de evaluación y acreditación	69
La eficiencia interna y externa	70
Conclusiones	71

Capítulo 3: Regionalización de las políticas de educación superior: Propuestas y perspectivas

El contexto socio-histórico y político de regionalización en la Argentina	73
El crecimiento del sistema de educación superior	78
El contexto internacional	83
Conclusiones	92

Capítulo 4: La territorialización de la educación superior en la Argentina

Creación del CPRES	94
El contexto legal de creación del CPRES	98

Recursos	104
Estructura y miembros	106
Misión y funciones:	110
Primer período: entre 1996 y diciembre 1999	111
Segundo período: de diciembre 1999 a diciembre 2002	118
Tercer período: de 2003 a 2011	119
Reglas de sesión y votación	120
Conclusiones	123

Capítulo 5: El territorio metropolitano

Estructuras de autoridad: las funciones efectivas del CPRES	125
Misión y funciones	125
Estructura y miembros	126
Temáticas tratadas, productos, mecanismos de concertación y actores	131
El CPRES entre diciembre de 1999 y diciembre de 2002	135
El CPRES desde 2003 a 2011	139
Conclusiones	148

Capítulo 6: El territorio bonaerense

Estructuras de autoridad: las funciones efectivas del CPRES	151
Misión y funciones	152
Estructura y miembros: caracterización de la Provincia de Buenos Aires	152
Temáticas tratadas, productos y mecanismos de concertación	156
Actores que participan en las reuniones	168
Conclusiones	174

Capítulo 7: Los Consejos de Planificación desde una perspectiva comparada

El diseño institucional	180
La configuración político-territorial	182
El desempeño territorial de los Consejos en los distintos períodos	187

La acción de los CPRES en los noventa	187
La acción del CPRES durante los años 2000 y 2001	188
La acción del CPRES entre 2003 y el 2011	188
La incidencia del CPRES en la implementación de políticas educativas	190
Los factores condicionantes del “dinamismo” del CPRES	193
Conclusiones	201
Capítulo 8: La construcción institucional	
Acerca de los objetivos y el enfoque teórico metodológico	202
Resultados sobre el contexto socio-histórico y político de creación del CPRES	203
Desempeño y actuación territorial del CPRES	205
Principales hallazgos del CPRES como autoridad de gobierno e implementación	208
Reglas y capacidades institucionales	210
Referencias bibliográficas	213
Fuentes normativas consultadas	227
Entrevistas realizadas	228
Apéndices	
1. Guía de entrevista	229
2. Mapa de regiones educativas en la Provincia de Buenos Aires	233
3. Distribución institucional en la Provincia de Buenos Aires	234

INTRODUCCIÓN

PUNTOS DE PARTIDA DE LA INVESTIGACIÓN Y ASPECTOS METODOLOGICOS

El objetivo de esta investigación es describir y analizar las atribuciones jurídico-institucionales y el rol efectivo del Consejo de Planificación Regional de la Educación Superior (CPRES) desde la sanción de la Ley 24.521/95 hasta 2011. Para ello indaga, desde una perspectiva socio-política e institucional, los casos de las regiones metropolitana y bonaerense. En particular, se interesa por describir cómo se piensa al CPRES en el marco de la implementación de la Ley, qué modelo de gestión se esperaba instalar con su incorporación y cuál se puso en funcionamiento finalmente.

Durante las últimas décadas, en la mayoría de los países latinoamericanos, se han generado importantes transformaciones que han modificado la organización y la forma de gestionar los sistemas educativos. Dichos cambios significaron una fuerte redefinición de los roles que durante tanto tiempo habían desarrollado cada uno de los actores (individuales o colectivos, estatales o sociales) involucrados en la gestión, provisión y regulación de los servicios educativos (Gvirtz y Dufour, 2008).

Uno de los elementos más visibles de esta redefinición de roles se observa claramente cuando se analiza y compara el papel que hasta hace relativamente poco tiempo desempeñaron los estados nacionales y las nuevas responsabilidades que a partir de las reformas debieron asumir las instancias subnacionales (sean regionales o locales) en materia educativa (Gvirtz y Dufour, 2008; Bobbio, 1991; Cabrero Mendoza, 2006; Acuña y Repetto, 2006; Villanueva, 2007; Repetto, 2004).

En cuanto a la regulación, los sistemas educativos pasaron, en este período, por un doble proceso: por un lado, se produjo una disminución de la cantidad de campos regulados por los Estados nacionales y, por otro, se evidenció un cambio en la naturaleza de las regulaciones, pasando éstas de regular exclusivamente procesos a regular también resultados. En el campo de la provisión, las variaciones tanto en la regulación como en el financiamiento crearon las condiciones de existencia y posibilidad para que nuevos actores estatales y no estatales intervengan en la provisión de servicios educativos (Gvirtz y Dufour, 2008).

Estas nuevas prácticas buscaron redefinir el signo de la intervención pública con miras a un mayor pluralismo en el ejercicio de gobierno. El objetivo de estas experiencias, en tanto modalidad de acción pública, es configurar un proceso de gobierno y gestión abierto a la multiplicidad de actores, intereses y prácticas sociales. Se trata de prácticas también inducidas por los cambios en la organización territorial que acompañan el desarrollo del contexto globalizado transformando los lugares y niveles de la acción política (Catenazzi y Quintar, 2009). En ese marco, la complejidad del espacio de la interacción social y económica aparece unida al debilitamiento de la centralidad y capacidad del gobierno del Estado-nación, a la emergencia de los niveles y de las formas de organización territorial de tipo multinivel, a la multiplicación de lugares donde opera la política y sus participantes (Catenazzi y Quintar, 2009).

En particular, los cambios operados en los sistemas de educación superior de las sociedades latinoamericanas durante las últimas dos décadas se analizan aquí en el marco del proceso de reformas estatales con especial referencia a los desafíos de la denominada segunda generación² de reformas ocurrida en la década del noventa e impulsada por un conjunto de cambios ocurridos a escala internacional (Oszlak, 1999; Oszlak y Felder, 1997; Peters, 2006).

Según Krotsch (2007), estas tendencias pueden explicarse, por un lado, merced a la redefinición del papel de la educación, que no puede desligarse del cambio en la matriz de relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, tanto fronteras hacia adentro como en lo relativo a un entorno internacional y transnacional profundamente cambiante. El proceso de reformas estatales de los últimos años no se trató de una simple cuestión de reingeniería del aparato administrativo del Estado. En palabras de Krotsch:

En la medida en que el Estado debe ser pensado, tanto como momento culminante de las relaciones societales de dominación, cuanto como estructura institucional, nos enfrentamos al hecho por demás obvio del carácter político, interesado y conflictivo de todo programa de reformas estatales, las cuales serán a su vez, causa y efecto del proceso de redefinición de las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. Es en este marco en el que toman plena significación tanto las estrategias de cambio institucional como las resistencias, adaptaciones o asimilaciones defensivas de los distintos actores involucrados en el campo de la educación superior (2007:16).

² En las reformas estatales de los años noventa pueden distinguirse dos calificaciones, a partir del uso que muchos documentos de los organismos internacionales ayudaron a generalizar:

Una primera generación de reformas se centró en la reestructuración de las relaciones entre el Estado y el mercado, en términos de una redefinición de las respectivas esferas de influencia. La segunda generación de reformas se ocupó, de mejorar, en términos de calidad institucional, aquellas áreas de política que históricamente había tutelado el Estado (justicia, seguridad, educación, marcos regulatorios orientados a la competencia, etc.) (Krotsch, 2007: 17).

Por el otro, sostiene este autor, las reformas en el sistema de educación superior tampoco pueden pensarse de manera aislada de aquellas transformaciones más generales, ni de las necesidades que atraviesa la nueva red de vinculaciones entre estas grandes esferas societales. Así, el punto de observación se sitúa en referencia a las necesidades, las posibilidades, y las demandas que le llegan a las instituciones de educación superior desde el sector público, el mercado o los diferentes grupos sociales, ya que este nuevo entorno cambiante es el que presiona fuertemente para inducir al cambio en la educación superior.

Durante los años noventa se despliega en la Argentina un proceso de reforma de la educación y de la educación superior que es parte de un proceso de carácter global cuyo núcleo ideológico reside en la dupla calidad-evaluación así como en una fuerte orientación al mercado (Krotsch y Atairo, 2008). Estas políticas se orientaron básicamente a corregir las deficiencias estructurales de un sistema que creció en términos cuantitativos pero no modernizó sus estructuras académicas tributarias de los cambios generados por los procesos de masificación y diferenciación disciplinaria ocurridos entre 1950 y 1960 en la educación superior argentina y también latinoamericana (García de Fanelli, 2005; Krotsch y Suasnábar, 2004).

Los patrones de políticas implementadas en la Argentina siguieron el núcleo de políticas públicas prevalecientes en América Latina cuya dinámica esencial se apoya en las orientaciones y lineamientos promovidas por el Banco Mundial (Krotsch y Suasnábar, 2004). En términos generales, se puede señalar que el carácter de las propuestas que se introdujeron se orientó a estimular la diferenciación y la competencia entre individuos e instituciones, al mismo tiempo que el Estado, como eje de las transformaciones, se reservaba un papel regulador y evaluador (Krotsch, Camou, y Prati, 2007).

En 1995, en la Argentina, se pone en marcha el Proyecto de Reforma de la Educación Superior (PRES) elaborado unos años antes de la sanción de la Ley 24.521/95 por las autoridades y expertos técnicos de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). Se basó en un diagnóstico previo sobre el funcionamiento general del sistema y de sus instituciones sobre el que se distinguieron dos dimensiones de intervención política: el sistema de educación superior en su conjunto y en las organizaciones universitarias.

Al nivel del sistema de educación superior, uno de los ejes centrales de la política universitaria, plasmado posteriormente en la Ley de Educación Superior

24.521, fue la creación de organismos de regulación y mecanismos de *accountability*. En este marco, se introducen cambios en la distribución de poder y autoridad entre el Estado y las universidades a partir de la creación de organismos de evaluación, regulación y coordinación sistémica³.

En el nuevo marco regulatorio que establece la Ley de Educación Superior se introduce la evaluación y aseguramiento de la calidad como nuevo eje de la política universitaria. En ese marco, surge la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) como la agencia estatal a cargo de la evaluación y acreditación de carreras universitarias de grado y postgrado. Asimismo, interviene en el reconocimiento otorgado por agencias privadas de evaluación y acreditación de carreras de grado.

Entre los organismos de coordinación universitaria se define el Consejo de Universidades (CU), el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP) e incorpora la figura del Consejo de Planificación Regional de Educación Superior (CPRES) como organismo de coordinación del ámbito universitario y terciario no universitario. De ese modo, el Consejo reúne a dos ámbitos que corresponden a jurisdicciones educativas distintas (el nivel nacional para el sector universitario y el nivel subnacional o provincial para el sector terciario) y que además concentra a instituciones con estructuras y disciplinas académicas distintas.

Estos cambios en el sistema de educación superior buscaron redefinir los términos del contrato social que liga a las instituciones de educación superior con su entorno:

- a) la interacción de la universidad con el Estado;
- b) la interacción de la universidad con el sistema de educación superior, y
- c) el vínculo de las instituciones de educación superior con su entorno social.

El conjunto de propuestas contenidas en el Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES) tuvieron como propósito central la modernización del sistema de educación superior. En ese marco, la Ley 24.521/95 operó como un instrumento regulador del proceso de transformación a través del cual el Estado expresó su intención de asumir un rol activo para la configuración y desarrollo del sistema en su

³ Conviene destacar que si bien la existencia de organismos de coordinación universitaria fue contemplada en muchas leyes universitarias, lo que se observa a partir de la implementación de la LES es la proliferación de estos organismos con funciones diversificadas (Nosiglia y Mulle, 2009).

conjunto. Entre 1993 y 1997 el Estado desplegó una intensa política universitaria consistente en la creación de estructuras de autoridad propias del nivel superior así también como el fortalecimiento de organismos ya existentes.

En 1993 el espacio de regulación y control del sistema universitario adquiere nuevamente el nivel administrativo de Secretaría y reemplaza el de Dirección Nacional. Esta modificación en la jerarquía no fue sólo nominal, debido a que se incluyeron nuevas funciones y atribuciones a las tradicionales, lo que supuso un giro en el papel de la tutela estatal respecto de las universidades.

A diferencia de los procesos de descentralización que experimenta por esos años el sistema educativo – y que se plasmaron en “Ministerio sin escuelas”- ; en el nivel superior, se observa, en cambio, una mayor centralización de funciones al nivel del Estado nacional y su rol activo como regulador de políticas universitarias y articulador de políticas públicas a nivel regional.

Se observa de este modo, un nuevo tipo de regulaciones para el mejoramiento de la calidad en las instituciones de nivel superior y para la planificación del desarrollo. Este conjunto de políticas se instrumenta a partir de la creación de nuevos organismos de supervisión, coordinación y articulación sistémica y de una nueva distribución de funciones con los organismos ya existentes.

Es en el marco de esta redefinición de poder y autoridad del sistema de educación superior esta tesis hace foco en la institucionalización y el desarrollo del Consejo de Planificación Regional de Educación Superior (CPRES) con particular referencia a su conformación como organismo de coordinación horizontal que reúne formalmente a las diferentes autoridades educativas situadas territorialmente en distintos niveles de gobierno. El CPRES se instituye como un organismo con capacidad para reunir en un mismo espacio de diálogo a los actores del campo universitario y a las autoridades gubernamentales del nivel nacional y subnacional. Su creación habilita la configuración de nuevas reglas de juego que orientan la elección y comportamiento de los actores hacia la producción de resultados beneficiosos para el conjunto y no sólo para el desarrollo de políticas a nivel institucional.

La construcción del campo de la educación superior

El escenario social y político reseñado hasta aquí en torno a las reformas implementadas en el nivel superior estuvo acompañado, a su vez, por un proceso de conformación de la educación superior como campo disciplinar y de producción de conocimiento tanto en la Argentina como en el resto de los países latinoamericanos.

De acuerdo con Krotsch y Suasnábar (2004), la construcción de un campo de educación superior en el sentido de “campo unificado con reglas de juego que estructuran el conflicto y la competencia entre posiciones objetivas vinculadas a los distintos modos de producir saber acerca de la educación superior” (2004: 8) comienza a delinearse en la Argentina entre 1985 y los años noventa. “En 1985 se publican los primeros trabajos que dan cuenta de la educación superior en la Argentina desde una perspectiva académica inscrita a su vez en las tradiciones de la investigación social” (Krotsch y Suasnábar, 2004: 13). Después, en 1988 se crea la primera Especialización en Docencia Universitaria en la Universidad Nacional de la Patagonia en la que se incorpora a la educación superior como objeto de estudio y se utiliza bibliografía internacional sobre la temática. Otra contribución importante se produce hacia fines de la década cuando se crea en el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) un programa de estudios sobre educación superior. Este programa inicia una serie de investigaciones en educación superior en el marco de un Programa más general financiado por la Fundación Ford. Del mismo modo, se aprecia la conformación de grupos y programas de investigación en distintas facultades de la Universidad de Buenos Aires, la Universidad de La Plata y el Litoral, así como también en otras universidades del país.

Durante los años noventa, la discusión en torno a la reforma de las estructuras universitarias se convierte en el eje de la política universitaria y el “Estado en directa relación con la mayor intervención estatal comienza a producir *policy oriented* así como información sistemática sobre la educación superior” (Krotsch y Suasnábar, 2004:13). También, se crea en 1993, la Revista Pensamiento Universitario en la que se incorporan desarrollos disciplinarios que en ese momento se producían en el resto del mundo y se propiciaba la producción académica de carácter local. Dos años más tarde, en 1995, se realiza el Primer Encuentro Nacional “La Universidad como Objeto de Investigación” con sede en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Este encuentro, que inicia una serie de convocatorias en los años

posteriores, creció tanto en términos académicos, en cuanto a la actividad y recepción de artículos, como así también en sus posibilidades de convocatoria. Los encuentros subsiguientes se propusieron profundizar el estudio de la educación superior y consolidar redes de investigaciones e instituciones, como continuidad de las convocatorias previas. El desarrollo de estos encuentros reveló la presencia de la investigación institucional y de las actividades tradicionales ligadas al gobierno, organización y financiamiento de la educación superior.

Otro fenómeno instituyente en la construcción de un campo de producción y circulación de saberes sobre la educación superior se produce con el surgimiento de programas de especialización y maestrías en docencia, política y gestión universitaria desarrollado en la Argentina desde 1993.

En este marco de creciente institucionalización de la educación superior, durante los últimos años se han estudiado distintas temáticas vinculadas a la creación y puesta en marcha de organismos y programas que surgen del proceso de reformas. Desde distintos espacios institucionales de formación-investigación se ha producido conocimiento especializado acerca de:

- a) El rol de la CONEAU y su impacto en la conformación de una cultura evaluativa en las universidades. (Balán, 1996; Corengia, 2005; Álvarez Campos, 2007; Krotzsch et al, 2007; Lavatelli, 2002; Villanueva, 1999);
- b) Los programas especiales implementados por la Secretaria de Políticas Universitarias como son el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria y el Programa de Incentivos a Docentes Investigadores (García de Fanelli, 2005, 2008 y 2009; Prati, 2011; Araujo, 2003);
- c) El financiamiento de la universidad (García de Fanelli, 2011 y 2005; Santori, 2005; Doberti, 1998 y 2006);
- d) El gobierno de la universidad (Nosiglia y Mulle, 2009; Pérez Rasetti, 2007 y 2010a; Atairo y Camou, 2011) y el rol y funcionamiento de organismos de regulación en el sistema de educación superior, como es el caso del Consejo de Universidades sobre el Consejo Interuniversitario Nacional (Pérez Rasetti, 2010b y 2011b);
- e) El acceso y retención en el sistema universitario (Duarte, 2004; Pugliese, 2003; García de Fanelli, 2005 y 2006; Pérez Rasetti, 2010a).

Sin embargo, no existen estudios que aborden de modo sistemático el rol que desempeña un organismo como el Consejo de Planificación Regional de Educación

Superior en el gobierno del sistema de educación superior, y su incidencia en la elaboración e implementación de políticas educativas. Desde este punto de vista, la tesis cubre un área de vacancia que los trabajos de los últimos años no han abordado. Además, supone el estudio de una institución de gobierno clave para la modernización y efectiva federalización del sistema de educación superior.

La investigación se inscribe en el marco de los estudios sobre el surgimiento de nuevos actores e instituciones de nivel intermedio que regulan la acción de los involucrados en la prestación de servicios educativos en el nivel superior. Se propone explorar las atribuciones jurídico-institucionales y el rol efectivo del Consejo de Planificación Regional de la Educación Superior desde la sanción de la Ley 24.521/95 hasta 2011.

El análisis se estructura a partir de las siguientes preguntas:

¿Cuáles son las funciones normativas y el rol efectivo de los Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior? ¿Son simples correas de transmisión de la voluntad estatal o tienen capacidad para modelar la política?

¿En qué contexto socio histórico y sociopolítico surgen? ¿Con qué propósitos?

¿Los Consejos de Planificación Regional de Educación Superior son actores que pueden desarrollar capacidades institucionales para la construcción de políticas educativas?

La hipótesis general señala que el Consejo de Planificación Regional de la Educación Superior se constituye como una *estructura de autoridad* de nivel intermedio con atribuciones jurídico-institucionales para planificar, coordinar, y regular los procesos de elaboración e implementación de políticas públicas en el marco de un contexto sistémico complejo y de alta diferenciación institucional. Sin embargo, aún no logra constituirse como efectiva autoridad de gobierno e implementación.

Objetivos de la tesis doctoral

Esta tesis se propone, como *objetivo general*, describir y caracterizar el rol del Consejo de Planificación Regional de Educación Superior (CPRES) en las regiones metropolitana y bonaerense como instancias de planificación, coordinación y regulación horizontal en el gobierno del sistema de educación superior argentino desde 1995 hasta 2011.

A tal fin se han planteado los siguientes *objetivos específicos*:

1. Describir el contexto socio histórico y socio político que guía la conformación de espacios de gobierno de nivel intermedio del sistema de educación superior, en general, y de los Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior, en particular.
2. Identificar la brecha que se produce entre las funciones propuestas (las metas explícitas) al Consejo de Planificación Regional de Educación Superior y los roles efectivos, e indagar cómo y por qué se produce esa brecha.
3. Identificar y caracterizar a los actores que históricamente han participado del Consejo de Planificación Regional en el sistema de Educación Superior y dar cuenta de cómo y por qué se fue modificando ese entramado de actores.
4. Describir cuál ha sido el desempeño de los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior, en tanto autoridad de gobierno e implementación, desde 1995 hasta 2011.
5. Describir las condiciones de posibilidad y restricciones, en términos de reglas y capacidades institucionales, que tienen los Consejos Regionales de Planificación de Educación Superior para constituirse efectivamente en autoridades de gobierno e implementación.

La relevancia de abordar el estudio del CPRES como actor de nivel intermedio en el sistema de educación superior se explica por diversos motivos. El primero está

vinculado a la ausencia de estudios orientados al análisis de los actores de nivel intermedio del sistema educativo. Muchos son los trabajos dedicados al estudio de las transformaciones educativas producidas durante las décadas de 1980 y 1990 pero la mayoría de ellos centraron su atención en el análisis general de los grandes cambios, bajo el eje: centralización-descentralización, mientras unos pocos se enfocaron hacia los cambios en las instancias subnacionales de gobierno.

El segundo, es el rol crítico que estos actores del nivel intermedio desempeñan en el sistema educativo. En las últimas décadas, numerosos países latinoamericanos y europeos han experimentado el desarrollo de niveles intermedios de gobierno que coexisten entre los niveles de gobierno nacional y local. Sin embargo, se sabe muy poco sobre el rol y función que estos actores desempeñan en el gobierno del sistema educativo y en la implementación de las políticas públicas. En este marco, el estudio analiza las reglas de juego que habilitan la configuración de actores de nivel intermedio como efectivas estructuras de implementación y las capacidades institucionales que deben éstos poner en juego para el desarrollo de sus roles y funciones (Acuña y Repetto, 2006; Repetto, 2004; Aguilar Villanueva, 1996 y 2007; Mayntz, 2006; Krotsch et al, 2007).

El diseño metodológico

La investigación se realiza con un diseño metodológico de tipo cualitativo descriptivo y se apoya en una línea de análisis desarrollada en estudios previos (González, 2012 y 2011), ampliando y profundizando su campo de conocimiento. Para dar respuesta a los objetivos se integran datos provenientes de tres tipos de fuentes:

a) Entrevistas en profundidad a informantes clave del ámbito académico, técnicos y políticos que históricamente han participado del denominado Programa de Reforma de Educación Superior (PRES) iniciado en 1995 y en particular, de la puesta en marcha del CPRES.

b) Análisis documental (normativa, documentos grises del MEN y CPRES, material de prensa.

c) Observación participante

El estudio se inició con una exhaustiva revisión bibliográfica acerca del rol que pueden desempeñar los actores de nivel intermedio en el marco del gobierno del sistema educativo argentino, en general. En marzo de 2009 se focalizó la indagación en el área de la educación superior. Por entonces había escaso material bibliográfico que pudiera dar cuenta, en forma clara, del origen y propósito(s) de surgimiento de los actores de nivel intermedio en el sistema de educación superior. A partir de esto se decidió comenzar el trabajo de campo de esta tesis con la indagación de fuentes primarias. A tal efecto, se confeccionó una guía de preguntas abiertas *ad hoc* para entrevistar a actores clave del sistema de educación superior argentino que históricamente participaron del Programa de Reforma de la Educación Superior, iniciado en 1995.

La guía de entrevista tomó en cuenta cinco dimensiones de análisis con preguntas abiertas sobre: a) Historia, b) Funciones, c) Agenda, d) Actores, y e) Presupuesto.

Se realizaron un total de 16 entrevistas en profundidad. Se entrevistó a cinco ex Secretarios de Políticas Universitarias, a cuatro funcionarios técnicos del CPRES, al rector de una universidad privada, al decano de una universidad nacional, a dos secretarías académicas de universidad pública y privada con sede en la Provincia de Buenos Aires, a una actual Diputada Nacional de la Comisión Educación del Partido Frente para la Victoria que también se desempeñó como Directora General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires durante los años noventa, al actual Secretario de Planificación Educativa de la Provincia de Buenos Aires y a la Directora de Educación Superior de la Provincia de Buenos Aires.

La elección de los actores entrevistados se basó en los siguientes criterios:

a) El rol que históricamente han desempeñado los actores en la configuración del CPRES como organismo de regulación en el marco de la sanción de la Ley 24.521/95.

b) La participación de los actores en los debates (ente ellos el debate parlamentario), sobre el propósito del CPRES en el marco de la Ley 24.521/95. Estos informantes resultaron clave para identificar a otros actores relevantes en el contexto de producción de la normativa para el CPRES.

c) Su desempeño técnico-político en la implementación de las funciones asignadas al CPRES desde 1995 hasta la actualidad.

d) El grado efectivo de intervención político institucional, formal e informal, que históricamente desempeñaron los entrevistados para la puesta en marcha de las funciones que la Ley 24.521/95 asignó al CPRES.

Cada una de las entrevistas tuvo una duración aproximada de dos horas y media. La desgrabación y análisis de los datos provenientes de las entrevistas fue realizado por cuenta propia. Los actores entrevistados se mostraron dispuestos a brindar la mayor información y, en algunos casos, a acordar diálogos posteriores sobre el tema. En concomitancia, participé como observadora de cinco sesiones plenarias del CPRES de la región metropolitana realizadas en el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, y de un encuentro regional, a nivel latinoamericano, de dos días de duración en la Biblioteca Nacional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Del universo, compuesto a nivel nacional por siete regiones CPRES, se seleccionaron los casos de las regiones metropolitana y bonaerense. Estas regiones están situadas dentro de los límites territoriales que rodean a la Provincia de Buenos Aires: el Río de La Plata y la Ruta Provincial N°6.

La Provincia de Buenos Aires tiene 13 mil km² y una población total de 14.819.137 habitantes (INDEC, 2010) representando un tercio de la población total a nivel país que de acuerdo al último censo nacional realizado en 2010 registra 40.117.096 habitantes.

La organización político-territorial de esta región está compuesta por 40 municipios (el interior de la Provincia de Buenos Aires), la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), los 24 partidos del conurbano bonaerense, y el gobierno federal⁴. Tiene una superficie urbana de 2500 Km² y registra una cantidad de 54 habitantes por hectárea (González, 2012).

En términos político económicos, la Provincia de Buenos Aires representa el 46% del PBI nacional, lo que hace de esta región una de las áreas de mayor influencia en relación a la elaboración de políticas sociales y educativas (Ollier, 2010).

La Provincia de Buenos Aires es una de las regiones con mayor actividad económica, social, y educativa del país, convirtiendo al gobierno provincial en un actor estratégico en términos político- institucionales. También, en el nivel superior se encuentran las universidades de mayor tamaño y tradición, que de algún modo dinamizan la agenda de políticas universitarias y una importante proporción de

⁴ Información disponible en el sitio web de la Fundación Metropolitana: <http://metropolitana.org.ar/newsite/paginas-con-full-content/publicaciones/idm/>

instituciones de educación superior no universitaria en relación al total nacional. La tesis propone además una caracterización de cada una de las regiones seleccionadas y un análisis comparado del diseño institucional que instituye a cada una de ellas.

La región bonaerense presenta una sola jurisdicción y se compone de 110 partidos o distritos de la Provincia de Buenos Aires. Cabe destacar que el territorio al que hace referencia el CPRES bonaerense es el interior de la Provincia de Buenos Aires que involucra a los Partidos de La Plata, Berisso, y Ensenada (Gran La Plata) pero no incluye a la zona metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires correspondiente al área denominada Conurbano Bonaerense.

La oferta de educación superior está conformada por instituciones universitarias y no universitarias de gestión pública y privada. En total tiene cerca de 350⁵ instituciones de educación superior: 337 son terciarias (no universitarias) y 13 universidades: 6 de gestión pública⁶ (6 universidades nacionales y la Universidad Pedagógica de la Provincia de Buenos Aires), y 7 de gestión privada.

La región metropolitana se compone por dos jurisdicciones: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la zona metropolitana de la Provincia de Buenos Aires conformada por los 24 partidos que integran el denominado conurbano bonaerense. Tiene 518 instituciones de educación superior. De éstas, 52 son instituciones universitarias y 459 son instituciones terciarias no universitarias.

La Ciudad de Buenos Aires tiene un total de 34 instituciones universitarias. El sector público se compone por 2 universidades nacionales: la Universidad de Buenos Aires (UBA) y la Universidad Tecnológica Nacional (UTN Sede Rectorado) y 6 Institutos Universitarios (IU). El sector privado está integrado por 27 instituciones universitarias: 19 universidades y 8 Institutos Universitarios.

La formación no universitaria presenta cerca de 255 institutos de educación superior no universitaria (IESNU) de los cuales 49 son de gestión estatal y 206 de gestión privada (González, 2011).

El Conurbano Bonaerense tiene 16 instituciones universitarias: 12 universidades nacionales, 3 universidades privadas, y la Universidad Provincial de Ezeiza. En cuanto

⁵ No se toman en cuenta aquí las sedes, subsedes, extensiones áulicas, ni Centros Universitarios Regionales que tienen las universidades en ésta región. En ese caso se trataría de un conjunto mayor de instituciones de cerca de 400 sedes.

⁶ Una de estas universidades es la Universidad Tecnológica Nacional (UTN). La UTN, en esta región, se organiza en cinco facultades regionales. Se trata de las sedes: Delta, Pacheco, La Plata, Bahía Blanca, y San Nicolás.

a la oferta terciaria no universitaria, presenta 204 instituciones de educación superior no universitaria (IESNU): 53 de gestión estatal y 151 de gestión privada (González, 2011).

Este conjunto de instituciones forma parte de la oferta del sistema de educación superior compuesto por un total de 114 establecimientos universitarios (47 universidades nacionales y 46 privadas, 7 institutos universitarios estatales y 12 privados, 1 extranjera y 1 internacional) y 2.092 institutos de educación superior no universitaria⁷: 917 estatales y 1175 privados (García de Fanelli, 2011). A este total cabe agregar las universidades provinciales de Entre Ríos, y Sudoeste, Ezeiza, y Pedagógica, en la Provincia de Buenos Aires.

Desde el punto de vista territorial, la dinámica del sector privado tuvo lugar en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires mientras que el mayor crecimiento de universidades públicas se observa en el conurbano bonaerense. Este proceso de expansión en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires y de la Provincia de Buenos Aires forma parte de la ampliación del sistema de educación superior a nivel nacional. En efecto, durante la primera década del nuevo milenio se crean 9 universidades⁸ e institutos universitarios estatales y 4 privados. Además, entre 2005 y 2009 se pusieron en marcha 145 institutos superiores no universitarios estatales y 77 privados (García de Fanelli, 2011).

Por otra parte, las universidades nacionales y privadas también “han ampliado su presencia en distintas zonas del país a través de la creación de centros regionales, subsedes, extensiones áulicas y la educación a distancia” (García de Fanelli, 2011: 11).

A diferencia de lo ocurrido en la década de los noventa, - cuando el mayor dinamismo del proceso de expansión institucional descansaba en el sector privado-, entre el año 2000 y el año 2010 (especialmente en el año 2009) es el Estado quien asume el papel más importante en la creación de nuevas instituciones universitarias y no universitarias (García de Fanelli, 2011; Pérez Rasetti, 2011).

⁷ El sector no universitario está compuesto por institutos que brindan exclusivamente carreras de formación docente, institutos técnicos e institutos que ofrecen ambos tipos de formación.

⁸ Se trata nuevas universidades nacionales ubicadas en el Conurbano Bonaerense, la Patagonia, Cuyo y en el Noreste Argentino. En el Conurbano Bonaerense se crean las siguientes universidades: la del Oeste (2009), Moreno (2009), José C. Paz (2009), Avellaneda (2009) y Arturo Jauretche (2009); en la Patagonia, la Universidad Nacional de Río Negro (2007) y la de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (2009); en Cuyo, la Universidad Nacional de Villa Mercedes (2009); y en el Noreste Argentino, la del Chaco Austral (2007).

Organización de la tesis

La tesis se ordena en ocho capítulos. En el primero, se explicitan los enfoques y perspectivas analíticas que sostienen el trabajo desde el punto de vista teórico. Desde una perspectiva institucional, se definen las reglas de juego que enmarcan la acción de gobierno en el sistema de educación superior y habilitan la capacidad de los distintos actores. En base a esta perspectiva, se analiza el cambio institucional en el sistema de educación superior y la implementación de las políticas públicas desde una lógica de gobernación.

El capítulo dos resume los antecedentes teóricos en torno al estudio de las políticas públicas, y las distintas perspectivas analíticas que colaboran en una nueva interpretación del término gobierno. Se desarrolla la idea de gobernanza, el contexto de aparición y los componentes de su denotación. En base a este análisis, se exponen los aportes de esta perspectiva de gobierno en el campo de la educación superior para entender el surgimiento de nuevos actores de nivel intermedio en los sistemas educativos latinoamericanos en general, y de la Argentina en particular.

Con el objetivo de avanzar en el conocimiento de la temática, el capítulo tres narra el contexto de surgimiento de organismos de nivel intermedio en la Argentina y otros países del mundo, y desarrolla las características particulares de cada caso.

Los capítulos cuatro, cinco, seis, y siete están abocados a la indagación empírica del Consejo de Planificación Regional de Educación Superior.

El capítulo cuatro expone el diseño institucional que instituye al CPRES y examina el funcionamiento general del mismo entre 1996 y el 2011. El CPRES se organiza en siete regiones: las regiones metropolitana, bonaerense, centro-este, centro-oeste, noreste, noroeste, y la región sur. Entre éstas existen diferencias de funcionamiento. Se presentan sus características y los recursos diferenciales que definen las actividades y funciones. El análisis se organiza en cuatro categorías: a) Creación, b) Recursos, c) Estructura y miembros, d) Misión y funciones.

En el tratamiento de las funciones puestas en marcha por el CPRES se identifica la sucesión de tres períodos. El primero se extiende desde 1996 a 1999. El segundo entre los años 1999 y el 2002. El tercero entre los años 2003 y 2011. En función de esta periodización se ordena el análisis de los casos seleccionados.

El capítulo cinco presenta los hallazgos obtenidos en el territorio metropolitano. El análisis de las funciones efectivas del CPRES se organiza en tres categorías:

a) Misión y funciones, b) Estructura y miembros y c) Temáticas tratadas, productos, mecanismos de concertación y actores que participan de las reuniones.

El capítulo seis expone los hallazgos alcanzados en territorio bonaerense. Al igual que en el caso metropolitano, el análisis de las funciones efectivas recupera la periodización en tres ejes temporales mencionada previamente así como también los ejes o categorías que refieren a su funcionamiento.

El capítulo siete se organiza a partir del examen individual de las regiones metropolitana y bonaerense, integra los resultados y aplica una mirada comparada para mostrar el funcionamiento del CPRES. La perspectiva comparada da cuenta de aspectos comunes y divergentes entre las dos regiones.

El análisis se organiza a partir de tres dimensiones:

- a) El diseño institucional.
- b) La configuración político-territorial.
- c) El desempeño de cada CPRES en su territorio.

Con base en su indagación, se observa la incidencia del CPRES en la elaboración de las políticas educativas y los factores que condicionan su dinamismo.

Por último, en el capítulo ocho, se exponen las conclusiones finales y futuras líneas de investigación que abre el trabajo.

CAPÍTULO 1

MARCO TEÓRICO

Introducción

Este capítulo expone las perspectivas teóricas que constituyen el marco teórico-analítico de la tesis. Desde un abordaje socio-político e institucional se definen los cambios estructurales que habilitan un nuevo conjunto de reglas de juego para los actores involucrados en el gobierno del sistema. En base a estas corrientes, se conceptualiza la acción de gobierno en el marco del proceso de implementación de las políticas educativas.

La tesis se apoya en dos niveles de análisis complementarios. Por un lado, desde una perspectiva institucionalista, se examinan los cambios institucionales que modifican el conjunto de reglas con las que operan los actores - reglas de juego formales e informales que definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos - a partir de las reformas de los años ochenta y noventa. Con base en esta perspectiva, que refiere al conjunto de mutaciones institucionales experimentadas en el sistema educativo, se focaliza en la *acción de gobierno* y su puesta en marcha a través del proceso de *implementación* de políticas públicas en el campo de la educación superior. Se define que, la acción de gobierno ya no está centrada en una sola institución (el Estado) sino que está dispersa en un conjunto de actores con capacidades institucionales diferenciales para restringir o posibilitar el curso de la acción pública. Además, el proceso de implementación de las políticas públicas sucede en el marco de *relaciones intergubernamentales* caracterizadas por la *imbricación* de poderes territoriales (Ollier, 2010).

En este escenario, se analiza la acción de gobierno y sus relaciones intergubernamentales en términos del modelo de autoridad superpuesta (Ollier, 2010; Repetto, 2009; Gvirtz y Dufour, 2008, Cabrero Mendoza, 2006) donde la negociación y la cooperación entre los diversos niveles de gobierno se constituyen en un requisito fundamental. “En este modelo, tanto el gobierno nacional como los gobiernos subnacionales participan activamente en la definición de la dimensión sustantiva de las políticas públicas” (Gvirtz y Dufour, 2008:29). Por lo tanto, cobra relevancia analizar al

sistema de educación superior en términos de gobierno multinivel (Repetto, 2009B; Gvirtz y Dufour, 2008; Cabrero Mendoza, 2006; Gomá y Subirats, 1998).

La implementación de las políticas públicas se define desde una “lógica de gobernación” (Winter, 2006: 158 en Peters, 2006). Desde este modelo analítico, se entiende a la gobernación como “un régimen de leyes, reglas, decisiones judiciales, y prácticas administrativas que constriñen, prescriben, y posibilitan, la provisión de bienes y servicios públicos” (Winter, 2006: 158 en Peters, 2006). Sin embargo, en cuanto los actores ponen en funcionamiento las metas establecidas en el diseño institucional de una política pública, modelan, a partir de sus intereses y comportamientos racionales, la dirección y objetivo(s) que adoptará la misma. Además, durante el proceso de implementación política, las circunstancias cambian y las metas se alteran. Estos factores generan que el tránsito de una meta política a su efectiva puesta en marcha no sea lineal.

El encuadre teórico seleccionado para este estudio concibe a la gobernación como una práctica efectiva de política pública (Aguilar Villanueva, 2006; Mayntz, 2006; Pierre, 2000; Kooiman, 2000; Rhodes, 1996 y 2007) orientada a la producción de las capacidades institucionales y gubernamentales que suponen el desarrollo de estrategias de coordinación y regulación cruzada a partir de un acuerdo mayor que es el de maximizar la capacidad de coordinación, cooperación y adaptación de sus miembros para alcanzar en forma efectiva las metas estipuladas en el diseño de la política (Acuña y Repetto, 2006; Repetto, 2009).

El CPRES desde una perspectiva institucional

Instituciones y reglas

En este trabajo el concepto de institución se utiliza para referir al “conjunto de reglas que estructuran interacciones de una manera determinada”, “conocidas y compartidas por los miembros de una comunidad o sociedad”, “...que implican la noción de equilibrio”. (Acuña y Tommasi, 1999:370; Coutinho, 2007). En este marco, los diferentes tipos de reglas, ya sean formales o informales, configuran la estructura de opciones de los actores y las probabilidades de éxito de sus estrategias (Acuña y Tommasi, 1999:372; Coutinho, 2007).

Sin embargo, el equilibrio alcanzado no es neutral para los actores en tanto, según este enfoque, las instituciones no solo resuelven problemas de coordinación sino

que también tienen efectos distributivos entre los intereses que compiten lo cual se vuelve especialmente complejo frente a los procesos de cambio institucional. Los actores en cada instancia son diferentes y con intereses y posiciones heterogéneas en virtud de que la distribución de recursos varía y las reglas son redefinidas (Acuña y Tommasi, 1999:371). En este marco, reconocer la capacidad distributiva de las instituciones es central para analizar al CPRES como una institución y comprender por qué adopta determinadas formas, tal como se verá más adelante.

El análisis de las instituciones formales (la Constitución o el sistema electoral) es importante para comprender el sistema político y sus resultados, y, si bien, a ello se aboca una parte importante de la literatura, en realidad “muchas de las reglas de juego que estructuran la vida política son informales” (Helmke y Levitsky, 2004:725 en Couthino, 2007:18). Por tanto, en muchas ocasiones, los resultados institucionales no pueden comprenderse solamente considerando las reglas formales tal como ocurre en el análisis de las relaciones de los actores en el CPRES sino también a partir de la definición de institución o regla informal (Couthino, 2007).

Las reglas informales, en tanto prácticas culturales socialmente transmitidas y adquiridas (North, 1993), influyen en los incentivos y en las propias reglas formales. En consecuencia, las instituciones informales resultan centrales para explicar el comportamiento político. En este marco, muchas de las reglas de juego que se analizarán en el funcionamiento del CPRES responden a la definición de institución o regla informal.

Por otra parte, las instituciones informales no son una categoría residual ni equivalen a instituciones débiles o inefectivas ni a comportamientos u organizaciones informales. En este trabajo se define como tales a aquellas reglas que son “socialmente compartidas, usualmente no escritas, que son creadas, comunicadas e impuestas (*enforced*) fuera de los canales oficialmente establecidos” (Helmke y Levitsky, 2004: 725; Leiras, 2003b: 16 en Couthino, 2007: 19). Lo que distingue a ambas según estos autores es el canal a través del cual las reglas son impuestas. El concepto de rutina se encuentra íntimamente asociado al de regla informal y para Leiras se trata de reglas y procedimientos ampliamente conocidos respetados y cumplidos (Leiras, 2003a: 32 en Couthino, 2007: 19).

Otro elemento a tener en cuenta en el análisis de las instituciones es la jerarquía de las reglas en tanto no todas son del mismo nivel. Acuña y Tommasi (1999) reconocen al menos tres niveles principales:

Las reglas de primer nivel (R1), son aquellas que establecen resultados o contenidos específicos sobre asuntos específicos; las de segundo nivel (R2), son las que determinan las reglas que establecen resultados específicos; y las de tercer nivel (R3), son las reglas que definen las reglas de segundo nivel y las del primero y que establecen “quien hace las leyes y cómo en términos generales”, como ocurre con las normas constitucionales (1999: 372).

Esta diferenciación implica una división jerárquica de funciones. Según Acuña y Tommasi (1999), no sólo ayuda a identificar la manera en que las instituciones funcionan sino que afectan de diversas maneras el comportamiento de los actores. Las reglas a las que se suele hacer referencia como determinantes institucionales en el presidencialismo, las constituciones, son reglas de tercer nivel, en su mayor parte formales; las normas que establecen la distribución de funciones entre los distintos ministerios son de segundo nivel; y las reglas de primer nivel son las que establecen procedimientos aceptados para el funcionamiento de organismos específicos, como puede ser el caso del Consejo de Planificación Regional de la Educación Superior (CPRES), muchos de los cuales son informales.

Lo señalado hasta aquí permite concluir que cuando se hace referencia a la institución CPRES, ésta no implica únicamente la organización, las estructuras y las normas formales sino también aquellos arreglos, rutinas o patrones de interacción regulares aún cuando son contradictorios con los formales (Leiras, 2003b :32 en Couthino, 2007: 19).

En definitiva, indagar la institución implica reconocer ciertas regularidades y su ajuste a reglas formales e informales. Esto último conduce a la relación entre organización e institución y sus implicancias en términos de cambio institucional.

Una institución no es tal por el hecho de ser perdurable en el tiempo sino que su relevancia la obtiene con la adquisición de valor y si su mantenimiento se convierte en una meta fundamental para sus miembros (Leiras, 2003b: 31; Levitsky, 2001: 34 en Couthino, 2007: 20).

Instituciones, actores y contexto

El nuevo institucionalismo presta especial atención a las instituciones políticas reconociéndoles un rol más autónomo y un espacio central en la organización de la vida política. Sin embargo, las instituciones no alcanzan a explicar por sí mismas la complejidad del proceso político. March y Olsen se refieren explícitamente a dicha complejidad: “las acciones humanas, los contextos sociales y las instituciones operan

unos sobre otros en forma complicada y esos procesos complejos, interactivos, de acción y de formación de significado son importantes para la vida política” (March y Olsen, 1984:742).

Por su parte, aún desde una perspectiva neoinstitucionalista, Terry Moe (1990) reconoce la influencia recíproca entre la acción individual y las instituciones –desde la perspectiva del institucionalismo económico de North (1993) la acción individual crea instituciones pero las instituciones condicionan las opciones individuales-.

No forma parte del objetivo planteado aquí realizar una discusión en profundidad sobre las diferentes vertientes analíticas del neoinstitucionalismo y de la teoría de la elección racional pero al menos se considera necesario destacar la importancia de las instituciones sin descuidar la autonomía del actor y la influencia de los diversos contextos socio-políticos en el que éste opera. Si bien es cierto que las instituciones “determinan una probabilidad diferencial para el logro de objetivos e intereses” (Acuña, 1995A:30 en Couthino, 2007:20), “el comportamiento político no es mera consecuencia de los condicionamientos que sufre un actor sino que además materializa la intención del actor de dar respuesta y muchas veces, redefinir esos condicionamientos” (Acuña, 1995A:50-51 en Couthino, 2007:21) asumiendo un peso co-determinante en la explicación de los procesos políticos. En este marco, se asume que la conducta de los individuos está guiada por una racionalidad estratégica y que sus decisiones son interdependientes.

La perspectiva institucionalista asume la existencia de un actor racional. En ese marco, por racionalidad se entiende “un eficiente uso de los medios a disposición para alcanzar el objetivo buscado” (Acuña, 1995: 34). Los individuos racionales actúan en defensa de sus intereses estableciendo una relación consistente entre medios/fines. Esta racionalidad es definida por Elster (1997) en términos de optimización debido a que los agentes a nivel individual buscan el mejor medio para alcanzar el fin. Esta conducta o “estrategia” no está aislada sino que los agentes producen resultados en interacción con otros. Se trata de un escenario en el que los individuos –jugadores- se saben tan conscientes, analíticos y racionales como el resto de las personas con las que interactúan (racionalidad estratégica). De acuerdo con Elster:

El agente actúa en un medio de otros actores, ninguno de los cuales puede suponerse menos racional o sofisticado que él mismo. Entonces, cada actor necesita anticipar las decisiones de los demás antes de tomar la propia, y sabe que hacen lo mismo con respecto a los demás y a él (Elster, 1997: 71).

Desde esta posición, todos los jugadores están igualmente formados para interactuar en el marco de determinadas reglas⁹. Ello supone una interacción interdependiente entre los distintos actores. Acuña caracteriza esta interdependencia a partir de tres propiedades específicas interconectadas:

- a) Los beneficios de cada actor dependen de las decisiones del conjunto de los actores intervinientes; b) los beneficios de cada actor dependen de los beneficios de todos los actores intervinientes; y c) dado que el éxito de los objetivos buscados por un actor dependerá de las decisiones que adopten el resto de los actores, la elección de cada actor depende de la elección del conjunto de los actores (Acuña, 1995: 34).

En ese marco, la “recompensa” de cada uno está afectada por la decisión de todos. Es decir que “a partir de racionalidades individuales impecables el resultado colectivo es un equilibrio subóptimo” (Acuña, 1995: 118). Por lo que, si los actores optan por una estrategia dominante de no colaboración los resultados serán inferiores u obtendrán menos beneficios que si ambos hubiesen colaborado. Los resultados sub-óptimos se producen precisamente por la irracionalidad que resulta de la articulación de racionalidades individuales (Acuña, 1995) o por una falla de coordinación (Elster, 1997). Sin embargo, el riesgo de colaborar mientras que los otros potenciales participantes no lo hacen “determina una estrategia individual defensiva o maximizadora (*free-rider*) que al generalizarse por ser todos los actores racionales, resulta en la peor de las posibles alternativas de utilidad/beneficios colectivos” (Acuña, 1995:119).

Para evitar que el resultado no sea *peor para todos* el comportamiento de los individuos debe orientarse a la colaboración mutua o en términos de sistema (como puede ser el sistema democrático) a respetar las *reglas de juego*, dado que si bien a nivel individual la conducta del *free-rider* (evitar el costo individual de la participación buscando beneficiarse de las consecuencias generadas por la colaboración/participación de los otros jugadores) puede tener resultados positivos, su generalización a nivel colectivo puede conducir a resultados negativos para todos. Entonces, los resultados sub-óptimos se deben a una falta de racionalidad individual que deriva en una falla de coordinación. Superar la suboptimalidad supone implementar mecanismos de control social que van desde aplicación de sanciones o incentivos, así como también la presencia de liderazgos políticos y otros mecanismos de regulación

⁹ Elster plantea que en muchos otros casos, el agente supone, quizás erróneamente, que está formado y se relaciona en un medio con otros agentes a los que supone menos sofisticados que él mismo. Desde este punto de vista, dice Elster: el agente piensa en sí mismo como una variable mientras que los demás son constantes. A este tipo de racionalidad lo llama: racionalidad paramétrica.

capaces de orientar el comportamiento de los individuos hacia formas de cooperación colectiva.

La autonomía del actor también se plantea respecto del contexto o el medio ambiente. Las variables estructural-económicas como las denomina Acuña (1995:30), fijan los límites de acción de los actores, aunque no determinan sus estrategias. En definitiva, el actor enfrenta opciones en el marco de tres conjuntos de constreñimientos: los estructural-económicos, los político-institucionales, y los ideológicos que aquí se han identificado respectivamente como contexto o ambiente, instituciones y reglas y estrategias de los actores.

El cambio institucional en el sistema de educación superior

Desde el punto de vista de los estudios planteados por distintos enfoques de la corriente neo institucionalista, las instituciones proporcionan una estructura a la interacción humana (North, 1993) en la definición de reglas de juego formales e informales y también en el establecimiento de rutinas o patrones de comportamiento a partir de las cuales se establecen roles que los actores toman como pautas de acción, dando lugar al desarrollo de identidades organizacionales (March y Olsen, 1989). Estas identidades componen el marco institucional que influye en el comportamiento de los miembros de la organización, para orientar el comportamiento de un actor en el entramado organizacional. Las identidades organizacionales no son definidas en términos de personas sino a partir de los roles desempeñados en situaciones específicas. De esta manera la institución se traduce en patrones estables de comportamiento organizacional (March y Olsen, 1989) generados en el marco de determinadas reglas de juego formales e informales (North, 1993).

Si bien algunos institucionalistas (Hall, 1993) utilizan los términos institución y organización como sinónimos, y en el transcurso de este trabajo se utilizan algunas citas en las cuales los términos son usados de manera intercambiable, es pertinente en este punto, marcar una diferenciación analítica entre ambos términos.

North (1993) señala que al igual que las instituciones los organismos proporcionan una estructura a la interacción humana. Las organizaciones son el resultado del marco institucional, y a la vez influyen en su desarrollo. De este modo, plantea, a partir de una analogía con los deportes, una distinción entre las reglas de juego (las instituciones) de los jugadores (las organizaciones):

El propósito de las reglas es definir la forma en que el juego se desarrollará. Pero el objetivo del equipo dentro del conjunto de reglas es ganar el juego a través de una combinación de aptitudes, estrategia y coordinación; mediante intervenciones limpias y a veces sucias. Modelar las estrategias y las aptitudes del equipo conforme se va convirtiendo en un proceso separado, diferente el modelamiento de la creación, de la evolución y de las consecuencias de las reglas (North, 1993: 15).

Esto quiere decir que el entramado institucional brinda los incentivos para el accionar de las organizaciones. Estas últimas son:

Entidades orientadas hacia objetivos, diseñadas por sus creadores para obtener riqueza, ingresos, u otros objetivos definidos sobre la base de las oportunidades brindadas por la estructura institucional de la sociedad (...) al perseguir esos objetivos, las organizaciones alteran la estructura institucional (North, 1993: 19).

El tipo de interacción funcional entre instituciones (las reglas de juego formales e informales) y los organismos (los jugadores) es lo que permite explicar la dirección del cambio institucional y los distintos grados de desempeño que éste puede alcanzar. Las instituciones determinan las oportunidades que hay en una sociedad.

Desde el punto de vista de algunos autores de la corriente económica del institucionalismo, el cambio tiene un fuerte componente de conciencia, y ocurre por la percepción de los empresarios en torno a la posibilidad de mejoras si el entramado institucional fuese alterado en algún grado. Estas percepciones se basan en la modificación de los precios relativos del sistema productivo, cambios en las preferencias de los actores, o transformaciones en la relación de las organizaciones con los marcos institucionales en las que se desempeñan. Estos tres tipos de cambios suponen modificaciones en los costos de transacción que a su vez, son subsanadas a través de transformaciones en el entramado institucional (North, 1993).

Mientras que desde la posición de otros autores institucionalistas con enfoque sociológico o politológico, no se trata de que los actores individuales perciban un cambio en los costos de transacción y se adapten mediante cálculo racional al medio ambiente. Antes bien, los actores proceden a partir de una lógica de acción social con arreglo a determinados valores institucionales, de este modo se sigue una dinámica más endógena y menos determinada. “Los actores actúan sobre la base de identidades que son ellas mismas formadas por las instituciones políticas” (March y Olsen, 1996: 259), viendo a las instituciones como altamente inmutables y sólo susceptibles de cambios importantes debido a factores exógenos.

El cambio institucional se produce de la interacción conflictiva que surge entre el marco institucional instituido y la actividad propia de la organización. El marco

institucional se configura como una norma abstracta y la organización supone la existencia de un grupo de individuos orientados hacia objetivos comunes, y una estructura humana y material a su servicio (Varela, 2007).

Para abordar al CPRES en tanto estructura de autoridad esta tesis recupera la perspectiva económica y socio-política del institucionalismo para dar cuenta de los distintos tipos de decisión que conlleva cada estructura, esto es, la institución como norma y la organización como práctica política. Esta distinción es de vital importancia en términos analíticos porque refiere a dos tipos de racionalidades que conlleva el proceso político. Se trata de una racionalidad técnica y otra racionalidad política. La racionalidad técnica está asociada a la institucionalización de la figura del CPRES como instrumento de planificación de política pública. La racionalidad política, en cambio, se organiza en torno a un modelo de interacción que corporiza y despliega los intereses y objetivos de los actores en el marco de un contexto socio-político cambiante. Esta racionalidad política es la que los actores ponen en juego en el proceso de implementación.

En este marco, desde un punto de vista técnico, el CPRES se instituye como un instrumento de regulación y planificación. Pero la planificación es movilizadora y vehiculizada a partir de diversos mecanismos de transacción que pertenecen al ámbito de la racionalidad política.

Los actores hacen uso de dos tipos de mecanismos principales: la acción coordinada o coordinación y la negociación. En particular, la negociación es el mecanismo por excelencia en el proceso de implementación, en el juego de intereses, y en la readaptación a las circunstancias cambiantes.

Para abordar el problema que plantea esta investigación se considera que la planificación es una actividad técnico-política cuyo propósito es intervenir deliberadamente en el proceso de cambio social para acelerarlo, controlarlo y orientarlo en función de una imagen futura de la sociedad, de su estructura y funcionamiento. En esta actividad técnico política participan diversos actores con distintas racionalidades y por lo tanto una de sus funciones principales debe ser la búsqueda de mecanismos de concertación de intereses contrapuestos. De esta manera, "planificar" no es solo un problema técnico, tampoco una mera tarea del Estado, sino más bien una actividad continua de respaldo a un arduo y lento proceso de diálogo y entendimiento social (Lira, 2006). En este sentido "la planificación no es un mero instrumento de imposición de una racionalidad global a la economía nacional en términos de los intereses

conjuntos de los grupos, ni una acción desinteresada definida a partir de consideraciones de interés general o bien común” (Lira, 2006:52). Desde esta perspectiva, la racionalidad técnica que supone el diseño de una política a partir de su planificación no está separada del proceso de implementación sino que ya en el momento de decidir las metas y el rumbo que tomará debe considerar los intereses y preferencias del resto de los actores para poder llevarla a cabo (Lira, 2006: 52).

El CPRES como institución y estructura de autoridad

La puesta en marcha de una política requiere, como precondition política institucional, el desarrollo de dos mecanismos de transacción política para la acción de gobierno: la negociación y la coordinación.

Como se indicó anteriormente, tanto la negociación como la coordinación forman parte de un campo de acción sistémico, es decir, tienen lugar en la medida que existe la acción e interacción de actores.

Tal como se tratará en las secciones subsiguientes, el término “actor” se define por la capacidad de definir objetivos (intereses), estrategias e implementarlas a partir de la disposición de ciertas capacidades específicas (Acuña, 2007; Chiara y Di Virgilio, 2009; González, 2011; Repetto, 2009). En ese escenario la institución se configura como una arena de conflicto, en la medida que son distintos tipos de actores los que intentan modelar las estrategias, aptitudes e intereses del equipo (González, 2011). Este proceso sucede en forma paralela al modelamiento de la creación institucional, y a su vez, genera rutinas e identidades organizacionales que dan lugar a roles y valores que orientan la acción (González, 2011; Repetto, 2009).

En el marco de este trabajo, se define que el gobierno y la coordinación son actividades propias de las *estructuras de autoridad* a cargo del cumplimiento de las mismas. De ese modo, se entiende al gobierno como “el ejercicio de la autoridad sobre actores o espacios institucionales que dependen funcionalmente de un organismo en cuestión” (Acuña, 2007: 24). Mientras que la coordinación es la relación entre actores sobre los que no necesariamente rigen relaciones de autoridad sino una “división de tareas y responsabilidades enmarcada en una dirección estratégica común en la que, idealmente, el papel gubernamental se plasma en un liderazgo informal” (Acuña, 2007: 24).

A partir del esquema conceptual elaborado por Morlino (1985), el gobierno se ubica en un espacio más amplio denominado sistema político, compuesto a su vez por tres niveles: la comunidad política, el régimen político y las autoridades. La autoridad, entonces, se hace efectiva a través de la participación de un conjunto de instituciones. Para dar cuenta de ello, este trabajo se concentra particularmente en dos componentes del régimen político: las normas y reglas de juego y las estructuras de autoridad.

Las normas y las reglas de juego estructuran la acción social y especifican básicamente dos elementos. Por un lado, definen los modos en que los miembros del sistema pueden participar tanto del proceso de toma de decisiones como de su aplicación, regulando o condicionando la forma en que las decisiones son adoptadas e implementadas. Por otro, también prescriben la forma de designación de las personas que estarán autorizadas a decidir y a implementar las decisiones adoptadas (Gvirtz y Dufour, 2008: 32). Morlino (1985) también establece una diferenciación entre el ámbito de lo formal y lo informal, describiendo a las normas o procedimientos formales como reglas formalizadas y a las reglas de juego como no formalizadas pero sí admitidas con facilidad.

Las estructuras de autoridad refieren al conjunto de los roles o “modelos regularizados de comportamiento y de expectativas acerca del modo en que habrán de comportarse los que ocupan posiciones especiales en la sociedad y el modo en que los demás deben obrar frente a ellos” (Morlino, 1985: 39). Las mismas se distinguen en razón de si son estructuras de toma de decisiones o de aplicación de estas últimas. En ambos casos, son las normas formales (Constitución, leyes, decretos, etc.) las que determinan cuáles son esas estructuras de autoridad y las que regulan su ámbito competencial, quienes son las personas autorizadas para ocuparlas y bajo qué procedimientos, y cuáles son las funciones correspondientes a cada una de ellas. Sin embargo, esto no supone desconocer “la importante influencia que las reglas de juego (informales) pueden ejercer o ejercen sobre las autoridades, esto es, sobre aquellos que ocupan posiciones de autoridad” (Gvirtz y Dufour, 2008: 32).

Según lo recogido en Gomá y Subirats (1999) cada tipo de política desarrolla estructuras o arenas políticas propias. Estos autores afirman que lo que se haga no será casual o explicable sólo técnicamente, sino que dependerá del tipo de actores y de las alianzas que se establezcan ante cada problema. De esta manera, cada proceso de elaboración de una política se explicaría más por la específica combinación de actores, estrategias e interacciones que cada tipo de políticas acostumbra a generar, que por la

estructura institucional en la que se desarrollan esos procesos (Gomá y Subirats, 1999). Según Orlandi y Zelanzki (1999) dichas autoridades se definen como estructuras de autoridad encargadas de a) tomar decisiones y b) aplicar las decisiones en el marco de un régimen político. El régimen político está compuesto por estructuras de autoridad, reglas de juego formales e informales, e ideas, valores o creencias. Es esa desagregación de los componentes del régimen político lo que permite identificar al gobierno como conjunto de instituciones. Para ello, es necesario pasar al nivel de las estructuras de autoridad o como indica Duverger (1980), el poder objetivado en las instituciones.

Es posible distinguir, entonces, entre las estructuras encargadas de adoptar decisiones y las de aplicación de las mismas. Estas últimas hacen referencia a la burocracia pública, de manera que, el aparato administrativo del gobierno (o del Estado) puede comprenderse como un componente propio del régimen político (Morlino, 1985). Asimismo, el gobierno como institución es parte vital del conjunto de las estructuras de toma de decisiones.

El gobierno entonces forma parte de las estructuras de toma de decisiones que posee el régimen político de un sistema político dado. Así, el gobierno es un elemento constituyente del régimen político, de sus estructuras de autoridad, y, más precisamente, de aquellas encargadas de tomar decisiones. Específicamente es función de las estructuras de autoridad que integran el régimen político. Los actores de dichas estructuras desempeñan roles en un nivel intermedio de gobierno del sistema. Por tanto, el término nivel intermedio aquí refiere a la existencia de ciertos actores que se sitúan *entre* las instancias de elaboración de las políticas públicas y las instituciones de educación superior, destinatarias de esas políticas. Se identifica a estos actores de nivel intermedio con aquellas estructuras de autoridad (en tanto actores estatales) que operan entre las instituciones o nivel micro, y el nivel de elaboración de las políticas, o nivel macro. De este modo, son organizaciones o individuos que participan en el proceso de implementación de las políticas, es decir, como *estructuras de implementación* (Pressman y Wildavsky, 1998).

Qué es un actor: atributos y capacidades institucionales

Desde un punto de vista estructural-funcionalista, los individuos estamos inscriptos en una lógica de agencia. En la medida que soy agente de una determinada

estructura no hago lo que deseo sino lo que responde, y es funcional a la reproducción de dicho marco estructural. En este marco, los márgenes de autonomía son escasos o nulos y los patrones de relación entre los individuos y colectivos se remiten a la reproducción orgánica que determina una determinada estructura. Pero no ocurre lo mismo cuando nos detenemos a observar los patrones de relación y comportamiento de los “actores”. Aún bajo el mismo marco conceptual, los individuos y los actores se diferencian porque éstos últimos se definen por su capacidad de definir objetivos e intereses, elaborar estrategias o cursos de acción e implementarlos a partir de la organización sostenida de recursos de poder o capacidades institucionales (Acuña, 2007).

La naturaleza de un actor y la lógica de su comportamiento se define a partir de cuatro atributos específicos: a) sus intereses; b) sus capacidades/recursos; c) sus ideas/entendimientos y d) su relación con el Estado (Acuña, 2007)¹⁰.

Los intereses de los actores

Una primera y tradicional definición de interés es aquella que nos sugiere que el interés es lo que el actor dice que es su interés.

La segunda definición de interés es, entonces, aquella que apunta a todo aspecto ligado al bienestar del actor, más allá de que éste lo reconozca como tal (más allá de cómo el actor expresa su interés). El reconocimiento de aspectos “objetivos” de los intereses de los actores, esto es, aquellos aspectos fuera del reconocimiento “subjetivo” del actor, abre una riesgosa puerta a la intervención autoritaria por parte de aquellos que “conocen” mejor los intereses de los actores que los actores mismos. Sin embargo, es claro que si bien los aspectos subjetivos de los intereses son claves para dar cuenta de comportamientos, los aspectos objetivos también son claves para dar cuenta de lo que, efectivamente, le pasa al actor.

Aquí se adopta una definición de “interés” que incorpora diversas dimensiones (que, a veces, se nos presentan en tensión):

- a) Para poder explicar conductas es necesario incorporar en el análisis lo que los actores conciben que son sus intereses.
- b) Lo que los expertos definen como interés de un grupo social o actor.

¹⁰ Para el tratamiento de las cuatro características que definen a los actores se retomó el esquema y desarrollo conceptual elaborado por Carlos Acuña (2007).

c) Intereses de los actores que no se expresan ni en comportamientos ni en la emergencia de actores por no poder resolver sus problemas de acción colectiva.

Las capacidades de los actores

La capacidad de organizarse y desplegar estrategias puede estimarse teniendo en cuenta cuatro parámetros:

- a) La capacidad de negociación (posibilidad de influir en el proceso de implementación política a partir de los recursos políticos y económicos que se poseen).
- b) La capacidad para descifrar el contexto (esto es, la posibilidad de acceder a la mayor cantidad y calidad de información relevante durante todo el proceso de la política pública).
- c) La capacidad de representación. Se trata de la disponibilidad de un liderazgo capaz de expresar con legitimidad a quienes conforman su “base” de sustentación. En lo que refiere a los actores estatales, refiere al respaldo legal y político que ampara su accionar administrativo.
- d) La capacidad de movilización social/acción colectiva (posibilidad de presionar o apoyar a otros involucrados a través de comportamientos colectivos coordinados. En definitiva, la capacidad de neutralizar estrategias generalizadas de maximización individualista (*free-riding*).

En lo que refiere a los actores estatales, estos cuentan con otras capacidades que les son propias, como la *capacidad de autoridad* (posibilidad de ejercer el poder público en función de que, en última instancia, las políticas son fijadas e implementadas por el Estado) (Acuña, 2007; Repetto, 1997, 2004 y 2009A).

El papel de las cosmovisiones

Los actores intervinientes en el proceso de formulación e implementación de las políticas educativas, diseñan e implementan sus estrategias guiados por mapas cognitivos. Se trata de aquellas ideas e identidades que ordenan sus prioridades, los sensibilizan sobre estados del mundo deseables y promueven ciertos cursos de acción en detrimento de otros, en base de la provisión de una explicación, sobre cómo funcionan, podrían y deberían funcionar, las relaciones sociales. En este sentido, la política educativa está condicionada por la cosmovisión de quienes se constituyen en

líderes políticos o portavoces de actores colectivos, así como por el “sentido común” que predomina en la sociedad.

La relación entre intereses y comportamientos está mediada por la cosmovisión (el mapa cognitivo que sugiere las relaciones causales que explican el funcionamiento de la sociedad, así como aporta los valores y preferencias sobre cómo deberían funcionar las relaciones sociales).

La dimensión ideas/entendimientos es, en este marco de análisis, la que da cuenta del modelo de pensamiento que, combinando valores, cultura y (des)conocimiento, lleva al actor a suponer que un comportamiento dado no resultará en un estado de cosas particular. Sin la comprensión del modelo de pensamiento que guía al actor, no se puede explicar por qué hizo lo que hizo, no se pueden explicar comportamientos (algo distinto a explicar, por qué pasó lo que pasó, lo que puede estar radicalmente alejado de los objetivos perseguidos por los comportamientos de los actores). Por ello, la relación entre cosmovisión e intereses es claramente estrecha: los intereses de un actor sólo impactarán sobre su comportamiento si estos son reconocidos en el plano de su entendimiento. Por otra parte, los intereses no reconocidos por el actor, si bien no influyen sobre su comportamiento, por definición impactarán sobre su calidad de vida, más allá de que el actor lo reconozca o no.

La relación de los actores sociales y el Estado

La interacción entre actores sociales y estatales permite visualizar la estructuración de las demandas de la sociedad, moldeando los contornos organizativos de grupos y sectores sociales (Schmitter, 1992 en Acuña, 2007), estructurando la naturaleza del *input* social que interviene en el proceso de la política pública (Fox, 1993 en Acuña, 2007)¹¹ o influyendo en la formación de grupos, así como en los recursos, ideas y exigencias de los diversos sectores sociales (Skocpol, 1990; Weir y Skocpol, 1993:96, en Acuña, 2007).

Esta mirada sobre el modo en que el accionar estatal puede impactar en la organización social se completa con la manera en que las presiones y dinámicas sociales tienen consecuencias para la conformación del Estado. En tal sentido, el

¹¹ En algunas circunstancias específicas, los sectores sociales que pugnan por convertirse en actores relevantes a fin de reclamar por diferentes necesidades también pueden ser tentados y seducidos por los agentes estatales, algunos de cuyos representantes estarán en condiciones de ofrecerles a aquellos variados incentivos (materiales y/o simbólicos) a fin de limar sus manifestaciones más contestatarias (Fox, 1993 en Chiara y Di Virgilio, 2009).

crecimiento del aparato estatal puede ser explicado, históricamente, por la necesidad de ir respondiendo a demandas y cuestiones que suelen originarse por presiones de grupos sociales con la suficiente fortaleza como para “obligar” al Estado a dar algún tipo de respuesta a sus requerimientos. Por lo general, el resultado más usual ha sido la creación de agencias especializadas en elaborar e instrumentar políticas puntuales para el asunto específico, lo cual explica el hecho de que el aparato estatal haya ido diferenciando sus tareas en múltiples áreas funcionales, que nada dice acerca de su coherencia administrativa.

Este juego de política pública no suele darse entre actores aislados, sino conformados en alianzas o coaliciones. Suelen ser estas conformaciones las que permiten que se potencien los recursos que cada actor posee por sí mismos y que en forma individual no le permite participar activamente en aquellas fases sustantivas del ciclo de la política pública. En un marco donde los actores ponen en movimiento sus intereses, recursos y cosmovisiones, el modelo en que se produce la institucionalización del poder pasa a un primer plano. En palabras de March y Olsen (1997:64): “Los procesos de creación y de 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”.

En definitiva, el Estado es una condición necesaria para pensar la sociedad civil y los actores que la componen. Estado y sociedad no muestran una relación suma-cero. Por ello, el Estado no debe ser pensado ni como mera arena-objeto o punto de “llegada” del accionar de actores sociales constituidos previa e independientemente del mismo. El Estado y la sociedad se forjan mutuamente, mostrándose muchas veces el Estado como actor que resuelve problemas de acción colectiva de y entre grupos de la sociedad civil, constituyéndose de esta manera en originador de los propios actores sociales. El Estado, aparece, entonces, como un actor insoslayable en el proceso de construcción política de la propia sociedad civil, pudiendo ser su punto de “partida”.

De esta forma, Estado y sociedad civil se piensan sistémicamente, esto es, abandonando la noción del Estado o la sociedad como términos divorciados, o al menos, discretos temporalmente en su constitución. El “puente” Estado/sociedad civil, en este sentido, articula un conjunto de relaciones de mutua determinación e influencia, no sólo sobre el margen y contenido del accionar de la sociedad y el Estado como “polos” de la relación, sino de mutua determinación e influencia sobre la propia naturaleza de cada polo (Acuña, 2007).

Las acciones de los actores sociales y estatales se despliegan en el marco de relaciones sociales caracterizadas por el conflicto, la negociación (Elmore, 1992) o la coordinación (Martínez Nogueira, 2011) en la medida que la *organización* aparece como una arena de conflicto en la que los actores compiten por obtener ventajas relativas derivadas del ejercicio del poder y de la distribución de recursos escasos (Elmore, 1992; Gomá y Subirats, 1999; Pressman y Wildavsky, 1998).

Como resultado del juego de influencias mutuas entre estos actores se establecen las políticas. La política se define, en este marco, como “resultado político” (Allison, 1992; Gomá y Subirats, 1999) porque lo que finalmente ocurre (el curso de acción que se define) es el resultado o consecuencia de compromisos, coaliciones, competiciones y malentendidos entre diversos actores sociales y estatales, cada uno de los cuales observa diferentes aspectos de una determinada *cuestión* (Allison, 1992). Son políticos en tanto que la actividad que genera los resultados puede ser caracterizada como “negociación”. Estas negociaciones no operan en el vacío. Los modos en los que se agregan y desagregan los intereses, se procesan los conflictos, se negocian intercambios de recursos y percepciones del mundo están estructurados por reglas y mecanismos reguladores históricamente conformados. Lo que se denominará aquí bajo el concepto de “marco institucional” (Cabrero Mendoza, 2006; Repetto, 2004 y 2006; Vergara, 1997). Allí, los actores disponen de distintos recursos de poder para llevar a cabo sus metas (objetivos-intereses). Los recursos de poder son las capacidades institucionales que éstos tienen para implementar acciones efectivas. Para llevar a cabo las acciones conducentes al cumplimiento de las metas los actores establecen relaciones de poder con otros actores por medio de acuerdos y negociación. En base a esto es que entendemos el poder como “poder compartido” (Allison, 1992).

Así entendido, el poder se define como la “capacidad de influir efectivamente en los resultados políticos y es una combinación de al menos tres elementos: a) ventajas en la negociación (derivadas de la posición de autoridad y de sus obligaciones formales, del respaldo institucional, de los electores, de la experiencia y el status); b) la habilidad y voluntad de usar las ventajas en la negociación, y c) las percepciones que otros jugadores tienen de los primeros dos componentes” (Allison, 1992: 161).

El poder y la política adquieren carácter “público” a partir de un proceso de institucionalización de normas, prácticas y contenidos. La *institucionalización* pretende significar “una propiedad de algunos sistemas de interacción que se asocia con un mayor reconocimiento y formalización de ciertas maneras de tomar decisiones y

hacerlas cumplir” (Scartascini y Tommasi, 2011: 3). La política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico, y se compone de “todo aquello que los actores gubernamentales deciden o no hacer” (Meny y Thoenig, 1989).

El estudio de las políticas públicas

Desde el punto de vista del análisis, se recupera la primera generación de estudios sobre políticas públicas, representados en los trabajos de Pressman y Wildavsky (1998) y el marco teórico propuesto por la tercera generación de estudios en implementación de políticas públicas (Mazmanian y Sabatier, 1981; Winter, 1990; O’Toole, 1990; Hill, 2001; Peters, 2006) que definen a la implementación desde una “lógica de gobernación” (Winter, 2006 en Peters, 2006: 158). La gobernación resulta “un régimen de leyes, reglas, decisiones judiciales, y prácticas administrativas que constriñen, prescriben, y posibilitan, la provisión de bienes y servicios públicos” (Winter, 2006 en Peters, 2006: 158).

La implementación se define como un proceso. Éste parte de una decisión política (el diseño de la política) que incluye la definición de metas y medios para alcanzarlas. Las políticas implican teorías. Se declaren éstas en forma explícita o no, las políticas suponen el reconocimiento de una cadena de causas que aparecen entre las condiciones esenciales y las consecuencias futuras. Las políticas se vuelven programas cuando, por un acto autorizado, se crean las condiciones esenciales. Los programas hacen que las teorías funcionen de manera que forjen el primer eslabón de la cadena causal que conecta las acciones con los objetivos. Así, la implementación es la capacidad de forjar eslabones subsecuentes de la cadena causal a fin de obtener los resultados que se desean (Pressman y Wildavsky, 1998).

La puesta en marcha de una decisión política conlleva una serie de decisiones subnacionales y acciones de distintos actores dirigidas a cumplir con el mandato de la autoridad federal. Además, durante el proceso de implementación política, las circunstancias cambian y las metas se alteran. Estos factores generan que el tránsito de una meta política (las condiciones esenciales) a su efectiva puesta en marcha no sea lineal. Antes bien, los actores encargados de la implementación se hacen responsables tanto de las condiciones esenciales como de los objetivos hacia los cuales se supone que aquellas conducen. En cuanto los actores ponen en funcionamiento las metas

establecidas en el diseño institucional de una política pública, modelan, a partir de sus intereses y comportamientos racionales, la dirección y objetivo(s) que adoptará la misma. Así como también transforman el juego de relaciones establecido con el entramado de actores encargado de definir su puesta en marcha.

Desde el enfoque de la gobernanza se aborda el modo específico en que se implementa la acción de gobierno así como también el entramado de actores públicos y privados que allí participan.

Los primeros enfoques sobre gobernabilidad entendieron al Estado como única institución de gobierno, es decir, como el único agente de coordinación y dirección de la sociedad. Sin embargo, a la luz de los procesos sociales que transformaron las relaciones entre el Estado y el entramado de actores sociales que interviene en el proceso social de la política, las nuevas perspectivas sobre el tema reconocen que las fuentes de coordinación y dirección de una sociedad son diversas, y no sólo gubernamentales. En ese marco, el enfoque de la gobernanza permite estudiar diversos mecanismos de coordinación y arreglos institucionales que se generan a través de complejas relaciones tanto al interior del ámbito público como entre las esferas público-privado. A su vez, estas relaciones se caracterizan por la conformación de redes o subsistemas que determinan esferas de poder con relativo grado de autonomía.

El gobierno como acción: el enfoque de la gobernanza

La gobernanza o *governance* es un concepto que marca “una distinción entre la acción de gobierno y la acción gubernativa o directiva” (Aguilar Villanueva, 2006: 69) en tanto establece que “disponer de las capacidades o facultades para gobernar no significa sin más ser eficaz en gobernar” (Aguilar Villanueva, 2006: 69). En ese sentido, el foco de atención teórica se desplaza desde la dotación de capacidades gubernativas, según lo plantea Luis Aguilar Villanueva (2006) y desde capacidades institucionales (Acuña y Repetto, 2006; Cabrero Mendoza, 2006; Repetto, 1997, 2005 y 2009b) hacia la utilización efectiva de las capacidades gubernativas del gobierno, en particular, hacia el modo idóneo de utilizarlas, y hacia la averiguación de las acciones e instrumentos que los gobiernos deben poner en práctica para lograr que los diferentes actores se entiendan, complementen, contrapesen y, como resultado de esa interacción, identifiquen los problemas y capacidades institucionales que posibiliten recrear las condiciones y acuerdos para dar respuesta a los mismos (Aguilar Villanueva, 2006).

La noción de gobernanza subraya los aspectos no imperativos de la coordinación social, permitiendo colocar a la planificación como una forma de ordenación de acciones en el contexto del conflicto y de la cooperación que es propio de toda sociedad. La gobernanza, como suma de organizaciones, instrumentos de política, mecanismos de financiamiento, instituciones (reglas, procedimientos, normas), y recursos que regulan, guían y orientan el proceso de desarrollo, incluye los arreglos para la articulación, coordinación y regulación de distintos actores (unidades jurisdiccionales, organizaciones públicas y privadas, etc.). La gobernanza excede las relaciones jerárquicas, verticales, en las que el estado ejerce su imperio sobre las decisiones de órganos públicos, así como sus medios y decisiones para regular y orientar el comportamiento de los privados. Es una capacidad, un proceso que se manifiesta en acuerdos y convergencias en una diversidad de redes (de actores sociales, de problemáticas, de políticas, de organizaciones, etc.) en las que se ponen de manifiesto múltiples objetivos, estrategias, lógicas organizacionales y recursos movilizables (Schick, 2003 en Martínez Nogueira, 2010).

Sin embargo, es importante aclarar que el enfoque de la gobernanza mantiene el principio según el cual el gobierno sigue siendo una instancia imprescindible para ejercer la dirección del sistema en ciertos ámbitos significativos e indispensables para el quehacer asociado (Aguilar Villanueva, 2006).

El Estado, entonces, tiene un rol activo en ese entramado de redes. De acuerdo con Mendoza y Varnis:

Algunos autores han utilizado la metáfora de “estado relacional” para denotar un modelo de actuación en el marco de este entramado de capacidades, aportes y relaciones entre distintos ámbitos y niveles de gobierno y otros actores sociales. Se trata de un estado dialogante, constructor de acuerdos, promotor de la organización de la comunidad y estimulador de capacidades e iniciativas sociales. Para el ejercicio de esta capacidad relacional, el Estado requiere recursos analíticos, información rigurosa y confiable, capacidades prospectivas y poder de convocatoria asentado en la legitimidad y en la confiabilidad que puedan generar sus decisiones (Mendoza y Varnis, 2008 en Martínez Nogueira, 2010: 25).

Ese Estado se expresa a través de dos mecanismos de gobierno: la planificación y la coordinación. Para llevar a cabo la efectiva coordinación se requiere de un ejercicio previo de planificación. La planificación o planeación ha sido objeto de estudio de diversos modelos teóricos (Aguerrondo, 2002; Castillo, 1999; Cosse, 1999; IPE UNESCO, 2004; Lourié, 1989; Matus, 1987, 1985, 1984). Estos fundaron intentos de dirección prospectiva incorporando la incertidumbre, el conflicto, y las tensiones en la conducción de los procesos. Asimismo, se avanzó en la generación de enfoques más

unificados o integrados al incorporar dimensiones tales como justicia, equidad en la distribución, bienestar, participación, libertades y calidad institucional (Arndt, 1987; Ferguson, 1997; Leftwich, 2000; Sen, 2000 en Martínez Nogueira, 2010). A partir de estos desarrollos, adoptamos para este trabajo, la perspectiva de la planificación estratégica. La planificación estratégica representa la articulación de esfuerzos tras objetivos o valores con visiones compartidas de largo plazo, políticas con horizontes temporales limitados, y acciones para la construcción de capacidades, que ocurren en un escenario de poder compartido. De acuerdo con Martínez Nogueira, en este escenario:

Los planificadores rara vez prescriben acciones y dictan condiciones a otros actores (...). No obstante, los planificadores políticos puedan influir de manera significativa sobre ideas, reglas, modos, medios de comunicación y métodos utilizados para vincular la acción con la estructura social fundamental (2010: 26).

En ese marco, las capacidades que tiene el Estado para gobernar:

Se muestran en la acción y los resultados del gobernar, en las prácticas de la gobernación, no en la mera dotación de poderes, facultades y atribuciones que un gobierno posee en abstracto, tal como se listan en las disposiciones de ley, en el inventario de los recursos de su hacienda o en su sistema de gasto (Aguilar Villanueva, 2006: 67).

De esta manera, visualizamos el modo como el gobierno hace uso de las capacidades directivas que posee, “actualiza” sus potencialidades, las transforma en acciones públicas que responden a objetivos previamente establecidos.

El sistema de educación superior

El sistema de educación superior se constituye como parte de un sistema más amplio que aquí se denomina sistema político. El sistema político se define como el conjunto de instituciones, grupos y procesos políticos caracterizados por un cierto grado de interdependencia recíproca (Bobbio, Matteucci, y Pasquino 2007). Uno de los grupos o subsistemas del sistema político es el sistema de educación superior. Éste se define como el conjunto de instituciones, actores (individuales y colectivos) y prácticas (público estatales, no estatales y privadas) que participan de la transmisión, cultivo y producción de saberes socialmente relevantes (Acuña, 2007). Está integrado por elementos correlacionados entre sí, definidos por determinados límites y en relación de interacción con el ambiente externo¹². El sistema de educación superior es

¹² El ambiente externo concentra subsistemas altamente diferenciados (economía, política, ciencia / tecnología, derecho, familia y vida privada, arte...) y auto referidos, que interactúan entre sí siguiendo sus propios códigos de acción (en busca de recursos que sean procesados según su propia lógica de acción: objetivos, reglas, instrumental, imágenes de logro...).

estructuralmente descentrado, es decir, no existe el predominio de una función sobre las otras ni coordinación entre ellas (Aguilar Villanueva, 2007). En este marco, el proceso de implementación de sus políticas se define en un ámbito complejo en el cual se registran, por un lado, interacciones intra-grupales de actores sociales, estatales (Repetto, 1997) y para-estatales, y por otro, las interacciones inter-grupales entre tres tipos de actores, que se relacionan en términos de conflictos, negociaciones o alianzas (Repetto, 1997)¹³.

En particular, la categoría para-estatal¹⁴ refiere a todas las autoridades académicas, estatales y no estatales, dado que todas (de diversa manera las autoridades de las instituciones públicas y de las privadas) se diferencian del funcionario público típico, pero todas -al mismo tiempo- sufren restricciones, obligaciones impuestas por el Estado y un control estatal, que no permite confundirlos con actores sociales que, típicamente, actúan con un mayor grado de autonomía con respecto al Estado.

Además, la interacción entre éstos se caracteriza por el alto nivel de autonomía que separadamente pueden ejercer y por las relaciones de cooperación/conflicto expresados en términos de recursos de poder o capacidades institucionales (Cabreró Mendoza, 2006; Acuña y Repetto, 2006) para el efectivo gobierno del sistema.

El encuadre teórico recupera el enfoque analítico utilizado en los estudios existentes sobre educación superior (Albatch y Patti, 2000; Brunner, 1994; Chiroleu, 2006; Clark, 1992 y 1984; Clark y Neave, 1992; Coraggio y Vispo, 2001; García de Fanelli y Trombetta, 1997; García de Fanelli, 1998 y 2005; Krottsch, 2002, 2003, 2007; Krottsch y Atairo, 2008; Neave, 2001). El conjunto de actores que desempeña roles en el campo de la educación superior forma parte de determinadas *estructuras de autoridad*.

¹³ El sistema de educación superior está conformado por un intrincado entramado de actores. Se distinguen aquí tres categorías analíticas: a) los actores estatales, b) los actores sociales no estatales: los organismos internacionales, que si bien no tienen una territorialidad específica, capaz de categorizarlos como actores de una sociedad o un Estado determinado se presentan aquí, a efectos analíticos, como “actores sociales” no estatales (Repetto, 1997); y c) los actores para-estatales: integrado por el conjunto autoridades de las instituciones de educación superior públicas y privadas, por asociaciones de rectores, grupos académicos y agrupaciones universitarias.

¹⁴ Es preciso aclarar que una versión resumida de este trabajo experimentó un proceso de referato a doble ciego para la Revista Política Educativa de la Universidad de San Andrés. En dicha evaluación, se sugirió incorporar la categoría “para-estatal” para significar a todas las autoridades académicas, estatales y no estatales del sistema de educación superior. De ese modo, el término se adopta por su pertinencia para distinguir con mayor precisión a un grupo particular de actores.

Tal como se señaló antes, las *estructuras de autoridad* representan el “conjunto de los roles o modelos regularizados de comportamiento y de expectativas acerca del modo en que habrán de comportarse los que ocupan posiciones especiales en la sociedad y el modo en que los demás deben obrar frente a ellos” (Morlino, 1985: 39). Para evaluar el comportamiento efectivo de los actores en el marco del proceso de implementación de una decisión política utilizamos el término desempeño. El desempeño refiere aquí al grado de cumplimiento observado de las metas establecidas en la ley, por parte de las estructuras de autoridad, creadas para la elaboración e implementación de políticas educativas. Es decir, el grado de desempeño de dichas estructuras de autoridad se mide en función de la capacidad efectiva de participación en el proceso de implementación de políticas educativas en tanto autoridades de gobierno e implementación.

El sistema de educación superior presenta un agregado de entidades formales y de estructuras no formales compuestas por todos aquellos actores que desarrollan actividades educativas postsecundarias (Clark, 1992). Éstas se componen de grupos portadores de conocimiento. El conocimiento es la materia prima en torno a la cual se organiza su actividad. Los materiales o sustancias básicas de la educación superior son los cuerpos de ideas avanzadas y técnicas relacionadas que constituyen la mayor parte de la cultura esotérica de las naciones. El material entonces es el conocimiento y las tecnologías principales son la investigación y la enseñanza.

Es sabido que el conocimiento es un elemento clave en la discusión sobre la educación en cualquier nivel, “los currícula constituyen definiciones de las formas de conocimiento cuya impartición se considera válida” (Clark, 1992: 34). Sin embargo, en el campo de la educación superior esto adquiere especial relevancia. Esto es así porque el conocimiento en los sistemas de educación superior posee atributos específicos que lo diferencian del conocimiento concebido en los demás niveles educativos.

En primer lugar, el conocimiento avanzado moderno tiene un carácter especializado, históricamente compuesto de especialidades que se multiplican continuamente. “El vasto alcance del conocimiento incorporado es un rasgo singular y central de la instituciones y los sistemas de educación superior, y constituye una característica generadora de formas especiales difícilmente comprensibles para el que está habituado a la vida organizacional en otros sectores de la sociedad” (Clark, 1992:37). La segunda propiedad es su autonomía creciente, generada a través de una alta especialización de las disciplinas entre sí y respecto del conocimiento general

ofrecido en los niveles de educación primaria y media. Dicha autonomía abre un número creciente de campos de conocimiento que adquieren una alta diferenciación y auto regulación. Siguiendo con esta clasificación, el tercer y cuarto atributo del conocimiento es que, éste se constituye como una actividad abierta, difícil de sistematizar mediante las estructuras organizacionales normales, con fines y medios establecidos *ex ante* cuyos titulares de acción tiene, de alguna manera, un alto poder de decisión acerca de la forma que debe adoptar su trabajo académico. En cuarto lugar, el conocimiento se caracteriza por ser el producto del trabajo de muchas generaciones y en este sentido, se convierte en el patrimonio sobre el que se erige el pensamiento actual. A su vez el conocimiento se organiza a partir de dos principios.

El primer principio denota que “las tareas y los trabajadores se integran alrededor de los muy diversos cuerpos de conocimiento; las especializaciones son los cimientos sobre los cuales se construye todo el edificio” (Clark, 1992: 40). Esto quiere decir que las materias del conocimiento son las bases que sustentan y dan forma a la organización. Sin embargo, una institución de educación superior se integra de múltiples células de especialización ubicadas horizontalmente y débilmente articuladas en los niveles operativos, junto con un pequeño número de niveles superiores de coordinación. Todo esto le permite a Clark (1992) definir a las instituciones de educación superior como organizaciones “con base pesada” donde los núcleos de poder y de cambios se localizan en los espacios de acción de los docentes e investigadores (cátedras, departamentos, institutos), quienes se constituyen en agentes centrales en la configuración y construcción del poder y la legitimidad institucional. En este sentido, son las disciplinas, sus particulares dinámicas, hegemonías y orientaciones las que forman el *hard core* de esta organización-institución de educación superior (Krotsch y Atairo, 2008). Las instituciones de educación superior son organizaciones débilmente cohesionadas y caracterizadas por la ambigüedad de fines. Los fines de las instituciones de educación superior se generan al constituirse los grupos académicos en torno a determinados cuerpos de conocimiento, es decir que los objetivos efectivamente operantes surgen de la relación entre la organización de los individuos y la organización del conocimiento.

En ese marco, el (sub)sistema de educación superior se presenta como “un conglomerado, en el doble sentido de que sus fines son múltiples y de que sus organizaciones están compuestas de elementos numerosos y diversos” (Clark, 1992: 53).

A partir de esta dinámica de funcionamiento, característica del campo de la educación superior, se introduce la noción de territorio y territorialidad donde los actores nacionales, provinciales, y locales participan como agentes y productores de una nueva lógica de referencia socio política.

Descentralización: La dimensión territorial de las políticas

El CPRES se instituye como un ámbito institucional formal orientado a la configuración de relaciones intergubernamentales para la coordinación de políticas educativas en un sentido territorial.

La territorialidad e institucionalización del orden se constituyen en los ejes claves de relación orgánica entre el Estado y el régimen político. La territorialidad define el campo relacional a través del cual el individuo se convierte en ciudadano y el Estado se proyecta y constituye como una unidad de poder que articula y regula a la sociedad en una unidad geográfica bien determinada. Desde este punto de vista, la territorialidad no sólo da cuenta de los dispositivos a través de los cuales el Estado cubre a la nación y ésta cubre a todo el territorio. También establece los principios de cohesión interna que rigen al Estado en su relación con la sociedad y los mercados. Más que revelar desajustes en el sistema político, los problemas de territorialidad, como problemas de cohesión interna, ponen en evidencia la existencia de una lucha abierta por el fundamento principal del Estado: el control territorial como referente real del poder político (Medellín, 2006: 63).

Por relaciones intergubernamentales se entenderá, “un cuerpo importante de actividades o interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todas las clases y niveles de un sistema federal” (Wright, 1997: 71). Desde la perspectiva de este autor, dicho concepto es superador del “federalismo”, en tanto trasciende las relaciones específicas entre nación y estados (provincias, en nuestro caso), así como los aspectos meramente legales y relaciones jerárquicas, a la vez que incorpora un enfoque empírico y orientado a los resultados de las políticas públicas (Potenza Dal Masetto, 2008).

Además, las relaciones intergubernamentales presentan ciertos elementos que funcionan como componentes y descriptores (Wright, 1997). Éstos se recuperan para indagar lo que en el análisis de casos se denomina “factores condicionantes” del dinamismo del CPRES.

El primero de los descriptores son *las unidades gubernamentales*: el concepto de relaciones intergubernamentales reconoce la presencia y la importancia de todos los tipos de entidades gubernamentales (nacionales, intermedias, locales), contemplando las combinaciones posibles entre ellas. En segundo lugar, las *actividades y actitudes de las personas que ocupan cargos oficiales en esas unidades de gobierno*. Las conductas de los funcionarios tienen un propósito y sus acciones son poderosamente influidas por la forma en que perciben las acciones y actitudes de otros participantes. Desde este punto de vista, no existen relaciones entre gobiernos sino entre funcionarios que gobiernan diferentes unidades.

Otro elemento descriptor de las relaciones intergubernamentales supone que *todos los funcionarios públicos* (tanto los políticos elegidos como los burócratas nombrados) son participantes potenciales o reales en los procesos de toma de decisiones. Un cuarto elemento es el de las *interacciones constantes*, ya que para ser consideradas como relaciones intergubernamentales, los vínculos entre funcionarios no deben ser sucesos ocasionales o aislados sino que deben constituir contactos continuos, generadores de intercambio de información y opiniones (Wright, 1997; Potenza Dal Masetto, 2008).

Un último rasgo característico de las relaciones intergubernamentales es su componente de *políticas*, entendidas como intenciones y acciones (o inacciones) de funcionarios públicos y las consecuencias de tales acciones.

En síntesis, el argumento de Wright (1997) apunta a destacar que, en el marco de las relaciones intergubernamentales, las políticas públicas son generadas por la interacción constante entre todos los funcionarios públicos, tanto en el marco de instituciones formales como por relaciones informales.

En la misma línea analítica se ubican los aportes de otros autores que han partido del marco de análisis propuesto por Wright, ampliando el campo de estudio de los factores que funcionan como condicionantes de las relaciones intergubernamentales.

Rodrigáñez Riccheri y Tobar reconocen cinco factores condicionantes adicionales a los planteados por Wright. Estos son:

- a) los sentidos vertical y horizontal de las relaciones; b) el contexto en que se ven inmersas; c) el marco jurídico que las contempla; d) su nivel de incorporación en las prácticas cotidianas de los funcionarios; y e) los tipos de relación (cooperación, competencia o conflicto) (2003:24).

En su análisis, Parmigiani identifica otros cuatro aspectos que influyen sobre las relaciones intergubernamentales. Se trata de:

- a) Las reglas jurídicamente formalizadas; b) la política fiscal; c) las características del sistema político (sistema de partidos, sistema electoral, prácticas y estilos de la cultura política); d) cuestiones vinculadas con el desarrollo económico (situaciones de crisis); y e) las experiencias previas de cooperación (2003: 3-6).

Conclusiones

Este capítulo se ocupó de exponer las ideas y perspectivas teóricas sobre las que se apoya el estudio propuesto. El trabajo se abordó desde dos perspectivas analíticas complementarias. A partir de los aportes y reflexiones que aportan las teorías institucionalistas se analiza el modo en que se gobierna el sistema de educación superior a partir de una indagación sobre la implementación de políticas educativas y de los actores que las ponen en marcha. También, se definió que el proceso de elaboración e implementación de las políticas públicas sucede en el marco de un conjunto de relaciones intergubernamentales caracterizadas por la imbricación de poderes territoriales y por la presencia de reglas formales e informales que funcionan como canales de acceso al juego de interacción entre actores e influyen una sobre otras alterando así la *performance* de las políticas y sus resultados.

El capítulo siguiente avanza sobre los antecedentes en el estudio del problema de gobierno y la implementación de políticas públicas. En base a esta revisión, se examinan los cambios implementados en el gobierno del sistema de educación superior argentino entre los años 1996 y 2011.

CAPÍTULO 2

ANTECEDENTES EN EL ESTUDIO DEL PROBLEMA DE GOBIERNO

En el capítulo anterior se resumieron las perspectivas y conceptos que definen la implementación de políticas públicas en el campo de la educación superior, y el papel que desempeñan las estructuras de autoridad de nivel intermedio en el marco de un gobierno multinivel. Este apartado expone las distintas perspectivas analíticas que colaboran en una nueva interpretación del término gobierno centrada en la participación de múltiples actores y niveles de gobierno en la implementación de las políticas públicas. Se desarrolla el concepto de gobernanza, el contexto de su aparición y los componentes de su denotación.

Luego, se incorporan los aportes de esta perspectiva de gobierno en el campo de la educación superior para entender los procesos de cambio y reforma en los sistemas de América Latina en general, y de la Argentina en particular. En ese escenario, se identifican dos mecanismos específicos: la descentralización y territorialización de las políticas educativas. Finalmente, se presenta la actual configuración del nivel superior en la Argentina, y su relación con la experiencia observada en otros países del mundo.

El análisis de las políticas públicas

Desde sus orígenes, y durante muchos años, la literatura sobre las políticas públicas se ha centrado de un modo exclusivo sobre el momento *predecisional* (Hecló, 1974; Lindblom, 1979; Majone, 1978 y 1989; Quade, 1989; Subirats, 1989; Wildavsky, 1979). Como resultado, hasta principios de la década de 1970, los mayores y más importantes aportes de esta literatura se realizaron en el campo de los estudios sobre la formación de la agenda y la definición de los problemas públicos, por un lado, y sobre la elaboración, y la toma de decisiones, por otro lado. El impacto de esta exclusiva preocupación académica por el momento *predecisional* ha sido el profundo desconocimiento sobre la fase de implementación de las políticas públicas, y por tanto, sobre el rol crítico que los actores que intervienen en esta etapa desempeñan sobre los impactos y resultados efectivos de la política (Gvirtz y Dufour, 2008). A mediados de los años 1970 aparecen los primeros estudios sobre los problemas que enfrentan las

políticas en su etapa de implementación (Bardach, 1993 y 1998; Elmore, 1979-1980; Sabatier y Mazmanian, 1979; Pressman y Wildavsky, 1998). En el campo de las políticas educativas, los estudios orientados por el enfoque de la implementación se centraron en el análisis de los procesos de centralización-descentralización que habían estructurado las reformas impulsadas en el sector educativo. Bajo distintas perspectivas la descentralización instituyó, durante los años ochenta y noventa, una orientación deseable en el ámbito de las políticas públicas en educación (Aguilar Villanueva, 1996 y 2002; Berman, 1992; Borja, 1987; Cabrero Mendoza, 2006; Cavarozzi, 1994 y 2010; Chiara y Di Virgilio, 2005; Di Gropello, 1999; Gvirtz y Dufour, 2008; Mann, 2004; Sabatier y Mazmanian, 1992; Palma y Rufián, 1989). Es justamente en el marco del análisis de los procesos de descentralización-centralización que cobran importancia creciente las relaciones intergubernamentales, la acción de los actores de nivel intermedio en el proceso de implementación política (situados entre el nivel central y el nivel local) y en ese marco adquiere centralidad el estudio de la organización de gobierno *multinivel* (Gomá y Subirats, 1998; Gvirtz y Dufour, 2008; Wright, 1997).

El concepto de *nivel intermedio* ha sido utilizado por las ciencias sociales básicamente con dos acepciones diferentes (Gvirtz y Dufour, 2008). La primera remite a la existencia de un nivel de gobierno que se encuentra *entre* el nivel nacional y el nivel local, como estructuras de autoridad. Este uso se potenció a raíz de los profundos procesos de descentralización del poder político y de la creación de niveles intermedios de gobierno que experimentaron muchos países en Latinoamérica y Europa, en las últimas décadas (Cabrero Mendoza, 2006; Isuani, 2005).

La segunda acepción se vincula a la importancia que le otorga a los *actores de nivel intermedio* en el gobierno del sistema educativo como instancias de elaboración e implementación de las políticas públicas. En este último sentido es que utilizaremos el concepto de nivel intermedio para referirnos a aquellas estructuras de autoridad (en tanto actores estatales) que se sitúan y operan *entre* los actores del nivel de educación superior o nivel micro y el nivel de elaboración de las políticas o nivel macro. De esta manera, identificamos a los actores de nivel intermedio con organizaciones o individuos que participan en el proceso de implementación de las políticas, es decir, como *estructuras de implementación* (Pressman y Wildavsky, 1998).

Del gobierno como institución al gobierno como acción

El planteamiento estándar del término “gobierno” se ha ocupado de analizar las capacidades institucionales que tiene un Estado para conducir a sus sociedades, considerando al resto de los actores del sistema como elementos que por definición han de ser gobernados y administrados por ser incapaces de auto-regulación, auto-desarrollo y auto-gobierno (Aguilar Villanueva, 2006). El sistema se entiende como un objeto a gobernar, como el problema, antes que como “parte” importante de la solución. El supuesto del gobierno como el agente central o único de la gobernación de la sociedad, dotado de un gran espacio de autonomía y soberanía respecto de la sociedad ha sido el enfoque político y administrativo de la mayoría de los Estados del siglo XX, caracterizados por el fuerte estatismo y el escepticismo en torno a las capacidades de sus sociedades.

Esta perspectiva fue dominante hasta fines de los años setenta y fue conceptualizada por varios autores como “vieja gobernanza”. La misma situó el problema del gobierno en el Estado como instancia de dirección social. Por consiguiente tanto teórica como prácticamente la cuestión central, para esta perspectiva, consistió en el estudio del modo de crear y consolidar la capacidad de gobernar del gobierno, dando por supuesto que con ciertas capacidades básicas (institucionales, fiscales, administrativas) no se requiere más para ejercer una gobernanza exitosa. Esto quiere decir que un gobierno dotado de capacidades institucionales suficientes es la única condición para ejercer la conducción exitosa del sistema. Desde este enfoque, la cuestión de la gobernabilidad se limita al ámbito gubernamental, únicamente.

Los posteriores desarrollos sobre capacidades institucionales del Estado para el ejercicio de la gobernación definieron que la capacidad directiva de un gobierno no es equivalente a un Estado superdotado de poderes, con amplia autonomía e intervención directa.

Hacia fines de los años setenta se produce un cambio en el modo de concebir el gobierno de un determinado sistema. Entre esos años comienza a visualizarse la creciente participación de una variedad de actores y niveles de gobierno en la producción e implementación de las políticas públicas que un gobierno pone en marcha para conducir a su sociedad (Peters, 2006). En ese marco, la pregunta por el qué del

gobierno (qué capacidades requiere un gobierno para conducir en forma eficaz a sus sociedades) se desplaza hacia un cuestionamiento acerca del cómo (cómo planificar y coordinar acciones con actores que tienen poder relativo para influir en la efectiva puesta en marcha de una política pública). De acuerdo con O' Toole (2000) “el concepto de *governance* es designado para incorporar un entendimiento más completo de los múltiples niveles de acción y tipos de variables que pueden esperarse influyan en la *performance* de la política” (O'Toole, 2000 en Peters, 2006: 276). Al focalizar al gobierno como acción más que como institución se deja empíricamente abierta la pregunta acerca de quién es el actor que actúa (puede ser un actor público o privado). De ese modo, la estructura de los procesos políticos puede ser vista como un conjunto de varios elementos: los actores, las actividades y los distintos niveles de gobierno. Cada uno de éstos refiere a una estructura y conjunto de valores orientados hacia determinadas actividades. El gobierno así comienza a definirse como múltiple *governance* (Peters, 2006) [la traducción es propia].

El desarrollo de la perspectiva de la gobernanza

El término *gobernanza* surge con el propósito de destacar la insuficiencia de la mera conducción estatal para gobernar sus sistemas contemporáneos, aún en el caso que un gobierno contara con la mayor capacidad institucional y supiera hacer un uso eficiente de éstas. La insuficiencia directiva del gobierno, en tanto institución, tiene como primer derivación la necesidad de integrar al proceso de gobernar a actores diferentes e independientes del gobierno, que son importantes para trazar las metas y llevar a cabo los objetivos planteados, ya que poseen poderes, competencias y recursos que posibilitan o restringen el curso de la implementación política.

Una segunda relación implica que:

El modo de integrarlos a la gobernación de la sociedad ya no podrá ser mediante mando, dado que los actores sociales clave ya no se sujetan incondicionalmente al gobierno ni pueden ser forzados a entregar sus recursos sin estipulaciones, entre otros motivos porque las lógicas que dominan su campo de actividad y que definen el éxito de sus organizaciones, en muchos casos, difieren de las lógicas de la política, la cual en el mejor de los casos puede ser una condición facilitadora con sus leyes, procesos administrativos, servicios públicos, pero no representa la condición decisiva del éxito. Por consiguiente surge naturalmente la pregunta sobre el proceso o modo de gobernar que es idóneo para favorecer y sustentar la integración imprescindible de esos actores a la definición y realización de los objetivos de política pública (Aguilar Villanueva, 2006: 77-78).

Luis Aguilar Villanueva (2006) sostiene que el concepto de *gobernanza* ha sido en gran medida un producto de los investigadores académicos del área de las ciencias

políticas y de las políticas públicas que registraron oportunamente los cambios ocurridos en sus países en la manera como se hacía la política, se decidían las políticas públicas y se administraban los servicios públicos, y que, además, observaron que la gobernación tomaba una forma más descentralizada, horizontal, incluso hasta reticular, asociada con otros agentes, en lugar de la tradicional forma piramidal o vertical de gobernar. Por su parte, el discurso de distintos organismos internacionales contribuyó, también, a fortalecer el concepto de gobernación al vincularlo con la idea de “buen gobierno” o como “buena práctica de gobierno”. De este modo, la gobernanza, comienza a tomar forma en el contexto del *análisis de las políticas públicas*. Su propósito cognoscitivo consistió en impulsar mejoras en los aspectos analíticos y operativos de las decisiones del gobierno. En ese ámbito, se destacaron los analistas de políticas públicas y administradores públicos alemanes, F. Scharpf, R. Mayntz, F.X. Kauffman, entre los más importantes, quienes desde los años setenta se plantearon por primera vez la cuestión de la conducción de la sociedad. A la vez, en esos años comienza a problematizarse el entorno o ámbito de lo *público no estatal* como objeto de conocimiento y explicación. Tomó entonces forma la teoría de la dirección de la sociedad, que comenzó su indagación a partir del sujeto o los sujetos de la dirección de la sociedad, sus principios y reglas, sus condiciones, instrumentos, patrones de operación y sobre sus límites y alcances, hasta llegar a la pregunta central sobre posibilidad de la acción estrictamente gubernamental.

Las primeras indagaciones apuntaron hacia la planificación y la regulación estatal en tanto instrumentos fundamentales de los Estados keynesianos de Europa occidental. Desde esta primera indagación, se cuestionó la eficacia de estos mecanismos en un contexto postindustrial, con actores sociales cada vez más diferenciados a nivel funcional, mayor independencia política, especialización y pluralidad de demandas.

Las evidencias de este enfoque surgen del estudio de las “redes de política” desde el cual se ofrecen los primeros indicios sobre la transformación del proceso directivo en un sentido pos-gubernamental. El gobierno ya no puede basarse en la planeación y regulación estatal tradicional. Se reconoce que no es posible ejercer un rol directivo con los mecanismos tradicionales de la planeación, regulación y negociación corporativa. Antes bien se asume la importancia de incluir al análisis de implementación de las políticas públicas a una multiplicidad de actores gubernamentales, privados y sociales, que participan de la dinámica de un determinado

campo de políticas. Estos conjuntos de actores son interdependientes y su acción asociada es conceptualizada en tanto *red*. En el encuadre gubernamental se muestra que el poder para llevar a cabo una política o implementar un programa está disperso entre varios actores de carácter público o privado, y que la identificación de problemas comunes como la cooperación entre ellos es clave para su efectiva puesta en marcha.

Otra perspectiva que colaboró en una nueva interpretación del término gobierno es la propuesta del estudio de la implementación de políticas públicas. Hacia fines de los años setenta y principios de los ochenta, surgieron una cantidad de estudios (Bardach, 1977; Elmore, 1979; Lipsky, 1980; Mazmanian y Sabatier, 1983; Pressman y Wildavsky, 1979) interesados en observar el contexto institucional en el que se desarrolla una política pública, a partir de la puesta en acción de las metas u objetivos establecidos en la etapa del diseño institucional. Estos estudios se ocuparon de superar la discusión teórica definida por los enfoques *top-down* y *bottom-up* en torno al nivel encargado (si es el gobierno federal o el gobierno subnacional o local) de ejecutar una decisión política. De ese modo, se amplió la observación hacia el efecto que producen los factores contextuales que rodean el curso de la implementación política y a la influencia que pueden ejercer determinados actores no gubernamentales en el proceso de implementación.

Sin embargo, es a partir de los problemas identificados por la tercera generación de estudios sobre implementación de políticas públicas (Bogason, 2000; Gomá y Subirats, 1999; Kooiman, 1993 y 2003; Mayntz, 1999; Peters, 1996; Pressman y Wildavsky, 1998) que se destaca la importancia de los actores sociales no gubernamentales como agentes que a través de sus variadas influencias participan del proceso social de implementación política.

Estos estudios significaron un replanteo de la acción directiva del gobierno. Se hace una distinción entre la capacidad de dirección que posee un gobierno y la disposición de otros actores estatales y no estatales a ser dirigidos. Desde esta perspectiva, se piensa que una mayor capacidad estatal no aporta resultados de valor si los “dirigidos” o los “destinatarios” de las políticas no están dispuestos a someterse a las mismas, no aceptan sus prescripciones, entre otros motivos porque no les resultan importantes, debido a su independencia, auto suficiencia o interdependencia de recursos clave con actores sociales no estatales, externos al gobierno (Mayntz, 1999). En ese marco, se estimó que una concepción centrada en el Estado como único actor con capacidad de conducción, no permitiría analizar la aparición e influencia de

distintos actores que, en mayor o menor grado, intervienen en el proceso de implementación política. En este marco, el análisis de otras formas posibles de gobierno, alternativas al gobierno político mediante mando, ha representado la base para la afirmación del concepto de *gobernanza* (Aguilar Villanueva, 2006).

Así lo expresó Renate Mayntz:

Las investigaciones (sobre la implementación de las políticas) contribuyeron a minar las bases mismas del modelo de la gobernación política, es decir, las bases de la idea de que el Estado, aun en caso de encontrar resistencia en los grupos sometidos a sus iniciativas, seguía siendo el fulcro del control de la sociedad. La desilusión por el hecho de que ya no existía un centro eficaz de control político llevo a prestar atención a formas alternativas de gobernación social (*societal governance*). La búsqueda se concentró alrededor de dos principios de dirección nuevos y distintos, los principios del mercado y de la auto organización horizontal, que fueron analizados como alternativas al control político jerárquico (1999:7).

En los años noventa comienza a definirse con claridad y a estabilizarse la denotación del concepto *gobernanza*. Se profundiza el estudio de las razones de su aparición y en los componentes de su denotación. Un análisis ajustado en torno al debate académico sobre la *gobernanza* es ofrecido por Jon Pierre:

La literatura sobre la gobernanza es algo confusa en lo que concierne a su conceptualización y tiene un doble significado. Por un lado, es un concepto que se refiere a los intentos empíricamente notorios que ha hecho el Estado a fines del siglo pasado para adaptarse a su entorno y, por el otro, denota la representación conceptual o teórica de la coordinación de los sistemas sociales y del rol que el Estado desempeña en ese proceso...En el primer enfoque, que podría calificarse de Estado céntrico, la cuestión central de investigación consiste en determinar en qué medida el Estado tiene la capacidad política e institucional de dirigir a su sociedad y cómo se relaciona el Estado con los intereses de otros actores influyentes. En el segundo enfoque, más socio céntrico, el foco de la investigación es la coordinación y el autogobierno que caracteriza a varios tipos de redes y asociaciones. Sin embargo ninguno de los dos enfoques prejuzga en donde se ubica el sitio del poder. En el debate público, gobernanza significa en gran medida la coordinación y cohesión sostenida entre múltiples actores con diferentes propósitos y objetivos, tales como actores e instituciones políticas, intereses corporativos, sociedad civil y organizaciones transnacionales. Lo que antes eran roles incuestionables del Estado son considerados ahora problemas comunes y genéricos de la sociedad que pueden ser resueltos por las instituciones políticas o por otros actores. El punto central es que las instituciones políticas ya no monopolizan la orquestación de la gobernanza. En este sentido, se puede decir que gobernanza expresa de manera resumida la visión dominante que se tiene del gobierno en el *Zeitgeist* de fin de siglo. Gobernanza, a lo largo del debate, representa la cuestión de cómo mantener el rol directivo de las instituciones políticas a pesar de los desafíos internos y externos al Estado. Y presumiblemente es algo más agradable que gobierno, que se ha vuelto un concepto bastante peyorativo (Pierre, 2000: 3-4 en Aguilar Villanueva, 2006: 108).

También en Kooiman (2003) se observa un esfuerzo por afinar los componentes centrales de la *gobernanza* y generar, a la vez, una vertiente teórica capaz de precisar “los diferentes niveles, modos y órdenes de la gobernanza” (Aguilar Villanueva, 2006: 113). En ese marco, planteó tres modos principales de gobernanza vinculados a las interacciones entre los actores estatales y no estatales: a) autogobierno, b) cogobierno,

y c) gobierno jerárquico. Kooiman (2003) entiende que toda la gobernación resulta de la combinación de estos tres modos de gobierno que tiene lugar en cualquier sistema. A partir de otros estudios académicos (Rhodes, 1997; Messner, 1997; Prats, 2004) y de los discursos de los organismos internacionales (Banco Mundial, 1992; OCDE, 1995 y 2000; PNUD, 1997; ONU, 2001; Comisión Europea, 2001), la perspectiva de la *gobernanza* evolucionó hasta proveer, en la actualidad, una guía analítica para registrar los giros teóricos sobre las políticas públicas de las últimas décadas, sus orientaciones, sus formatos y contenidos, sobre el papel del Estado, su grado y modalidades de intervención, y sobre las relaciones entre el Estado, los mercados y la sociedad (Martínez Nogueira, 2010).

Las premisas básicas que resultan de la revisión bibliográfica realizada hasta aquí dan cuenta de una nueva perspectiva teórica para entender los procesos de gobierno e implementación de las políticas públicas. Estos nuevos conceptos sirven como herramientas analíticas para abordar los cambios producidos durante las últimas dos décadas en los sistemas político y educativos de los países centrales y latinoamericanos. En efecto, el desarrollo de estas nuevas perspectivas estuvo guiado por el estudio empírico de fenómenos y procesos de cambio que, gradualmente, iban mostrando al Estado y su capacidad gubernamental, como a un actor que interactúa con otros actores o niveles de autoridad con capacidad estratégica para posibilitar o restringir la puesta en marcha de las políticas públicas. Estos cambios a nivel de la autoridad estatal pueden visualizarse también en el campo de la educación superior. El Estado conserva un papel protagónico en la definición e implementación de las políticas públicas pero el funcionamiento de sus estructuras está condicionado por la aparición de nuevos actores y esquemas de gobierno que determinan un nuevo escenario de construcción político-institucional.

Los cambios en el gobierno de la educación superior

En las últimas décadas se produjo a nivel internacional una crisis definitiva en la tradicional estructura de relaciones constituida por las instituciones de educación superior, la sociedad y los gobiernos. Esto generó la necesidad de definir un nuevo “contrato social” por parte de los tres tipos de actores con miras a resolver los serios problemas de calidad y equidad detectados en los sistemas de educación superior (Brunner, 1994; Neave y Van Vught, 1994).

En América Latina, esta redefinición de funciones en la estructura de relaciones planteada por los gobiernos, las instituciones de educación superior y la sociedad, se estableció a partir de considerar los problemas de tres dispositivos elementales: 1. los dispositivos de financiamiento incremental, 2. de regulación, y 3. de evaluación sistémica e institucional.

A los fines de este trabajo, el interés se focaliza en los dispositivos de regulación. Al respecto, Brunner afirma que:

La estructura de relaciones entre el Estado y la educación superior ha entrado en crisis debido al desbordamiento institucional que ella ha facilitado. La ausencia de mecanismos de acreditación pública de las instituciones nacientes, o su mal diseño y relajación, han hecho posible una tal proliferación de nuevos establecimientos que en ciertos países puede estimarse que se ha perdido cualquier noción de control de calidad (1994: 23 en Neave y Van Vught).

Para ilustrar esa tendencia hacia el vertiginoso crecimiento del número de instituciones de educación superior en el contexto latinoamericano, el autor distingue en su análisis el caso de Chile donde se crearon 290 nuevos establecimientos en menos de una década, mientras que el alumnado apenas había aumentado al doble. Según entiende, en sólo tres meses se habían creado 18 nuevas universidades privadas. Como resultado de todos esos procesos, para 1990, en Chile, se ofrecieron más de 160 mil vacantes para una matrícula nueva que no alcanzó a 100 mil inscritos¹⁵ (Brunner, 1994).

En este marco, el nuevo contrato social, definido no sólo a nivel latinoamericano sino también en el contexto internacional (sobre todo en países como Holanda, Gran Bretaña, Suecia, Francia, Alemania, y España) buscó sustituir la débil estructura de relaciones entre el Estado y la educación superior por una nueva relación basada en el incremento del rol estatal, en términos de regulación y evaluación, sobre el funcionamiento del conjunto de instituciones de educación superior. Asimismo, se propuso “sustituir la relación basada en el compromiso estatal de proporcionar aportes automáticos de recursos a las instituciones por una relación más diferenciada y compleja donde las instituciones diversifican sus fuentes de ingreso y el Estado maneja

¹⁵ Según lo señalado por Brunner (1994) en Argentina y Venezuela la matrícula no universitaria de enseñanza superior aumentó al doble entre 1980 y 1987, en tanto que en Colombia y Costa Rica se incrementó en cerca de un 50%. En Chile, donde dicho nivel se institucionaliza formalmente recién en 1981, ella cubre alrededor de la mitad de la matrícula superior en 1990. Para el caso de Brasil, Schawartzman (1991) informa sobre la creación de cerca de 4200 cursos superiores entre 1900 y 1985. En el caso de Chile, los aproximadamente 300 establecimientos de enseñanza superior existentes ofrecen en 1991 alrededor de 3000 programas conducentes a grados académicos, títulos profesionales y títulos técnicos superiores. En México, las universidades públicas ofrecen 1390 carreras, los institutos tecnológicos públicos ofrecen 654 carreras, y el conjunto de las instituciones privadas ofrece 1250 carreras (Neave y Van Vught, 1994: 38).

las suyas en función de objetivos y metas convenidos” (Brunner, 1994: 25 en Neave y Van Vught).

En base a esta reestructuración en las relaciones entre el Estado y la educación superior se buscó alterar el contexto institucional donde funcionan las instituciones, proporcionándoles incentivos para elevar su calidad, mejorar su desempeño e introducir innovaciones en función de la satisfacción de las demandas y necesidades de desarrollo de cada país.

Las reformas en el sistema de educación superior argentino

En la Argentina, las propuestas de reformas del sistema de educación superior empezaron a elaborarse a fines de los años ochenta, momento en que ya había concluido el período de normalización de las universidades nacionales que se inició a fines de 1983 con la instauración del gobierno democrático. Un primer diagnóstico global realizado por el Ministerio de Cultura y Educación sobre el funcionamiento del sistema de educación superior determinó que éste carecía de: 1) integración y articulación entre sus partes, 2) financiamiento, 3) calidad, 4) baja eficiencia interna y externa. En base a ello la Ley de Educación Superior (sancionada en julio de 1995) estableció un conjunto de instrumentos de política para la puesta en marcha de un nuevo marco regulatorio común para todo el sistema de educación superior y en particular para el sector universitario que permanece bajo jurisdicción nacional, en el caso de las universidades nacionales, o bajo su regulación, como sucede con las universidades privadas.

Integración y articulación

Durante los años noventa, desde el gobierno, se juzgó negativa la ampliación del sistema a través del crecimiento indiscriminado de la matrícula de las principales universidades públicas existentes (Universidad de Buenos Aires, Universidad Nacional de La Plata, Universidad Nacional de Córdoba, Universidad Nacional de Rosario) y la alta concentración de la misma en algunas carreras profesionales de larga duración: abogacía, contador público y médico. Frente a esto la Secretaria de Políticas Universitarias (SPU) definió dos ejes de reestructuración para el sector universitario. La ampliación de la oferta vía la expansión de las instituciones terciarias no universitarias de formación técnica y profesional y el crecimiento de la oferta universitaria privada. Esto último se logró con la eliminación del Decreto 2330 que prohibía la creación de

universidades privadas. Como resultado, entre 1989 y fines de 1995 se crearon 22 universidades privadas, entre otras instituciones (ver la sección “crecimiento del sistema de educación superior”).

Otro elemento que apuntó a fortalecer la oferta profesional y técnica no universitaria fue la creación de los denominados “institutos universitarios”. La Ley de Educación Superior (LES) estableció la creación de estos establecimientos que deben ser acreditados por una universidad y destinarse a ofrecer “carreras cortas y/o a término”.

Esta ampliación de la oferta significó el inicio de un acelerado proceso de diversificación y diferenciación institucional que, en términos cuantitativos, determinó un crecimiento exponencial que complejizó la estructura del sistema de educación superior y (re)orientó la necesidad crear y repensar mecanismos de coordinación y regulación.

A nivel regional, para 1996 la Argentina, poseía la tasa bruta de escolarización más alta de América Latina: 48 % para el grupo de 20/24 años de edad (García de Fanelli, 2005). Para el 2003, esta tasa era del 60% ubicando a la Argentina en la primera posición de la región, seguida por Panamá (50,5%); Chile (46,2%) y Costa Rica (41,8%) (MECyT, 2006). El proceso de expansión de la matrícula, siguiendo a García de Fanelli (2005), se produjo en el contexto de una política de admisión abierta y de tres rasgos que caracterizaron su funcionamiento:

1. Bajos índices de eficiencia del sistema

Con una tasa bruta de matriculación del 60% que implicaba para el 2003 en nuestra población 1.285.625 estudiantes inscriptos en el sistema público estatal, sólo se graduaron ese mismo año 65.065 estudiantes en ese sector (MECyT, 2006).

Los indicadores del sector público para el año 2010 también permiten deducir una relación deficiente entre la cantidad de estudiantes ingresantes y el número total de egresados. De acuerdo con los datos provistos por el último Anuario de la Secretaría de Políticas Universitarias de 1.366.237 estudiantes inscriptos en el sistema público, sólo se gradúan 70.857 (SPU, 2010).

2. Concentración de la demanda

La Universidad de Buenos Aires (UBA) representa cerca del 24% de la población estudiantil con 305.066 estudiantes y un 21% del personal académico universitario. Además, UBA y las cuatro universidades nacionales más grandes

concentran el 51% de la matrícula total del sector y del personal académico del sistema, tal como se detalla en el cuadro que sigue:

Cuadro 1. Población estudiantil de las 5 mayores universidades nacionales, 2010.

Universidad	Cantidad de estudiantes	%
UBA	305.066	23,17
La Plata	107.090	8,14
Córdoba	105.279	8,00
Tecnológica Nacional	82.468	6,27
Rosario	73.109	5,55
Total	673.012	51,13%
Otras universidades	643.107	48,87%
Total universidades	1.316.119	100%

Fuente: SPU (2010)

3. Escaso desarrollo del sector privado para absorber la demanda

A diferencia de otros países de América Latina como Chile, Brasil o Colombia, el sector privado no absorbió una proporción significativa de estudiantes universitarios. Aunque las universidades privadas superaron en cantidad a las públicas la matrícula de alumnos universitarios en universidades privadas es de apenas 16%, incluyendo los institutos universitarios que han tenido un llamativo crecimiento en su matrícula los últimos cinco años. Según Marquis (2006), en los últimos 25 años la educación postsecundaria se expandió a una tasa anual de 7%, tasa que es cuatro veces más alta que la tasa general de incremento poblacional (menor del 2%). La carencia de un examen de admisión es parcialmente responsable del alto índice de matriculación en las universidades públicas.

Cuadro 2. Matrícula del sistema universitario según sector y cantidad de instituciones, 2010.

Universidades	Cantidad de Instituciones ¹⁶	Matrícula pregrado y grado	%
Universidades estatales ¹⁷	48	1.334.138	97,6
Institutos universitarios estatales	7	32.099	2,4
Total sector estatal	55	1.366.237	100%
Universidades privadas	46	342.946	97,3
Institutos universitarios privados	11	9.324	2,7
Total sector privado	57	352.270	100%

Fuente: elaboración propia en base a datos SPU (2010)

El financiamiento

La cuestión del financiamiento del sistema de educación superior fue uno de los principales temas que suscitó el interés de las autoridades del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación (MECyT). La cuestión quedó planteada en términos de “un dilema muy específico: qué políticas diseñar e implementar para dar respuesta al deseo de los jóvenes por acceder a estudios de nivel superior y evitar al mismo tiempo que el gasto público siguiera aumentando al ritmo que lo hacía la matrícula” (García de Fanelli, 2005: 22).

Desde el primer gobierno democrático en 1983, el tema fue objeto de atención frente a las demandas de los docentes universitarios por los bajos niveles de remuneración percibidos en el sector público.

En términos generales, a partir de 1989 “la falta de crecimiento económico creó una brecha entre la evolución de la demanda de educación superior y la capacidad de la sociedad para generar los recursos necesarios para financiar un nivel de oferta suficiente y de calidad aceptable” (García de Fanelli, 2005: 166).

¹⁶ Para 2010 se registran 48 universidades estatales y la Universidad Provincial Autónoma de Entre Ríos. En el 2012 se incorporan siete universidades nacionales creadas a finales del año 2009 que no tuvieron actividad académica durante el 2010, y la Universidad Popular de Madres de Plaza de Mayo.

¹⁷ Este total no incluye a la Universidad de Buenos Aires.

Entre esos años el gasto por alumno disminuyó debido al estancamiento de los fondos públicos destinados a las universidades en el contexto de una fuerte crisis hiperinflacionaria y al crecimiento de la matrícula. A partir de 1993 se inició una lenta recuperación y en 1994 el gasto por alumno se situó en 2.267 dólares aunque en las universidades de mayor tamaño como la UBA fue de 1.480 dólares. La participación del gasto público universitario en relación con el PBI fue de 0,52 por ciento en 1995 (García de Fanelli, 1997 y 2005).

Otro problema observado por el MECyT determinó, la existencia de escasos recursos destinados a la investigación científica.

En base a todo esto, la Ley 24.521 (LES) propuso la conformación de un sistema de financiamiento centrado en indicadores de eficiencia e incorporó mecanismos que autorizaban la diversificación de fuentes de ingresos, créditos educativos y el arancelamiento de los estudios de grado. Aunque en este último caso la Ley de Educación Superior especificó que “los recursos adicionales provenientes de contribuciones o tasas por estudios de grado deberán destinarse prioritariamente a becas, préstamos, subsidios o créditos u otro tipo de ayuda estudiantil y apoyo didáctico...” a fin de promover y garantizar la equidad.

El sistema de evaluación y acreditación

La creación de un sistema de evaluación de la calidad de la enseñanza superior surge con la necesidad de mejorar la calidad institucional de la oferta educativa de nivel superior. La LES determinó el deber de las universidades de realizar autoevaluaciones institucionales y evaluaciones externas. Se estipuló que dichas evaluaciones externas se realizaran cada seis años, en el marco de los objetivos definidos por cada institución, en las áreas de docencia, investigación y extensión. Según se indicó, las evaluaciones externas serían realizadas por un organismo estatal descentralizado que la LES creaba a estos fines. Desde entonces, es la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) la agencia encargada de supervisar la calidad de la oferta académica existente en grado y postgrado, así como también de regular el pedido de creación y modificación de carreras y programas por parte de las universidades, en ambos casos tomando como referencia la división geográfica por similitud socio-económica que dispone el CPRES creado en la misma LES.

La eficiencia interna y externa

En base a las tres cuestiones mencionadas más arriba (integración y articulación de la educación superior, financiamiento, y calidad) se diagnosticó una crisis estructural del sistema universitario. En ese entonces, los problemas referían a tres indicadores concretos: (a) rendimiento interno: la alta tasa de deserción al analizar la relación entre cantidad de estudiantes ingresantes y el número de graduados; (b) rendimiento académico: una alta tasa de repitencia o baja dedicación de los estudiantes, y (c) eficiencia total del sistema (García de Fanelli, 2005). Se señalaron también problemas de eficiencia externa en la medida que los planes de estudios no respondían a criterios de pertinencia, conveniencia (demandas nuevas del medio, del mercado de trabajo y de los cambios tecnológico-productivos) y calidad (Del Bello, 2007; García de Fanelli, 1997; Pérez Rasetti, 2007). Con el propósito de mejorar la eficiencia y calidad de la educación superior, la LES instrumentó mecanismos de financiamiento distributivo, de acuerdo a indicadores de insumos y resultados de las universidades nacionales. Cabe aclarar que en la Argentina no existen mecanismos de financiamiento directo a las universidades privadas (García de Fanelli, 1997).

El diseño institucional del CPRES dispone un espacio común de reunión y dialogo para los actores universitarios y autoridades educativas de los gobiernos nacional y provincial. Allí tienen la oportunidad de tematizar problemas, descifrar sus conflictos e intereses y establecer acuerdos o desacuerdos para influir en el curso o desarrollo de las metas políticas.

Entonces, la articulación institucional con eje en el CPRES tuvo dos dimensiones: en un sentido horizontal, entre instituciones universitarias y terciarias, y en un sentido vertical, entre instituciones de nivel superior y escuelas del nivel medio o polimodal.

En el nivel superior la propuesta se basó en:

1. El desarrollo de un trabajo conjunto entre las instituciones universitarias y no universitarias para atender la sostenida demanda educativa.
2. La recuperación y generación de modelos pedagógicos capaces de promover la inclusión de las poblaciones más desfavorecidas.
3. La puesta en funcionamiento de propuestas curriculares flexibles para el nivel superior, que permitiesen certificaciones intermedias y posibiliten la reorientación al interior de las universidades y a las instituciones de educación no universitarias.

4. La generación de acuerdos para alcanzar criterios comunes en la formación docente y la formación técnica, con especial referencia hacia (a) la formación en institutos y en universidades, (b) la capacitación y actualización, (c) la investigación, (d) la extensión, y (e) el reconocimiento de estudios y mecanismos de articulación.

Por último promovió mecanismos de transferencia, acreditación u homologación inter-institucional para la prosecución de estudios de grado o posgrado, atendiendo especialmente a la compatibilización de las normativas de las jurisdicciones y de las universidades.

En cuanto a las actividades de articulación entre los niveles educativos superior y medio o polimodal se planteó un conjunto de acciones para vincular las actividades académicas de las universidades con las escuelas medias. El objetivo fue estimular, el trabajo cooperativo para mejorar el tránsito de los jóvenes del nivel medio a la universidad y para optimizar prácticas pedagógicas entre ambos niveles a través de la articulación de instancias de trabajo, discusión y análisis en beneficio de la calidad de la enseñanza y el aprendizaje. En ese marco se abordó el problema de la exclusión de los jóvenes en el nivel superior, tanto al ingreso como durante el curso de los estudios, con intención de evitar una deserción diferencial por nivel socio-económico.

El conjunto de medidas se orientó, en suma, a implementar acciones tendientes a mejorar la calidad y pertinencia del nivel superior, medio y polimodal, en relación con la formación de los ciudadanos y el mundo del trabajo, así como también para generar una mayor vinculación entre los diferentes niveles educativos.

Conclusiones

Este capítulo presentó el panorama de estudios sobre la implementación de las políticas públicas que se enfocan en la acción gubernativa como un elemento central para definir el curso de las metas políticas. Durante los últimos treinta años se han desarrollado distintos estudios sobre el proceso social de las políticas, en su etapa de implementación. Los resultados muestran diferencias en las formas de concebir los procesos de implementación. Desde un grupo de trabajos, denominado por algunos autores como “vieja gobernanza”, se define que el Estado es la única instancia con capacidad de dirección social, considerando al resto de los actores sociales incapaces de autogobierno o carentes de autonomía relativa. Desarrollos posteriores, encarados por otros grupos de trabajo, plantean que si bien el Estado tiene un rol activo y central en la

construcción de las políticas, no es el único actor con capacidad para ponerlas en marcha, ya que interactúa con otros actores sociales y estatales con diferentes grados de poder y negociación, con capacidad de influir y condicionar la acción gubernativa.

El desarrollo del capítulo da cuenta de distintas posturas analíticas sobre las formas de concebir los procesos de implementación de políticas públicas desde una revisión del estado del arte. En el análisis de estas perspectivas se observa un cambio desde un centro a un sistema de gobierno que indicaría el pasaje de un modo jerárquico a otro de mayor coordinación y asociación. En este contexto la acción de gobierno resulta un proceso mediante el cual los actores de una sociedad se involucran en la decisión de sus objetivos de convivencia y en distintas formas de coordinarse para realizarlos.

Desde estas posturas teórico-analíticas se revisaron los cambios estructurales que tienen lugar en los sistemas político-educativos de la región y de la Argentina en particular. Los cambios observados muestran el desarrollo de nuevas formas de entender la política educativa basada en una mayor cooperación y asociación entre los distintos actores y autoridades situadas en distintos niveles de gobierno. Se señala una multiplicación de los espacios donde opera la política y una redefinición de funciones y capacidades institucionales en favor de distintos actores sociales y estatales que influyen e intervienen en la implementación de las metas políticas, afectando así la *performance* del sistema.

El capítulo tres introduce el contexto socio-histórico y socio-político de surgimiento del CPRES como actor de gobierno de nivel intermedio. Asimismo, se presentan las tendencias recientes en Europa continental y otros países insulares, como el Reino Unido, en cuanto al rol que ha asumido el Estado durante los últimos treinta años en términos de intervención y regulación. Dichas tendencias permiten entrever que estos gobiernos se han preocupado, a partir de la creación y/o fortalecimiento de agencias u organismos regionales, por resguardar la relación –siempre tensa- entre el financiamiento basado en los recursos públicos y la gestión y calidad educativa que exhiben las instituciones de educación superior. La Argentina no ha estado exenta de los cambios y tendencias observados a nivel internacional. También redefinió sus estructuras de poder y gobierno con miras a una mayor equidad y eficiencia del sistema.

CAPÍTULO 3

LA REGIONALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR: PROPUESTAS Y PERSPECTIVAS

Este capítulo se propone, en primer lugar, describir y analizar el contexto socio-histórico y socio-político de surgimiento de estructuras de autoridad de nivel regional en el sistema de educación superior argentino. El análisis se basa en un examen de las políticas públicas e institucionales experimentadas por el sector durante los últimos veinte años. En ese marco, se trata de responder quienes son los principales actores involucrados en el gobierno de la educación superior a escala regional.

En segundo lugar, se analiza la aparición de nuevos actores de nivel intermedio en los sistemas de educación superior de los principales países del mundo. En particular, se examinan las normas y mecanismos que enmarcan las actividades y planificación de las instituciones de educación superior en Europa así como sus estructuras de gobierno y el alcance de las regulaciones públicas e institucionales. La reseña de la experiencia internacional permite contextualizar las tendencias observadas para la Argentina en relación al gobierno del nivel superior.

El contexto socio-histórico y político de regionalización en la Argentina

Desde una perspectiva político-administrativa, la Argentina se caracteriza por ser un país federal, con tres niveles de gobierno bien diferenciados: un nivel central (el Gobierno nacional); 24 gobiernos subnacionales (23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), a los que se le reconoce constitucionalmente su autonomía, y aproximadamente 2000 gobiernos locales (municipios)¹⁸, cuyos márgenes de autonomía dependen de lo estipulado por cada una de las Constituciones provinciales (Gvirtz y Dufour, 2008).

El sistema educativo se estructura en cuatro niveles: el nivel inicial, la educación primaria o educación general básica, la enseñanza media, y el nivel superior. La administración y provisión de bienes y servicios educativos para los niveles de

¹⁸ En 1994, con la reforma constitucional se introdujo la autonomía municipal como un valor protegido por la Constitución Nacional.

educación básica y secundaria están a cargo de los niveles subnacionales de gobierno¹⁹ (las jurisdicciones provinciales). De acuerdo con los datos aportados por García de Fanelli y Jacinto (2010), la Argentina se destaca, entre sus pares latinoamericanos, por los altos niveles de cobertura en el nivel secundario y en el nivel superior, siguiendo en importancia Bolivia, Chile y Perú.

Cuadro 3. Indicadores económicos y demográficos. Países seleccionados de América Latina, 2006.

Países	PIB per cápita (en dólares PPC)	Población (en miles)	Población urbana (en %)*
Argentina	12.054	39.302	91
Bolivia	3.882	9.275	68
Chile	13.032	16.136	87
México	13.457	106.147	77
Perú	7.094	27.804	73

*Corresponde al año 2005

Fuente: García de Fanelli y Jacinto (2010) en base a datos del FMI (2008) y CELADE (1999).

Cuadro 4. Tasas brutas (TBE) y netas (TNE) de escolarización en el nivel secundario, terciario y universitario, 2006.

Países	Nivel secundario		Nivel superior			
	TBE	TNE	TBE	Total	Terciario	TNE Universitario
Argentina	101,5	84,4	52,9	33,0	6,9	26,1
Bolivia	86,4	69,8	39,5	25,5	5,3	20,2
Chile	98,4	81,8	37,1	27,4	7,7	19,7
México	81,1	70,4	25,9	19,7	1,3	18,4
Perú	87,0	73,5	33,0	23,6	9,3	14,3

Fuente: García de Fanelli y Jacinto (2010) en base a datos de SITEAL según Encuestas de Hogares

¹⁹ A excepción de los denominados Colegios Nacionales que forman parte de la órbita de gestión nacional.

En referencia al nivel superior, la vigente LES 24.521/95 define el campo de la educación superior como un sistema binario compuesto por el sector universitario y el sector terciario no universitario, y por dos tipos de gestión: pública y privada.

De acuerdo con García de Fanelli (2011) el campo organizacional de la educación superior argentina está constituido por diferentes sectores que actúan y ejercen influencia sobre el Estado a través del Ministerio de Educación Nacional y la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). En este campo, el sector universitario está integrado por las universidades e institutos universitarios nacionales y privados²⁰ y “absorbe a la mayoría de la matrícula de educación superior: 72,5% de los casi 2,4 millones de estudiantes en el año 2009” (García de Fanelli, 2011:2).

El nivel superior es el único sector educativo que se encuentra bajo la órbita del gobierno nacional. Una de las características centrales de la organización de las instituciones universitarias es que gozan de autonomía institucional y académica. El aspecto esencial de esta autonomía se expresa en la elección de sus autoridades ejecutivas y colegiadas de acuerdo con el mecanismo impuesto por el estatuto de cada universidad. En este proceso es posible distinguir dos tipos de procedimientos. El primero consiste en la elección de las autoridades. El segundo está vinculado a la práctica de gobierno a partir de la ocupación de cargos. El análisis de García de Fanelli (2011) permite ampliar el funcionamiento de estos mecanismos:

Tanto en el procedimiento de elección como en los puestos de gobierno participan docentes, estudiantes, graduados y en algunas universidades los administrativos. Las instituciones privadas también gozan de autonomía cuando adquieren, tras la evaluación de sus primeros seis años de funcionamiento, autorización definitiva. El sector universitario nacional y privado tiene además la capacidad de emitir títulos profesionales de validez oficial (2011: 3).

El principio de autogobierno que habilita la autonomía universitaria es afectado, además, por otros agentes que ejercen distintos grados de influencia en la definición de políticas institucionales y académicas, por un lado y en la gestión y gobierno del campo universitario, por otro. Se trata de los sindicatos (docentes y administrativos), las agrupaciones estudiantiles, los consejos profesionales, los partidos políticos (a través de la partidización de la política universitaria en la elección de autoridades) y en las presiones indirectas provenientes del mercado de trabajo, el sector productivo y las

²⁰ Según indica García de Fanelli, a partir de la ley de Educación Superior de 1995, “el sector universitario está integrado por universidades e institutos universitarios. Estos últimos se diferencian de las primeras porque su oferta se concentra en un solo campo de conocimiento. A los fines de su comportamiento organizacional y de la autonomía de la cual gozan son totalmente iguales a las universidades” (2011:2).

demandas de los egresados de nivel medio por contar con una vacante en el sector universitario (García de Fanelli, 2011).

El sector no universitario se compone de instituciones de gestión pública y de gestión privada. Se trata de institutos que brindan exclusivamente carreras de formación docente para las distintas áreas y niveles de enseñanza, institutos técnicos e institutos que ofrecen ambos tipos de formación. La organización institucional de estos establecimientos se asemeja al de las instituciones educativas de nivel medio y en términos generales no gozan de autonomía institucional (García de Fanelli, 2011).

En la actualidad casi la mitad de la matrícula es absorbida por el sector privado, en particular por el terciario de formación técnica. No obstante, la formación en este tipo de instituciones es señalada como deficiente en función de la escasa capacidad institucional para desarrollar adecuadas prácticas de formación profesional:

Estas instituciones privadas raramente tienen capacidad financiera para desarrollar laboratorios y talleres donde formar técnicos en los campos de conocimiento de las ciencias tecnológicas. Por tanto, la mayoría de la oferta de los títulos de terciario del sector privado suele corresponder a carreras de servicios (por ejemplo administración o comercio) o a las tecnologías de menor costo por alumno (informáticas, diseño). (García de Fanelli y Jacinto, 2010: 64).

Cuadro 5. Matrícula de pregrado y grado de nivel terciario y universitario. Países seleccionados de América Latina, 2006.

Países	Terciaria			Universitaria			Total ES
	Estatad	Privada	Total	Estatad	Privada	Total	
Argentina	294.127	264.311	558.438	1.285.625	254.117	1.539.742	2.098.180
Bolivia	s.d.	s.d.	36.061	262.039	41.152	303.191	339.252
Chile	0	242.973	242.973	244.178	207.820	451.998	694.971
México	75.869	4.307	80.176	1.530.684	755.801	2.286.485	2.366.661
Perú	147.349	246.603	393.952	284.986	213.516	498.502	892.454

Fuente: García de Fanelli y Jacinto (2010)

Este conjunto diferenciado de instituciones universitarias y no universitarias canaliza sus demandas e intereses a través de los diferentes niveles de gobierno (nacional o subnacionales) y a su vez son reguladas por el Estado en tanto autoridad ejecutiva o gubernamental a partir de los distintos organismos de supervisión y regulación habilitados para tal fin.

Los organismos de regulación y coordinación universitaria se sitúan y operan entre las instancias de decisión y elaboración de políticas educativas y las instituciones de educación superior destinatarias de esas políticas. En el sector universitario,

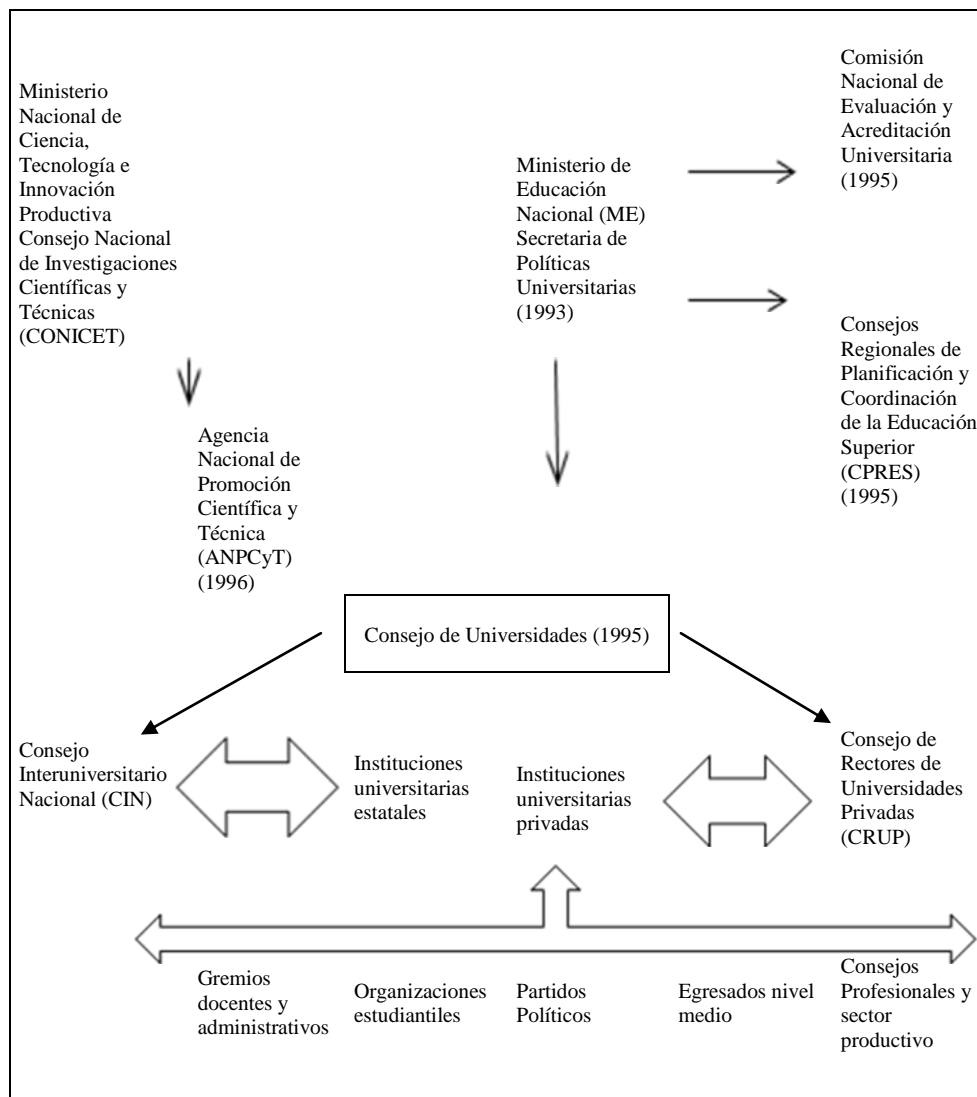
corresponde al Ministerio de Educación Nacional (MEN) la formulación de las políticas generales en materia de política universitaria, garantizando la participación de los órganos de coordinación y consulta que incorpora la vigente LES 24.521/95 y respetando el régimen de autonomía establecido para las instituciones universitarias.

En la actualidad entre los organismos de regulación y coordinación se encuentran: el Consejo de Universidades (CU), el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP), el Consejo de Planificación Regional de Educación Superior (CPRES), y la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) (véase Figura 1 que propone un esquema del campo organizacional de la educación superior en la Argentina).

El Consejo de Universidades es uno de los principales órganos de consulta del sistema. Está integrado por el Ministro de Educación y el Comité Ejecutivo del Consejo Interuniversitario Nacional que reúne a los rectores de las universidades nacionales, la Comisión Directiva del Consejo de Rectores de Universidades Privadas, un representante de cada Consejo Regional de Educación Superior y un representante del Consejo Federal de Cultura y Educación.

También, en el año 1996, se crea la Secretaría de Ciencia y Tecnología (SECyT) bajo la jurisdicción del entonces Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. En el año 2007 la SECyT asciende al rango de ministerio e integra bajo su órbita a todas las organizaciones públicas dedicadas a la investigación y desarrollo (I&D). En particular, está a cargo de la planificación e implementación de los lineamientos políticos nacionales, así como también de la coordinación, evaluación y control de gestión de las actividades que desarrolla el sector (García de Fanelli, 2011). Este organismo junto al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) constituyen en la actualidad las principales fuentes de financiamiento público de la investigación en las universidades y otros centros de investigación públicos o privados (García de Fanelli, 2011).

Figura 1. El campo organizacional de la educación superior en la Argentina



Fuente: García de Fanelli (2011)

El crecimiento del sistema de educación superior

De acuerdo con García de Fanelli (2005), desde “que en 1613 se fundara la primera universidad en Córdoba²¹, el aumento y la diversificación de la demanda de educación universitaria ha sido la fuente de incentivos más permanente para la expansión de la oferta y la formación de un entramado de instituciones educativas cada vez más denso” (García de Fanelli, 2005: 174). Según el análisis de la autora, tras la

²¹ En 1613 la Compañía de Jesús fundó en la ciudad de Córdoba la Universidad de San Carlos, que desde 1856 pasó a denominarse Universidad Nacional de Córdoba. Cabe destacar que fue la cuarta institución fundada en territorio americano: la primera universidad fue la de Santo Domingo fundada en 1538, y en segundo lugar y en forma simultánea se fundan las de Lima y México (1552). En América del Norte, la primera universidad, Harvard, data de 1636 (Trombetta, 1994).

creación de las universidades de Buenos Aires (1821), La Plata (1890), Tucumán (1912)²², Litoral (1919) y Cuyo (1939), estas seis instituciones concentraron la oferta de educación superior hasta los años cincuenta, cuando bajo la presidencia de Arturo Frondizi, la Ley 14.557 de 1958 (denominada “Ley Domingorena”) reguló la participación del sector privado en la educación universitaria, permitiendo la creación de las primeras universidades privadas (García de Fanelli, 2005).

En forma concomitante, emergieron con fuerza las instituciones terciarias no universitarias y algunas provincias fundaron sus propias universidades. Para entonces el sistema de educación argentino ya se caracterizaba por una elevada proporción de jóvenes que realizaban estudios universitarios, lo cual ubicaba a la Argentina por encima del resto de América latina y en igual situación que los países europeos.

La diferenciación institucional facilitó la expansión de la matrícula, al acercar la oferta a la demanda. Según destaca García de Fanelli (2005), esto ocurrió mediante tres procesos: el crecimiento en la variedad de instituciones (universidades, institutos de profesorado y técnicos), el avance del sector privado y la descentralización del sistema por la creación de universidades y terciarios a lo largo de todo el país.

Sin embargo, esta transición entre la universidad de élite y la universidad de masas, en la Argentina, se dio de forma caótica, en un contexto de inestabilidad política derivada de los diversos golpes militares que se sucedieron principalmente desde mediados del siglo XX y de la falta de crecimiento económico (Doberti, 2009).

Para estudiar el crecimiento del sistema de educación superior se optó por considerar el período 1970-2000. A partir de estos años se evidencia que el proceso de expansión institucional, en la Argentina, reconoce tres momentos. El primero alcanza hasta mediados de la década del setenta, época en la que culminó el ciclo de expansión y diferenciación institucional de la educación superior iniciado entre mediados de la década del cincuenta y principios de los años sesenta. En términos cuantitativos, en este período, se produjo un incremento del 2,6 en el número de universidades nacionales. Se pasó de tener 7 universidades en 1955 a diez en 1970 y a veintiséis en 1975²³ (García de Fanelli, 2005).

²² Estas universidades (excepto la de Cuyo) nacieron primero en el ámbito provincial y después fueron nacionalizadas.

²³ Entre fines de los años sesenta y la primera parte de la década del setenta el Estado nacional contribuyó con la ampliación del sistema universitario de tres maneras: 1) nacionalizó algunas universidades privadas (Río Cuarto, Tandil); 2) nacionalizó la mayor parte de las instituciones provinciales existentes (La Pampa, Jujuy, Comahue); y 3) puso en funcionamiento el denominado “Plan Taquini”, impulsando la creación de nuevas instituciones universitarias en las provincias o localidades importantes que no contaban con esta oferta (Catamarca, Salta, Misiones, Luján), o dividió otras más grandes (Rosario, San

Entre esos años, la educación superior no universitaria también experimentó un aumento cuantitativo con la creación de casi 200 institutos de profesorado (Suasnábar y Rovelli, 2009).

Un segundo momento ocurrió entre mediados de los años setenta y fines de la década del ochenta. Se manifiesta cierta estabilidad en cuanto a la creación de nuevas instituciones universitarias, aunque en este mismo período se presentaron diversos proyectos de creación de universidades nacionales.

La última etapa puede situarse entre los años 1988 con la creación de la Universidad Nacional de Formosa y 1995, año en que el Poder Legislativo da lugar al surgimiento de dos universidades nacionales y sancionó la Ley de Educación Superior. De ese modo, entre 1988 y 1995, se crearon ocho universidades nacionales (seis de ellas en el conurbano bonaerense: Universidad de San Martín, Sarmiento, Lanús, Tres de Febrero, La Matanza, Quilmes), se nacionalizaron dos universidades provinciales existentes y se crearon veintitrés universidades privadas (Balán y García de Fanelli, 1994).

Por el contrario, hubo períodos con nula o muy escasa creación de universidades (1900-1938, 1940-1955, 1960-1967 o 1981-1987)²⁴. Entre 1995 y 2000 se incorporó un instituto universitario en la órbita nacional y se crearon cuatro universidades privadas (la Universidad de Torcuato Di Tella, Flores, Abierta Interamericana, Universidad de San Andrés).

Cuadro 6. Evolución del número de instituciones en el sector universitario, 1970-2012.

Universidades	1970	1975	1987	1995	2012
Nacionales	10	26	26	36	47 *
Provinciales	4	3	3	4	5
Privadas	24	24	23	46	46 *
Total	38	53	52	86	98 *

* A este total deben agregarse 7 institutos universitarios estatales y 12 privados
Fuente: García de Fanelli (2011)

Juan, San Luis) (Trombetta, 1994).

²⁴ En estos períodos hubo gobiernos más y menos propensos a la creación de universidades nacionales, sin una correlación directa con su legalidad constitucional o su signo ideológico. En este sentido, se observa que los dos primeros gobiernos de Juan Perón (1946-1955), la dictadura militar del autodenominado Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983) y el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989), fueron reacios a crear nuevas instituciones, mientras lo inverso aconteció con la dictadura de la autodenominada Revolución Argentina (1966-1973) o con los dos primeros gobiernos de Carlos Menem (1989-1999) (Doberti, 2009).

Cuadro 7. Evolución del número de instituciones no universitarias, 1970-2012.

	1970	1980	1990*	2012
Terciarios	145	353	749	917
Públicos	70	228	460	1175
Totales	215	581	1209	2092

* Estimación del Ministerio de Educación.

Fuente: García de Fanelli (2011) en base a estadísticas del MECyT

En la Argentina, la actual configuración institucional del nivel superior parece diferenciarse de los modelos de educación superior observados a nivel internacional, caracterizados por la racionalización en términos de inversión y transferencia de recursos para la creación de nuevas instituciones y por la intensificación de políticas de descentralización y desconcentración de funciones hacia a las autoridades subnacionales.

En efecto, al ampliar la perspectiva de análisis es posible notar que el sistema de educación en la Argentina es complejo y diversificado pero territorialmente concentrado alrededor de la Provincia de Buenos Aires y de las principales ciudades capitales. Las provincias del interior del país, se caracterizan por una menor distribución institucional y por una asimetría regional en términos de recursos para la formación y la producción e investigación científica. Desde este punto de vista, la referencia al escenario internacional muestra que en los principales países de Europa y también en algunos países latinoamericanos se desarrolla una cantidad menor de instituciones, a excepción del caso de Francia, y una tendencia mayor a la dispersión territorial (cuadro 8).

En el ámbito regional se verifica que después de México y Brasil, la Argentina es el país con mayor cantidad de instituciones de educación superior. No obstante, para el caso de Brasil es preciso aclarar que el rumbo del sistema de educación superior está marcado por el sector privado, caracterizado a su vez por un sistema de estratificación de la calidad educativa, con un menor peso del Estado en términos de inversión y financiamiento.

Cuadro 8. Cantidad de universidades según sector y país, 2012.

	Universidades		Total
	Públicas	Privadas	
Europa			
España	50	27	77
Reino Unido	-	20	20
Francia	83	221 ²⁵	304
Italia	60	29	89
Finlandia	20	-	20
Noruega	38	29	67
América Latina			
Argentina	48	49	97
México	134 ²⁶	108	242
Perú	29	58	87
Bolivia	12	54	66
Brasil ²⁷	107	109	216

Fuente: elaboración propia

Para ampliar la perspectiva de análisis en torno a los procesos de gobierno e implementación de políticas públicas en el nivel superior, la sección siguiente se ocupa de examinar qué medidas e iniciativas han tomado los gobiernos de los principales países de Europa durante los últimos treinta años para organizar y regular sus sistemas de educación superior. También, se presentan los cambios y reformas implementados

²⁵ En Francia, el ámbito privado reúne a las denominadas Grandes Escuelas profesionales de nivel superior (Grande École) que no obstante, también ofrece instituciones de gestión pública. Se ubica a las Grandes Escuelas en el sector privado por su diferenciación con el sistema universitario francés que es público y financiado por el Estado nacional. La oferta de las Grandes Escuelas se caracteriza por la selección rigurosa de alumnos en ámbitos específicos del conocimiento. Se trata de escuelas y centros de formación dedicados a una disciplina: escuelas normales, de ciencias veterinarias, ingenierías, ciencias humanas y escuela de negocios.

Se diferencian de las universidades públicas por su orientación profesionalista (las universidades en cambio funcionan como los centros más importantes de investigación) por el tipo de gestión: las escuelas son privadas y elitistas y por la orientación de la formación: en las escuelas es sólo a un campo de conocimiento mientras que las universidades son multidisciplinares. Información disponible en: <http://www.cge.asso.fr/nos-membres/ecoles/214-universite-technique-de-lisbonne>

²⁶ En México, la educación superior pública se compone de diversos subsistemas: Institutos Tecnológicos, Educación Normal Superior, Universidades Interculturales, Instituciones de Educación Superior de nueva creación, Universidades Públicas Federales, Universidades Públicas Estatales, Centros Públicos de Investigación, Universidades Politécnicas, y Universidades Tecnológicas. Aquí se considera únicamente el conjunto de Universidades Públicas Estatales (47), Federales (6), Interculturales (10), Universidades Politécnicas (48), y Universidades Tecnológicas (23). Información disponible en: http://www.ses.sep.gob.mx/wb/ses/educacion_superior_publica

²⁷ En Brasil, la universidad pública se organiza a partir de tres niveles de gobierno: la universidad estatal, federal, y municipal. Información disponible en Portal de CAPES: <http://www.brasil.gov.br/para/estudiar/acceso-a-la-universidad/instituciones-publicas-y-privadas-1>

por estos gobierno para orientar sus sistemas hacia una mayor eficiencia y calidad educativa.

El contexto internacional

A partir de los años ochenta y a nivel mundial se evidencia el particular interés de los gobiernos por resolver la aparente tensión entre los términos cantidad y calidad, en el campo de la enseñanza superior. Sobre todo cuando cada vez más personas acceden al nivel superior con exigencias de calidad y excelencia y aún cuando no estén enteramente dispuestas a financiarla (Neave, 2001). En ese marco, en las últimas dos décadas, la tendencia internacional se caracteriza por una elevación del control externo ejercido por parte del Estado sobre las instituciones educativas. Dicho control ha tenido lugar a través de distintos tipos de regulación pública directa (exigencias de control de calidad) e indirectas (vía incentivos económicos) (Van Vught, 1989 en García de Fanelli, 2005). También se evidencia una “mayor influencia del mercado sobre la política académica de las instituciones a través de la demanda de estudiantes y de las empresas. Asimismo, en el plano internacional, los mecanismos de evaluación y de financiamiento han sido las políticas privilegiadas por los gobiernos para el elevar el nivel de regulación estatal sobre la educación superior” (García de Fanelli, 2005: 39).

En el marco de esta tendencia a una mayor regulación estatal se desarrolló un proceso de planificación de la oferta educativa que determinó el fortalecimiento de niveles intermedios de gobierno ya existentes en la mayoría de los países de Europa continental. Según Neave (2001), estos organismos se sitúan entre las instituciones singulares y el nivel ministerial donde se produce la política pública. La aparición de estos *organismos especializados* supone una evolución en el *modus operandi* y en la relación de las autoridades centrales con las autoridades subnacionales y las instituciones. En el antiguo compromiso entre universidad y estado en Europa continental, el nivel intermedio era notablemente débil. El poder, por el contrario, residía en los polos que estaban a cargo de la prestación del servicio educativo y central (Clark, 1983). Hacia fines de los setenta, este poder -en tanto capacidad de influencia y planificación estratégica de la enseñanza superior-, comenzó a desplazarse en forma horizontal del centro a la periferia o hacia niveles inferiores de autoridad generando una acumulación mayor de poder en la base del sistema. Estos organismos se fueron constituyendo no sólo en la “interfaz” entre el ejercicio de la enseñanza y la

investigación a nivel de las universidades e institutos de educación superior y la producción de políticas a nivel macro; sino que se convirtieron en el punto donde se instrumentan las prioridades nacionales, donde se negocian intereses sectoriales (del estado, la universidad y el mercado) y donde se dirimen los objetivos de eficacia institucional (Neave, 2001).

Muchos autores reconocen que el fortalecimiento de organismos de nivel intermedio generó una tendencia a la regionalización. En este escenario, la región es entendida como “estrato medio” de los sistemas nacionales de coordinación de la enseñanza superior (Clark, 1983; Neave, 2001; García de Fanelli, 1998 y 2005). El enfoque entiende a la región como un área geográfica de control administrativo y toma a las instituciones de educación superior como unidades de gestión y gobierno del sistema, frente al proceso de masificación iniciado en la década del cincuenta.

El desarrollo de estrategias regionales surge en los países de Europa occidental con mayor tradición de intervención estatal en el ámbito de la educación superior. Son países como Alemania, Francia, Bélgica, España, Italia, Inglaterra y Suecia los que introducen la participación regional como política para atender la diferenciación de sistemas. Así como se juzgaba que la universidad debía nutrir la economía nacional, del mismo modo se estimó que el sector no universitario debía alimentar el circuito económico local (Neave y Van Vught, 1994; Neave, 2001; García de Fanelli, 1998).

En particular, los casos de Alemania y Suecia son ilustrativos de esta tendencia hacia la creación de estrategias de coordinación regional, a la planificación cuantitativa y estructural de la educación superior y hacia una supervisión administrativa de mayor firmeza a través de la creación de mecanismos de comunicación formal y negociación (Teichler en Neave y Van Vught, 1994). En estos países, las transformaciones en la estructura de relaciones entre el Estado y las instituciones de la educación superior se iniciaron hacia fines de los años sesenta, con un proceso de descentralización estatal que buscó combatir la expansión del sector público y mejorar su eficiencia derivando la toma de decisiones a distintos niveles de la estructura de gobierno. Asimismo, se utilizó la descentralización para desvincular al gobierno central de determinadas obligaciones financieras al permitir que las instituciones tuvieran mayor libertad para tomar decisiones.

Hacia fines de los años setenta y principio de la década del ochenta, Suecia introduce una variante levemente distinta. Allí, las reformas de 1977 dieron lugar a la regionalización como expresión democrática y social a fin de acercar, al igual que en

los otros países mencionados, la enseñanza superior a aquellos estudiantes que se hallaban alejados de los centros históricos en que se impartía (Neave, 2001). Estas reformas, además, no solo crearon juntas regionales sino que también las dotaron de los medios financieros para que negociaran, en nombre de la región, la provisión de cursos específicos, con las instituciones de educación superior en general y no sólo con el sector no universitario. Esta política en sí misma constituyó una gran innovación en el sistema. Las juntas regionales fueron un intento de dar a la región la autoridad para coordinar el dictado de cursos específicos para su zona de influencia. Esta medida fue pionera, particularmente si se tiene en cuenta que las reformas británicas y francesas no apuntaron a cambiar los sistemas de gestión o a alterar los acuerdos administrativos existentes. A mediados de los ochenta el cambio producido por las condiciones financieras y por la revalorización fundamental de los vínculos entre el gobierno y la educación superior generó un cambio en los objetivos de política. Estos cambios buscaron atender problemas de eficiencia (financiamiento del sistema al menor costo para el Estado nacional) y resolver cuestiones de gobierno vinculadas a la aparición y fortalecimiento de estos estratos medios en tanto nuevos cuerpos representativos con capacidad de coordinación específica de la enseñanza superior. Tal como señala Neave: “la proliferación de organismos intermediarios y de coordinación plantea el problema de determinar de qué modo encaja el modelo de coordinación del nivel regional en el denominado triángulo clarkiano del estado, el mercado y la oligarquía académica” (2001: 307).

Este proceso es especialmente evidente en el caso de España, tanto en el nivel de coordinación regional como en el nacional. El sistema universitario español se organiza y coordina a partir del principio de autonomía universitaria. Tiene un total de 77 universidades: 50 públicas y 27 privadas que son administradas por las 17 Comunidades Autónomas que organizan su territorio. Esta autonomía, establecida en el artículo 27 de la Constitución española, se desarrolla en tres ámbitos de la actividad universitaria: financiera, de gestión y académica. Partiendo de esta premisa, el sistema se organiza en los niveles centrales y autonómicos de la Administración.

En 1985, se inició un proceso de transferencia de competencias en educación superior desde el gobierno central a las Comunidades Autónomas. La Ley de Reforma Universitaria (LRU) era la que establecía la normativa del gobierno y la gestión de las universidades. Como resultado de ese proceso, en el año 2001, la Ley Orgánica de las Universidades (LOU) y su posterior modificación en el 2007, dejaron un sistema

universitario organizado y coordinado en tres niveles de gobierno: el nivel nacional encargado de coordinar y administrar la política universitaria, un nivel intermedio de planificación y consulta representado en la Conferencia General de Política Universitaria y el nivel Comunidad Autónoma encargado de la administración educativa.

Para el diseño de la política universitaria de aplicación nacional, se crea la Conferencia General de Política Universitaria, en la que participan el responsable de los temas universitarios dentro del ministerio, quien preside la Conferencia, los responsables de la enseñanza universitaria en los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y cinco miembros designados por el presidente de esta Conferencia.

Entre las funciones que se le atribuyen están las de establecer y valorar las líneas generales de política universitaria; la planificación, informe, consulta y asesoramiento sobre la programación general y plurianual de la enseñanza universitaria; la aprobación de los criterios de coordinación sobre las actividades de evaluación, certificación y acreditación; la propuesta y valoración de medidas para impulsar la colaboración entre universidad y empresa; y la elaboración y seguimiento de informes sobre la aplicación del principio de igualdad entre hombre y mujeres en la universidad.

Asimismo, forman parte del Consejo de Universidades, presidido por el ministro, los rectores de las universidades y cinco miembros designados por el presidente de éste. Las funciones de este órgano son de coordinación académica y de cooperación, consulta y propuesta en materia de universidades. Es responsable, además, de la verificación de la adecuación de los planes de estudios a las directrices y condiciones establecidas por el gobierno para los títulos oficiales (CINDA, 2011).

Otro actor que se constituye en este proceso es la Conferencia de Rectores de las Universidad Españolas (CRUE). Una asociación que reúne a 50 universidades públicas y 24 universidades privadas. La misma se constituyó en 1994 como un espacio de negociación para las instituciones universitarias en relación al sistema universitario y también para la coordinación de tareas con las administraciones públicas. En el ámbito de las Comunidades Autónomas, y dependiendo de las universidades presentes en el territorio, existen conferencias de rectores que agrupan a dichas universidades, y desempeñan funciones similares a la CRUE en el ámbito de la región.

En Italia, el Estado ha reformado la universidad para hacerla más competitiva, eficiente y receptiva a los estudiantes internacionales. En este marco, introduce un organismo de control de calidad que condiciona la financiación a los resultados de las instituciones universitarias, adoptando mecanismos de mercado en la asignación de fondos y otorgando plena autonomía a las universidades en términos de gestión y administración.

El sistema de educación superior italiano se estructura en un sistema binario, que consta de dos subsistemas centrales: el universitario y el no universitario.

Actualmente, el sector universitario está compuesto por 89 instituciones universitarias: 58 universidades estatales, 3 de las cuales son universidades técnicas (*Politecnici*), 17 universidades no estatales (legalmente reconocidas por el Estado), 2 universidades para extranjeros, 6 escuelas/institutos superiores especializados en estudios universitarios de postgrado y 6 universidades tele-temáticas dedicadas a ofrecer educación virtual.

El sector no universitario comprende principalmente 5 modalidades educativas a partir del que se ordena un conjunto específico de instituciones. Se trata de la educación superior especializada en artes y música que reúne a politécnicos y academias de bellas artes, institutos superiores de artes aplicadas (*design*), conservatorios de música, institutos superiores y academias nacionales. Una segunda modalidad es la educación superior en mediación lingüística (o lenguas aplicadas) en escuelas superiores para intermediarios lingüísticos. Otra opción es la educación especializada en psicoterapia desarrollada en institutos privados que ofrecen programas de grado y postgrado reconocidos oficialmente. La cuarta modalidad educativa está integrada a través de programas de formación técnica superior. Por último, cabe señalar como una quinta modalidad, otros ámbitos de estudio específicos como por ejemplo: archivística, estudios diplomáticos, restauración, o estudios militares, que no están bajo la supervisión del Ministerio de Educación sino de los gobiernos locales.

En el caso de Gran Bretaña, la creación de organismos intermedios respondió a la necesidad de crear *cuerpos amortiguadores*. El propósito fue crear una zona neutral de negociación entre el Estado y las universidades, a fin de evitar que el primero intervenga. Estos organismos debían absorber el impacto entre las presiones de corto plazo de la política partidaria y las preocupaciones de largo plazo más sensibles del cuerpo académico. En base a este acuerdo amortiguador se preservó la autonomía universitaria tanto en relación a la enseñanza-aprendizaje como en términos

institucionales. Aunque las universidades estaban efectivamente financiadas, en su mayor parte, por el erario público, no formaban parte, como ocurre en muchos países de la Europa Occidental, de las instituciones de la administración pública.

Hacia fines de los años ochenta y principios de los noventa, Gran Bretaña reformuló el modelo tradicional que guió la incorporación de organismos intermedios para que la universidad respondiera con mayor eficiencia en términos de mercado. A la capacidad amortiguadora de los organismos intermedios se sumó la intención de aumentar la eficiencia de las universidades a través de la introducción de mecanismos de rendición de cuentas, transparencia en el uso de los recursos y de publicitar el perfil y capacidades de sus egresados o de asegurar la “calidad” de los mismos (García de Fanelli, 1998).

La incorporación de niveles intermedios en los sistemas europeos surge como un modo de conferir a la enseñanza superior mayor sensibilidad ante las demandas de la sociedad civil. Así como también para funcionar como instrumentos de control o supervisión administrativa de las instituciones de educación superior que, a partir de entonces, se ven obligadas a negociar con dos niveles de coordinación externa.

En general, en los países de Europa occidental las funciones primarias de estos organismos fueron variando entre: funciones distributivas (encargado de distribuir recursos), funciones asesoras o de coordinación y funciones deliberativas en tanto instancias de debate y discusión. Sin embargo, estas funciones no se desarrollaron por separado ni han sido mutuamente excluyentes. Antes bien han logrado actuar como organismos *multipropósito* en tanto fueron acumulando dichas funciones y en ese proceso generaron un alto nivel de reconocimiento institucional y legitimidad gubernamental en términos de recurrencia al organismo para emisión de sus opiniones y asesorías.

No obstante, para el caso de Gran Bretaña estos organismos tendieron a asumir funciones de propósito único. Allí, los Consejos Regionales de Financiamiento de la Enseñanza Superior se pensaron para asegurar el buen funcionamiento de las normas del mercado en la provisión de eficiencia y calidad, evitando la interferencia del Estado en el ámbito de la política educativa.

Desde el 2010, uno de los principales organismos de regulación en el Reino Unido es el Consejo de Financiamiento de la Educación Superior de Inglaterra (CFESI). Este organismo está encargado de decidir cuánto dinero se suministra a cada establecimiento educativo. El CFESI es un organismo de derecho público, cuya función

primordial es distribuir los fondos que el gobierno asigna en forma anual a la educación superior (se trata de cerca de 5000 millones de libras esterlinas, esto es, 7500 millones de dólares).

El CFESI es uno de los organismos de más reciente creación en la línea de los llamados “organismos amortiguadores”, el primer de los cuales fue la Comisión de Subvenciones para las universidades (CSU) fundada en 1919. Estos organismos surgieron como mecanismos de *amortiguación* entre el gobierno y las universidades, autónomas e independientes.

En Francia, la legislación (Artículo L211-1) plantea a la educación como un servicio público nacional. La organización y el funcionamiento del sistema educativo son proporcionados por el Estado, sin perjuicio de las competencias atribuidas por este Código para las autoridades locales para que participen en el desarrollo de la función pública.

Desde 1980, el gobierno inició un proceso de descentralización de competencias que refuerza el peso de las autoridades locales para que participen en el desarrollo de la función pública. El municipio, la provincia y la región participan en la operación de la educación nacional. Aunque el gobierno nacional ha conservado las siguientes atribuciones:

1. Definir los itinerarios formativos, el establecimiento de programas nacionales, la organización y el contenido de la educación;
2. La definición y la entrega de diplomas y cualificaciones nacionales graduación y académico;
3. La contratación y gestión del personal bajo su responsabilidad;
4. La distribución de los recursos que destina a la educación, en particular para garantizar la igualdad de acceso a las funciones públicas;
5. El seguimiento y evaluación de las políticas educativas, a fin de garantizar la coherencia global del sistema educativo.

El proceso de descentralización de competencias se complementa además con la entrada en vigor de la Ley N° 2004-809 de 2004. Según establecen las disposiciones vinculadas a las responsabilidades de los gobiernos subnacionales, el gobierno central debe enviar cada dos años al Parlamento un informe de evaluación de los efectos del ejercicio de descentralización en el funcionamiento del sistema educativo y la calidad del servicio provisto. En el marco de este procedimiento, el parlamento solicita la

opinión sobre este informe a tres tipos de Consejos: el Consejo Superior de Educación, el Consejo Territorial de Educación y el Consejo Nacional de Educación Agrícola.

El Consejo Superior de Educación es un órgano consultivo independiente que está integrado por 9 miembros nombrados por seis años. Lo preside el Ministro de Educación o su representante y se compone además por profesores, empleados no docentes y padres.

El Consejo Territorial de Educación es un organismo encargado de ejercer las funciones de consulta y planificación de la formación. De acuerdo con el código de educación francés (artículos L214-1 y L214-2)²⁸ en el ámbito de la educación superior este Consejo está capacitado para definir planes regionales de desarrollo para la formación y desarrollo de cursos de educación superior y determinar los programas plurianuales de interés regional en la investigación. Su composición facilita el dialogo de una variedad de actores situados en distintos niveles de gobierno debido a que reúne en una misma mesa de negociación al Estado nacional, las regiones, los departamentos, los municipios y los organismos públicos de cooperación intercomunal.

Asimismo, el Consejo Nacional de Educación Agrícola (*Conseil national de l'enseignement agricole privé* o CNEAP según las siglas en francés) está encargado de definir la política de formación agrícola a nivel regional y lo hace en consulta con el Estado nacional.

En todos los casos, estos organismos se han distinguido por dos características elementales. Por un lado, responden a los intereses particulares de la región o área que los crea. En ese sentido, se configuran como actores con procedimientos y mecanismos propios, independientes del poder gubernamental y legislativo. Por el otro, estos organismos pueden visualizarse como sistemas semi cerrados de rendición de cuentas pues operan en nombre de sus miembros y responden ante ellos.

No obstante, es preciso destacar, que las reglas de juego que habilitan la aparición de estos organismos en los distintos sistema de educación superior fueron revisados y/o reformulados en el marco de la construcción del Espacio Europeo de Educación Superior a partir de la firma de la Declaración de Bolonia el 19 de junio de 1999.

²⁸ Información disponible en:

http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=1F253C14CD7E1E6D232005959E477C09.tpdjo07v_1?idSlectionTA=LEGISCTA000006166589&cidTexte=LEGITEXT000006071191&dateTexte=20090728

La Declaración de Bolonia fue firmada por los ministros responsables de la educación superior de 29 países europeos²⁹ en el marco de un proceso de negociación de carácter más general (el Acuerdo General de Comercio de Servicios firmado en 1995) que dispone la liberalización del comercio a nivel mundial y en ese contexto define a la educación superior como un servicio transable en el mercado.

Desde entonces, se supone que la educación superior no debe dejar de ser pública pero sí debe diversificar sus fuentes de financiamiento y el modo en que se asigna el presupuesto en función de la expansión del sistema y de las variadas vías de acceso al mercado de capitales.

Asimismo, la Declaración de Bolonia propone reformas orientadas a romper las fronteras de la educación superior en términos de accesibilidad, para generar mayores y mejores oportunidades de trabajo y para el aprendizaje a lo largo de la vida. En ese sentido, se dedicaron a estructurar y armonizar los sistemas y diplomas de educación superior en Europa con acciones tendientes a generar la movilidad relativa, atender la dimensión social, la empleabilidad, la internacionalización, y aseguramiento de la calidad.

Desde entonces a la fecha, el Proceso de Bolonia ha sido ratificado por 47³⁰ Estados y por las organizaciones europeas e internacionales que representan a las principales partes interesadas en la educación superior: la Comisión Europea, el Consejo de Europa, la Asociación Europea de Universidades, la Unión de Estudiantes en Europa, etc. Los Ministros se reúnen cada tres años para decidir sobre la política principal de la educación superior europea, y la adopción de un comunicado oficial. En este marco, se han creado distintos organismo encargados de poner en marcha las políticas, programas y acciones de gobierno acordados por los países miembro. La Secretaría de Bolonia, *Bologna Follow-up Group*, compuesto por representantes de los ministerios se encarga de definir el programa de trabajo y de establecer grupos temáticos, seminarios, conferencias y otros eventos que involucran el aprendizaje entre pares. La Dirección de Educación Superior representa a la Federación Valonia-Bruselas en el *Bologna Follow-up Group* desde 2009. Para el año 2015, dicha Dirección planifica una Conferencia Ministerial con el objetivo principal de fortalecer la

²⁹ Se trata de los siguientes países: Austria, Bélgica, República Checa, Estonia, Francia, Alemania, Hungría, Latvia, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Rumania, Eslovenia, Suecia, Reino Unido, Bulgaria, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Islandia, Italia, Francia, Lituania, Malta, Portugal, Noruega, Suiza, Rusia, y Turquía.

³⁰ El continente Europeo está integrado por 49 Estados.

cooperación y el diálogo con otras regiones del mundo y promover directrices comunes sobre la educación superior (la traducción es propia)³¹.

Conclusiones

Este capítulo se ocupó de mostrar la actual configuración del sistema de educación superior en la Argentina y en función de ello analiza las condiciones a partir de las cuales el sistema creció y diversificó sus estructuras disciplinarias. Se señaló también, como un atributo del sistema, el carácter centralizado y concentrado que caracteriza el desarrollo de sus instituciones. Según se indicó, existe una centralización de recursos y establecimientos las principales ciudades de la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires mientras que en el interior del país se evidencian necesidades y demandas insatisfechas. De igual manera, se aprecia que la absorción de la mayor demanda está centrada en el sector universitario de gestión pública. Desde este punto de vista, es posible notar que los procesos de masificación de la universidad argentina de los años cincuenta y sesenta así como también su diversificación institucional permitieron la expansión del sector en términos cuantitativos. No obstante, estos cambios no sucedieron en el marco de un proceso de planificación política de carácter sistémico a partir de la identificación de demandas y necesidades regionales. Antes bien, estuvieron guiados por demandas institucionales, así como también por las necesidades de distintos sectores productivos. Progresivamente, esto marcó un aclara asimetría regional dentro del sistema. En la actualidad es posible notar la existencia de grandes ciudades con centros y universidades de gran desarrollo por un lado, y de otras áreas periféricas con recursos menores, por otro. En este marco, se examinó el surgimiento de nuevos actores de nivel intermedio y su relación con las políticas de regulación en el nivel superior.

Asimismo, con la intención de contextualizar estas tendencias en la Argentina, se analizaron distintas experiencias de otros países del mundo que definieron políticas de crecimiento regional y de racionalización institucional con eje en la calidad y eficiencia educativa. Se observó que estos países crearon organismos de amortiguación y regulación en sus sistemas de educación superior con la intención de moderar la autonomía de las universidades y controlar su gestión institucional.

³¹ Información disponible en: <http://www.agers.cfwb.be/index.php?page=25296&navi=2481>

El siguiente capítulo, el cuarto, describe y analiza la implementación de las políticas de territorialización y regionalización en la Argentina a partir de la incorporación de la figura del CPRES en la Ley de Educación Superior de 1995.

CAPÍTULO 4

LA TERRITORIALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN LA ARGENTINA

En el capítulo anterior se revisaron las tendencias en la Argentina y a nivel internacional en torno a los modelos de gestión y dirección del sistema de educación superior y se incorporó una breve referencia a la importancia de la planificación regional para alcanzar resultados equitativos en términos de distribución y calidad educativa. Este capítulo se ocupa de abordar la institución del Consejo de Planificación Regional de la Educación Superior (CPRES) en el marco de la implementación de la vigente Ley de Educación Superior 24.521/95. En particular, se interesa por examinar su diseño institucional, los mecanismos de creación, las atribuciones jurídicas, los recursos y las reglas de juego que habilitan su funcionamiento como autoridad de gobierno e implementación.

Creación del Consejo de Planificación Regional de Educación Superior

El origen del CPRES puede entenderse en el marco de un proceso de políticas orientadas al mejoramiento del sistema de educación superior y a la adecuación de sus programas académicos y científicos.

Surgen en el marco de la Ley 24.521/95 de Educación Superior sancionada en 1995, luego de un proceso de fuertes debates en torno a la forma de concebir el sistema de enseñanza superior en la Argentina. A partir de la posición sugerida por un ex Secretario de Políticas Universitarias entrevistado para este trabajo, se puede afirmar que en aquel escenario se identificaban dos concepciones en disputa sobre el modelo que debía adoptar el sistema de educación superior. Dichas posiciones se alineaban políticamente en dos grupos. Una de las posiciones nucleaba a los defensores de una mayor intervención del Estado en el sistema de educación o de un mayor regulacionismo estatal. Estaba conformado por funcionarios políticos, académicos y expertos de distintas disciplinas sociales, educativas, culturales y económicas. El modelo que proponían presentaba a la educación superior como un bien público y como recurso indispensable para el desarrollo integral de la nación. En ese marco, el Estado

debía intervenir en la organización del sistema, para encarar políticas y programas educativos capaces de planificar, articular y organizar el conjunto de instituciones educativas y socio-educativas. Además, debía garantizar la igualdad y calidad de oportunidades para todos los habitantes del territorio frente al derecho de la educación. El Estado, para este grupo, se constituía como responsable de regular, asistir y focalizar los diferentes requerimientos de la oferta (universidades e IESNU) y de promover y asistir a la demanda de educación superior.

La otra posición reunía a los partidarios de una mayor autonomía (autonomistas) de las instituciones de educación superior y del retiro del Estado como promotor y agente de política activa para el sector. Se componía por una alianza de origen más heterogéneo pero con una fuerte unidad en sus acuerdos básicos. Estaba integrada por funcionarios políticos, académicos y expertos de disciplinas vinculadas a las ciencias económicas así como también representantes de corporaciones empresariales nacionales y foráneas. Se sumaban a éstos, los expertos provenientes de distintos organismos nacionales e internacionales que funcionaban como *think tanks* en la producción y formulación de políticas públicas y que adscribían al modelo socio-productivo propulsado por las reformas de primera y segunda generación³² implementadas por el gobierno de Carlos Menem entre fines de los '80 y hasta mitad de los '90. El modelo que proponían identificaba a la educación como un bien de mercado cuya calidad se garantizaba a través de la competencia y al que las demandas le asignaban pertinencia, y no la sociedad. Se pensaba que la regulación debía resolverse con una lógica de mercado y el Estado nacional no debía intervenir como un actor “proveedor” de bienes.

Al promediar el año 1994, el entonces Ministro de Educación Jorge Alberto Rodríguez, en representación del bloque autonomista, puso a consideración de la Comisión de Educación y Presupuesto de la Cámara de Diputados del Congreso Nacional el proyecto original sobre los Consejos de Planificación Universitaria Regional emanado del Poder Ejecutivo Nacional. El proyecto de ley llevaba por título “Régimen para el conjunto de las instituciones de Educación Superior y en particular

³² Tal como se indicó en la introducción de este estudio, a partir del uso que muchos documentos de distintos organismos internacionales ayudaron a generalizar, se distinguen aquí dos generaciones de reformas. La primera generación de reformas estaba centrada en la reestructuración de las relaciones entre Estado y mercado, en términos de una redefinición de las respectivas esferas de influencia. La segunda generación se ocupa –principalmente– de las mejoras en términos de calidad institucional, en particular, de aquellas áreas de política que son funciones indelegables del Estado (justicia, seguridad, educación, marcos regulatorios orientados a la competencia, etc.).

para las universidades nacionales, privadas y provinciales” e inició su tratamiento en las sesiones ordinarias durante ese año. El mismo impulsaba una definición muy estructurada de las responsabilidades y funciones de los miembros de las instituciones de educación superior, la escasa o nula representación del personal docente, no docente y estudiantil en el gobierno universitario y la captación de recursos vía el mercado competitivo.

El grupo regulacionista con representación en el Congreso de la Nación percibió la propuesta como sumamente ortodoxa y generó una contrapropuesta centralmente interesada en suavizar la ortodoxia del texto original e inducir un cambio en el planteo sobre la regulación a cargo del mercado.

Luego de un proceso de intensos debates y complicadas negociaciones se aprobó un marco regulatorio fuertemente normativo que satisfizo los objetivos de la posición autonomista e incluyó además las preferencias del grupo regulacionista. El proyecto original cambió su denominación convirtiéndose en la Ley de Educación Superior 24.521 promulgada en agosto de 1995. La LES introduce un nuevo tipo de regulaciones –evaluación y acreditación, asignación competitiva de fondos para programas, convenios-contratos- con intención de mejorar el funcionamiento de las instituciones y la planificación educativa. Como se indicó previamente, para instrumentar este nuevo tipo de regulaciones se crearon nuevos organismos de coordinación universitaria y una nueva distribución de funciones con los ya existentes.

En base a los datos recogidos, puede decirse que la creación del CPRES en el marco de la LES, resulta del arreglo político institucional que emerge de la transacción entre dos perspectivas (la autonomista y la regulacionista)³³.

³³ Las categorías “autonomista” y “regulacionista” intentan dar cuenta de un campo de tensión entre dos posiciones políticas, no plantean una dicotomía rígida. Tanto la posición “autonomista” como la “regulacionista” asignan al Estado un rol importante en la definición de la política educativa. Sin embargo, el tipo de acción que el Estado debe desarrollar es una cuestión de grado. Para la posición “autonomista”, el Estado debe garantizar unas mínimas regulaciones. Su participación se justifica en la medida que asegura las reglas de juego dentro de las que operan los individuos. Desde la postura “regulacionista” la intervención estatal no sólo debe asegurar las reglas de juego sino que además debe asumir un rol conductor y promotor en relación al funcionamiento del sistema. Por tanto, sostiene un mayor intervencionismo estatal. De la transacción entre estas dos posturas surgen nuevas formas de regulación estatal que resultan del sistema de acuerdos y arreglos político-institucionales generados en torno al debate para sancionar la LES. Este hecho supone el reconocimiento de dos grupos de actores con posiciones de poder diferentes -y por tanto- con intereses diversos. De manera que, visto de este modo, el carácter neo regulacionista de las políticas estatales de los noventa se define a partir de la interacción conflictiva entre estos dos tipos de actores.

Al respecto, importa destacar la posición presentada por un ex Secretario de Política Universitaria, consultado para este estudio, en la que expresa:

Creo que en medio del neoliberalismo que vivíamos en los noventa el haber pensado en una planificación regional casi parece un absurdo. ¿No es cierto? Son esas contradicciones que tenemos los argentinos. Nada más lejos de lo que se hablaba debía ser la política argentina. Fíjese que en esa época se crearon no sé cuantas universidades privadas, se autorizó todo tipo de instituciones sin restricción de ningún tipo. Por lo tanto me parece que es un acto, no digo contrario, pero fuera de lugar en ese contexto. Así es que a mí me llamo poderosamente la atención que apareciera dentro de la ley esta cuestión y otras como es el caso del gobierno universitario (...). Escapan totalmente a las políticas de educación universitaria de los países en donde las universidades tienen libertad académica y una cierta autonomía para designar su personal, para designar sus autoridades y por lo tanto para decidir cómo quieren que sean sus planes de estudios. Si usted mira bien esa ley tiene contradicciones, desde el punto de vista político conceptual digo (...).

Esta posición es sostenida además por una actual Diputada Nacional del Partido Frente para la Victoria, que desde los años noventa participa de los debates parlamentarios con intención de contribuir a pensar el rol del CPRES en la LES. Al ser consultada, expresa que:

La existencia de los CPRES en la LES apunta a fortalecer el poder de la sociedad y de los gobiernos provinciales, y en ese sentido presentamos un proyecto de ley que da más fuerza al CPRES, dándole más representación de la sociedad y de los gobiernos subnacionales (...). Pero en los noventa, cuando se pensó al CPRES en la LES, se pensó más bien como una forma de quitarle poder al Estado. Sería una idea descentralizadora, desconcentradora del poder del Estado. Se pensó desde esa concepción. No desde la idea que es la que tenemos nosotros, que es que el CPRES sea representativo de la comunidad de educación superior y de la región pero con un sentido federalista y digamos democrático (...) porque desde entonces y hasta ahora toda la postura más neoliberal – digo, me es fácil decir la palabra neoliberal, la uso porque sintetizo con eso-, es justamente evitar la planificación porque digamos en lugar de planificación el término que se usa en lo neoliberal es competencia. Entonces, digamos, la planificación implica acuerdos, de corto y mediano plazo, implica conducción, estricta conducción de hegemonía, y en la ley del '95 de Educación Superior hay sobre todo un avance hacia la educación superior como una actividad del mercado que después quedo plasmada en la resolución de la Organización Mundial de la Salud (OMC) que declara a la educación superior como un bien transable.

Es en este marco de transformación general del sistema de educación superior que se produce la contribución del sector regulacionista. En palabras de un ex Secretario Ejecutivo del CPRES:

La contribución de un sector más regulacionista se produjo en el marco de un proceso de transformación más general vinculado a un programa de reforma de la educación superior basado en la idea de incorporar una lógica de mercado a través de mecanismos de competencia y búsqueda de recursos financieros en el mercado.

El CPRES se comprende como un instrumento de política pública que pretende generar espacios regionales adecuados para la integración y articulación de dos ámbitos separados del sistema de educación superior, la educación universitaria y la formación

terciaria. Asimismo, se propuso pensar estrategias de desarrollo local basado en el interés de las comunidades locales. Sin embargo, a nivel institucional, se profundizaba la autonomía de las universidades nacionales en su aspecto económico, autorizándolas a cobrar tasas y servicios (garantizándole la intangibilidad de esos ingresos), a establecer los salarios del personal docente y no docente y facultándolas para dictar normas restrictivas al ingreso.

Al decir de un ex Secretario de Política Universitaria:

En la LES aparecen contradicciones muy importantes que hacen del cuerpo del texto una mezcla que responde a ideología bien diferente. Por un lado, va a ver que aparecen las universidades, los institutos universitarios y los colegios, lo que es un traslado directo de los *colleges* americanos a la ley de educación superior. Pero por otro lado, está un organismo como el CPRES que establece un espacio de gobierno necesario para dar unión a lo que yo llamo el conjunto disjunto que presenta nuestro sistema de educación superior. Es decir, conjuntos que se tocan pero que no intercambian nada.

El mismo sentido apunta un ex funcionario técnico del CPRES en el período que transcurre de 1997 a 2005, al plantear que:

La LES propone un cambio sustantivo, en los papeles digamos, que es decisivamente la idea de conformar un sistema de educación superior en la Argentina que articule dos ámbitos separados que son la educación universitaria y la superior no universitaria. Esa idea de la ley, que sigue en la LES, y que también se debate actualmente, en realidad es un ideal que todavía estamos lejos de cumplir, en el sentido que la función del CPRES fue precisamente esa, y esa fue su función innovadora dentro de la ley, que era crear los espacios regionales adecuados para que esa integración, que era muy difícil a nivel nacional, si pudiera ser de una escala más adecuada que eran las regiones con las universidades que estaban en las regiones y las provincias que formaban parte de esas regiones, deberían articular realmente políticas educativas. En los hechos esto ha resultado muchísimo más complejo y trabado de lo que se pretendía en la LES (...)

Entonces, el CPRES tiene el propósito inicial de generar espacios de planificación pero en un marco autonómico de respeto a la autonomía.

El contexto legal de creación del CPRES

En base a la posición señalada por un ex Secretario de Políticas Universitaria de los años noventa se entiende que el CPRES se piensa como un instrumento de política activa a cargo del Estado nacional. Su diseño institucional encarna el espíritu general de la Ley 24.521/95 caracterizada por un enfoque de planificación descentralizada y regional, con alto nivel de autorregulación del sistema.

Esta posición es sostenida también por otros actores. Según resume un funcionario que participó del proceso de creación del CPRES:

En ese contexto el CPRES se propone como uno de los mecanismos interinstitucionales de coordinación sistémica (educación superior como un conjunto mayor que educación universitaria). Esto es, asignándole la concertación integral del sistema de educación superior que comprende a dos subsistemas: el de educación universitaria (pública y privada) y el de educación superior no universitaria (Institutos de Enseñanza Terciaria, Formación Docente y Técnica).

Además la LES prevé que el CPRES desarrolle múltiples objetivos: (A) La articulación entre el nivel medio y el superior. (B) La articulación entre el nivel universitario y no universitario. (C) La detección de necesidades de educación superior a nivel regional posibles de atender por el marco institucional y (D) la coordinación entre universidades.

En los artículos 10, 71 y 72 contiene referencias específicas. Según el art. 10 “la articulación a nivel regional estará a cargo de los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior, integrados por representantes de las instituciones universitarias y de los gobiernos provinciales de cada región”.

El artículo 71 los incluye dentro del conjunto de órganos de coordinación y consulta, expresando que “serán órganos de coordinación y consulta del sistema universitario, en sus respectivos ámbitos, el Consejo de Universidades, el Consejo Interuniversitario Nacional, el Consejo de Rectores de Universidades Privadas y los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior”.

El artículo 72 señala la participación de un representante de cada CPRES -que deberá ser rector de una institución universitaria- en la conformación funcional de Consejo de Universidades.

La obtención de dicho marco regulatorio expresó una negociación entre dos grupos diferentes pero con intereses convergentes. Este arreglo institucional se verifica al examinar el articulado de la LES. Se prescriben políticas institucionales que difieren notoriamente entre sí. En primer lugar, la LES instrumenta organismos de coordinación universitaria. Sin embargo, esto lo hace sin examinar *ex ante* la formulación de diseños organizativos viables para llevar a cabo una efectiva descentralización y planificación educativa. Precisamente en este punto se evidencia una voluntad técnica por incorporar los objetivos de planificación descentralizada a nivel regional. En segundo lugar, el PEN se retira de la política para confiar la calidad y pertinencia técnica a mecanismos de competencia con una lógica de mercado. Esto vale tanto para la creación de universidades nacionales como para la autorización de las privadas.

En el caso de de las universidades nacionales, la LES incorpora la explícita exigencia del correspondiente crédito presupuestario y de un tratamiento basado en un

estudio de factibilidad que avale la iniciativa junto a la consulta previa al CIN (Art. 48, y 49 de la LES y Decreto 599 de septiembre 1995). Al respecto, el artículo n°18 del Decreto 599/95 prescribe que dicho estudio debe “contemplar (...) el conjunto de recursos que hagan visible la iniciativa, la necesidad de formar recursos calificados en el área que la nueva institución se propone cubrir y los lineamientos generales del proyecto institucional que resulten indispensables para evaluar su justificación”. En opinión de Carlos Pérez Rasetti (2010) “la normativa muestra una intención prescriptiva sobre el albedrío político de los legisladores” (Pérez Rasetti, 2010a: 3).

En el caso de las universidades privadas también “se introduce un procedimiento de orden técnico que acota las facultades políticas del PEN para autorizar nuevas instituciones; habían sido autorizadas 21 instituciones nuevas desde 1989 (20 universidades y 1 instituto) y se autorizaría una universidad más el mismo día en que fue promulgada la LES” (Pérez Rasetti, 2010: 6). En palabras de Carlos Pérez Rasetti:

Este procedimiento ya existía, de hecho el Ministerio, de acuerdo a lo que establecía la nueva reglamentación de la ley 17.604 de Universidades Privadas, intervenía las solicitudes, examinaba los proyectos e incluso debía consultar al CRUP y a una comisión consultiva que el capítulo II del Decreto 2330/93 instauraba a tal efecto. Pero es evidente que esa participación era considerada excesivamente frágil ante la decisión política y que la decisión política, para los impulsores de la Ley 24.521, era considerada menos capaz de actuar en orden a juicios de calidad, factibilidad y pertinencia que la instancia técnica, cuando de nuevas universidades se tratara (2010A: 5-6).

En ese marco, la principal innovación en la LES es la intervención de la CONEAU de carácter vinculante, al menos en los casos de informes desfavorable. Pero al decir de Pérez Rasetti:

No se establece para el caso de las universidades privadas ninguna consulta a instancias del sistema. Es decir desaparece la requisitoria del CRUP que había establecido el Decreto 2330 aprobado por el mismo gobierno en 1993 (2010A: 6).

En la actualidad la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados del Congreso Nacional registra activos seis (6) proyectos de ley presentados por distintos sectores políticos³⁴. En los noventa se debatieron dos. En base al debate parlamentario abierto por estos dos proyectos legislativos³⁵ se sancionó la Ley 24.521 de Educación Superior.

³⁴ La información completa está disponible online: <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/educacion/>

³⁵ Los proyectos pueden consultarse online: http://www3.hcdn.gov.ar/folio-cgi-bin/om_isapi.dll?clientID=1953916010&E1=&E11=&E12=&E13=&E14=&E15=&E16=&E17=&E18=&E2=&E3=&E5=&E6=aprobado&E7=24.521&E9=&headingswithhits=on&infobase=proy.nfo&querytemplate=Consulta%20de%20Proyectos%20Parlamentarios&querytemplate=Consulta%20de%20Proyectos%20Parlamentarios&recordswithhits=on&softpage=Browse_Frame_Pg42&submit=ejecutar

En el análisis de desempeño de los actores involucrados en la discusión de la LES durante los noventa aparece un rol determinante del gobierno nacional para la definición e implementación de políticas para el sector, así como una tendencia reactiva del resto de los actores que participaron de su definición. En opinión de un ex Secretario de Política Universitaria de los noventa:

En términos legales los CPRES son un ámbito de planificación. Objetivo que fue escasamente alcanzado, fundamentalmente porque las instituciones son renuentes a otorgarle a ámbitos colegiados externos, capacidad decisional. Tampoco las provincias le prestaron mucha atención, a mi juicio porque no asumieron el papel de las universidades en la nueva sociedad del conocimiento y en la economía del conocimiento.

En definitiva, la decisión de crear los CPRES estuvo motorizada por razones técnico-políticas vinculadas a la necesidad de fortalecer la capacidad organizativa de “territorios” para el desarrollo de sistemas sociales, culturales y productivos locales configurando una red de instituciones de educación, institutos de investigación y empresas conectadas con el tejido social e institucional de cada localidad o región.

En palabras de un Secretario de Política Universitaria de los noventa:

Los CPRES constituyeron un instrumento de política universitaria activa, que incluía múltiples medidas e instrumentos de política: ampliación de la autonomía institucional (mayores facultades de las instituciones para crear carreras); incorporación de la evaluación de la calidad, mayor autarquía económica financiera, etc. La LES incorporó a los CPRES como uno de los mecanismos interinstitucionales de coordinación sistémica, incorporando a su quehacer una visión más sistémica (educación superior como un conjunto mayor que educación universitaria).

Este mismo sentido es el que le otorga un ex funcionario técnico del CPRES al afirmar que:

El CPRES se constituye como un espacio de acuerdo político, de aplicación de algunas políticas acordadas entre nación y provincias, entre las universidades y las provincias y básicamente en la propia ley tienen una función de articulación y de coordinación pero no de decisiones políticas. Aunque sea necesario reconocer su participación ‘indirecta’ en el gobierno del sistema a través de la representación que el CPRES ejerce en el CU (...). Dichas funciones le han sido otorgadas en el marco de un programa de regionalización que respetó la tradición argentina de regionalización. Es decir, el caso del NOA y el NEA, por ejemplo, son regiones clásicas de la Argentina y después se utilizaron algunos criterios de regionalización que ya existían en el Estado Nacional con otros organismos, como por ejemplo, la regionalización que tiene el CFI, la que tiene el Ministerio del Interior (...). De todos modos, el Ministerio de Educación tiene al menos dos regionalizaciones diferentes. Las diferencias siempre pasan por dónde uno pone algunas provincias, según el área central de un país. Pero en definitiva, para regionalizar el CPRES los criterios que se adoptaron reprodujeron las diferencias que ya existían en otros organismos nacionales, sumado a otros criterios de facilitar la conformación de esos espacios, como por ejemplo ocurrió con el CPRES Metropolitano, que no es una región tradicional de la Argentina, conformado por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y toda el área del conurbano que a su vez seccionalmente pertenece a la Provincia de Buenos Aires y de hecho la Provincia de Buenos Aires siempre reclamó que en el CPRES Metropolitano estuvieran todas las universidades con sede en la Provincia.

De esta manera se recuperaba para el CPRES la tradición de abordaje regional que, según expresa un ex Secretario de Política Universitaria de los noventa, desde los años sesenta configuró una forma superadora de la división provincial:

Desde los años sesenta, en el marco del paradigma de la planificación y del papel activo del Estado (Estado de Bienestar), aún en los períodos dictatoriales, constituyó una tradición el abordaje regional como una forma superadora de la división provincial. El CONADE primero, luego la secretaria de planificación a nivel de la presidencia, la regionalización de instituciones como CONICET o INTA, son ilustrativos de este enfoque. Incluso el Plan TAQUINI (H) obedecía a un criterio de regionalización. Este paradigma tuvo un primer antecedente en la legislación argentina con la última ley de la democracia de 1974 (Ley 20.654) conocida como Ley Taiana. El artículo 52 preveía diversas instancias de planificación. Incluso mediante Decreto 451 del 5 de julio de 1973 se suspendía la creación de nuevas universidades, tanto estatales como privadas, hasta tanto tuviera lugar un proceso de planificación, norma que estuvo vigente hasta fines de la década de los ochenta.

La configuración regional del CPRES en parte parece ser tributaria del paradigma de planificación de los sesenta: el Noroeste Argentino (NOA), el Noreste Argentino (NEA) y la PATAGONIA. Pero resulta heterodoxa a esa tradición el armado de los CPRES Centro Oeste (COES) y Centro Este (CEE), cuando tradicionalmente las regiones³⁶ fueron Cuyo, Centro y Mesopotamia³⁶.

La LES no especificó funciones para el CPRES. La única –y primera- mención a su actividad puntual aparece en la reglamentación de la propia LES, en el artículo 11 del Decreto 499/95 del 22 de septiembre de 1995, cuando establece que “en la reglamentación que el Ministerio de Educación y Cultura dicte para la organización y funcionamiento de los CPRES, deberá preverse el procedimiento de elección de los representantes de esos cuerpos ante el Consejo de Universidades, así como la duración de sus mandatos” (Decreto PEN 499, 1995: 3).

Según destaca un ex Secretario de Política Universitaria:

La ley no hace una enumeración precisa y taxativa de las funciones de los CPRES. Solamente dice que estará a cargo de los mismos la articulación a nivel regional, y luego aparecen como uno de los órganos de “coordinación y consulta” del sistema universitario. Como tales integran, a través de un representante de cada uno de ellos, el Consejo de Universidades, que es máximo órgano colegiado del gobierno del sistema (...). Durante los primeros años estuvo muy presente la función de “coordinación y consulta” que les otorga la ley, pero en tiempos más recientes, el Ministerio de Educación ha asumido “la secretaria ejecutiva” de los CPRES, imprimiéndoles una orientación, si así se puede decir, algo más “reguladora”, tratando de que intervengan en acciones de evaluación institucional a nivel regional y otras semejantes, que en principio no le corresponden (...)

³⁶ La región bonaerense en los años sesenta se definía como Pampeana, y alcanzaba a la provincia de la Pampa. Hacia 1983, con el retorno a la democracia se crea la región Patagónica y se incorpora esta provincia al “Sur Argentino”.

En 1996 -y hasta 2007- comienza a producirse un conjunto de normas impulsadas por distintas demandas e intereses de tres grupos de actores predominantes: el gobierno nacional, las autoridades ministeriales a través de la SPU, el CIN y el CU.

Estas iniciativas dieron lugar a un sistema normativo con tres tipos de normas: dos Decretos del PEN conforme a lo dispuesto por el artículo 99, inciso 2 de la Constitución Nacional: el Decreto 576/96 derogado en 1999 y el Decreto 1047/99 (síntesis de dos Decretos derogados en 1999: el 576/96 y el 2282/93). Cuatro Resoluciones Ministeriales (RM): N°602/95, N°200/96, N°1671/06, y la N°1180/07, y los apoyos inducidos por seis Acuerdos Plenarios (AP) del CIN³⁷.

En este conjunto de normas se destacan tres: la RM 602/95, el Decreto 1047/99, y la RM 1180/07,³⁸ porque homologan el sistema de acuerdos y apoyos involucrados en el resto de las normas y además precisan las funciones y los mecanismos que debe desarrollar el CPRES, como organismo de coordinación, consulta, y “asesoramiento” (Decreto 1047, 1999: 3) con el objetivo de alcanzar la debida coordinación del sistema y promover la interacción de las instituciones de educación superior.

La RM 602/95 establece “que la articulación de la educación superior a nivel regional estará a cargo de los CONSEJOS REGIONALES DE PLANIFICACION DE LA EDUCACION SUPERIOR”, y dispone para ello la división regional que adopta el sistema actual. En el Anexo II y III de dicha Resolución “se establecen las bases para la constitución de los CPRES”. Interesa resaltar que el objetivo básico del CPRES “es promover la integración de las instituciones de educación superior en el contexto regional, el intercambio y la reflexión conjunta entre dichas instituciones, los representantes de los Estados Provinciales, las instituciones sociales intermedias y los sectores productivos de la región” (RM 602/1995, 9). Para cumplir con este propósito la misma Resolución asigna al CPRES ocho (8) funciones específicas y organiza su funcionamiento. Asimismo, en su anexo III establece las acciones de la secretaría técnica del CPRES entre las que se dispone “realizar el seguimiento de la actividad de los CONSEJOS REGIONALES DE PLANIFICACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR, realizando las tareas de secretaría permanente de los mismos y evaluando el cumplimiento de lo dispuesto en la presente Resolución” (RM 602, 1995:13).

³⁷ Se trata de los AP n° 10 y 213 de 1996, AP N°284, 285, 309 y 310 de 1998. Disponible online: www.me.gov.ar/spu/guia_tematica/CPRES/cpres-normativas.htm

³⁸ Disponible online en: www.me.gov.ar/spu/guia_tematica/CPRES/cpres-normativas.htm

El Decreto 1047/99, en sus dos primeros artículos rectifica la figura del CPRES como institución organizadora del territorio para la creación de nuevas ofertas de grado y posgrado, y define su condición de como un organismo de consulta no vinculante para evaluar la creación de nuevas sedes, subsedes y extensiones áulicas fuera del CPRES de pertenencia.

La RM 1180/07 formaliza un registro de Convenios de Asociación, Articulación, y de Experiencias de Articulación entre instituciones universitarias; entre éstas y organismos oficiales u organizaciones no gubernamentales. Entre los considerandos de la Resolución, se prescribe “crear en el ámbito de la SECRETARIA EJECUTIVA de los CONSEJOS REGIONALES DE PLANIFICACIÓN DE LA EDUCACION SUPERIOR (...) el REGISTRO DE CONVENIOS DE ASOCIACIÓN, DE CONVENIOS DE ARTICULACIÓN Y DE EXPERIENCIAS DE ARTICULACIÓN EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR que llevan a cabo las Instituciones Universitarias” (RM 1180, 2007: 3).

La LES recupera para el CPRES el tipo de abordaje regional propuesto por el paradigma de planificación iniciado en los años sesenta. Pero en el transcurso de la implementación las condiciones políticas e institucionales han variado, alterando el diseño institucional del CPRES y sus metas iniciales. Estos cambios se asocian a la variación de los intereses y posiciones de poder de los individuos dentro del sistema político y universitario, reflejado en la modificación de sus acciones y comportamientos. También, por la incidencia de ciertas reglas de juego informales. Éstas se han configurado como una estructura de acción conveniente para los actores, que habilitan acciones y rutinas e influyen en la *performance* del sistema.

El CPRES ha logrado estructurarse como una esfera de poder y negociación, en la medida que son los actores sociales, estatales y para-estatales, quienes reconocen allí un espacio de diálogo donde es posible tematizar antiguos problemas y descifrar nuevos dilemas y/o desafíos. No obstante, debido a las tensiones de la que es tributaria la normativa no ha podido pasar a la acción pública.

Recursos

El CPRES conforma una unidad funcional de la Secretaria de Políticas Universitarias. A partir de la escasa información accesible respecto del personal técnico-administrativo y disposición presupuestaria del CPRES se puede concluir que el organismo no cuenta con recursos técnicos propios (apoyándose en las áreas técnicas

del ministerio nacional para la elaboración de propuestas y documentos) y su presupuesto se restringe a los recursos necesarios para la organización de los encuentros y para salarios del personal administrativo que según se registra es reducido.

No obstante, desde 1996 hasta 2011 esta estructura de recursos técnicos y económicos fue variando con los cambios de gobierno. Entre los años 1996 y 1999 se registra la mayor actividad del Consejo y una producción de informes y diagnósticos a cargo de técnicos propios. En un sentido amplio este período se caracteriza por la consolidación de la estructura organizativa de la SPU creada en 1993. Su creación está en estrecha vinculación con la creciente expansión y diversificación institucional de las últimas décadas. Esto supuso un incremento importante en las actividades de política universitaria, así como del cuerpo técnico y administrativo encargado de su implementación y seguimiento.

Entre 2000 y 2002, se producen cambios político económicos a nivel nacional que afectaron el funcionamiento regular del CPRES. Hacia fines de 1999 Argentina experimentaba la profundización de una de las crisis más profundas del modelo neoliberal instalado en el país. En medio de la recesión hubo elecciones presidenciales y el partido de la Alianza ganó con cierto margen de preferencias, a su principal opositor: el Partido Peronista.

En el campo de la educación superior, el gobierno de la Alianza define nuevos cargos directivos para la SPU y para la Secretaria Ejecutiva del CPRES y encara medidas de ajuste presupuestario y reconfigura el equipo técnico, reduciéndolo de nueve a dos personas (González, 2011). De ese modo, disminuye la capacidad técnico-operativa de la secretaria para desarrollar sus funciones.

En 2003, la Secretaría Ejecutiva del CPRES propone una nueva línea de política pública para el sector en función de los cambios en las condiciones políticas y económicas que introduce la nueva dirección de la SPU, desde entonces a cargo de otro partido político: el Peronista.

Este período se caracteriza por una recomposición del organismo en términos técnico-políticos y económicos. No obstante, no generó una mayor intervención pública del CPRES en términos de planificación educativa. El único ámbito de trabajo que aparece sin alteraciones frente a los cambios de las condiciones de contexto es la comisión de evaluación permanente.

Estructura y miembros

El diseño institucional del CPRES facilita la reunión de diversos actores en un mismo espacio de negociación. Según indica la normativa vigente, el CPRES funciona a partir de la representación y actividad desempeñada por los actores que lo componen. Estos actores se sitúan en distintos niveles de gobierno y pertenecen a ámbitos de gestión pública y privada. En este marco se identifica la presencia de tres tipos de actores: estatales, para-estatales y sociales. Los actores estatales están representados por el Estado nacional (Ministerio de Educación a través de la Secretaria de Políticas Universitarias) y los niveles subnacionales de gobierno: las jurisdicciones provinciales y municipios. La categoría de actor para-estatal se adopta para significar a “todas las autoridades académicas, estatales y no estatales, dado que todas (de diversa manera los de las instituciones 'públicas' y los de las 'privadas') se diferencian del funcionario público típico, pero todas –al mismo tiempo– sufren restricciones, obligaciones impuestas por el Estado y un control estatal, que no permite confundirlos con actores sociales que, típicamente, actúan con un mayor grado de autonomía con respecto al Estado” (Potenza dal Masetto en González, 2011). En esta categoría se ubica al Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), al Consejo de Universidades (CU), y al Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP). El grupo de actores sociales está integrado por universidades de gestión pública y privada que componen a cada una de las regiones y también otras organizaciones de la sociedad civil que intervienen en la construcción institucional del organismo (Cuadro 9).

Cuadro 9. Niveles de gobierno y actores estatales, sociales y paraestatales que participan en cada uno, 2011.

	Actores estatales	Actores sociales y paraestatales
Nacional	CPRES/ Secretaria de Políticas Universitarias/Ministerio Educación de la Nación	Universidades nacionales, CU CIN
Provincial	Dirección de Educación Superior	Instituciones de Educación Superior No Universitarias, universidades privadas, CRUP
Municipal	Gobiernos locales: Intendencias	Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)

Fuente: elaboración propia en base a la Ley de Educación Superior N° 24.521

La SPU se encarga de la coordinación general en la tarea de los CPRES a través del apoyo técnico, económico, y político. Desde la perspectiva expuesta por representantes del nivel nacional el CPRES tiene un funcionamiento problemático en la medida que no logra sostener una dinámica de funcionamiento propio. Esto ha impulsado a la SPU a ejercer un rol conductor en la dinámica de sus acciones y asumir un rol preponderante en la consecución de sus fines (González, 2012).

Según afirma Gustavo Crisafulli:

Los CPRES han tenido poco más de un lustro de actividad en la que, con numerosos altibajos, han ido consolidando una presencia permanente en el sistema de educación superior. En su origen confluyeron dos innovaciones importantes; por un lado, la confluencia de universidades nacionales, privadas y gobiernos provinciales y por el otro, la presencia de un organismo con funcionamiento a escala regional. Estos novedosos aspectos explican en buena medida sus iniciales dificultades para poner en marcha una agenda de trabajo sustantiva y productiva. En los primeros años, concentradas las provincias en la reforma de la educación básica, los CPRES fueron poco más que espacios de coordinación de algunas políticas de las universidades (lo que sin embargo no era poco si se tiene en cuenta el tradicional aislamiento que caracterizaba a nuestras casas de altos estudios). A partir de 1997 universidades y provincias, con el apoyo de la Nación, fueron centrando sus agendas en torno de la articulación regional de ambos subsistemas de educación superior (2011: 3).

El comportamiento del sector universitario refleja diferentes estrategias según el tipo de gestión: pública o privada. Para el caso del sector privado, la mayoría de las universidades tienen una acción proactiva de movilizar la agenda temática del CPRES a partir de su participación continua (González, 2011). Esto quiere decir que si bien las instituciones universitarias no tienen en muchos casos un rol conductor corporiza la actividad del CPRES a partir de su representación y continuidad en la tarea.

Las universidades nacionales tienen un rol de mayor conducción a nivel sistema debido al poder de veto característico de este sector para restringir o posibilitar las medidas oficiales. Asimismo, mantienen entre ellas vínculos de asociación y coordinación que desarrollan, en mayor medida, en el marco de reglas de juego de carácter informal. Las universidades nacionales participan de las reuniones CPRES pero en forma discontinua y débil. Antes bien, se observa que las negociaciones importantes surgen y se resuelven en otros espacios institucionales informales en donde el poder, el juego de influencias mutuas y la capacidad de negociación a nivel personal reemplazan el debate público y la preeminencia de normas instituidas por la autoridad estatal.

De este modo, el mayor o menor dinamismo de las regiones CPRES aparece estrechamente vinculado a la cantidad variable de jurisdicciones miembros. Como se indicó antes, el CPRES se organiza en siete regiones con representación del gobierno nacional y los gobiernos provinciales en cada uno de ellos. Pero la presencia de los gobiernos subnacionales es diferente según la región de que se trate tal como se muestra en el cuadro que sigue:

Cuadro 10. Organización territorial y composición de las siete regiones CPRES, 1996-2011.

Territorios		Jurisdicciones	
Regiones		Gobiernos subnacionales	Cantidad de jurisdicciones
Sur	Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, Tierra del Fuego	Gobierno de la Provincia de: Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, y Tierra del Fuego	6
Centro-este (CES)	Entre Ríos y Santa Fe	Gobierno de la Provincia de: Entre Ríos y Santa Fe	2
Centro-este (COES)	Córdoba, La Rioja, Mendoza, San Juan, San Luis	Gobierno de la Provincia de: Córdoba, La Rioja, Mendoza, San Juan, y San Luis	5
Noroeste (NOA)	Salta, Jujuy, Catamarca, Santiago del Estero, Tucumán	Gobierno de la Provincia de: Salta, Jujuy, Catamarca, Santiago del Estero, y Tucumán	5
Noreste (NEA)	Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones	Gobierno de la Provincia de: Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones	4
Bonaerense (BON)	Gran Buenos Aires e interior (110 distritos)	Gobierno de la Provincia de Buenos Aires	1
Metropolitano (MET)	Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Conurbano Bonaerense (24 distritos)	Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires	2

Fuente: elaboración propia

Para la mayoría de los actores entrevistados la composición variable de actores en cada región y la influencia de su participación institucional constituye “una de las patas flacas” del CPRES en la medida que se espera que las siete regiones actúen de

igual manera pero con una cantidad desigual de actores por región, que a su vez cuentan con identidades, recursos y capacidades políticas particulares.

Misión y funciones

Hasta aquí se ha relatado el proceso que guió la conformación de un marco regulatorio para el CPRES. En este apartado se analizan las funciones que las regiones CPRES han desarrollado efectivamente en el marco de un mismo contexto normativo.

Para ordenar el análisis de los roles que el CPRES ha puesto en funcionamiento desde el año 1996 se distingue la sucesión de tres períodos políticos. El primero se extiende desde marzo de 1996 a diciembre de 1999. En un sentido amplio, este período se caracteriza por la consolidación de la estructura organizativa de la SPU creada en 1993.

La SPU se organizó en dos subsecretarías: la de Coordinación Universitaria y la de Programación, y tres direcciones: Gestión Universitaria (ex Asuntos Universitarios), Economía e Información y Dirección Nacional General, en la que se integraban los distintos proyectos ligados al Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES)³⁹ (Krotsch y Atairo, 2008). Su creación está en estrecha vinculación con la creciente expansión y diversificación institucional de las últimas décadas. Esto supuso un incremento importante en las actividades de política universitaria, así como del cuerpo técnico y administrativo encargado de su implementación y seguimiento. En este proceso de ampliación e institucionalización de las actividades de regulación también jugó un papel importante la formalización de llamados a concurso para los distintos cargos de la estructura, lo que implicó un incremento cuantitativo y cualitativo de la capacidad técnico-burocrática del organismo, así como de su importancia dentro del Ministerio de Educación de la Nación (Krotsch y Atairo, 2008).

El segundo período se ubica entre diciembre de 1999 y diciembre de 2002. Se caracteriza por el predominio de un contexto de restricción presupuestaria a nivel nacional. En particular por la reformulación del diseño institucional que dio origen al CPRES.

³⁹ Cabe recordar que el PRES se propuso mejorar la eficiencia y calidad de la gestión universitaria en sus aspectos académicos y administrativos. Los componentes del PRES incluían: el fortalecimiento institucional del sector universitario a través de la CONEAU. Un Sistema de Información Universitaria (SIU). El Sistema de Información y Asignaciones Presupuestarias de Recursos. El Fondo para el Mejoramiento de la Capacidad (FOMECA), y el Programa de Gestión y Planificación de la propia SPU.

Los cambios de signo y conducción política de la Presidencia de la Nación - primero con Eduardo Duhalde (2002-2003) y luego con Néstor Kirchner (2003-2007)- determinan el tercer período del análisis que llega a la actualidad. Éste se caracteriza por una mayor intervención estatal en el funcionamiento del sistema de educación superior y por un incremento y fortalecimiento de las funciones ejecutivas que despliega el CPRES en relación con las actividades de tutela previas. Además, entre 2003 y 2007, se registra una mayor participación en el ámbito CPRES de los rectores de las universidades públicas y privadas en relación a los períodos anteriores. Si bien esta participación es uno de los elementos constitutivos del CPRES como espacio público de consenso y negociación, se fortaleció luego del período de reforma institucional del CPRES de los años 1999-2002. El interés de estos actores se orientó a la recomposición de su estructura organizativa y no solo a su funcionamiento. Dicha participación es notable en la concurrencia de rectores y secretarios académicos a las dos reuniones plenarias (de carácter anual) y en el apoyo económico brindado por las universidades nacionales y privadas, sea proporcionando infraestructura edilicia o asignando recursos para movilidad.

Para los tres períodos se puede afirmar que tanto las condiciones de contexto como la intervención de otros actores han interpelado la figura del CPRES. Ambos factores impulsaron la intromisión progresiva del CPRES en la acción pública y dieron lugar a una mayor especificación de los roles y funciones puestos en marcha.

Primer período: marzo de 1996 a diciembre de 1999

El CPRES se puso en funcionamiento a mediados de 1996 en el ámbito de la Sub Secretaria de Coordinación Universitaria de la Secretaria de Políticas Universitarias (SPU). En términos generales, este período se caracteriza por la conformación de la secretaría ejecutiva con una agenda de trabajo para el CPRES. En ese sentido, la iniciativa de trabajo que se abre desde la SPU reúne en actividad a las instituciones de educación superior, públicas y privadas; a las autoridades políticas del MECyT y de las secretarías educativas de la Provincia de Buenos Aires y del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA).

La participación de los actores se aprecia de dos formas: en la normativa producida y en las actas de asistencia a reuniones ordinarias y plenarias. Asimismo, entre estos años se formularon una serie de informes, de carácter técnico, con la

intención de ofrecer un marco de acción pertinente para organizar las actividades del CPRES. Uno de esos informes es el “Informe Monza” elaborado en 1997 por Alfredo Monza y Graciela Riquelme, denominado “Proyecto sobre demandas a la educación superior”.

La organización de sus actividades se orientó a cumplir con dos funciones específicas: la articulación del sistema de educación superior y la regulación de la oferta educativa a través de la evaluación de solicitudes de creación de nuevas instituciones.

En la puesta en marcha de estos objetivos intervienen además los intereses de otros tres actores. Primero, el gobierno nacional a través del PEN. Segundo, el Consejo de Universidades. Tercero, el Consejo Interuniversitario Nacional. En cuanto al gobierno nacional, cabe aclarar que entre estos años, el gobierno de Carlos Menem desarrolló una estrategia de expansión, en el marco del PRES, para desconcentrar la demanda en las grandes universidades. Durante los años noventa se crearon seis (6) universidades en el conurbano bonaerense y se impulsó el crecimiento del sector privado. Por su parte, el CU y el CIN actuaron para desestabilizar a la UBA y compensar en el CIN la influencia del Partido de la Unión Cívica Radical (Pérez Rasetti, 2010b). Por lo que, la puesta en marcha de las actividades del CPRES está determinada por este universo de relaciones conflictivas.

En 1998 la CONEAU⁴⁰ emitió un informe donde se señalaba un aumento desorganizado de sedes, subsedes y extensiones áulicas correspondientes a instituciones de educación superior ya existentes, entre los años 1997 y 1999, así como un crecimiento igualmente importante para la oferta de educación a distancia. La ausencia de registros oficiales sobre el tratamiento de estos temas a través de la emisión de dictámenes por parte del CPRES y las respectivas actas de aprobación o no aprobación emitidas por el Consejo de Universidades, inducen a pensar que muchas de estas nuevas creaciones no tuvieron tratamiento oficial en el CPRES sino que se efectuaron mediante mecanismos institucionales informales que dejaron fuera de su alcance la regulación de esas actividades académicas. Entonces, se evidencia la dificultad del CPRES para asumir la tarea de regulación de la oferta a nivel nacional, lo que generó una falta de visibilidad oficial para el desempeño efectivo de la acción pública.

⁴⁰ Informe disponible online www.coneau.edu.ar

La emisión del Decreto 1047/99 de 1999 dio lugar a la conformación de una comisión específica para el tratamiento de creación de nuevas sedes, subsedes y extensiones áulicas: la comisión de evaluación permanente.

Sin embargo, según revela Juan Carlos Del Bello (2007) la mayoría de las instituciones que, en la actualidad, tienen en funcionamiento sedes fuera de su CPRES de origen:

Se desarrollaron con posterioridad a la sanción del Decreto 1047/99, y sin haber respetado los recaudos que prevé este marco regulatorio. A la vez, y a partir de la lectura de dictámenes de CONEAU, se advierte que la agencia estatal ha intervenido en el caso de tres instituciones que solicitaban la apertura de sedes fuera de su CPRES de origen. Los tres casos son: la universidad Maimónides, el Instituto universitario de Ciencias de la Salud y la Universidad Siglo XXI⁴¹ (2007: 305).

En base a los datos que proporciona Del Bello (2007), se puede afirmar que en la actualidad,

La cobertura territorial de las instituciones universitarias comprende 260 sedes entre las que se cuentan los rectorados, las sedes, las extensiones áulicas, asentamientos y unidades regionales. El 86% de las mismas se localiza en la Ciudad de Buenos Aires, en los 24 partidos del Gran Buenos Aires y en el resto de la provincia de Buenos Aires” (2007: 305).

Cuadro 11. Número de sedes de universidades estatales y privadas según jurisdicción territorial, 2007.

Provincia	Estatal	Privada	Provincial	Total general
Ciudad de Buenos Aires*	11	33		44
Buenos Aires*	28	14		42
GBA*	22	15		37
Santa Fe	12	11		23
Entre Ríos	8	7	2	17
Mendoza	5	11		16
Córdoba	7	4		11
Río Negro	8	2		10
Misiones	4	3		7
Corrientes	3	3		6
La Rioja	6			6
Chubut	5			5
Santa Cruz	5			5
Neuquén	4			4
Salta	3	1		4
Tucumán	2	2		4
Chaco	3			3

⁴¹ La Universidad Siglo XXI tiene su sede central en la provincia de Córdoba.

San Juan	2	1		3
San Luis	2	1		3
Jujuy	1	1		2
La Pampa	2			2
Tierra del Fuego	2			2
Catamarca	1			1
Formosa	1			1
Santiago del Estero	1	1		2
Total general	148	110	2	260

* El resaltado es propio

Fuente: Del Bello, Barsky y Giménez (2007) en base a datos de la SPU.

Sin contar sus localizaciones centrales (los rectorados) las instituciones argentinas tienen, como ya se mencionó, 260 sedes “entre las que se cuentan las unidades regionales de la UTN (29). La localización de las sedes en el caso de las estatales es mayoritariamente dentro del CPRES original” (Del Bello et al, 2007: 306).

Cuadro 12. Sedes de universidades estatales y privadas según CPRES de pertenencia o externo, 2007.

Localización de las sedes	Estatal	Privada	Total general
Rectorado	45	53	98
Sedes en el CPRES original	63	26	89
Sedes fuera del CPRES original	14	30	44
Unidad Regional UTN	29		29
Total general	151	109	260

Fuente: Del Bello, Barsky y Giménez (2007) en base a datos de la SPU.

Por otra parte, según señaló un ex Secretario de Políticas Universitarias, el desempeño de esta función se vio limitada, además, por las condiciones de restricción presupuestaria generadas por el contexto de crisis política y socio económico que afectaba a los sistemas políticos de la región en general y al sector educativo en particular.

Para el caso argentino entre el bienio 97-98 el modelo neoliberal (definido por la separación entre Estado y mercado, fronteras “para adentro”, por la inserción

competitiva en un mercado global, fronteras “hacia afuera”, y por la minimización del Estado⁴²) plasmado en el Plan de Convertibilidad⁴³ lanzado en abril de 1991, comenzó a evidenciar una serie de dificultades en sus postulados básicos. Se replantearon las condiciones de interacción funcional entre el Estado y el mercado externo⁴⁴. Esto determinó un contexto de escasez de recursos públicos y en particular, obstaculizó la intervención ministerial a través del CPRES para ejercer una efectiva regulación de la oferta académica por región.

En términos económicos, la proyección presupuestaria del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación fijó para el año 1997 una estructura presupuestaria fragmentada en diversos programas por un total de 148.800.000 millones de pesos. Para el año 1998 se estableció una suma total de 120.600.514 millones de pesos⁴⁵, lo que implicó una reducción de 28.199.486 millones de pesos en relación al período anterior.

En octubre de 1997 se celebraron elecciones legislativas. El gobierno de Menem fue derrotado. Una alianza integrada por la UCR y el FREPASO logró reunir casi el 46% de los votos contra el 36% de las preferencias justicialistas. Se produjo un fortalecimiento a nivel parlamentario del partido de la Alianza y una ruptura del Partido Justicialista en dos sectores políticos diferenciados: el menemismo por un lado, y otro grupo encabezado por Eduardo Duhalde. Este acontecimiento abrió entonces un doble

⁴² La definición puede encontrarse en Camou (2002).

⁴³ El 1° de abril se estableció la convertibilidad, sancionada por el Congreso Nacional a través de la ley 23.928, que fijó como paridad cambiaria sin límite temporal la de 10.000 australes por dólar. La ley dispuso la libre convertibilidad de la moneda nacional con respecto a cualquier moneda extranjera, y estableció que los contratos deberían ser cumplidos en la moneda que fijaran las partes. Se prohibió la emisión de dinero no respaldado en un 100% por reservas de libre disponibilidad (oro, divisas, títulos de otros países y títulos nacionales emitidos en moneda extranjera) y se anularon las indexaciones, intentando evitar la traslación de la inflación pasada hacia el futuro. El Banco Central fue autorizado también a cambiar la denominación del signo monetario. En consecuencia, a partir del 1° de enero de 1992 se estableció el peso como moneda de curso legal, equivalente a 10.000 australes, y se fijó el tipo de cambio de 1 peso por dólar...”. Ver en: Historia económica, política y social de la Argentina de Mario Rapoport. Ediciones Macchi. Año 2000, pp. 976-977.

⁴⁴ De acuerdo con Rapoport: “El esquema de convertibilidad dependía de un persistente ingreso de oro o divisas del exterior, ya sea a través del superávit de la balanza comercial o de flujos positivos de capitales...” (Rapoport, 2000: 975).

⁴⁵ El Presupuesto Nacional (Ley 24.764/96) de 1997 asignó al Ministerio de Educación y Cultura de la Nación la suma de \$111.800.000 con el objetivo de mejorar la calidad de la enseñanza superior y alcanzar una mayor eficiencia del sistema universitario. Además, se dispuso un total de \$37.000.000 para a) \$2.800.000 el sistema de información universitaria, b) \$1.400.000 la red de información universitaria y c) \$32.800.000 para la ejecución de las transferencias para las universidades nacionales incluidas en el Programa de Mejora de la Calidad (POMEC). En 1998, el esquema presupuestario (Ley 24.938/97) fijó como crédito a distribuir por el Ministerio de Cultura y Educación un total de \$23.600.514 para los Programas de Apoyo a la Gestión y a la Calidad universitaria. La distribución de dicho monto se estableció del siguiente modo: a) la suma de 14.000.000 millones de pesos para Apoyo al crecimiento institucional, b) la suma de 7.000.000 para el Mejoramiento de la Calidad de las Universidades Nacionales, c) la suma de 2.600.514 millones de pesos para la Atención de eventuales emergencias de las Universidades Nacionales. También se asignaron créditos directos al Ministerio de Educación y Cultura de la Nación para el desarrollo de distintos Programas de Mejoramiento del sistema universitario. Se destinaron \$70.000.000 al Programa de incentivos a los docentes investigadores. Y otros \$27.000.000 para otros Programas de Desarrollo Universitario: a) \$7.000.000 para el Programa de Financiamiento a la Enseñanza Universitaria (PROFIDE), b) \$15.000.000 para el Programa de Financiamiento de inversiones, c) \$5.000.000 para el Programa de Apoyo a las Universidades Nacionales nuevas.

proceso de descomposición. A la descomposición del modelo neoliberal le siguió la ruptura de la matriz política que lo sostuvo.

Sin embargo, es posible determinar otros factores que entre los años 1996 y 2001 impulsaron un mayor involucramiento del CPRES en tanto estructuras de autoridad con funciones específicas de regulación.

Uno de ellos se inició con el planteo en torno a la necesidad de instalar un nuevo modelo de financiamiento para el sistema de educación superior, lo que conllevó un fuerte cuestionamiento al diseño formal de la SPU en relación a sus políticas de planificación y regulación de la oferta educativa.

De acuerdo con el punto de vista ofrecido por un ex Secretario de Políticas Universitarias hacia 1998 se estableció un debate entre un conjunto de actores con posiciones diferentes en relación a la diversificación y redistribución de los recursos en las instituciones. Los funcionarios públicos del sector más liberal del peronismo pensaron que los requerimientos del gasto en educación superior, ciencia y tecnología competían con otras prioridades de gasto social y educativo visualizados como más apremiantes. Entonces, propusieron un cambio de enfoque en la distribución del gasto público, más concentrado en la necesidad de los estudiantes, en tanto “consumidores”, que en los requerimientos de las instituciones. En la misma línea, otro ex Secretario de Políticas Universitarias señaló que, en ese marco, se impulsó la creación de distintos mecanismos de arancelamiento de la educación pública. En oposición a esta propuesta se reunió un núcleo de actores del sector universitario, en parte el CU y el CIN, los gremios docentes representados en CONADU y FEDUN⁴⁶ y distintas agrupaciones estudiantiles que acompañaron el reclamo. Este grupo de actores demandó una mejora en la distribución del gasto público y denunció el giro al mercado expresado por el gobierno de Carlos Menem con la creación de nuevas universidades privadas⁴⁷.

La intensidad de esa disputa desvió la atención ministerial para encarar el fortalecimiento de las instancias de planificación, coordinación y regulación educativa. Pero a la vez, estimuló una fuerte y sostenida participación de las instituciones de educación superior a través del CPRES pero también del CU, el CRUP, las autoridades políticas del MECyT, el gobierno de la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

⁴⁶ Confederación Nacional de Docentes Universitarios (CONADU) y Federación de Docentes Universitarios (FEDUN), respectivamente.

⁴⁷ A la creación de 6 universidades privadas entre los años 1995 y 1999 se debe agregar la creación, vía Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) del Instituto Universitario Nacional de Arte (IUNA).

La intervención de las instituciones universitarias se orientó a mantener la figura del CPRES como un espacio de diálogo y negociación. La participación de los organismos oficiales se orientó a fortalecer la estructura funcional del CPRES, y negociar en ese marco una mejora en el esquema presupuestario con el propósito de fortalecer su capacidad técnico operativa.

En concomitancia, entre los años 1998 y 2002, se evidencia la interpelación de dos agencias estatales al accionar público del CPRES. La interpelación de la CONEAU, ya mencionada, expresó a la vez demandas específicas del CU y el CIN. Después, en 2002, se pronuncia la SiGeN en tanto órgano rector de control interno en el ámbito gubernamental.

La declaración que emitió la CONEAU⁴⁸ en 1998 reveló el crecimiento de sedes, subsedes y extensiones áulicas y marcó las distorsiones que implicaba respecto de las instancias de planificación. Los rectores de las universidades nacionales más antiguas y de mayor tamaño se preocuparon por esta expansión y a través de una propuesta de regulación retomaron el tema planteado por CONEAU.

En el marco de un contexto de escasez presupuestaria la preocupación de aquellos rectores nacionales se orientó por un lado, a limitar la creación de nuevas instituciones con la intención de resguardar el esquema de distribución presupuestaria. Pero además expresó el interés por definir su participación como órgano de regulación y consulta vinculante del sistema para atender los requerimientos de creación de nuevas sedes, subsedes y extensiones áulicas. Dicha propuesta se acordó en el CU el día 24 de junio de 1999 por medio del Acuerdo Plenario n°10 y se elevó al PEN.

A partir del análisis de la normativa producida por el CPRES en este período, se puede afirmar que las universidades participaron del espacio CPRES motivadas por una combinación de interés y poder, por la posibilidad de descifrar el contexto a partir de la interacción con las instituciones de la región. El resultado de sus conflictivas interacciones individuales implicó un condicionamiento al CPRES en relación a su intromisión en la acción pública.

Las instituciones universitarias oscilaron entre dos puntos de una misma línea de acción: la acción convocante (o adaptativa) y la acción cooperativa. Un tipo de acción convocante puede notarse en las estrategias desarrolladas por la Universidad Nacional de La Matanza y la Universidad Nacional de Lanús. Una acción de tipo

⁴⁸ Informe sobre sedes y subsedes. Disponible online: www.coneau.edu.ar

cooperativa se verifica en la Universidad Tecnológica Nacional (UTN). La UTN ha participado sin interrupciones en el ámbito CPRES. Además, ha sido sede de reuniones y ha convocado reuniones ordinarias en las distintas comisiones. En los tres períodos analizados se registra la proactiva presencia del Ingeniero Roberto Carreras.

En este período el CU efectuó demandas en su interacción con el CPRES, en torno a su capacidad jurídico-institucional para emprender las acciones prescriptas por la Ley. Podría decirse que desde 1996, el CPRES se disputó con el CU la estructura de autoridad que debía adoptarse para la efectiva regulación de la oferta académica. Esta disputa se extendió hasta el tercer período aquí analizado. Pero en esta oportunidad el PEN, vía Decreto 1047/99 de septiembre 1999, ratificó la permanencia del CPRES como organismo de regulación de la oferta académica dentro del sistema. Aún cuando incorporase la decisión del CU para el desempeño de la misma.

Segundo período: de diciembre 1999 a diciembre de 2002

Hacia fines de 1999, la Argentina experimentaba la profundización de la crisis del modelo neoliberal de carácter mundial. Los problemas se evidenciaron hacia 1998 cuando al estrecharse el flujo financiero externo se inició un largo ciclo recesivo, que habría de durar al menos cinco años (Romero, 2003).

En medio de la recesión, “hubo elecciones presidenciales y el partido de la Alianza, que reunió a los principales opositores del Partido Peronista ganó con cierta holgura” (Romero, 2003:107).

El programa de gobierno de la Alianza destacó la necesidad de conformar una administración transparente y racional sin abandonar los principios rectores del modelo neoliberal. Según destaca Pérez Rasetti:

El gobierno de la Alianza no impulsó la creación de nuevas instituciones universitarias y rápidamente se vio inmerso en una crisis política, institucional, económica y presupuestaria que incluso tuvo episodios que pusieron a la universidad ante una amenaza concreta de quedar desfinanciada (2010b: 7).

Un funcionario del equipo técnico en este período, al ser entrevistado, afirmó que durante el gobierno de la Alianza se anuló el ámbito del CPRES como espacio de autoridad y se reformuló la estructura de la SPU con la fusión de las Subsecretarías de Coordinación Universitaria y Programación. Con ello, se eliminó la Dirección del CPRES y a partir de allí dejaron de tener misión específica y recursos asignados permanentemente. Dicho proceso de reformulación se acompañó de una modificación presupuestaria que redujo los recursos humanos del CPRES de diez (un Secretario

Ejecutivo, siete técnicos, y dos administrativos) a dos empleados (un Subsecretario más un administrativo). Según revela el citado funcionario técnico del gobierno de la

Alianza:

Cuando yo arranque, en el '97 tenía un equipo de dos administrativos y siete personas a cargo. Después con el gobierno de la Alianza se redujo a un administrativo y yo, todo el resto del personal desapareció. El gobierno de la Alianza iba a cerrar los CPRES. El CPRES funcionó siempre dentro del área de Coordinación Institucional pero cuando llega el gobierno de la Alianza (en ese momento había tres subsecretarías y tres direcciones nacionales: la dirección de coordinación institucional, la dirección de programación presupuestaria, y la dirección de gestión universitaria) se fusionan las direcciones de programación presupuestaria y coordinación institucional y ahí se elimina la dirección del CPRES.

Una posición similar es sostenida por un ex Secretario de Política Universitaria de dicho período, al señalar que:

En mi caso por ejemplo, actué en una emergencia (...) el CPRES no tenía una estructura presupuestaria y en general no le dábamos ni medio pasaje a nadie. Y creo que los CPRES deberían haber tenido más presupuesto. En la actualidad, se está haciendo un gran esfuerzo en función de la dinámica que le ha impuesto el actual Secretario Ejecutivo del CPRES aunque aún así cuenta con un equipo reducido de personas (...).

Tercer período: desde 2003 a la actualidad

En marzo de 2003 asume la conducción de la Secretaría Ejecutiva del CPRES uno de los representantes del sector que integró la corriente de regulacionismo estatal en la década del '90. Inmediatamente, se identificó la necesidad de realizar un diagnóstico oficial sobre las funciones desarrolladas por los CPRES en el marco del proceso de implementación de la LES. Desde la perspectiva de un funcionario técnico del CPRES, el diagnóstico hacía referencia a una re-significación de los objetivos que motivaron la creación del CPRES y la intención de retomar los fundamentos de la posición original.

Con base en este diagnóstico, el Secretario Ejecutivo del CPRES se propuso re-impulsar las funciones de planificación y coordinación integral del sistema de educación superior. Con ese propósito, se articuló la implementación de dos tipos de acciones. Por un lado, se produce nueva normativa (RM 1671/06 y RM 1180/07) que rectifica la reglamentación vigente y agrega otras tareas. Por otro, se asigna al CPRES un conjunto de líneas de política pública orientadas a mejorar su capacidad institucional. Así, se definieron nuevas líneas de acción y se reformularon otras ya existentes, con el objetivo de revitalizar las funciones de articulación, coordinación y planificación del sistema.

La opinión de un ex Secretario de Política Universitaria reconoce esta situación al precisar:

Yo creo que –el CPRES- tenía una pretensión mayor de la que realmente se ha cumplido, que es una verdadera planificación regional de la educación superior. Pero para eso la Ley se quedó corta con las atribuciones (...). Además, no ha habido un interés político de integrarse a muchas regiones por parte de las provincias y en otros por parte de las universidades y en definitiva, en los últimos tiempos, lo único que hizo el CPRES cuando se reunía ha sido tratar el tema de la validación o no de ofertas, derivadas del Decreto 1047/99. Lo cual me parece un escaso ‘resorte’ que tiene el Ministerio para controlar los efectos del CPRES. Yo creo que ha sido una buena idea pero no han tenido una misión práctica. Si lo están teniendo ahora, bajo el impulso de Carlos Pérez Rasetti, que me parece que le ha dado el verdadero carácter al CPRES. Yo incluso, los cuatro años que estuve en la Secretaria no se le dio gran importancia al CPRES porque teníamos otras urgencias. Pero una vez que logramos insinuar algunos ejes de política, ahí sí el CPRES tenía mucho que ver, y me parece que eso quedó y es lo que se está haciendo ahora (...).

Reglas de sesión y votación

El CPRES tiene reglas formales de votación y sesión. Cada institución equivale a un voto salvo el representante nacional que tiene voz pero no tiene voto. Las reuniones que establece el CPRES dependen del nivel de actividad del organismo. Como se indicó antes, es la SPU la que motoriza la actividad del CPRES a partir de su iniciativa y transferencia de recursos. Esto quiere decir que el funcionamiento del CPRES depende en gran medida de la voluntad política, dirección y acción desplegada por las autoridades que ocupan cargos en el nivel nacional. En este escenario, desde su puesta en marcha en 1996 hasta el 2011 el CPRES ha funcionado de manera irregular en lo que respecta a su organización y operatividad, convirtiéndose en un organismo altamente sensible a los cambios político-partidarios. Durante estos años, ha definido progresivamente seis comisiones de trabajo. Las mismas han funcionado en forma irregular en las siete regiones CPRES en función de la vulnerabilidad del organismo pero en la actualidad funcionan. Se trata de las comisiones de: a) evaluación permanente, b) articulación, c) planificación de la oferta regional, d) formación docente, e) educación a distancia, y f) la comisión de competencia de ingreso y permanencia.

Estas comisiones de trabajo se reúnen primero en sesiones técnicas donde se vota los temas a tratar por el plenario y luego se realizan los plenarios que incluyen las temáticas derivadas de la totalidad de sesiones técnicas. Con todo, se trata de 2 o 3 reuniones al año en cada región CPRES (González, 2011).

El trabajo de las comisiones se puede verificar en los Acuerdos Plenarios y en los dictámenes de comisión. Los Acuerdos Plenarios surgen de las reuniones plenarios

que el CPRES tiene generalmente dos veces por año. Estos acuerdos representan la actividad integral del trabajo de las comisiones en sesiones ordinarias. La primera reunión plenaria del año generalmente es convocada por la SPU pero muchas veces es iniciada por instituciones universitarias específicas, según si tengan o no temas a tratar.

Para organizar la agenda de la primera reunión plenaria, cada institución envía los temas que desea tratar a la SPU. Según se evidencia, la elección de los temas depende generalmente, del grado de aceptación que alcanzan en sesiones ordinarias y de una lógica de oportunidad política vinculada a la posibilidad de generar acciones coordinadas con otros actores. La SPU distribuye por correo electrónico la agenda tentativa. Ésta puede variar en función de los intereses puntuales de cada uno de los actores, a nivel técnico o político.

En el cierre de la primera reunión plenaria se define la fecha de la segunda reunión, que a los fines organizativos sigue el mismo procedimiento que la primera.

El cuadro 13 presenta la cantidad de acuerdos plenarios generados por las siete regiones entre los años 2006-2010.

Cuadro 13. Cantidad de acuerdos plenarios y dictámenes por región CPRES, 2006-2010.

	Cantidad de acuerdos 2006-2010.	Cantidad de dictámenes 2006-2010.
CPRES		
BON	41	18
MET*	16	5
CEE	40	34
CEO	23	12
NEA	25	21
NOA	8	13
SUR	35	32

* Registro desde 1996

Fuente: elaboración propia.

Por su parte, el dictamen es un tipo de resolución alcanzada por los representantes de cada CPRES. En el análisis temático, los contenidos del dictamen aparecen asociados a los debates generados en la comisión de evaluación permanente.

La comisión de evaluación permanente funciona desde 1999. Se encarga de evaluar las condiciones institucionales para la apertura de nuevas sedes, subsedes, o extensiones áulicas fuera de la región CPRES de pertenencia. El dictamen se envía al CU y a la SPU. El CU decide si autoriza o no la nueva institución en base a la recomendación del CPRES que es de carácter no vinculante.

Para el período analizado, tres regiones han documentado su actividad: la región bonaerense, la región metropolitana, y la región centro-oeste. Mientras que, para las otras cuatro regiones no se registra documentación de este tipo.

En la región bonaerense se elaboraron tres informes correspondientes a las comisiones de: formación docente, articulación, y educación a distancia. También, entre los años 2006 y 2010 los actores de la región metropolitana han producido dos informes para las comisiones de educación a distancia y la comisión de planificación, respectivamente.

En la región centro-oeste se han elaborado cuatro informes correspondientes a las comisiones de: educación a distancia, planificación, formación docente; competencia de ingreso y permanencia.

Si bien, los mencionados documentos no han tomado la forma de un acuerdo plenario; revelan un acuerdo entre los actores en la elaboración de criterios y dispositivos de acción para el abordaje de los temas y problemas involucrados en cada comisión⁴⁹.

Otro conjunto de datos se verifica en la base de datos que organiza la SPU⁵⁰, en 2006, y que registra actividades de articulación entre universidades e IESNU's, entre universidades entre sí y entre universidades y organismos oficiales u otros organismos no gubernamentales. Esta base de datos registra un total de 1098 experiencias de articulación.

De este total, trescientos cuarenta y ocho (348) experiencias corresponden a Convenios de oferta académica entre universidades e IESNU's. Las regiones que registran mayor cantidad de experiencias en este ámbito son (en orden de importancia): la región centro-este, la región metropolitana; las regiones noreste y noroeste.

⁴⁹ Información disponible online: http://www.me.gov.ar/spu/guia_tematica/CPRES/cpres_coes.htm

⁵⁰ Los datos son oficiales y surgen del sistema Araucano para el sistema universitario y de la DINIECE para los IESNU's. Se estima que hay imprecisiones en la información de postgrado, que puede ser incompleta, en algunas localizaciones y sedes distantes sobre las que no hay información porque las instituciones adscriben los estudiantes de esas sedes a las sedes principales de las carreras y en la vigencia, ya que la última información corresponde al año 2004. Se encarga a las universidades y a la Provincia de Buenos Aires actualizar la información del Mapa, remitiendo los datos a la Secretaría Ejecutiva CPRES.

Otras treinta y cuatro (34) experiencias pertenecen a Convenios entre universidades y IESNU's para otras actividades. Las regiones que cuentan con mayor registro en esta área son: la región metropolitana y noroeste.

Un conjunto de setenta y siete (77) experiencias corresponden a Convenios entre universidades. Las regiones que presentan un mayor registro son: metropolitana, centro-oeste, centro-este, y bonaerense.

Por último, unas seiscientas treinta y nueve (639) experiencias están vinculadas a Convenios entre universidades y otros organismos. Las regiones con mayor cantidad de Convenios registrados son: centro-oeste, centro-este, metropolitana y bonaerense⁵¹.

Conclusiones

En la puesta en marcha de las actividades se puede entrever la participación regular de tres tipos de actores, que a su vez han desempeñado diferentes roles y acciones.

En primer lugar, se observa la conducción y dirección del MECyT a través de la SPU⁵². En segundo lugar, el análisis de las actas a reuniones y de la normativa producida da cuenta de una dinámica participación de las instituciones universitarias y representantes de las jurisdicciones provinciales. En general, las acciones de la SPU se orientaron al cumplimiento regular de convocatoria, organización y asistencia a las reuniones de cada región CPRES. Pero a la vez se constituyó como un actor promotor y/o facilitador de temas que hoy conforman a las comisiones de trabajo de cada CPRES.

La participación de los representantes de instituciones universitarias y jurisdicciones provinciales, siguió la iniciativa estatal a través de la asistencia a reuniones plenarias y ordinarias. Alternativamente, funcionó como un complemento de la acción de la SPU, al sugerir, proponer, y problematizar temas incluidos en la agenda de cada reunión.

El examen de las actas emitidas en las reuniones plenarias y ordinarias permite extraer dos aspectos característicos de la participación de estos actores. La asistencia continúa y regular a las reuniones plenarias y ordinarias convocadas por la SPU. La relativa estabilidad de los representantes asistentes a estas reuniones. En su mayoría se

⁵¹ Información disponible en: <http://cpres.siu.edu.ar/>

⁵² En la sección que analiza el caso de la región metropolitana se desarrollará con mejor detalle el tipo de interacción establecida entre el PEN (gobierno nacional) y el MECyT/SPU. Basta señalar aquí que, estos actores no han funcionado como un bloque monolítico. Antes bien, han mostrado diferencias técnico-políticas sustantivas. Por tanto, en términos analíticos se presentan como actores con intereses diferentes y en disputa.

trata de secretarios académicos y/o rectores, en el caso de las instituciones universitarias; Directores del área de Educación Superior en el caso de las jurisdicciones provinciales. Estas características, en su enlace, facilitaron un seguimiento secuencial de los temas planteados en las distintas reuniones, dándoles continuidad; colaborando en su definición. También propiciaron la constitución de un espacio de diálogo para la obtención de acuerdos y consensos necesarios para poner en marcha las comisiones de trabajo.

Asimismo, el examen de la organización regional que tiene el CPRES también revela una situación problemática en torno a la igualdad normativa de sus miembros, en la medida que son sus actores integrantes quienes motorizan la acción pública del CPRES y las estrategias de intervención en cada región. Se evidencia que si bien el marco normativo que instituye al CPRES es el mismo para las siete regiones, éstas no han funcionado del mismo modo. Esto ha dado lugar a implicancias en cuanto a la unidad de acción de este instrumento de política pública, su viabilidad y sostenibilidad.

Los tres capítulos subsiguientes se ocupan del análisis de los casos seleccionados. El capítulo cinco aborda el caso de la región metropolitana, el capítulo seis la región bonaerense y en el capítulo siete se analiza el funcionamiento de las dos regiones desde una perspectiva comparada.

CAPÍTULO 5

EL TERRITORIO METROPOLITANO

En el apartado anterior se trató el desempeño del CPRES en términos generales así como también se hizo referencia a su composición y organización institucional. En este capítulo se inicia el análisis de los casos seleccionados con el tratamiento de la región metropolitana. Se focaliza en una indagación sobre: a) las funciones desarrolladas y análisis del sistema decisorio, b) la estructura y miembros, c) las temáticas tratadas, los productos y mecanismos de concertación y d) los actores que participan de las reuniones: identificación y caracterización de sus intereses/conflictos. También se analizan las atribuciones e intervención de otros actores en el proceso de toma de decisiones. Para finalizar se esbozan las conclusiones del caso.

Estructuras de autoridad: análisis de las funciones efectivas del CPRES

a) Misión y funciones

La misión y funciones del CPRES metropolitano así como también los aspectos que hacen a su funcionamiento están regladas por la Ley de Educación Superior 24.521/95, por la Resolución 602/95 y por el Decreto 1047 de 1999. De acuerdo con la vigente LES y la Resolución 602/95 la misión del CPRES consiste en actuar como órgano de coordinación, articulación y consulta de sistema universitario y no universitario.

El Decreto 1047/99 amplió el ámbito de intervención del CPRES no sólo por la inclusión de nuevas funciones consultivas de carácter no vinculante para definir la conveniencia y pertinencia de crear nueva oferta educativa a nivel regional, sino también para la implementación de esta normativa. De este modo, el CPRES adquirió protagonismo en el sistema de decisiones orientado a evaluar la creación de nuevas sedes, subsedes o extensiones áulicas en el ámbito universitario.

b) Estructura y miembros

El CPRES metropolitano se compone de dos jurisdicciones: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Conurbano Bonaerense.

El CPRES reúne formalmente a las autoridades educativas de las jurisdicciones, a los representantes de las universidades públicas y privadas que funcionan en la región y a un representante del gobierno federal a través de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación.

En la actualidad en el CPRES metropolitano tienen representación formal un total de 57 instituciones universitarias: 25 públicas y 32 privadas.

Las instituciones no universitarias no tienen representación legal en el CPRES. Se trata de un universo compuesto por cerca de 459 instituciones. Estos establecimientos están representados a través de las jurisdicciones provinciales en función de su dependencia administrativa.

Las instituciones públicas que conforman el territorio metropolitano son: la Universidad de Buenos Aires (UBA), Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ), Universidad Nacional de Avellaneda (UNA), Universidad Nacional de Gral. San Martín (UNGS), Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Universidad Nacional de José Clemente Paz (UNJCP), Universidad de La Matanza (UNLM), Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Universidad Nacional de Lanús (UNL), Universidad Nacional de Lomas de Zamora (UNLZ), Universidad Nacional de Luján (UNLU), Universidad Nacional de Moreno (UNM), Universidad Nacional del Oeste (UNO), Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTdF), la Universidad Provincial de Ezeiza (UPE), y cuatro sedes de la Universidad Tecnológica Nacional (UTN): el Rectorado, y tres Facultades Regionales: Buenos Aires, Haedo, y Avellaneda.

El sector público también está conformado por cinco instituciones no universitarias: el Instituto de Enseñanza Superior del Ejército, el Instituto de la Policía Federal, el Instituto Universitario de Seguridad Marítima, el Instituto Universitario Nacional de Arte, y el Instituto Universitario Naval, integrante a además del CPRES bonaerense.

El sector privado aporta las siguientes instituciones: la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Universidad Católica Argentina (UCA), Instituto Tecnológico de Buenos Aires (ITBA), Universidad Favaloro,

Universidad Abierta Interamericana (UAI), Universidad Maimonides, Instituto Universitario de Salud Mental, Universidad Austral (UA), Universidad Argentina de la Empresa (UADE), Universidad del Museo Social Argentino (UMSA), Universidad del Salvador (USAL), Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES), Universidad de Flores (UFLO), Universidad Torcuato Di Tella (UTDT), Universidad de Belgrano (UB), Universidad de Palermo (UP), Universidad de la Marina Mercante (UMME), Universidad de Morón (UM), Universidad de San Andrés (UdeSA), Universidad del CEMA (UCEMA), Universidad del Cine, Universidad CAECE, Universidad Argentina John Kennedy (UK), Universidad de Bologna, Instituto Universitario Escuela de Medicina del Hospital Italiano, Instituto Universitario Cemic, Instituto Universitario ISEDET, Instituto Universitario de Ciencias de la Salud Fundación Barceló, Instituto Universitario ESEADE, Instituto Universitario de la Fundación ISALUD, Instituto Universitario Empresarial Argentina IDEA, Instituto Universitario Escuela Argentina de Negocios.

Según se observa en las actas de reunión, la participación de estas instituciones ha variado en los distintos períodos que aquí se analizan en función del mandato de los diferentes rectores universitarios⁵³.

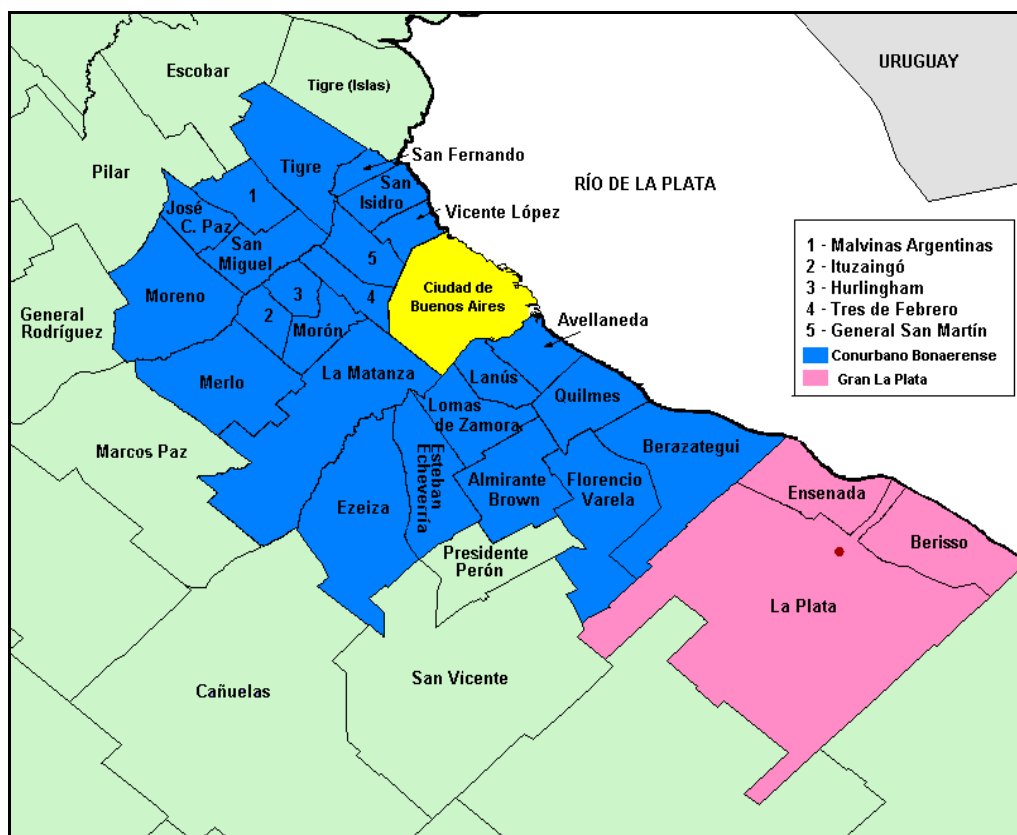
En términos territoriales, la región metropolitana se compone por la Ciudad de Buenos Aires y los 24 partidos que componen al Conurbano Bonaerense. No obstante, participan de este CPRES dos universidades nacionales que también forman parte de la región bonaerense: la Universidad Nacional de La Plata y la Universidad Nacional de Luján, lo cual refiere al carácter de doble representación que tienen estas instituciones.

El Conurbano Bonaerense se organiza en cuatro regiones: el conurbano norte, sur, noreste, y sudoeste. El norte está compuesto por los distritos de: San Fernando, San Isidro, Vicente López y Tigre. El sur está integrado por: Alte. Brown, Quilmes, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, Lanús, Lomas de Zamora.

El noreste por los partidos de: Tres de Febrero, José C. Paz, Malvinas Argentinas, San Martín, y San Miguel. El sudoeste está conformado por: Hurlingham, Ituzaingó, La Matanza, Merlo, Morón, y Moreno.

⁵³ La elección del rector y el tiempo que dura su mandato lo define el Estatuto de cada Universidad en función de la autonomía administrativa que la vigente LES 24.521 dispone para las universidades nacionales. En términos generales, los Estatutos disponen una duración de 4 años para el mandato del rector.

Figura 2. Organización territorial del CPRES metropolitano, 2010.



Fuente: Secretaria de Políticas Universitarias, 2010.

Desde el punto de vista institucional, el Conurbano Bonaerense representa una mayor cantidad de universidades públicas, mientras que la Ciudad de Buenos Aires tiene mayor peso institucional del sector privado.

El Conurbano Bonaerense en la Provincia de Buenos Aires tiene 18 universidades públicas y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) funcionan 7 universidades nacionales.

Cuadro 14. Distribución de universidades públicas en el Conurbano Bonaerense, 2011.

Jurisdicciones	Presencia de universidades públicas	Total de universidades
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	UBA, UTN y 5 Institutos Universitarios	7
Provincia de Buenos Aires	UNLP, UNLU y una Facultad Regional UTN	3
Conurbano norte:		
San Fernando	-	-
San Isidro	-	-
Vicente López	-	-
Tigre	-	-
Conurbano noreste:		
Tres de Febrero	Universidad Nacional de Tres de Febrero	1
José C. Paz	Universidad Nacional de José C. Paz	1
Malvinas Argentinas	Universidad Nacional General Sarmiento	1
San Martín	Universidad Nacional General San Martín	1
San Miguel	-	-
Conurbano sudoeste:		
Hurlingham	-	-
Ituzaingó	-	-

La Matanza	Universidad Nacional de La Matanza	1
Merlo	Universidad Nacional del Oeste	1
Moreno	Universidad Nacional de Moreno	1
Morón	Sede Regional de UTN en Haedo	1
Conurbano sur: Alte. Brown	-	-
Avellaneda	Universidad Nacional de Avellaneda y una sede Regional UTN	2
Berazategui	-	-
Quilmes E. Echeverría	Universidad Nacional de Quilmes	1
Ezeiza	Universidad Provincial de Ezeiza	1
Florencio Varela	Universidad Arturo Jauretche	1
Lanús	Universidad Nacional de Lanús	1
Lomas de Zamora	Universidad Nacional de Lomas de Zamora	1
Total		25

Fuente: elaboración propia en base a datos de la SPU

Por su parte, el sector privado encuentra una mayor motorización del desarrollo en CABA con un total de 30 instituciones mientras que el conurbano bonaerense presenta dos universidades privadas, localizadas en la región norte.

Cuadro 15. Distribución de universidades privadas en la región metropolitana, 2011.

	Presencia de universidades privadas	Total de universidades privadas
Jurisdicciones		
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	30	30
Conurbano norte: San Fernando	Universidad Austral y UdeSA	2
San Isidro	-	-
V. López	-	-
Tigre	-	-
Total		32

Fuente: elaboración propia en base a datos de la SPU

Durante los últimos años, y a diferencia de lo ocurrido en la década de los noventa cuando el mayor impulso para la creación institucional estaba puesto en el sector privado, ha sido el Estado el principal promotor del desarrollo y expansión institucional. Desde 2003 hasta la actualidad se crearon 10 universidades públicas (9 nacionales y la Universidad Provincial de Ezeiza) en distintos partidos del Conurbano Bonaerense (García de Fanelli, 2011).

A diferencia de lo ocurrido en la Provincia de Buenos Aires, en CABA ha adquirido mayor presencia el sector privado, que desde los años noventa ha impulsado una mayor diversificación de la oferta universitaria.

- c) Temáticas tratadas, productos, mecanismos de concertación y actores que participan de las reuniones

Entre los años 1996 y 1999, se registra la mayor cantidad de acuerdos plenarios producidos por esta región CPRES. Se trata de un total de nueve (9) acuerdos plenarios. En éstos, participaron tres tipos de actores: las universidades nacionales, las universidades privadas y las autoridades políticas de los organismos educativos nacional y provincial. Por distintos motivos, los tres tipos de actores reconocieron en el CPRES un ámbito de construcción política, de negociación, en donde es posible identificar y “formalizar” (para resolver o no) los conflictos.

Durante 1996 se desarrollaron cinco reuniones CPRES: tres reuniones ordinarias y dos reuniones plenarias. En cada una de éstas se definieron Acuerdos Plenarios (AP), lo que generó un total de cinco (5) AP en un año de trabajo. Se trata de los AP n°1: de la reunión desarrollada el 02 de abril de 1996, en la Universidad Nacional de General Sarmiento donde se eligió representante del CPRES para el CU. En ese momento fue designado el Rector de la Universidad Católica Argentina (UCA): Roberto Basso. El AP n°2 se generó en la reunión del 30 de junio, también en la UNGS cuando se aprobó el reglamento interno. El 17 diciembre se generan tres acuerdos plenarios: AP n°3, n°4, y n°5, en la Universidad Nacional de La Matanza (UNLM). Con el AP n°3 se conforma un grupo de trabajo para definir términos de referencia sobre el tema de demandas a la educación superior. Para ello, se solicita financiamiento del MECyT. El AP n°4 trata la elección de representantes al CU. Se eligió a los profesores Roberto Basso de la UCA y Ernesto Cartier, rector de la Universidad Nacional de La Matanza (UNLM). Con el AP n°5 se devuelve a comisión el tratamiento de los temas de Carreras reguladas por el Estado en el artículo 43 de la vigente LES.

Durante 1997 se realizaron tres reuniones ordinarias y dos reuniones plenarias en las que se obtuvieron dos acuerdos. La primera reunión fue convocada por la Universidad Nacional de Lanús (UNLA). Se realizó el 8 de agosto y no hubo acuerdo entre los actores participantes.

El 8 de septiembre de 1997, la Universidad Nacional de Lomas de Zamora (UNLZ) convoca una nueva reunión. Allí se generó el AP n°6. A partir de este acuerdo se conforma la Comisión Técnica de Articulación de la Educación Superior. En ese momento se asignó la coordinación a la Dirección General de Educación de la Provincia de Buenos Aires, y a la Dirección de Educación Superior del GCBA con la Dirección Ejecutiva del CRUP.

El 25 de noviembre del mismo año en la sede de la Universidad Tecnológica Nacional (UTN) se aprobó el AP n°7. Se definieron dos representantes al CU: los rectores Roberto Basso de la UCA y Héctor Brotto de la UTN.

En 1998 se realizaron dos reuniones ordinarias y dos plenarias pero no se registra la obtención de acuerdos entre las instituciones asistentes. Las reuniones se realizaron en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQUI) el 2 de abril de 1998 y en la UCA el 14 de agosto de 1998.

Durante 1999 se realizaron tres reuniones ordinarias y una reunión plenaria que luego dio lugar a dos Acuerdos Plenarios. El AP n°8 del 24 de agosto de 1999, en la Universidad Nacional de Luján (UNLU). Se acordó una propuesta de pautas y criterios para firma de convenios de articulación entre IESNU y universidades sobre Ciclos de Complementación Curricular. También, el AP n°9 en la misma fecha y universidad. En ese entonces se seleccionaron nuevos representantes al CU: la Dra. María Eugenia Herren de la Universidad Kennedy y José Luis Coraggio de la UNGS.

La última reunión se realizó el 7 de diciembre de 1999 en la UTN. No se alcanzó acuerdo alguno.

Los acuerdos de este período contaron con la participación de los tres tipos de actores que la normativa prescribe deben asistir a las reuniones CPRES, a saber: los representantes de las universidades nacionales, de las universidades privadas, los representantes de las jurisdicciones provinciales y del gobierno nacional. La concurrencia, en estos años, puede considerarse elevada. Sobre todo, si se compara con la participación observada en el período inmediatamente posterior. Resultó importante la asistencia de las universidades nacionales y de las autoridades políticas a nivel jurisdiccional que hasta el momento habían estado fuera del diseño institucional del CPRES.

Resalta la participación de veintiséis (26) representantes de instituciones universitarias: doce (12) instituciones públicas y catorce (14) privadas. En las reuniones desarrolladas también asistieron los representantes del MECyT, del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, y del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Otros actores colaboradores en las reuniones fueron los asistentes técnicos de funcionarios del gobierno nacional y subnacional, un representante del CRUP (Vicerrector), y los Directores Nacionales de dos Programas: “Programación y Coordinación Institucional” y “Programa Nacional de Vinculación Tecnológica en las Universidades”.

Los representantes de las universidades eran rectores, secretarios académicos, o jefes de planeamiento y/o coordinación institucional.

Las instituciones públicas con participación en este período fueron: Universidad Nacional de Quilmes (UNQUI), Universidad Nacional de Lanús (UNLA), Universidad de Luján (UNLU), Universidad Tecnológica Nacional (UTN), Universidad Nacional de Lomas de Zamora (UNLZ), Universidad Nacional de La Matanza (UNLM), Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Universidad Nacional de General San Martín (UNGSM), Universidad de Buenos Aires (UBA), Instituto de Enseñanza Superior del Ejército, e Instituto Universitario Nacional de Arte (IUNA).

En cuanto a las instituciones privadas: el Instituto Tecnológico de Buenos Aires (ITBA), Universidad Del Salvador (USAL), Universidad de Morón (UM), Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES), Instituto Universitario de Ciencias de la Salud Fundación Barceló, Universidad Argentina John F. Kennedy (UK), Universidad Argentina de la Empresa (UADE), Universidad Católica Argentina, Universidad de Belgrano, Universidad Argentina de Comercio y Ciencias Empresariales (CAECE), Universidad Museo Social Argentino (UMSA), Universidad de la Marina Mercante (UMME), Universidad de Flores (UFLO), Universidad Austral.

Cuadro 16. Instituciones y organismos presentes en los Acuerdos Plenarios del CPRES MET, 1996-1999.

Año	Primera reunión	Segunda reunión	Tercer reunión
1996	UNLA, UTN, UNQUI, UNLZ, UNLM, UNGS, UNGSM, UBA. ITBA, I.S. Ejército, USAL, UM, UCES, IU Salud, UK, UADE, UCA, CRUP, GPBA, CABA, MECyT, CPRES.	UNLZ, UADE, UCA, GPBA, I.S. Ejército, IU Salud, UNLM, CRUP, USAL, Kennedy, UB, UTN, UNGS, Programación y Coordinación Institucional, Programa Nacional de Vinculación Tecnológica en las Universidades, CPRES y MECyT.	UCES, UTN, UCA, UBA, UNGS, UNLM, UADE, UNL, CRUP, CAECE, UMSA, ITBA, UJFK, UNLU, USAL, UMME, UM, I.U Salud, GCBA, GPBA, CPRES y MECyT.
1997	Sin acuerdos	UNGS, UNLZ, UADE, UCA, GPBA, I.E.S Ejército, I.USalud, UNLM, CRUP, USAL, UK, UB, UTN, Programación y Coordinación Institucional, Programa Nacional de Vinculación Tecnológica en las Universidades, CPRES, MECyT.	UCES, UTN, UCA, UBA, UNGS, UNLM, UADE, UNL, CRUP, CAECE, UMSA, ITBA, UJFK, UNLU, USAL, UMME, UM, I.U.Salud, CABA, GPBA, CPRES y MECyT.

1998	UNLM, UCA, UTN, UK, UNTREF, UBA, UNQUI, UNLU, UNLZ, UADE, GPBA, UNLA USAL, UB. CRUP, CABA. CPRES y MECyT.	UCA, UNQUI, UNLU, UNLZ, UADE.GPBA, UTN, UBA, UB, USAL, UK, UMME, UM, UFLO, UMSA, U Austral, IES Ejército, ITBA, UNLM, UNLA, CAECE, GCBA, UNGS, IUNA, UCES, CRUP, CPRES y MECyT.	Sin datos (s/d)
1999	s/d	s/d	s/d

Fuente: elaboración propia en base a datos de MECyT/SPU/CPRES.

Sin embargo, ni la producción de informes técnicos por parte de los actores del sistema ni el carácter de esta participación en la definición de acuerdos lograron motorizar acciones concretas en relación a las funciones que la normativa prescribe para el CPRES. Antes bien, entre estos años, el CPRES metropolitano encontró algunas restricciones para desarrollar en forma sistemática la regulación en el sistema de educación superior.

Con base en la postura presentada por uno de los funcionarios técnicos del CPRES, se puede señalar que su intervención se orientó a evaluar la oferta académica de cada región en función de los pedidos de creación de sedes, subsedes y extensiones áulicas por parte de las instituciones de educación superior pública y privada. La misma situación se observa en relación a las actividades de articulación. En esta área se avanzó en la conformación de acuerdos y en una guía de lineamientos para definir criterios de acción. El avance de las actividades se puede verificar en el período siguiente, que retoma los informes técnicos producidos a tal fin pero no sus metas políticas.

El CPRES metropolitano entre diciembre de 1999 y diciembre de 2002

Tal como se indicará en la sección anterior, este período se caracteriza por una escasa producción normativa. También por la reformulación institucional del CPRES y la reducción de sus recursos físicos. En este marco, no se registran datos oficiales sobre acuerdos plenarios ni actas de reuniones. Durante este período, desde el gobierno nacional se redefinieron las metas políticas, marcando una discontinuidad con los objetivos expresados en los acuerdos plenarios del período anterior. Tampoco se produce normativa para designar a los representantes del CPRES en el CU. La interacción entre el CPRES y el CU se habría desarrollado en un marco de relaciones

informales. Sobre todo en un contexto de alta preocupación de las universidades nacionales por la distribución presupuestaria y la expansión del sistema público –con su correspondiente asignación de partida presupuestaria-.

En efecto, entre estos años, se crea la Universidad Nacional de Chilecito y la Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires (UNNOBA), durante el gobierno de Eduardo Duhalde⁵⁴. Ambas instituciones surgieron del desdoblamiento producido en instituciones previas (de la universidad de la Rioja en el caso de la universidad nacional de Chilecito y del Centro Universitario de Junín a cargo de las universidades nacionales de La Plata, Buenos Aires y Rosario, en el caso de la UNNOBA). En referencia a estas creaciones puntuales, el único organismo de regulación que intervino fue el CIN, que actuó de acuerdo a las atribuciones que le otorga el Art. 48 de la LES.

El CIN apoyo la creación de la UNNOBA que comprometía a las tres universidades mencionadas de la región metropolitana. Pero en el caso de la Universidad Nacional de Chilecito, su posición fue contradictoria. Si bien emitió una resolución favorable, señaló como negativo el hecho de la misma se apoyara en las capacidades institucionales de una sede de la universidad de La Rioja. En este período el CIN ha sido reiteradamente crítico respecto de la creación de universidades a partir de sedes de otras existentes y en este caso, tenuemente, trata de mantener la coherencia (Pérez Rasetti, 2010a).

Para la mayor parte de los entrevistados es un lugar común señalar que otra dificultad para el funcionamiento del CPRES fue la inestabilidad política generada, en marzo de 2001, tras el anuncio del entonces Ministro de Economía Ricardo López Murphy de un ajuste presupuestario para el área educativa. Como resultado de ese anuncio, el Ministro de Educación Hugo Juri y su equipo presentaron la renuncia. Después, se desató una fuerte crisis político institucional que impidió al CPRES encarar cualquier proceso de mejora y/o reforma. Dicha crisis finalizó el 21 de diciembre con la

⁵⁴ Durante la Presidencia de Eduardo Duhalde se firmaron dos Decretos de Necesidad y Urgencia (ambos en diciembre de 2002), creando las Universidades Nacionales de Chilecito y del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires. La Universidad Nacional de Chilecito era un proyecto del senador Yoma que proponía escindir la sede de la Universidad Nacional de la Rioja situada en esa localidad. Esta intención expresaba un conflicto político provincial que se continuaba en los claustros entre las autoridades de la sede y las de la universidad. Al decir de Pérez Rasetti: “el Presidente Duhalde no tenía ninguna razón para adherir a la causa de las autoridades de la Universidad, alineadas con Menem con quien estaba enfrentado; además, la situación política del Poder Ejecutivo, frágil y necesitada de consensos difíciles de obtener (...) lo hacía susceptible de presiones, especialmente en el Senado donde estaba en tratamiento la ley de presupuesto” (2010a:8). Por su parte, la Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires (UNNOBA) también se originó en el proyecto de un senador, pero de la Unión Cívica Radical, Baglini, como Universidad Nacional de Junín, ciudad donde estaba situada la sede principal.

dimisión del Presidente de la Nación Fernando De la Rúa⁵⁵ y la reorganización de la cartera educativa.

En el 2002 un informe de la SiGeN⁵⁶ marcaba que el CPRES no había contado con una política de planificación capaz de establecer las directrices en materia de oferta educativa para cada región. Además, no se lo había provisto de un registro formal de universidades, sedes y convenios de articulación ya existentes ni había formulado controles sobre los convenios de articulación que desde 1999 realizaban las universidades con los institutos de enseñanza terciaria.

Aquel informe pretendía superar la discusión política en torno al modelo de financiamiento público-privado, para demostrar a las autoridades del Ministerio de Educación y en particular a la Secretaria Ejecutiva del CPRES que desde el año 1996 hasta 2002 no se habían alcanzado los objetivos de acción pública para los que fueron creados.

Entonces, en esta época se observa un tipo de interacción irresoluble entre dos lógicas que guiaron la creación y posterior desarrollo del CPRES -lógicas que en general orientan cualquier proceso social de política pública-. Se trata de la lógica política y la lógica técnica.

Hasta entonces, la interacción (no exenta de tensiones) entre ambas lógicas había definido un curso posible de acción entre los diversos actores. Lo que se observa en este período es la desvinculación entre ambas así como también el repliegue de los actores sobre sus propios intereses. Sus estrategias de juego se basaron en el cálculo de beneficios, en términos inmediatos. El sector universitario para resguardar su posición en el esquema presupuestario. El PEN para controlar la gobernabilidad del sistema.

Sin embargo y aún en ese escenario complejo, el MECyT/SPU disponía de personal técnico calificado, que paradójicamente elaboraba informes y generaba vínculos entre el sector universitario- no universitario y otros organismos no gubernamentales. Precisamente, esto último es lo que merece destacarse de este período. La capacidad técnico operativa del CPRES facilitó un espacio común para la

⁵⁵ El historiador Luis Alberto Romero presenta una forma de apreciar la reciente crisis del sistema político argentino: “El cataclismo se produjo a fines de 2001. Primero, una fenomenal corrida bancaria, secuela de la retirada presurosa de las inversiones financieras, llevó a una congelación de todos los depósitos –el corralito- y consecuentemente a una crisis económica vertiginosa, acentuada más tarde por la devaluación asimétrica, que dejó un problema entre deudores y acreedores insoluble en términos lógicos. Paralelamente las protestas sociales –algunas espontaneas, otras movidas por los aparatos partidarios peronistas- y finalmente la crisis política desencadenada por los gobernadores peronistas, provocaron la renuncia del presidente, institucionalmente agravada por la renuncia, un año antes, del vicepresidente” (Romero, 2003: 109).

⁵⁶ Informe ministerial SiGeN. Disponible on line: <http://www.sigen.gov.ar/informes.asp>

ejecución de distintos convenios de articulación. Además, definió el marco institucional para que éstos pudieran llevarse a cabo.

De acuerdo con los datos oficiales, entre estos años, se desarrollaron cuarenta y cuatro (44) convenios de articulación. De éstos, quince (15) corresponden a convenios de oferta académica entre las universidades e instituciones de educación no universitaria. Tres (3) corresponden a convenios entre universidades y las jurisdicciones provinciales. Un total de veintiséis (26) corresponden a programas de articulación de universidades y organismos oficiales y/o organismos no gubernamentales.

Del análisis de los primeros dos períodos se puede evidenciar una cierta continuidad desde el punto de vista técnico, aún cuando el diseño institucional del CPRES había experimentado modificaciones y sus funcionarios habían cambiado. Desde este punto de vista, se observa en los dos primeros períodos una tendencia a la continuidad de las metas propuestas en el diseño institucional del CPRES. Se avanzó en línea con los diagnósticos surgidos del período anterior, respetando los criterios acordados en los acuerdos plenarios. En ese marco, se elaboraron líneas de acción y propuestas que fueron elevadas a las autoridades del MECyT/SPU con intención de avanzar en una mayor intromisión del CPRES como organismos de planificación. Trabajo que, como se verá, se intensifica entre los años 2003 y 2010 bajo condiciones políticas y económicas más favorables.

Entonces podría decirse que, desde el punto de vista técnico, los actores de los períodos hasta aquí analizados, colaboraron en la definición de condiciones de posibilidad para el ejercicio de la acción pública. Lo que además se revela, en una concentración de actividades en el ciclo inmediatamente posterior. Desde 2003 en adelante el CPRES adquiere mayor visibilidad en cuanto al despliegue de sus actividades. Esto resulta de los avances técnicos desarrollados en el tiempo que transcurre entre fines de 1999 y 2002 sumado a un criterio de oportunidad política que procura una interacción mejor negociada entre las esferas técnico-políticas a nivel sistema.

En el período que transcurre entre fines de 1999 y fines de 2002, la acción política significó una completa restricción al accionar del CPRES. En parte, por la emergencia de la crisis política, institucional, y económica que alteró la agenda gubernamental en el sector educativo. En parte, por un aumento de los márgenes de discrecionalidad política a nivel nacional y subnacional. En el campo universitario, se

observa un repliegue de los actores. Las estrategias de juego se orientaron al aseguramiento de sus objetivos institucionales, así como a la defensa de sus intereses particulares. Como resultado de sus interacciones individuales; el sistema en su conjunto aparece gobernado por rutinas y estrategias caracterizadas por la informalidad, la falta de cooperación, y el carácter asistemático de sus intervenciones.

El CPRES metropolitano desde 2003 a 2011

Entre 2003 y 2010 se producen siete (7) acuerdos plenarios que, entre otras cosas, agregan nuevas comisiones de trabajo a las ya existentes. Con estas nuevas acciones se busca recuperar un criterio de planificación del sistema basado en una necesidad de demanda social-regional, tanto para la creación de nuevas ofertas académicas como para su vinculación con otras instituciones de la región, y otros mecanismos de articulación.

Una de las capacidades institucionales que denota el funcionamiento del CPRES en este período es la capacidad política e ideológica para conducir y movilizar recursos desde la dirección del CPRES, lo que llevó a una mayor visualización del organismo entre los actores del sistema universitario. Esta capacidad resulta necesaria, sobre todo porque se trata de un organismo colegiado, pero no suficiente. En efecto, el análisis del CPRES entre estos años muestra una acción impulsiva y propositiva que respeta la necesidad de elaborar diagnósticos adecuados previos que justifiquen la creación de nuevas instituciones o que justifique la promoción de procesos de articulación a nivel regional. Pero también se evidencia la inacción del CPRES frente a la estrategia de expansión institucional que desde 2003 encara el gobierno nacional. En estos años, en la región metropolitana se crean un total de nueve (9) instituciones universitarias: seis (6) universidades en el conurbano bonaerense⁵⁷ (5 universidades nacionales y una privada), y tres (3) Institutos Universitarios⁵⁸ en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La expansión institucional a través del crecimiento del sistema universitario ocurre en el marco de una política explícita de parte del MECyT para re-significar el rol promotor y regulador del Estado en el campo de la educación superior junto a una política de recuperación presupuestaria del sistema universitario.

⁵⁷ Se trata de las universidades nacionales de Avellaneda, Moreno, José C. Paz, Arturo Jauretche, y Universidad Nacional del Oeste. En el sector privado se crea en 2008 la universidad del Este.

⁵⁸ En 2009 se crean tres Institutos Universitarios: Instituto universitario Naval, Instituto universitario de Gendarmería Nacional, y se autoriza el Instituto universitario de salud mental de la Asociación Psicoanalítica de Buenos Aires.

En relación a estas nuevas creaciones, se evidencia un rol pasivo del CPRES en tanto organismo técnico. Desde la Secretaría Ejecutiva no se elaboraron diagnósticos para detectar la necesidad de la oferta así como tampoco se evidencia que estas creaciones ocurran como resultado de una demanda social regional. Es decir, el CPRES no da cuenta de esto. Aún cuando el tema aparece recurrente en los debates generados en las reuniones ordinarias y plenarios.

Las actividades del CPRES durante esta etapa se enmarcan por un lado, en la disputa técnico-política en términos de la expansión institucional del sistema y por otro lado, en una reconfiguración de sus funciones y actividades en relación a los períodos anteriores.

La Secretaría Ejecutiva del CPRES redefine los roles del CPRES y establece un total de nueve líneas de acción a través del trabajo en comisiones.

Se trata de las comisiones de: 1. articulación, 2. mejoramiento de la escuela media, 3. conocimientos y competencias para el egreso de la escuela media y para el ingreso al nivel superior, 4. acceso, permanencia y egreso, 5. aceptación de egresados terciarios en carreras de postgrado, 6. planificación de la oferta, 7. educación a distancia, 8. formación docente, 9. evaluación permanente.

La comisión de articulación comienza a trabajar en 2003 con el objetivo de sistematizar y distribuir los antecedentes de articulación en la región. Se propone sistematizar los tipos de articulación. A estos fines, organiza un Taller de Discusión en noviembre de 2003, sobre criterios de pertinencia y calidad en la articulación entre Universidades e IESNU.

La comisión de mejoramiento de la escuela media surge en 2004 como resultado del trabajo en la comisión de articulación. Se propone el relevamiento, sistematización y puesta en común de las experiencias en articulación entre universidades y escuelas medias, estrategias cooperativas entre universidades y jurisdicciones provinciales. De acuerdo con la postura de un funcionario técnico del CPRES metropolitano, que históricamente participó de sus actividades, el principal objetivo de este Programa consiste en promover acciones coordinadas entre las universidades y las instituciones educativas provinciales, tendientes al mejoramiento de la calidad de la escuela media y a contribuir al pasaje de los jóvenes al nivel superior, facilitando el acceso y permanencia de los estudiantes en los primeros años de la universidad. Con la intención de ampliar y profundizar este trabajo se convocó al

conjunto de universidades nacionales a participar de dicho programa con la presentación de un proyecto institucional.

En base a este trabajo, en 2006 se crean otras tres comisiones: la comisión conocimientos y competencias para el egreso de la escuela media e ingreso a la educación superior, la comisión de acceso, permanencia y egreso y la comisión de planificación de la oferta dentro de las que se encuentra la comisión mapa de la oferta de educación superior.

La comisión de conocimientos y competencias para el egreso de la escuela media e ingreso a la educación superior realizó en noviembre 2006 un taller preparatorio y luego un seminario inter-cpres para establecer criterios y metodología de trabajo. La reunión de noviembre 2006 contó con la asistencia de representantes de la UBA, el Instituto Universitario Salud Mental, Universidad Argentina de la Empresa (UADE), Universidad Nacional de Lanús (UNLA), Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), Universidad Austral, el Instituto Tecnológico de Buenos Aires (ITBA), Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES), Universidad Nacional de La Matanza (UNLM), Universidad Abierta Interamericana (UAI), Fundación Barceló, Universidad del Museo Social Argentino, y un representante del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Según indica el acta de reunión se señaló la preocupación respecto de que “el acuerdo sobre competencias requeridas por las instituciones de educación superior a los alumnos ingresantes se constituyan en un umbral de acceso que, con el tiempo, se consolide como un nuevo parámetro de elitización de los estudios superiores (...)”.

En ese marco, se acordó propiciar el siguiente año una reunión de trabajo con el propósito de poner en conocimiento de los distintos representantes las políticas de admisión que cada universidad estaba llevando adelante. La iniciativa buscaba contar con un diagnóstico ajustado de las condiciones de ingreso de los estudiantes para poder desarrollar políticas de articulación adecuadas.

Asimismo, la comisión de acceso, permanencia y egreso se organiza para la sistematización de las experiencias de articulación entre universidades e IESNU, las distintas modalidades de cursos de ingreso (estrategias de acceso) y la búsqueda de puntos de coincidencia para la puesta en marcha de estrategias adecuadas de apoyo a los no ingresantes, el abordaje de la problemática de la deserción en primer año y las posibles estrategias de retención. También plantea la articulación con las políticas de las áreas de bienestar estudiantil.

La comisión de planificación de la oferta surge del Acuerdo Plenario n°10 del 1 de diciembre de 2006. En aquella reunión se acordó la necesidad elaborar criterios de planificación de la oferta que faciliten cierta coordinación en el diseño de la oferta, las necesidades de la región y las áreas de vacancias, así como desarrollar prácticas de cooperación y complementación. En la actualidad tiene dos áreas de trabajo que organiza la Secretaría Ejecutiva del CPRES. La primera se inicia con el desarrollo de un taller inter-CPRES sobre criterios de pertinencia y calidad para la evolución de ofertas fuera de la región de pertenencia. La segunda, se denomina comisión mapa de la oferta. En esta comisión se desarrolló una base de datos de la oferta universitaria y terciaria. Asimismo, se actualizaron los datos con las jurisdicciones y las universidades. Esta base de datos se actualiza *online* a través del sitio web de la SPU.

La comisión de educación a distancia comienza a funcionar a fines de 2006 con el propósito de relevar información sobre la oferta a distancia de las instituciones de educación superior del CPRES-MET (carreras, nivel, etc.), las herramientas tecnológicas y los modelos pedagógicos utilizados. Desde su puesta en funcionamiento, esta comisión registra seis (6) reuniones. Se destaca el rol de la UADE en la organización de los encuentros, actividades y disposición de su sede para desarrollar el trabajo de la comisión. La Universidad Nacional de La Plata (UNLP) también aparece como una institución destacada. La UNLP ha impulsado el proceso de informatización de una encuesta para evaluar la oferta a distancia del CPRES metropolitano (oferta de carreras, ubicación de los centros de apoyo tecnológico, etc.) con la presentación de textos introductorios, tipos de procesamiento, tipos de preguntas, etc. La colaboración de la UNLP en esta comisión específica se enmarca en el trabajo que desarrolla desde 2009 junto a la Universidad Notarial Argentina (UNA) en la región bonaerense.

Uno de los acuerdos, el Acuerdo Plenario n°10 de 2006, da lugar al surgimiento de la comisión de formación docente. Se acuerda el carácter prioritario que adquiere la problemática de formación docente y se decide constituir un ámbito en la región. Se propone elaborar propuestas de formación docente que mejoren la calidad académica de la oferta universitaria. Asimismo, intenta generar un espacio de encuentro entre representantes de las universidades y del Instituto Nacional de Formación Docente (INFOD) para intercambiar orientaciones y aportes al desarrollo, evaluación y promoción de los profesorado de formación docente. En 2006 se estableció un cronograma de reuniones y el temario para el año 2007.

En opinión de un ex funcionario técnico del CPRES:

Esta comisión surge a pedido de las universidades nacionales del CPRES metropolitano para tomar conocimiento de la actividad desarrollada por el Instituto Nacional de Formación Docente (INFOD) cuya reciente creación (Ley 26.206/06) les interesaba particularmente. De acuerdo con esta postura, la emergencia del INFOD había despertado algunos temores en las universidades vinculados al rol del Instituto como un organismo que atentaría contra la autonomía de las universidades estableciendo currículums homogéneos en todo el país para la formación docente y disminuiría el reconocimiento de nomencladores de los títulos de docencia que tienen las universidades. Esto abría un foco de tensión entre las universidades (de gestión nacional) y las autoridades educativas de cada provincia porque las universidades visualizaron en el INFOD a un actor que venía a hacer fuerza del lado de las provincias y en contra de las universidades.

En ese contexto, la Comisión de Formación Docente incorpora, en las reuniones plenarias, a dos nuevos actores: un representante del INFOD y un representante del Instituto Nacional de Enseñanza Tecnológica (INET). De este modo la presencia de éstos se vuelve significativa para la configuración de relaciones con las universidades. Sin embargo, no poseen aún titularidad legal dentro del CPRES.

Entre 2006-2007 se redefine la Comisión de Evaluación Permanente. En la actualidad esta comisión funciona con dos propósitos. Para uno de éstos se contaba ya con un desarrollo previo. Se trata de la evaluación de la oferta de sedes, subsedes, y extensiones áulicas fuera de la región CPRES de pertenencia. El segundo propósito que incorpora es la definición de “ejes de calidad” para nuevas ofertas académicas en el ámbito de competencias del CPRES. Esta comisión evalúa el pedido de apertura de sedes, subsedes y extensiones áulicas fuer de la región CPRES de pertenencia y además emite consideraciones en torno a la calidad de esa nueva oferta. Es decir, examina que la nueva oferta posea una calidad equivalente a la oferta que brinda la sede principal.

En la actualidad, la comisión de evaluación permanente es una de las principales áreas de trabajo del CPRES. Sus miembros se reúnen a pedido de las universidades interesadas en la apertura de una sede, subsede o extensión áulica.

Las tareas que incorpora dicha comisión, formalizadas en la RM 1671/06, introducen un factor de tensión con las funciones que desarrolla la CONEAU. Según ha expresado la CONEAU, la LES no prescribe que el CPRES defina criterios de calidad para nueva oferta académica. Frente a esto, la Secretaría Ejecutiva del CPRES ha argumentado que, la evaluación de calidad de la oferta para la apertura de sedes, subsedes, extensiones áulicas se propone evaluar condiciones institucionales y no productos como según expresan, hace la CONEAU. Además, opina, esta función no es desarrollada por otro organismo en la actualidad, perjudicando en forma directa a los

“usuarios” del sistema, es decir, a los estudiantes, al no garantizar las condiciones institucionales mínimas para el funcionamiento de las sedes, subsedes o extensiones áulicas.

Otra de las comisiones “fuertes” del CPRES metropolitano es la comisión de formación docente y en menor medida la comisión mapa de la oferta.

Las acciones que desarrolla el CPRES durante esta etapa pueden verificarse en los seis Acuerdos Plenarios firmados entre los años 2006 y 2008. Se trata de los AP n°10 de 2006, n°11, 12, 13, 14, 15 de 2007, y n°16 de 2008. Los Acuerdos Plenarios resultan de las reuniones plenarias, que se realizan en este período dos veces al año (para algunos años se registran una reunión plenaria adicional) y reflejan la actividad anual de todas las comisiones. En este sentido, el Acuerdo Plenario representa una adecuada “agenda de prioridades” que definen los actores para alcanzar acuerdos.

En el acta del AP n° 10 del 1 de diciembre de 2006 se debaten un conjunto de temas. En algunos casos se llega a un consenso. En otros, se plantean acciones futuras.

En primer lugar, se cuestiona el contenido de la Resolución 602/95 que establece como integrantes del CPRES con voz y voto a un grupo de diez universidades privadas sin reconocimiento definitivo. Al respecto, el representante de la UCES opinó que:

Este criterio no se adapta a la situación actual del sector privado en la región metropolitana, pero entiende que no corresponde al CPRES resolver el tema. Tampoco existe una designación del CRUP que indique cuáles son las universidades que ejercerán el voto y que la designación anterior es demasiado antigua y no puede otorgársele vigencia ya que caducó y, además, hubo cambios importantes ya que varias universidades privadas de la región alcanzaron el reconocimiento definitivo.

En este aspecto, se alcanza consenso respecto de la necesidad de esperar la designación de un representante del CRUP para todas las cuestiones que requieren voto en el CPRES. En especial, la elección del representante titular y alterno en el CU. También se acordó, la realización de aportes para la “Guía de lineamientos para la evaluación de ofertas distantes” con fecha límite en marzo 2007.

Como se indicó previamente, en 2006 se conviene en conformar dos comisiones. La comisión de planificación de la oferta bajo la órbita de la Secretaría Ejecutiva del CPRES y la comisión de formación docente. Para ambos casos, se acordó planificar tres reuniones plenarias para el año 2007, en los meses de marzo/abril, junio/julio/agosto y noviembre/diciembre. Para el caso de la comisión de evaluación permanente también se acordó la elaboración del cronograma de reuniones ordinarias

para 2007. Según indican los acuerdos alcanzados durante 2006, se planificaron tres reuniones ordinarias anuales en instancia previa y articulada con el cronograma de plenarios, de manera de agilizar los trámites de solicitudes de nuevas ofertas CPRES y hacerlo previsible.

También, se examinaron los acuerdos de articulación entre carreras de educación superior. Tanto los que se alcanzaron a partir de la implementación del Programa de Apoyo a la Articulación de la Educación Superior, como los creados por iniciativa de las instituciones universitarias y no universitarias. Para ello, se acordó el establecimiento de dos etapas de trabajo. La primera etapa, para elaborar un diagnóstico capaz de dar cuenta del estado de la cuestión en términos de articulación e integración de la oferta entre universidades e instituciones de educación superior no universitarias. La segunda etapa, para la definición de programas y acciones específicas.

El AP n°11 estableció una guía de lineamientos para la evaluación de ofertas distantes. En el AP n°12 se examinó el pedido de autorización de la Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMP) para regularizar la carrera de Especialización en Gerontología Comunitaria e Institucional que se dicta en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el marco de lo dispuesto por la Resolución n° 1671/06. El CPRES decidió que se espere finalizar el trámite de acreditación que hasta ese momento se encontraba pendiente ante CONEAU.

El AP n°13 examinó la solicitud de la UNMP para regularizar la Carrera de Especialización en Psicología y Psicoanálisis de los Vínculos, en el marco de lo dispuesto por la Resolución n° 1671/06. El CPRES decidió esperar a finalizar el trámite de acreditación que hasta ese momento estaba pendiente en CONEAU.

En el AP n°14 se trató la regularización de la Carrera de Especialización en Negocios Societarios presentada por la Universidad Notarial Argentina, en el marco de lo dispuesto por la Resolución n° 1671/06 y se recomendó al CU autorizar dicha oferta en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El AP n°15 analizó la solicitud de regularización de la Carrera de Maestría en Derecho Notarial, Registral e Inmobiliario presentada por la Universidad Notarial Argentina, en el marco de lo dispuesto por la Resolución n° 1671/06 y se recomendó al CU su autorización.

Otro aspecto a destacar de la actividad del CPRES durante estos años es la designación en 2007 de la rectora de la Universidad de Lanús como representante del CPRES ante el CU.

En 2008, el AP n°16 habilita la designación de un representante titular y otro alterno del CPRES metropolitano en el CU. Por consenso quedaron elegidos dos rectores propuestos por el rector de la Universidad de la Marina Mercante: los rectores de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) como representante titular, y la rectora de la Universidad Kennedy. En la misma reunión en la que se genera este acuerdo, el representante de la Universidad del Salvador propuso: “que haya concordancia entre las agendas del CU y el CPRES con el objetivo de que los representantes cuenten siempre con un mandato expreso del plenario para cada tema que se trate”.

En la definición de los acuerdos para este período han participado tres tipos de actores. En términos generales, se registra la presencia del sector universitario: público y privado, el MECyT a través de la SPU y en menor medida el INFOD e INET.

El sector universitario aparece representado por diez (10) instituciones públicas y veintiséis (26) privadas: Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Universidad Nacional de San Martín (UNSM), Universidad Nacional de Lomas de Zamora (UNLZ), Universidad Nacional de Quilmes (UNQUI), Universidad Tecnológica Nacional (UTN), Universidad de Buenos Aires (UBA), Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Universidad Nacional de Lanús (UNLA), Universidad Nacional de La Matanza (UNLA), Instituto Universitario Nacional de Arte (IUNA), Instituto universitario de la Policía Federal (IUPF), Instituto Tecnológico de Buenos Aires (ITBA), Instituto de Educación Superior de Gendarmería, Instituto Universitario de la Salud, Universidad Notarial Argentina (UNA), Universidad Argentina de la Empresa (UADE), Universidad Austral, Universidad de Palermo (UP), Universidad del Salvador (USAL), Universidad de Morón (UM), Universidad Católica Argentina (UCA), Escuela Argentina de Negocios (EAN), Universidad de la Marina Mercante (UMME), Universidad Argentina de Ciencias Empresariales y Sociales (CAECE), Universidad Abierta Interamericana (UAI), Universidad del Museo Social Argentino (UMSA), Universidad de Flores (UFLO), Fundación Barceló, Instituto universitario CEMIC, Instituto de Enseñanza Superior del Ejército (IESE), Instituto universitario de Salud Mental, Universidad de Belgrano (UB), Universidad Favaloro (UF), Universidad

Maimónides, Universidad Kennedy (UK), Universidad de las Ciencias Empresariales (UCES).

Cuadro 17. Instituciones asistentes a las reuniones plenarias del CPRES metropolitano, 2006-2010.

Año	Primera reunión	Segunda reunión
2006	1° de junio en UTN: UCES, UK, UTN, CRUP, representantes MECyT y CPRES, I.U I salud, IESE, GPBA, UNLA, ITBA, UNQUI, UB, UNGS, Notarial.	1° de diciembre en la Universidad Kennedy: UCES, UK, UTN, CRUP, representantes MECyT y CPRES, I.U I salud, IESE, GPBA, UNLA, ITBA, UNQUI, UB, UNGS, Notarial.
2007	1° de marzo en UMSA: UAI, UTN, UMSA, representantes de GPBA, MECyT/CPRES, UFLO, IUCEMIC, UCES, I.U.SM.,UB, UAI, UBA, Fundación Barceló, UF, UNLP, UNLM, UNLA, UNSM, IESE, UNL Zamora, UNGS, UK, U Austral, ITBA, UM, UCA, EAN, IUNA, UADE, UMME, UP, USAL, Maimonides, UMSA, IUPF.	1° Abril en UADE: UAI, UTN, UMSA, UBA, representantes de GPBA, MECyT/CPRES, UFLO, IUCEMIC, UCES, I.U.SM.,UB, UAI, UNLP, UNLM, UNLA, UNSM, IESE, UNL Zamora, UNGS, UK, U Austral, ITBA, UM, UCA, EAN, IUNA, UADE, UMME, UP, USAL, Maimonides, UMSA, IUPF.
2008	8 de mayo en UCES: s/d.	5 de septiembre en UCES: UBA, UTN, UCES, representantes MECyT y CPRES, UADE, ITBA, UNLP, Maimonides, UMSA, UNGS, UB, UMME, IUCs. Salud, USAL, UF, IES Ejército, UCA, UAI, UCES, CAECE, UNLM, UP, UNSM, UNQUI, UK, UNLZ, UNLA.
2009	s/d	s/d
2010	3 de junio en UADE: UBA, UNA, UNGS, UB, Gendarmería, ISALUD, UNQUI, CAECE, IESE, UAI, UADE, Maimónides, UTN, EAN.	25 de octubre en MECyT, la UNA, UNGS, UB, ISALUD, UNQUI, CAECE, IESE, UAI, UNLP UADE, Maimonides, UTN, EAN, CPRES,

Fuente: elaboración propia en base a datos de la SPU/CPRES

Las discusiones que registran las actas de reuniones y encuentros CPRES también dan cuenta de un grado de actividad mayor en relación a los dos períodos anteriores. Pero el peso relativo de las instituciones en su concurrencia a las reuniones del CPRES ha variado y los objetivos de la política gubernamental han alterado la estructura técnica del CPRES.

En este período no hay una representación importante de las jurisdicciones provinciales, a saber, la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Para este período, se registra una presencia inestable del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires en la representación de la región metropolitana. En el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la presencia de un representante en la tarea del CPRES metropolitano fue disminuyendo progresivamente hasta ausentarse por completo. Según relata un ex Secretario Ejecutivo del CPRES en entrevista:

La representación de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires fue disminuyendo hasta anularse por completo al asumir Mauricio Macri como Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en el año 2007.

En cambio, en términos de participación, se evidencia una presencia destacable de las universidades públicas y privadas. En especial de las universidades privadas. Esta mayor intervención del sector privado en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires está vinculada a una estrategia corporativa de articulación del sector frente a la fuerte presencia y poder de las universidades públicas nucleadas en el conurbano bonaerense.

De acuerdo a la postura de un ex funcionario técnico del CPRES:

La particularidad del área metropolitana es que la mayor parte de las universidades nacionales, a excepción de la Universidad de Buenos Aires (UBA) está en el conurbano. Además, las universidades nacionales que concentra el conurbano pertenecen a una región que geográfica y socialmente configura una especie de bloque propio y tienen una dinámica de relación entre ellas muy fuerte. Esto se evidencia en la creación de la red de universidades del conurbano que, en un sentido amplio, funciona como una especie de CPRES dentro del CPRES. Las universidades privadas, en cambio, tienen una lógica de actuar más por su propia cuenta.

No obstante, tanto las universidades públicas como las privadas asisten regularmente a las reuniones plenarias y ordinarias que organiza el CPRES, envían a sus representantes, y muestran una intención cooperante.

Conclusiones

En el análisis del caso metropolitano es posible reconocer que el CPRES se crea como un organismo de nivel intermedio con atribuciones jurídico-institucionales para ejercer la coordinación y regulación sistémica de la educación superior argentina. Sin embargo, esta meta inicial, señalada en el diseño institucional de la política que da origen al CPRES se fue alterando en el curso de su implementación. En ese marco pueden identificarse tres elementos clave:

Primero, la influencia del contexto o entorno intra-institucional definido por la interacción y diferenciación funcional del entramado de actores que componen el denominado sistema de educación superior. La interacción se ha expresado en términos

de cooperación y/o conflicto entre los miembros de la comunidad universitaria: las universidades nacionales y las privadas, los gobiernos provinciales como representantes de los institutos de educación superior no universitaria y el rol del MECyT. Además, la interpelación de otros actores como, el CU, la CONEAU y la SIGEN definió fuertes demandas de funcionamiento a través de recomendaciones y declaraciones oficiales.

Segundo, las características propias de la estructura institucional de cada organización, de fuerte base burocrática, dificultó el ejercicio de coordinación y articulación entre los actores en el curso de la implementación. Tercero, debido a la influencia del contexto inter-institucional. Es decir, por la escasa interacción y baja vinculación generada entre el sistema científico tecnológico de las principales universidades nacionales y el subsistema económico y social.

En definitiva se intentó dar cuenta que, en términos legales, el CPRES se pensó como un ámbito de planificación y coordinación de la educación superior a nivel regional.

Sin embargo, su puesta en funcionamiento lo mostró como un organismo con capacidades institucionales muy limitadas (carencia de una estructura presupuestaria para gestionar programas) para negociar intereses y efectivizar acciones concretas de regulación de acuerdo a lo que su normativa indica. Asimismo, lo posicionó como un organismo muy sensible a la definición de cambiantes metas políticas a nivel gubernamental. En efecto, el diseño institucional que instituye al CPRES responde más a una lógica de centralización del poder en el gobierno nacional que a una verdadera descentralización con efectiva intervención de las jurisdicciones provinciales. Esto ocurre en un contexto de descentralización política y financiera del sistema educativo hacia los gobiernos subnacionales.

A pesar de ello, las instituciones universitarias identificaron en el CPRES un espacio conveniente de reunión y negociación. El grado variable de participación de las universidades en los tres períodos da cuenta de una intención cooperante para mejorar y revitalizar su funcionamiento. En ese marco el logro más importante del CPRES es su reconocimiento como un organismo de regulación que formalmente reúne al conjunto diverso de actores en un mismo espacio de diálogo. Este espacio se instituye como un espacio de poder y negociación en el que se dirimen intereses, establecen prioridades de acción y se formalizan los conflictos. En términos políticos, ha limitado la agudización de conflictos entre los actores, abriendo un espacio de diálogo que habilita nuevas formas de acción política por parte de las instituciones. Pero además, es preciso

subrayar lo siguiente: la perspectiva teórica de este trabajo se orienta a considerar que el CPRES se instituye con la intención de mejorar ciertas “deficiencias” del funcionamiento del sistema introduciendo para ello cambios en las prácticas organizacionales. Esta “intención” supone el desarrollo de capacidades desafiantes para un país como Argentina, caracterizado por el predominio de rígidas oposiciones políticas, partidarias y sociales al interior del sistema político. En particular, en el sistema educativo, estas oposiciones han caracterizado el debate político e ideológico de los últimos años, en torno a la reforma educativa bajo el eje centralización-descentralización.

El diseño institucional que instituye al CPRES expresa un cambio cultural-organizacional de agregación de voces, tensiones y consensos que se procesan en un marco de acción inter-institucional.

Si bien, el CPRES no ha logrado constituirse como una efectiva estructura de implementación, el curso de sus acciones y decisiones influyen en la definición de las políticas educativas.

Por último, en un escenario marcado por la escasez de los recursos públicos y la expansión institucional del sistema, tanto el Estado nacional como las instituciones universitarias asumen un rol central en su conducción, en términos de gobernabilidad. En ese sentido, comienzan a visualizar la necesidad de actuar en forma activa y coordinada, colaborando en la definición de áreas de vacancia y de demandas socio-económicas para la creación de nueva oferta universitaria.

La capacidad estatal desplegada por el CPRES ha requerido de dos condiciones esenciales para su funcionamiento. De la capacidad de conducción técnico-política a nivel ministerial. La capacidad de generar reglas, rutinas organizacionales, y roles que dan origen a una identidad organizacional, con agentes que tienen claramente asignado un conjunto de responsabilidades y deberes necesarios para el buen funcionamiento de la organización. Por otra parte, de la capacidad técnico-operativa para promover, integrar y llevar a cabo las propuestas de política ideadas al interior del complejo universo de la educación superior.

CAPÍTULO 6

EL TERRITORIO BONAERENSE

En el capítulo anterior se desarrolló el funcionamiento del CPRES en la región metropolitana. El análisis se estructuró a partir de la sucesión de tres períodos políticos en los que se identifican diferencias en términos de recursos y en las condiciones de contexto, que generaron variaciones en la actuación del organismo. Asimismo, se distinguió la presencia de dos rasgos característicos en el territorio metropolitano. Por un lado, su configuración político territorial a partir de la organización en dos jurisdicciones provinciales. Por el otro, se puso en evidencia que el núcleo de la política universitaria, a partir del cual se configura la estrategia del resto de los actores universitarios y estatales, opera entre la Universidad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense, donde funcionan la mayor parte de las universidades públicas del área metropolitana.

Este apartado continúa la observación sobre el funcionamiento efectivo del CPRES, a partir de un examen en territorio bonaerense. El tratamiento de este caso se sustenta en cuatro ejes o categorías: a) las funciones desarrolladas y análisis del sistema decisorio, b) la estructura y miembros, c) las temáticas tratadas, los productos y mecanismos de concertación, y d) los actores que participan de las reuniones: identificación y caracterización de sus intereses y conflictos y atribuciones e intervención/interpelación de otros actores en el proceso de toma de decisiones.

Un aspecto a destacar es que a diferencia de lo que ocurre en territorio metropolitano, el CPRES bonaerense no dispone de información sobre acuerdos y actas de reunión hasta el año 2006. Desde el punto de vista del análisis, la ausencia de esta información se considera como un dato en sí mismo y obliga a sustentar el análisis en las entrevistas realizadas y otras fuentes documentales. Hacia el final se presentan las conclusiones de los hallazgos reseñados.

Estructuras de autoridad: las funciones efectivas del CPRES

a) Misión y funciones

Como se indicó para el caso de la región metropolitana, la misión y funciones del CPRES bonaerense así como también los aspectos que hacen a su funcionamiento están reglados por la Ley de Educación Superior (LES) 24.521/95, por la Resolución 602/95 y por el Decreto 1047 del año 1999.

b) Estructura y miembros: caracterización de la Provincia de Buenos Aires

El CPRES bonaerense tiene una sola jurisdicción: el gobierno de la Provincia de Buenos Aires. En términos territoriales, la Provincia de Buenos Aires está compuesta por dos regiones: los 24 partidos que componen el conurbano bonaerense y el interior de la Provincia o Gran Buenos Aires. El territorio sobre el que se organiza el CPRES bonaerense comprende únicamente el interior o Gran Buenos Aires sin incluir al conurbano bonaerense, que forma parte junto al gobierno de la Ciudad de Buenos Aires del CPRES metropolitano (Figura 3).

La Provincia de Buenos Aires se compone por 110 partidos (Gran Buenos Aires e interior). Esto significa que en las reuniones que organiza el CPRES participan un representante de la jurisdicción y regularmente pueden asistir representantes de estos partidos o municipios interesados en la formación de Centros Regionales de Educación Superior (CRES)⁵⁹ a partir de la articulación de instituciones de educación superior (universitarias o terciarias) con las autoridades locales.

Otro grupo de actores que participa en la estructura regular de miembros del CPRES es el que representa a las instituciones universitarias. Como se señaló previamente, la oferta de educación superior en esta región está conformada por 19 universidades (13 de gestión pública⁶⁰ y 6 de gestión privada), y cerca de 337 instituciones terciarias (no universitarias). Dado que las instituciones de nivel terciario no tienen representación legal en el CPRES, es la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires la autoridad encargada de representar sus objetivos e intereses en las reuniones en función de su responsabilidad técnico-

⁵⁹ Los Centros Regionales de Educación Superior (CRES) se configuran como una herramienta de política pública que crea en 2009 el Ministerio de Educación Nacional a través de la SPU para ampliar el acceso a la educación superior en regiones donde no existe oferta pública para este nivel, y donde se articulan o reúnen autoridades de distintas jurisdicciones educativas (Nación, provincia y municipios).

⁶⁰ Una de estas universidades es la Universidad Tecnológica Nacional (UTN). La UTN, en esta región, se organiza en cinco facultades regionales. Se trata de las sedes: Delta, Pacheco, La Plata, Bahía Blanca, y San Nicolás.

administrativa. Aquí, al igual que en el caso metropolitano, también tiene representación legal un funcionario del gobierno federal a través de la Secretaria de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación.

En relación a las instituciones universitarias, el sector público reúne formalmente a los siguientes establecimientos: Universidad Nacional del Centro (UNICEN), Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMdP), Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires (UNNOBA), Universidad Nacional del Sur (UNS), Universidad Nacional del Luján (UNLU), 5 sedes regionales de la Universidad Tecnológica Nacional (UTN) (Facultad Regional Delta, Pacheco, La Plata, Bahía Blanca, y San Nicolás), y el Instituto Universitario Naval.

El sector privado está representado por la Universidad Católica de La Plata (UCALP), la Universidad FASTA, Universidad Notarial Argentina, Universidad Atlántida Argentina, y la Escuela Universitaria de Teología.

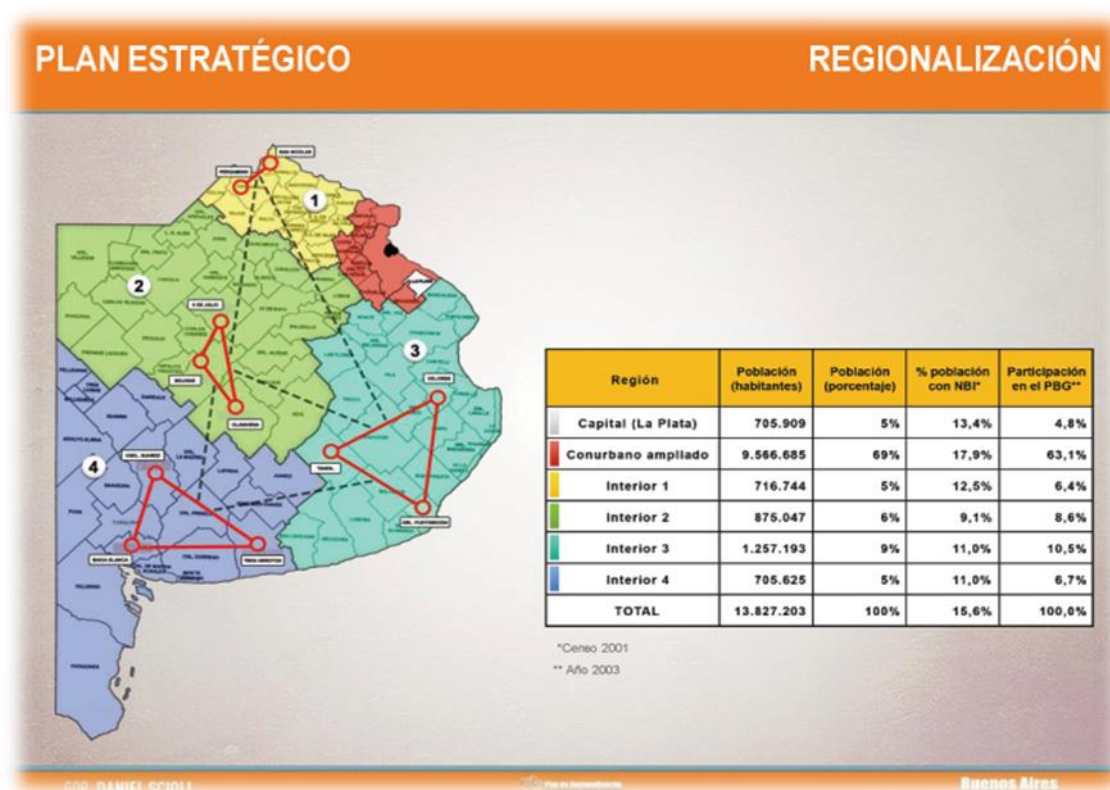
Del conjunto de instituciones que componen al CPRES bonaerense se observa, como una particularidad, que tanto la Universidad de la Plata como el Instituto Universitario Naval forman parte del CPRES bonaerense y, además, tienen representación legal en el CPRES metropolitano.

La Provincia de Buenos Aires y la región metropolitana son los dos territorios de mayor influencia en la Argentina en función de su concentración poblacional y el consecuente desarrollo socio-político y económico productivo que allí se genera⁶¹.

El diseño institucional vigente en la Provincia de Buenos Aires se caracteriza por tres rasgos clave: su composición social, su densidad electoral y su representación provincial (Ollier, 2010).

⁶¹ La Dirección General de Cultura y Educación dispone de un Mapa de la Provincia de Buenos Aires en el que es posible visualizar las dimensiones territoriales de cada región así como también el ámbito de la región metropolitana: <http://abc.gov.ar/lainstitucion/organismos/planeamiento/default.cfm>

Figura 3. Provincia de Buenos Aires según región



Fuente: Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Plan de Regionalización⁶²

En relación a la composición social, la Provincia de Buenos Aires así como también los 24 partidos del Conurbano Bonaerense, registra un número creciente de pobres e indigentes que afectan el curso e implementación de las políticas públicas en general, y de las políticas educativas en particular (Ollier, 2010).

La referencia a la densidad electoral obliga a revisar la concentración poblacional de la región. De acuerdo al Censo 2010 del total de 15.625.084 habitantes que tiene Buenos Aires, el Conurbano Bonaerense posee 9.916.715, en tanto el interior abarca 5.708.369 habitantes. Sólo en la Provincia de Buenos Aires y el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) se concentra el 40% de la población argentina, siendo el área con el mayor número de votantes en el país (Cuadro 18).

⁶² Información disponible online: <http://www.regionalizacionba.com.ar/>

Cuadro 18. Densidad poblacional según región, 2010.

Área metropolitana	Provincia de Buenos Aires		Subtotal AMBA y Provincia de Buenos Aires	Población total
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Conurbano Bonaerense	Interior Provincia Buenos Aires		
2.890.151	9.916.715	5.708.369	18.515.235	40.117.096

Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC (2010)

También, el tipo de representación provincial de Buenos Aires es un rasgo clave para dar cuenta del escenario que caracteriza a la política local. Ollier (2010) destaca la preeminencia del ejecutivo municipal para la toma de decisiones públicas. Esta particularidad del diseño político institucional de la Provincia de Buenos Aires promueve una dinámica centrada en el intendente, que se convierte en una figura casi exclusiva en el proceso de toma de decisiones sobre temas importantes del municipio. Este centralismo en la figura del intendente se ve facilitada por la existencia de otra regla municipal que permite perpetuar en el poder al jefe comunal, es decir, la reelección indefinida (Ollier, 2010). Esta regla favorece las tendencias a la concentración de poder absoluto en manos de los intendentes. En consecuencia, la reelección indefinida no solo impulsa la personalización de la política sino que dificulta el desarrollo de mecanismos institucionales para el recambio y la alternancia.

Los municipios de la Provincia de Buenos Aires poseen un modelo institucional característico por su *autonomía restringida* (Bennardis, 1999 en Ollier, 2010: 146) o por su *autarquía* (Recalde, 2008 en Ollier, 2010: 146) expresiones que refieren a la dependencia de los municipios hacia el gobierno provincial en múltiples aspectos, a partir de lo establecido en la Constitución de la Provincia y la Ley Orgánica de Municipalidades. Entre los más importantes se encuentran: la falta de autonomía en el dictado de sus marcos institucionales, la dependencia económica y financiera de la provincia, y las débiles autonomías en lo administrativo y lo político. A su vez, la subsidiariedad municipal también está dada por la falta de ámbitos intermunicipales de relación con el poder provincial, lo que implica una relación directa e individual de cada municipio con el gobierno provincial que facilita la posibilidad de subordinación y

disciplina miento por parte de la provincia y la posibilidad de intervención provincial en los mismos (Ollier, 2010).

Este tipo de lógicas caracterizadas por el personalismo político a nivel de los municipios y por la subsidiariedad municipal hacia el gobierno provincial, han dispuesto las condiciones de posibilidad para el desarrollo de reglas de juego informales en el ámbito gubernamental.

c) Temáticas tratadas, productos y mecanismos de concertación

Desde 1996 hasta 2011 el CPRES bonaerense ha trabajado en el marco de tres comisiones específicas: la comisión de evaluación permanente, la comisión de planificación y después de 2006 en la comisión de educación a distancia.

No obstante, de acuerdo con el registro de actas disponible para el CPRES bonaerense entre los años 2006 y 2011 y el testimonio de los actores entrevistados, es posible notar una mayor producción normativa en la comisión de evaluación permanente en relación al trabajo de otras áreas.

En función de la importancia que esta comisión ha tenido en la región bonaerense en términos de producción normativa y de convocatoria para la reunión de los actores que componen al CPRES, cabe subrayar que su creación resulta del Decreto 1047/99 en el que se dispone al CPRES como órgano de consulta del Consejo de Universidades.

El Decreto 1047/99 otorga al CPRES una función consultiva no vinculante para la creación de nuevas sedes universitarias. A partir de ello, las universidades y jurisdicciones que componen al CPRES se reúnen para emitir opinión en torno a la conveniencia y pertinencia de crear nueva oferta académica solicitada por establecimientos radicados fuera de la región CPRES de pertenencia.

Desde el punto de vista legal, la opinión del CPRES es requerida “cuando el Consejo de Universidades lo cree conveniente”, siendo el CU el órgano responsable de decidir (incorporando o no las recomendaciones del CPRES) si se autoriza una solicitud de nueva oferta académica. No obstante, según argumentan los testimonios relevados, en los hechos sucede que el CU no solo solicita la opinión del CPRES toda vez que recibe una solicitud de nueva oferta universitaria sino que además ha adoptado sus recomendaciones sin alterar ninguna de las consideraciones allí volcadas.

Los actores consultados destacan la posición de poder que adquirió el CPRES en los últimos años a partir de su influencia en el proceso de toma de decisiones para la expansión del sistema. En este contexto, se interpreta que, para el período analizado, los actores involucrados en evaluar solicitudes de nueva oferta han desarrollado de manera *informal* una función ejecutiva no prescripta en su diseño institucional. Del mismo modo, se evidencia una débil capacidad institucional para pensar al sistema de educación superior en términos de gobierno y planificación.

Este “desvío” en el accionar del CPRES respecto de la normativa es relatado por la Secretaria Académica de una universidad privada que participa de sus reuniones desde 1996. Su testimonio muestra también que en la dinámica del CPRES se produce una “institucionalidad informal” en la medida en que supone la apropiación de prácticas y rutinas no escritas. Los actores en su interacción re-significan las reglas formales instituidas:

En esta situación lo que hace el CPRES es funcionar como un organismo de consulta del consejo de universidades (CU) entonces el CPRES no dice qué hacer, lo que hace es asesorar al CU. Pero uno se olvida de esto en la cotidianeidad de los hechos. Uno dice el CPRES “autoriza” y en realidad lo que debe hacer es sugerir al CU, quien toma la decisión es el CU y quien refrenda es el Ministerio. Lo que sucede, y esto lo ha puesto al CPRES en un lugar de mucho poder, es que el CU habitualmente ha seguido lo que el CPRES ha aconsejado (...) y quienes estamos hace muchos años en el CPRES y hemos ido viendo la evolución y complejización de sus funciones lo vemos con alguna preocupación y esta preocupación tiene que ver con cuestiones de funcionamiento del CPRES. De diferencias entre lo que debería hacer el CPRES y cómo efectivamente funciona. Y lo digo porque lo hemos manifestado a las autoridades, no es un secreto, tiene que ver con que concretamente en la última reunión plenaria hicimos una presentación informal algunos miembros que tenemos algunos años y continuidad en la tarea manifestando preocupaciones y pidiendo formalmente que se revisen algunas cuestiones que tienen que ver con el funcionamiento.

Esta opinión es apoyada por un funcionario de la Dirección Provincial de Planeamiento Educativo al destacar que:

Las únicas reuniones que se producen son para emitir límites a los movimientos interjurisdiccionales para cuidar su territorio. Para eso ha servido el CPRES históricamente (...). Ahora bien, si los CPRES pasan a tener otra función y pasan a ser un organismo de consulta, de evaluación y un organismo regional de planeamiento vos no podés planificar si no tenes el dictamen de la región. Es decir, invertís el orden. Si fuera así entonces no podés crear una universidad si el territorio no te lo pide. Entonces, si un municipio (...) efectivamente quiere dar educación superior, ese intendente, de esa comunidad, tiene que decirle a la comunidad de al lado que tiene una universidad que lo acompañe, para conformar una voz regional que diga que se cree una nueva universidad. Ahí es probable que vos no repitas las mismas carreras y pueda dar carreras más razonables, que no sean dictadas por la universidad de al lado, pero si no sucede esta consulta y este dialogo regional, esta planificación, esa lógica, si no se invierte esa lógica, si no se le da funciones operativas claras, en lo político, presupuestario.

En la misma línea opina un funcionario de la Secretaria Ejecutiva del CPRES cuando afirma:

En general, el CU toma en consideración lo que decide el CPRES, la conducta del CU es esa, acompañar el criterio de los dictámenes elaborados por el CPRES.

De acuerdo con la posición de los actores entrevistados, la comisión de evaluación permanente ha concentrado el trabajo desarrollado en las reuniones CPRES en función de una dinámica de “cercamiento” o protección del territorio. Desde este punto de vista, el accionar del CPRES se ha caracterizado por una negativa a la expansión de la oferta en la región muchas veces poco fundada.

También, al observar los 18 dictámenes emitidos desde 2006 a 2011, se aprecia que existe una tendencia a la no autorización de expansión de la oferta académica a partir de la identificación de debilidades de tipo académico o administrativo pero que en ningún caso determina la pertinencia o conveniencia en términos de planificación regional de la oferta. En efecto, según se deduce de la lectura de los dictámenes de comisión, cuando el CPRES sugiere la autorización de la oferta por parte de otra universidad, esto sucede en regiones que se caracterizan por la concentración institucional y absorción estudiantil por parte de las grandes universidades que ocupan la región (Cuadro 19).

Cuadro 19. Propuestas de nuevas carreras, dictámenes, tipo de resolución y posición ante la propuesta (autoriza o no autoriza) emitidos por el CPRES bonaerense, 1996-2011.

Territorio	Nuevas carreras propuestas por universidades de otros CPRES clasificadas por territorio	Nº de dictamen y tipo de resolución*	Autoriza
9 de Julio			
	Universidad Nacional de Lanús: Enfermería	Dictamen 6 - septiembre 2007. Decide no autorizar nuevas cohortes desde 2008 y finalizar las cohortes en curso	NO
	Universidad Favaloro: Especialización en Ingeniería Química	Dictamen 6 - septiembre 2007. Decide no autorizar nuevas cohortes desde 2008 y finalizar las cohortes en curso.	NO
Alberti			
	Universidad Nacional de Lomas de Zamora: Abogacía	Dictamen 6 - septiembre 2007. Decide no autorizar nuevas cohortes desde 2008 y finalizar las cohortes en curso.	NO

Azul		
Universidad Nacional de Lanús: Enfermería	Dictamen 3 - septiembre 2007. Decide no autorizar nuevas cohortes desde 2008 y finalizar las cohortes en curso.	NO
B. Blanca		
Universidad Nacional de Lanús: Enfermería	Dictamen 4 - septiembre 2007. Decide no autorizar nuevas cohortes desde 2008 y finalizar las cohortes en curso.	NO
Universidad Nacional de San Martín: Lic. Educación Física y Lic. en Educación Especial	Dictamen 13 y 14 - Septiembre 2007. Decide no autorizar nuevas cohortes desde 2008 y finalizar las cohortes en curso. En el caso de la Licenciatura en Educación Especial dice: teniendo en cuenta que esta carrera no cuenta con el reconocimiento oficial del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, esta comisión entiende que no se debería haber comenzado con el dictado de la carrera y recomienda cesar actividades.	NO
Universidad del Salvador: 2 carreras	Dictamen 13 y 14 - Septiembre 2007. Decide no autorizar nuevas cohortes desde 2008 y finalizar las que están en curso.	NO
Balcarce		
Universidad Nacional de Lanús: Enfermería	Dictamen 5 - septiembre 2007. Decide no autorizar nuevas cohortes desde 2008 y finalizar las cohortes en curso.	NO
Chascomus		
Universidad Nacional de San Martín: Lic. Humanidades	Dictamen 12 - septiembre 2007. La CPE recomienda que se autorice el dictado de la carrera de Licenciatura en Humanidades en Chascomus con el compromiso de la Universidad de conformar un acervo bibliográfico en Humanidades y Ciencias Sociales propio de la sede. Además, se recomienda desarrollo de una planta docente local para favorecer el desarrollo académico de la sede.	SI

La Plata	
Universidad Nacional de Lanús: Lic. en Economía Empresarial	<p>Dictamen 8 - septiembre 2007. Decide no autorizar nuevas cohortes desde 2008 y finalizar las cohortes en curso. Se dice por ej.: la sede no posee biblioteca y este tipo de evaluaciones las hace CONEAU para acreditar.</p>
	NO
Mar del Plata	
Universidad de Morón: Lic. Psicopedagogía, Lic. En Higiene y Seguridad del Trabajo; y Maestría en Investigación Educativa	<p>Dictamen 17 - Septiembre 2007. Autoriza Lic. Psicopedagogía. Dictamen 18 de Septiembre 2007 para Maestría en Inv. Educativa: autoriza. Dictamen 19 de Septiembre 2007: La CPE recomienda autorizar el dictado de la carrera en la sede extraterritorial de modo provisorio por 3 años. Se sugiere implementar un plan de mejoras que permita superar las deficiencias identificadas con relación a las prácticas y a la biblioteca, así como también se dé cumplimiento al plan de mejoramiento propuesto en la presentación. Cumplido este período, de continuar con la implementación del trayecto curricular, deberán volver a solicita la autorización correspondiente.</p>
	SI
Universidad Favaloro: Especialización en Ing. Clínica	<p>Dictamen 11 - Septiembre 2007. Se recomienda autorizar el dictado de la carrera sujeto al cumplimiento de los trámites correspondientes ante la CONEAU, según lo establecido en la normativa vigente, para esta oferta extraterritorial.</p>
	SI
Necochea	

Universidad Católica de Salta: Psicología	Dictamen 9 - septiembre 2007. Se observa superposición con igual oferta de la Universidad Nacional de Mar del Plata en la extensión áulica de la ciudad de Tres Arroyos, sede del Centro Regional de Estudios Superiores de Tres Arroyos, dictada de modo presencial. El documento considera que la presentación no cumple con el plan de estudios y recomienda no realizar nuevas inscripciones.	NO
P. la costa		
Universidad Nacional de Lanús: Enfermería	Dictamen 7 - septiembre 2007. Decide no autorizar nuevas cohortes desde 2008 y finalizar las cohortes en curso.	NO
Pergamino		
Universidad de Morón: Contador público, Especialización en Sind concural	Dictamen 16 - Septiembre 2007. Autoriza la Especialización en Sindicatura concural.	SI
S. Nicolás		
Universidad Nacional de Lanús: Lic. Enfermería	Nº 2 septiembre 2007. Sugiere finalizar las cohortes en curso y no abrir otras desde 2008.	NO
Universidad de Morón: Especialización en Sindicatura concural	Dictamen 15 - Septiembre 2007. Autoriza.	SI
Universidad Favaloro: Especialización en Ing. Clínica	Dictamen 10 - Septiembre 2007. Autoriza el dictado atendiendo a la acreditación realizada por CONEAU.	SI

Fuente: elaboración propia

Para el período 1996-2011, la región bonaerense registra una mayor producción de acuerdos que la región metropolitana. Entre 2006 y 2011 el CPRES bonaerense tiene un registro de 41 acuerdos producidos mientras que el metropolitano llega a 12 (doce).

Estos documentos fundamentalmente reflejan las discusiones en el seno de la comisión de evaluación permanente, siendo escasas las referencias al trabajo de otras áreas temáticas. En efecto, se observa que 39 de los acuerdos producidos plantean la evaluación de oferta institucional mientras que son solo 2 los acuerdos que introducen

el trabajo de otras comisiones e identifican la necesidad de comprometerse a desarrollar una función de mayor planificación. Se trata de los acuerdos número 79, del año 2006, y del acuerdo 109, de 2007.

El acuerdo n° 79 del 21 de diciembre de 2006 establece que: “es función del CPRES bonaerense atender las necesidades de planificación de la oferta de educación superior de la región; que esta función requiere un compromiso efectivo de los miembros del CPRES para comunicar las direcciones que tomará la política institucional en las universidades y la política jurisdiccional en el caso de la Provincia de Buenos Aires, respecto de nuevas ofertas; y que para el caso de las universidades nacionales la comunicación a los miembros del CPRES debe tener el carácter de puesta en común de una iniciativa para aprovechar las capacidades y recursos del subsistema estatal en la atención de las demandas con calidad, pertinencia y economía de esfuerzos (...)”.

Entre los ocho puntos que se acuerdan en este documento se incluye la necesidad de articular con otros actores de la región con la intención de generar acciones de planificación estratégica para la creación de nueva oferta. En ese marco, el acuerdo n° 79 también propone:

Enviar a los Municipios de la región información relacionada con las características y actividades del CPRES, y constituir, para el año 2007, un ámbito de discusión entre el CPRES y los Consejos Regionales de Directores sobre la situación actual de la oferta y su perspectiva futura. Este también incluirá una representación del subsector privado de IESNU.

El acuerdo 109 del 6 de diciembre de 2007 se ocupa de la aprobación de una comisión de articulación en enseñanza superior-escuela secundaria. Establece competencias para el acceso a la educación superior y define “que las comisiones estarían conformadas por expertos de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires y expertos de las universidades públicas y privadas con sede en la provincia”.

La concentración del CPRES en esta actividad de evaluación de la oferta ha generado cierta polémica entre los actores universitarios en función de su acción restrictiva. Sobre todo, cuando consideran que su acción no responde al carácter consultivo con el que se instituye en la normativa y el CU aparece como un brazo ejecutor de sus decisiones.

En particular, la interpelación de los actores universitarios en la Provincia de Buenos Aires cobra relevancia cuando se observa el escenario institucional de la

región, caracterizada por la concentración de universidades públicas⁶³ en unos pocos distritos del Gran Buenos Aires mientras que el interior de la región carece de cobertura para absorber la demanda local.

La Provincia de Buenos Aires se organiza en 18 regiones educativas que incluyen cerca de 110 partidos o distritos⁶⁴. Allí funcionan un total de 22 establecimientos correspondientes a distintas universidades públicas (sedes, subsedes y facultades regionales) que están localizadas en 17 partidos. Los 93 partidos restantes que componen a la Provincia no tiene presencia de universidades públicas (ver Apéndice).

El cuadro 20 muestra la distribución institucional de estas universidades en 17 partidos de la Provincia: Bragado, Junín, San Nicolás, Campana, Zarate, Chivilcoy, Luján, Mercedes, Trenque Lauquen, Bahía Blanca, Azul, Olavarría, Tandil, General Pacheco, La Plata, Balcarce, y Partido de la costa.

Cuadro 20. Mapa institucional del sector público en la región bonaerense, 2011.

	Presencia de universidades públicas	Total universidades
Partidos		
Región Noroeste		
Bragado	subsede UNLU	1
Junín	sede de la UNNOBA	1
San Nicolás	Facultad regional UTN	1
Región Noreste		
Campana	Facultad regional UTN y subsede UNLU	2
Zarate	Facultad regional UTN	1
Chivilcoy	subsede de la UNLU	1

⁶³ Lo misma tendencia a la concentración institucional se observa en el sector privado. No obstante, el análisis toma en cuenta únicamente al sector público por la relevancia que éste tiene en términos de equidad y justicia educacional.

⁶⁴ Desde el punto de vista político administrativo la Provincia de Buenos Aires se organiza en 25 regiones educativas, e incluyen a los distritos que componen al conurbano bonaerense. Pero dado que éstos forman parte del CPRES metropolitano, a los fines del análisis, se verifica que son 18 las regiones educativas en las que se organiza el CPRES bonaerense.

Mercedes	subsede UNLU	1
Trenque Lauquen	una sede regional UTN	1
Bahía Blanca	sede Universidad Nacional del Sur, una Facultad regional UTN y Universidad Provincial del Sudoeste (UPSU) ⁶⁵	3
Región de las Sierras y el Atlántico Sur		
Azul	una sede regional UNICEN	1
Olavarría	una sede regional UNICEN	1
Tandil	sede de UNICEN	1
General Pacheco	una Facultad regional de la UTN	1
Región Capital		
La Plata	sede de la UNLP, una Facultad Regional UTN, y la Universidad Pedagógica Provincial (UNIPE)	3
Región Sudeste		
Balcarce	subsede de la UNMdP	1
Partido de la Costa	sede de la UNMdP	1
Totales		22

Fuente: elaboración propia en base a datos de SPU y del Programa Nacional Mapa Educativo del Ministerio de Educación.

⁶⁵ La Universidad Provincial del Sudoeste registra además sedes en las regiones de: Pigüé, Púan, Punta Alta, Tres Arroyos, Médanos, Coronel Suárez, Saliquello, Pellegrini, Carmen de Patagones, General Lamadrid, Coronel Dorrego, Darragueira; y subsedes académicas en Monte Hermoso, Coronel Pringles, Tornquist, Carhué, y Guaminí.

Los datos revelan una tendencia del sector público a la concentración institucional en unos pocos partidos de la Provincia de Buenos Aires. También, es posible notar una presencia predominante de la Universidad Nacional de Luján (UNLU) a partir del establecimiento de subsedes, de la Universidad Tecnológica Nacional (UTN) y, en menor medida, de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN) en función de la estructura institucional basada en facultades regionales.

Entonces, las relaciones que definen el poder territorial en la región bonaerense están determinadas por una mayor presencia de universidades públicas de gran tamaño y tradición en un conjunto escaso de distritos. Los 93 distritos restantes que representan al interior de la Provincia de Buenos Aires carecen de universidades. Es decir, se trata de distritos urbanizados que no disponen de la estructura institucional necesaria para la formación en su territorio de residencia.

El cuadro 21 presenta una selección de 7 distritos. Esta selección se basó en dos criterios. El primero refiere a la composición de la población urbana. El segundo a la dimensión territorial. El análisis de los datos muestra que los distritos de territorio pequeño y grado de urbanización alto: La Plata, Mar del Plata, Bahía Blanca tienden a concentrar un mayor número de instituciones universitarias mientras que otros territorios de mayor tamaño y menor urbanización presentan escasa o nula oferta universitaria.

En este marco, tanto el “cercamiento” territorial que supone la restricción de crear oferta universitaria como la concentración institucional en territorios pequeños con alto grado de urbanización parecen configurar dos tipos de estrategias de “protección territorial” de los actores del CPRES para limitar la ampliación de los límites regionales y la distribución de poder institucional.

Este escenario ha llamado la atención de autoridades del Ministerio de Educación de la Nación, a través de la Secretaria de Políticas Universitarias, y del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Desde el nivel nacional, entre los años 2009 y 2001, se decide impulsar una mayor presencia de instituciones universitarias en el interior de la Provincia a partir de la creación de Centros Regionales de Educación Superior (CRES).

Los CRES se proponen como centros de formación que ofrece carreras provistas por un consorcio de universidades en asociación con los municipios y poderes locales. Se crean en 2009 a iniciativa del Ministerio de Educación de la Nación, para atender las

demandas y necesidades educativas del nivel local sin la necesidad de crear una universidad. Una de las características de estos centros de formación es la creación de oferta en función de la demanda de distintos municipios que no tienen universidades públicas y de las necesidades productivas de la región.

En línea con este programa de expansión universitaria, para los funcionarios de la Secretaria de Políticas Universitarias, la posibilidad de instalar oferta universitaria en el interior de la Provincia de Buenos Aires ha resultado de especial interés. Con el objetivo de desconcentrar el actual esquema institucional se habría identificado ciertos municipios con capacidad productiva y determinadas áreas de vacancia.

En palabras de uno de sus funcionarios técnicos:

La Provincia de Buenos Aires es un territorio enorme donde no está ni de lejos desarrollado el potencial que tiene para la educación superior (...). De hecho hay áreas de vacancia importantes que hasta ahora no están desarrolladas. Tenemos la esperanza de que este programa de expansión ayude a dar más organicidad y racionalidad a la expansión del sistema dentro de la jurisdicción.

En el marco de esta iniciativa oficial, el programa de expansión universitaria, se propone la creación de dos centros de formación: uno en la ciudad de Tres Arroyos y otro en la región sudeste (partidos de Balcarce, Coronel Vidal, De la Costa, Dolores, General Alvarado, General Guido, General Madariaga, General Lavalle, General Pueyrredón, Maipú, Pinamar, Tordillo, Villa Gesell).

Desde el punto de vista de un funcionario técnico de la Secretaria de Políticas Universitarias, ciertas universidades también tienen interés en desarrollar centros de formación en áreas potencialmente productivas. En palabras del entrevistado:

En la región bonaerense se está considerando la incorporación del sector productivo al entorno educativo. Y esto tiene que ver con las propias estrategias institucionales de las universidades que llevan a relacionarse, ora porque son demandas por sectores industriales como por también buscar fuentes alternativas de financiamiento de las propias instituciones que buscan mancomunarse en proyectos conjuntos con la industria. Además hace al propio saber universitario vincularse con las realidades productivas. En general hay fuerte vocación por parte de aquellas universidades que tienen áreas tecnológicas que tienen vocación de vincularse al sector industrial.

Asimismo, en febrero de 2013, el Secretario de Políticas Universitarias en conjunto con la gobernación bonaerense, presentó un proyecto en la Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires para impulsar una mayor presencia de universidades en el interior de la Provincia a partir de la creación de distintos centros de formación regional. Esta iniciativa parece recibir apoyo por parte de distintos actores

universitarios y autoridades provinciales⁶⁶. De acuerdo con ello, el rector de la Universidad Nacional de La Plata, señala:

Hacer llegar la oferta educativa universitaria especialmente pensada de acuerdo a las requerimientos de cada región, servirá de herramienta para impulsar el desarrollo estratégico de cada distrito.

El propósito del proyecto radica entonces en dotar a los distritos del interior con unidades académicas en estrecha vinculación con el sector productivo y el desarrollo local.

Cuadro 21. Territorio según tamaño de la población de 18 a 24 años que concentra y oferta de instituciones de educación superior (*), 2010.

Instituciones de nivel superior					
Territorio ⁶⁷	Tamaño de la población de 18-24 años	Universidades		Instituciones terciarias	
		Público	Privado	Público	Privado
Grande					
Olavarría	11,83 (11%)	UNICEN	-	2	7
Tandil	14,31 (12%)	UNICEN	-	2	7
Mediano					
Bahía Blanca	38,17 (13%)	UNS, UTN y UPSO		2	17
Pergamino	10,96 (10%)	UNNOBA	-	3	4
Pequeño					
La Plata	84,5 (13%)	UNLP, UTN, UNIPE	UCALP, Notarial	6	25

⁶⁶ <http://www.eldia.com.ar/edis/20130226/Impulsan-presencia-universidades-interior-bonaerense-20130226190808.htm>

⁶⁷ El territorio se clasifica como grande, mediano o pequeño en función de la superficie por kilómetro cuadrado. De acuerdo con ello, el territorio es grande si tiene una superficie territorial mayor a los 4000 km². Es mediano si la superficie territorial está entre los 2000 y 4000 km² y es pequeño si el territorio no supera los 2000 km². En base a esta clasificación, en la categoría territorio grande está Olavarría con una superficie territorial de 7.715 km² y Tandil con una superficie de 4935 km². En la categoría territorio mediano se ubican los partidos de Bahía Blanca (2300 km²) y Pergamino (2950 km²). Por último, se define a los partidos de La Plata (943 km²), General Pueyrredón (1460 km²) y Pilar (360 km²) como territorios pequeños en función de su menor superficie territorial.

Gral. Pueyrredón	66,9 (10%)	UNMP	Universidad Notarial, Escuela Argentina de Teología, Universidad Santo Tomás de Aquino (USTA)	2	20
Pilar	36,6 (12%)	-	Austral	1	2

(*) El análisis no considera las sedes, subse-des, extensiones áulicas y Centros Regionales que funcionan en esta región.

Fuente: elaboración propia

d) Actores que participan en las reuniones

De acuerdo con los testimonios relevados, los actores que efectivamente participan en las reuniones del CPRES bonaerense son: la máxima autoridad educativa nacional, las universidades privadas, y en menor medida las universidades nacionales. Estos testimonios y también las actas de reunión dan cuenta de una ausencia característica de las autoridades educativas del nivel subnacional.

En relación a la participación de la máxima autoridad educativa nacional, se destaca la presencia de funcionarios de la SPU con experiencia en materia educativa y además con alto perfil político.

El nivel subnacional de gobierno no tiene una presencia continua en el CPRES bonaerense. Sus representantes no asisten a las reuniones o asisten poco. Esta ausencia es vista como un problema por otros actores del sistema universitario en función de la responsabilidad económica y administrativa que ejerce la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia sobre las instituciones de educación superior no universitarias en términos de su participación como agente de conducción y gobierno del sistema frente a los procesos de expansión territorial.

Según la perspectiva que ofrece la Secretaria Académica de una universidad privada:

La jurisdicción participa de un modo muy discontinuo, son más las ausencias que las presencias (...). En muchos casos cuando se debaten temas donde la jurisdicción seguramente tiene algo que decir nosotros decimos justo no hay nadie de la jurisdicción y

esas, son cosas que escapan a nuestra posibilidad de decidir. La comisión permanente de evaluación necesariamente debería tener una presencia de la jurisdicción y no la hay. No sabemos bien por qué.

En el mismo sentido, opina un funcionario técnico de la Secretaria Ejecutiva del CPRES en la SPU al ser consultado por su estructura organizativa:

Deberían estar presentes las jurisdicciones provinciales, que en este caso se compone únicamente por la jurisdicción bonaerense (...). Con respecto a la presencia del gobierno de la jurisdicción, no siempre podemos concitar la continuidad. En la última reunión estuvo presente la Directora de Educación Superior y en la anterior también. Pero han pasado períodos largos en los que en no asisten.

La ausencia característica de la jurisdicción en el ámbito del CPRES bonaerense, no obstante, contrasta con el desarrollo de un plan más amplio de regionalización y planificación territorial que busca mejorar el diseño político institucional de la Provincia de Buenos Aires y modernizar su gestión pública. La Legislatura Provincial tiene en discusión un proyecto denominado: “Plan de Regionalización. Un Estado inteligente para la Provincia del Futuro”⁶⁸ enviado en marzo de 2011 por el Gobernador Daniel Scioli. El plan propone la reforma administrativa general del aparato público y mayor autonomía de los municipios. Este proyecto recupera a la planificación como un instrumento orientador y de conducción de la gestión. Sin embargo, esta experiencia que se desarrolla en el marco de un plan de gobierno no ha convocado y/o involucrado al CPRES en tanto organismo encargado de planificación educativa. Tampoco, ha generado instancias interinstitucionales para la generación de sinergias y acciones colaborativas con otras áreas del Estado, como es el caso de la planificación educativa.

En este sentido opina la Secretaria Académica de una universidad privada:

En el ámbito del CPRES nunca ha habido una presentación formal de lo que está haciendo la provincia en materia de regionalización para que el CPRES lo tome en cuenta y forme parte de las políticas del CPRES y de las decisiones que tome el CPRES. Por decirte, cuando se estableció la comisión de mapa de la oferta algunos miembros del CPRES participamos muy activamente haciendo relevamiento tanto de la oferta de las universidades como de la oferta de la jurisdicción. Costo conseguir la oferta de la jurisdicción, pero la conseguimos.

Las universidades nacionales asisten irregularmente, cuando las convoca la comisión de evaluación. Al decir de un funcionario de la Secretaria de Planificación Educativa de la Provincia:

Las únicas reuniones de las que participan son aquellas que se producen para emitir límites a los movimientos interjurisdiccionales, para cuidar su territorio. Para eso ha servido el CPRES históricamente.

⁶⁸ Información disponible en: http://www.regionalizacionba.com.ar/el_plan.htm

Las universidades nacionales en esta región han desarrollado dos tipos de estrategias. Por un lado, se constituyen en los agentes principales de expansión institucional, con la apertura de sedes, subsedes, extensiones áulicas y su asociación con los distintos Municipios u otras instituciones universitarias y no universitarias a través de Centros Regionales. Pero a la vez, actúan restrictivamente, limitando la ampliación de la oferta universitaria con la creación de nuevas carreras, sedes, subsedes y extensiones áulicas cuando éstas son solicitadas por otras universidades. En este marco, las universidades nacionales, siguiendo una lógica de acción corporativa, parecen resguardar sus áreas de influencia institucional, limitando el desarrollo de nuevas ofertas que pudieran afectar la demanda en su territorio.

De acuerdo con los testimonios relevados esta “limitación” sucede sin previas discusiones substantivas en torno a los programas que se presentan para abrir nuevas carreras. Antes bien, en las respectivas reuniones de comisión se emite un voto predeterminado por el mandato institucional sin desagregar ni analizar la información presentada por la institución solicitante en clave de planificación y articulación del sistema educativo.

Según expresa un funcionario de la Secretaria de Planificación Educativa de la Provincia:

El CPRES no se reúne para discutir si las instituciones están pensando en la educación superior ni para pensar en términos de planificación del sistema.

Los actores entrevistados revelan que la existencia de un voto predeterminado, caracterizado por la negociación a nivel personal y la definición de acuerdos discrecionales entre los actores universitarios, limita la posibilidad de construir capacidades institucionales y el fortalecimiento de mecanismos formales de concertación. Según el funcionario previamente citado:

Si se discute la creación de una extensión de la UBA en Madryn o una extensión de la UBA en Trenque Lauquen. Ahí ¿quién decide la viabilidad o no de esa extensión? Antes de la existencia de los CPRES lo hacía cada universidad en virtud de su autonomía. Yo tengo una carrera que una facultad hace un convenio con un municipio y vamos a dar abogacía a Trenque Lauquen. Los CPRES cuando se crean, ahí se le ve una utilidad, que es casi la única utilidad que termino teniendo, que es limitar, la inter jurisdiccionalidad, entonces, en general los dictámenes del CPRES dicen que las carreras que vienen de otra jurisdicción tienen problemas. Casi nunca los dictámenes dicen que los problemas son lo que ellos creen: que le saca la oferta educativa, que descentraliza. Dicen que el programa que nombraron no tiene bibliografía o que no está claro el docente pero no dicen lo que efectivamente subyace en la base de lo que son los dictámenes de los CPRES y es que no te metas en mi jurisdicción, que ese es el gran ser de los CPRES.

Otra estrategia vinculada al desarrollo de nueva oferta en la región bonaerense es el desarrollo de acuerdos entre las universidades nacionales con sus municipios. En el caso de las universidades públicas, estos convenios se realizan sin mediar ningún tipo de marco regulatorio dispuesto por la SPU debido a su restricción jurídica para establecer reglas y mecanismos generales en este ámbito.

Como señala un funcionario de la Dirección General de Educación Superior:

Por ejemplo, si yo fuera una autoridad de la Universidad Nacional de La Plata y quisiera dar clases en monte caseros, la SPU no lo puede impedir. Normativamente no lo puede impedir. Yo tengo normativamente un convenio con el municipio que puedo dar clase ahí. Porque el municipio me lo paga, y porque yo tengo autonomía para dar clase donde quiera, por eso soy una universidad nacional y no una universidad regional. Sin embargo, ese dictamen no vinculante te genera problemas. No problemas directos, porque te repito, la normativa no me lo impide. Ahora, si le dicen al intendente: 'bueno, no, no puedes usar la partida educativa'. Toda la oferta regional se pone en contra con que vos des esta carrera en este sitio. Empecemos a pensar que si vos quieres una oferta educativa, bueno, no traigas abogacía pero si pensemos arquitectura. Pero estas discusiones no se generan en el CPRES sino en otro lado. En el CPRES las discusiones son, vos te sentas, te viene la propuesta y los técnicos que van al CPRES, los representantes institucionales (el representante nacional no vota y es coordinador) en realidad no votan porque en realidad no hay controversia. Claro, en la práctica, el dictamen termina diciendo no a lo nuevo, por algún subterfugio técnico. Esto que te decía, la bibliografía o no me dicen claramente los términos de la carrera, entonces el dictamen termina diciendo no (...).

Para las universidades privadas, en cambio, el CPRES aparece como un espacio de diálogo y negociación interesante. Esto se evidencia en una frecuente participación de sus rectores en las reuniones plenarias y ordinarias. También, se registra una mayor participación de este sector en el trabajo de organización y formulación de una agenda de trabajo.

En la región bonaerense funcionan cinco universidades privadas y la Escuela universitaria de Teología. Se trata de la Universidad Católica de La Plata, la Universidad FASTA, Atlántida Argentina, Notarial y Universidad del Este⁶⁹. También, funcionan un sinnúmero de sedes, subsedes y extensiones áulicas que forman parte de la oferta universitaria de otras regiones, sobre todo de la región metropolitana y centro este.

Las universidades con mayor nivel de participación son las universidades Notarial y FASTA. Los representantes de estas universidades presentan una continuidad en la tarea desde 1996 hasta la actualidad y además, muestran una actitud cooperativa en términos de construcción de institucionalidad. Reconocen la existencia distintas problemáticas y en sus intervenciones plantean diagnósticos de política y planificación

⁶⁹ Cabe aclarar en este punto que las universidades Atlántida y del Este participan del CPRES con voz pero sin voto porque no tiene aún la autorización definitiva para funcionar. De todos modos, según han relatado los actores, son universidades que, precisamente por no poder votar, no tienen una presencia regular las reuniones CPRES.

educativa como es, el observar la expansión inercial del sistema y la necesidad de utilizar criterios que se ajusten a la legalidad para la toma de decisiones en todo lo que al tema de expansión refiere.

En palabras del Rector de una universidad privada consultado por este tema:

Si creo que hay más constancia en la tarea que hacen algunas privadas, sobre todo en el área de evaluación, donde ya han leído muchos casos, que han tenido oportunidad de formar criterio. Concretamente hay dos personas que participan constantemente de todas las reuniones: una es de la universidad Notarial y la otra es de la universidad FASTA. Entonces, ya se forma una cierta práctica, hay criterios que se van homogeneizando sobre qué se puede considerar una oferta consistente. Qué se puede interpretar como conveniencia de realizar tal o cual oferta. Cuando se interpreta que hay superposición o no. Cuando y hasta qué punto un CPRES puede juzgar respecto de la posibilidad que tiene una universidad de realizar la oferta convenientemente. Porque el CPRES no es otra CONEAU⁷⁰, entonces no tiene todos los elementos de evaluación que dan sustento a un dictamen de este tipo sino tendríamos multiplicidad de órganos de evaluación con distinto criterio. Sobre todo porque la educación a distancia está imponiendo serios desafíos a la evaluación que hace el CPRES a través del Decreto 1047. La educación a distancia que es propuesta tanto por universidades locales como por instituciones extranjeras como Harvard.

Para las universidades privadas, el CPRES constituye un espacio de negociación e información insustituible en la medida que las universidades públicas y las autoridades ministeriales toman nota de sus intereses, demandas y solicitudes. En base a esta interacción con el ámbito público las universidades privadas desarrollan estrategias de conducción corporativa, asociándose entre sí para la resolución de sus cuestiones comunes y para fortalecer su posición frente a situaciones que éstas interpretan como mecanismos de avance y predominio de las universidades nacionales en el funcionamiento del CPRES.

Según expresa el Rector de una universidad privada:

La composición del CPRES tiene mayoría de universidades estatales (...) y hasta el momento en todas las votaciones hubo siempre mayoría de las universidades nacionales. La lógica de funcionamiento en las asambleas es por votación. Diría que en algunos temas se maneja espontáneamente el consenso. Pero la votación se usa en los plenarios para autorizar los pedidos que habilita el Decreto 1047 y para votar representantes al Consejo de Universidades de parte del CPRES que siempre son de alguna universidad nacional. De hecho, la práctica ha demostrado que ya traen pre-elegido al candidato y se nombra generalmente un miembro alterno que es de universidades privadas pero en la práctica nunca se convoca al miembro alterno porque suele ocurrir que no va ningún representante al CU del CPRES bonaerense pero el miembro alterno no es convocado (...). En las reuniones, todos tienen el mismo voto salvo las que están en períodos de normalización o que no tienen autorización definitiva, tienen voz pero no tienen voto. Los representantes de nación no votan (...). Generalmente, la que tendría que participar sería la jurisdicción provincial pero en las últimas sesiones del CPRES no ha participado. De cualquier manera, en caso de ir vota porque es miembro pleno del CPRES. Además, han surgido diferentes puntos de conflicto entre algunas universidades privadas del CPRES metropolitano, que el ámbito de gestión privada de la región bonaerense apoya, frente a la posición de distintas universidades nacionales del CPRES bonaerense. Éstos

⁷⁰ Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria

no surgen de cuestiones de procedimiento sino de fondo. En cuestiones de fondo sí hay oposición, hay opiniones divergentes y hay despacho a minoría.

En general, la mirada sectorial de las universidades dificulta la posibilidad de pensar en términos de sistema. Como afirma Nosiglia “los amplios márgenes de autonomía con que cuentan las universidades nacionales entran en tensión con las funciones de gobierno y control que ejerce el Estado para dar direccionalidad al sistema de educación superior” (2011:148).

Son dos las funciones elementales que la vigente LES 24.521 prescribe al CPRES. Como se señaló antes, una de éstas es la regulación de la oferta en el nivel superior. Otra de las funciones, que podría derivarse también de esta función de regulación, es la planificación del desarrollo a nivel regional. En particular, el CPRES bonaerense no ha incorporado entre sus funciones la planificación como un instrumento básico de orientación y conducción de su gestión. En opinión de un funcionario de la Secretaria de Planificación Educativa de la Provincia:

Se puede analizar la necesidad educativa, el Estado la puede analizar pero no la analiza realmente. Como por ejemplo decir: basta de abogados en la Provincia de Buenos Aires. Pero eso nadie lo dice, en primer lugar porque al CPRES no se le ha dado ese lugar, por lo tanto, no corresponde.

La dificultad para avanzar en el desarrollo de esta capacidad institucional ha sido acompañada por otro problema estructural: la ausencia de un presupuesto propio y la necesidad de recurrir a financiamiento externo para la concreción de proyectos definidos por la SPU.

También, se evidencia como otra dificultad importante en el desempeño de esta función el poder relativo de los actores del campo universitario para facilitar u obstaculizar la puesta en marcha de los objetivos gubernamentales junto a la incapacidad de conducción política de los distintos actores estatales para ejercer un liderazgo efectivo y orientar el rumbo del sistema en su conjunto.

Según reflexiona un funcionario de la Secretaria de Planificación Educativa de la Provincia, uno de los principales obstáculos para la planificación del desarrollo es la tensión que supone la convivencia de tradicionales y fuertes estructuras universitarias con las condiciones reales educativas que plantean las leyes vigentes:

Hoy por hoy, normativamente el CPRES tiene el problema de no tener funciones ejecutivas y no tener objetos reales sobre el cual es consultado. Hoy no se lo consulta para planificar (...) Discuten, acuerdan y realizan intercambios generalmente centrados en que no se creen nuevas carreras (porque por ejemplo está saturada la oferta de abogacía). Entonces, yo no voy a crear una carrera de abogacía si la región me dice que no. Pero si el CPRES no se reúne para tratar eso o no se reúnen a tiempo es difícil que

funcione. Además, asisten universidades pequeñas, privadas y cuando van las universidades nacionales asisten representantes de cuarta línea, no va el rector, no va el secretario del área, sino que va algún técnico de esa secretaria (...). En ese marco, uno de los problemas más importantes a resolver es la tensión entre las condiciones constitucionales de la autonomía de las universidades nacionales y las condiciones reales educativas que establecen las leyes vigentes. Es decir la Ley de Educación Nacional establece que el nivel de educación superior está compuesto por la universidad de gestión estatal, la universidad de gestión privada, las universidades provinciales, los institutos superiores de formación docente, artística, social, técnico profesional y humanística. ¿En dónde lo concertas a esas políticas? (...) el CPRES fue pensado para eso. Entonces, si la universidad está imbricada con su entorno y responde a los procesos socio productivo de la región es probable que esa opinión termine impactando en el dictamen que había en el CPRES. Ahora, si esas instituciones no están vinculadas, en el CPRES no van a estar expresadas esas características y si aparte no discutís nada.

Esta situación, que se presenta como una debilidad institucional del CPRES en tanto organismo público de planificación educativa ha sido interpelada por otros actores estatales y universitarios con la intención de generar una mayor intromisión de los actores que componen el CPRES en la acción pública. En relación a esto, en el año 2002 la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires dirigió una solicitud de informes al Poder Ejecutivo, sobre distintos aspectos ligados a la oferta académica universitaria que posee la Provincia de Buenos Aires. La solicitud se ajustó a nueve temas que demandan una mayor injerencia del CPRES en el desarrollo de su misión y exhibe una preocupación específica acerca de las fuentes de financiamiento de las nuevas instituciones educativas. El informe se ocupa de sistematizar las leyes educativas que rigen en la Provincia de Buenos Aires para subrayar la falta de regulación y planificación por parte del CPRES bonaerense en el marco de una creciente expansión del nivel superior en dicha región.⁷¹

Cabe destacar que con anterioridad, la Sindicatura General de la Nación (SiGeN) y la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) habían reclamado al CPRES una mayor intromisión en las funciones para las que fue creado y el ajuste al criterio legal para el desarrollo de las mismas (González, 2011).

Conclusiones

El análisis en el territorio bonaerense da cuenta de que el CPRES se crea como un organismo de nivel intermedio con atribuciones jurídico-institucionales para ejercer la coordinación y regulación sistémica de la educación superior argentina. Sin embargo, esta meta inicial, señalada en el diseño institucional que instituye al CPRES

⁷¹ El informe completo está disponible en: www.hcdiputados-ba.gov.ar/proyectos/09-10D7660.doc

se modificó en el curso de su implementación en función de un conjunto de limitaciones institucionales visibles en tres conjuntos de constreñimientos:

Primero, el CPRES ha enfrentado opciones estratégicas en el marco de variables estructural económicas que han fijado los límites de su acción en función de la disponibilidad de recursos a nivel nacional y de la voluntad y capacidad del gobierno para dinamizar al sector.

Segundo, los condicionamientos derivados del contexto, del desempeño efectivo e institucionalidad del CPRES como consecuencia de la relación entre las reglas formales que dan lugar a la institución y las reglas informales (rutinas o patrones de interacción regulares no prescritos) que resultan de la organización desarrollada por los actores involucrados en el quehacer cotidiano del CPRES. En estas condiciones se puede afirmar que una institución no se define por “el hecho de ser perdurable en el tiempo sino que su relevancia la obtiene con la adquisición de valor y si su mantenimiento se convierte en una meta fundamental para sus miembros” (Leiras, 2003b: 31; Levitsky, 2001: 34 en Couthino, 2007: 20). Entre los miembros de la comunidad universitaria, la organización y sentido de su interacción se ha expresado en términos de cooperación y/o conflicto. Para el caso de los niveles subnacionales de gobierno (el gobierno provincial) la estrategia manifiesta ha sido la no colaboración y una clara ausencia dentro de las instancias de participación formales que dispone el CPRES.

Tercero, las características propias de la estructura institucional de cada organización, de fuerte base burocrática, dificultaron el ejercicio de coordinación y articulación entre los actores en el curso de la implementación.

En términos legales, el CPRES se pensó como un ámbito de planificación y coordinación de la educación superior en el nivel regional. Sin embargo, en su puesta en funcionamiento se muestra como un organismo sensible frente a los cambios impuestos por el contexto y las diversas metas políticas definidas por los distintos partidos y gobiernos que asumieron su conducción. Asimismo, aparece como un organismo con capacidades institucionales limitadas en la medida que no ha logrado fortalecer los mecanismos institucionales técnicos de coordinación y articulación para lo que ha sido instituido. Uno de los aspectos de mayor relevancia en términos de debilidad institucional se visualiza en la carencia de una estructura presupuestaria propia, de recursos técnicos y administrativos necesarios para proyectar la evolución de

su gestión, para negociar intereses y efectivizar acciones concretas de regulación de acuerdo con lo que su normativa indica.

De este modo, el análisis efectuado permite problematizar el diseño institucional que instituye al CPRES como autoridad de nivel intermedio. Al examinar su desarrollo en territorio bonaerense se observa su adecuación a una política de centralización a nivel nacional antes que a una efectiva descentralización del poder en las jurisdicciones provinciales.

No obstante, el análisis resalta que un grupo de universidades identificó en el CPRES un espacio conveniente de reunión y negociación. En efecto, en su activa participación subyace una intención cooperante para mejorar su funcionamiento.

Desde su puesta en marcha, el logro de mayor importancia es su reconocimiento como un organismo de regulación que formalmente reúne al conjunto diverso de actores en un mismo espacio de diálogo. Este espacio se instituye como un espacio de poder y negociación en el que se dirimen intereses, establecen prioridades de acción y los conflictos se hacen explícitos.

En términos políticos, ha operado como un organismo de amortiguación de conflictos abriendo un espacio de diálogo que habilita nuevas formas de acción pública y mediación entre las instituciones.

Finalmente, es preciso subrayar que el CPRES se instituye con la intención de mejorar la articulación y eficiencia interna del sistema, introduciendo para ello cambios en las prácticas organizacionales. Este aspecto resulta de una importancia clave en términos de construcción institucional, en un trasfondo político caracterizado por la preeminencia de debates en torno a la centralización-descentralización del sistema educativo, que ha tomado fuerza en los últimos años con las reformas de las estructuras educativas. Precisamente, la incorporación de una figura como el CPRES pone este problema en evidencia debido a que su institucionalidad supone un desafío en términos de cultura organizacional y modernización de la gestión pública.

Tal como se indicó para el caso metropolitano, el análisis del CPRES en el territorio bonaerense, también evidencia limitaciones estructurales y funcionales para su institución como efectiva estructura de implementación. Su estructura organizacional se sostiene a partir de dos tipos de recursos: la capacidad de conducción técnico-política del ministerio nacional, y las reglas, rutinas y patrones de comportamiento desarrollados por los actores universitarios. Es en este juego de

influencias mutuas, entre las normas instituidas y las reglas de juego que habilitan los actores involucrados en su actividad, en el que se dirime su funcionamiento.

CAPÍTULO 7

LOS CONSEJOS DE PLANIFICACIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARADA

En los dos capítulos anteriores se analizó el funcionamiento efectivo de las dos regiones CPRES seleccionadas para el estudio. El examen de cada territorio permite entrever que existen aspectos comunes, que refieren al marco normativo que les da origen y por otra parte diferencias funcionales a partir del desempeño variable de los actores que lo componen. Ese capítulo se ocupa de explicitar dichas similitudes y diferencias tomando como referencia la periodización señalada en el capítulo que trata el desempeño general de las siete regiones CPRES.

Como se indicó previamente, y a modo de revisión, el desempeño del CPRES puede enmarcarse a partir de la sucesión de tres períodos políticos.

El primer período se extiende desde marzo de 1996 a diciembre de 1999. En un sentido amplio este período se caracteriza por la consolidación de la estructura organizativa de la SPU creada en 1993. Su creación está en estrecha vinculación con la creciente expansión y diversificación institucional de las últimas décadas. Esto supuso un incremento en las actividades de política universitaria, así como del cuerpo técnico y administrativo encargado de su implementación y seguimiento.

El segundo período se ubica entre diciembre de 1999 y diciembre de 2002. Se caracteriza por el predominio de un contexto de restricción presupuestaria a nivel nacional. En particular por la reformulación del diseño institucional que dio origen al CPRES.

Los cambios de signo y conducción política de la Presidencia de la Nación - primero con Eduardo Duhalde (2002-2003) y luego con Néstor Kirchner (2003-2007)- inauguran el tercer período del análisis que alcanza hasta 2011. Éste podría caracterizarse por una mayor intervención estatal en el funcionamiento del sistema de educación superior y por un incremento y fortalecimiento de las funciones ejecutivas que despliega el CPRES en relación con las actividades de tutela previas. Además, entre 2003 y 2007, se registra una mayor participación dentro del ámbito CPRES de los rectores de las universidades públicas y privadas en relación a los períodos anteriores. Si bien esta participación es uno de los elementos constitutivos del CPRES como

espacio público de consenso y negociación, se fortaleció luego del período de reforma institucional del CPRES de los años 1999-2002.

El interés de estos actores se orientó a la recomposición de su estructura organizativa y no solo a su funcionamiento. Dicha participación es notable en la concurrencia de rectores y secretarios académicos a las dos reuniones plenarias (de carácter anual) y en el apoyo económico brindado por las universidades nacionales y privadas, sea proporcionando infraestructura edilicia o asignando recursos para movilidad.

Para los tres períodos se puede afirmar que tanto las condiciones de contexto como la intervención de otros actores han interpelado la figura del CPRES. Ambos factores impulsaron la intromisión progresiva del CPRES en la acción pública y dieron lugar a una mayor especificación de los roles y funciones puestos en marcha.

Tal como se mencionó, el análisis comparado de las dos regiones evidencia ciertos aspectos comunes (su creación, normas de funcionamiento, la autoridad instituida) y otros divergentes que, en virtud de la cantidad variable de sus actores componentes y de sus capacidades y estrategias, marcan desarrollos institucionales y contextuales muy distintos.

Un aspecto clave para el funcionamiento de cualquier organismo público resulta del análisis de los recursos físicos disponibles para el desempeño de las funciones previstas y también para el desarrollo de estrategias de negociación a partir del reconocimiento de ciertos recursos de poder.

Durante el período analizado se evidencia que desde el inicio de sus funciones los Consejos han tenido escasos recursos propios para el desarrollo de las funciones que le asigna la vigente LES. Esto quiere decir que los Consejos no registran una partida presupuestaria particular sino que sus fondos se derivan de la distribución de gastos que realiza la Secretaría de Políticas Universitarias para su estructura funcional.

También se observa que en el marco de esta restricción estructural, los Consejos no tuvieron un desempeño activo para emprender o buscar asociarse con otros organismos o empresas de la región capaces de impulsar el desarrollo regional a partir de alianzas para la generación de proyectos y fondos. Desde 1996 hasta 2011, los recursos económicos constituyen factores limitantes para la acción de los dos Consejos.

El análisis comparado se realiza a partir de la consideración de tres dimensiones que comprenden aspectos distintivos en cada región entre los años 1996 y 2011. Se trata de:

1. El diseño institucional
2. La configuración político territorial
3. El desempeño territorial de cada Consejo

Tanto el diseño institucional como la configuración territorial de la que es tributaria cada una de las regiones forman parte de la normativa que instituye y reglamenta a los Consejos. Desde el punto de vista legal, estas reglas formales no se han modificado en el curso del período analizado (1996-2011). Sin embargo, en la práctica es posible observar ciertas inconsistencias institucionales vinculadas al diseño del CPRES como instrumento de política pública de carácter descentralizado.

Asimismo, resulta claro que la acción efectiva de cada Consejo evidencia variaciones y desarrollos desiguales de acuerdo con el desempeño de sus actores y las circunstancias político educativas características de cada lapso de tiempo examinado.

El diseño institucional

Esta tesis plantea que existen al menos dos tipos de inconsistencias derivadas del diseño institucional que instituye al CPRES. Desde el punto de vista normativo, el diseño institucional del CPRES propone un representante por cada entidad universitaria presente en la región. Este tipo de representación dispuesta en el marco normativo evidencia inconsistencias de diseño cuando se observa el proceso de toma de decisiones en la etapa de implementación.

El proceso de toma de decisiones se desarrolla a través de las reuniones que realiza el CPRES a partir de la presencia de las autoridades universitarias y jurisdiccionales de cada región. Cada representante equivale a un voto. Pero la puesta en marcha de este mecanismo no ha contemplado el funcionamiento particular de una universidad: la Universidad Tecnológica Nacional (UTN), situación que introduce una primera inconsistencia del diseño institucional. Esta universidad tiene una organización regional de su oferta por facultades que son finalmente las que deciden y votan en el CPRES.

La región bonaerense tiene cinco facultades regionales y la región metropolitana tiene cuatro. Estas facultades, a diferencia de otras instituciones, tienen dos

particularidades. En primer lugar, son unidades funcionales de la UTN y, por tanto, piensan en términos de conjunto y en función de la autonomía que tiene la UTN. En segundo lugar, la cantidad de instituciones presentes en cada región sobrevalora el voto de la UTN, ya que, de asistir todas las facultades a cada reunión CPRES, la UTN como institución estaría recibiendo más votos que otras instituciones de la región.

Según destaca un funcionario de planificación educativa (2011):

La UTN es una universidad pero que en los CPRES manda sus facultades, con lo cual, no es que las facultades regionales de la UTN piensan autónomamente como puede pensar la Universidad de La Plata o la Universidad Católica, sino que piensan en un conjunto, entonces ahí hay un problema de masa crítica, si van a votar todas las regiones tenes cinco votos que equivalen a uno porque ahí no es que lo distribuyen autónomamente. Lo cual empezó a generar problemas de operatividad en el CPRES. Es decir, ¿cómo se dirimen las discusiones? Si es por votos estamos sonados porque efectivamente tenemos un problema con la UTN.

Un segundo problema surge de la doble representación que tienen dos instituciones específicas: la Universidad Nacional de la Plata y el Instituto Universitario Naval en las dos regiones CPRES, es decir, ambas entidades forman parte tanto del CPRES metropolitano como del bonaerense.

Estas particularidades de las reglas formales que rigen al CPRES -que desde el punto de vista institucional parecieran sobrevalorar el voto de ciertas instituciones frente a otras- se combina con otro tipo de prácticas que resultan del proceso de toma de decisiones e implementación política, generando un escenario institucional de mayor complejidad.

Se trata del desarrollo de reglas y prácticas de carácter informal desplegadas por los actores para el logro de acuerdos relevantes. Estas preferencias desestiman la institucionalización de reglas formales de representación y votación en favor de mecanismos de negociación discrecionales y de un tácito juego de influencias mutuas entre los actores (González, 2012). Desde esta posición, lo importante está determinado por los intereses, tradición e influencias de cada universidad así como por su grado de representatividad en términos socio-políticos.

La configuración político territorial

Las dos regiones CPRES que examina esta tesis presentan estructuras regionales distintas. La configuración territorial que caracteriza a cada una de éstas ha determinado contextos y estrategias de acción diversos en función de la disposición de los actores a constreñir o ampliar la dinámica de expansión territorial a partir de entender al territorio como determinante para avanzar en cualquier función de regulación o planificación en el campo de la educación superior.

El CPRES metropolitano se compone de dos jurisdicciones: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el conurbano bonaerense que reúne a 24 partidos. Su configuración territorial incluye a tres instituciones universitarias que también forman parte del CPRES bonaerense: la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), la Universidad Nacional de Luján (UNLU), y el Instituto Universitario Naval.

El CPRES bonaerense presenta una sola jurisdicción compuesta por los 110 partidos o distritos que integran a la Provincia de Buenos Aires (Gran Buenos Aires e interior). En términos territoriales dispone de una extensión mayor en relación a dimensión que tiene la región metropolitana.

Tal como se mencionó en el capítulo que describe la selección de casos, durante los últimos años, en la región metropolitana se ha motorizado el crecimiento institucional por parte del sector público y privado. Esta situación ha complejizado el funcionamiento del sistema de educación superior e impulsado una tendencia hacia la producción de nuevos modelos organizacionales.

En cambio, en la Provincia de Buenos Aires ha operado una forma de “cercamiento” territorial en el ámbito universitario que limita la creación de nueva oferta y donde además se visualiza una mayor concentración institucional sobre la ciudad capital: La Plata y sus alrededores.

De este modo, mientras la región metropolitana tiene una pluralidad de instituciones distribuidas con cierto equilibrio en su territorio, presentando un escenario de mayor dispersión institucional; la Provincia de Buenos Aires presenta un escenario de concentración institucional y menor dispersión territorial.

En la Provincia de Buenos Aires las instituciones de educación superior se concentran en territorios pequeños en términos de cantidad de habitantes con grado de urbanización alto (La Plata, Mar del Plata). Los territorios con mayor cantidad de

habitantes y un menor grado de urbanización en términos relativos se caracterizan en cambio por una insuficiente oferta institucional a nivel local.

Desde el punto de vista del sector público, la región metropolitana, organizada en 25 jurisdicciones (CABA y 24 partidos del conurbano bonaerense) cuenta con 23 universidades⁷² nacionales distribuidas entre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 14 jurisdicciones del conurbano (Tres de Febrero, José C. Paz, Malvinas Argentinas, San Martín, La Matanza, Merlo, Moreno, Morón, Avellaneda, Quilmes, Ezeiza, Florencio Varela, Lanús, Lomas de Zamora). Esto quiere decir que en la mayor parte de los distritos que componen el área metropolitana existe la posibilidad de acceder a una formación universitaria en el lugar de residencia, alcanzando de este modo un nivel de cobertura alto.

En cambio, en la región bonaerense se observa que de los 110 distritos que componen a la Provincia de Buenos Aires, sólo 17 presentan universidades públicas. Se trata de los siguientes distritos: Bragado, Junín, San Nicolás, Campana, Zarate, Chivilcoy, Luján, Mercedes, Trenque Lauquen, Bahía Blanca, Azul, Olavarría, Tandil, General Pacheco, La Plata, Balcarce, y Partido de la costa. El resto de los partidos o distritos carece de oferta universitaria de gestión pública.

Los 17 partidos que tienen presencia de la universidad pública se caracterizan por su alto grado de urbanización y una mayor cercanía a la ciudad capital de la Provincia de Buenos Aires: La Plata. Esto quiere decir que es el interior de la Provincia de Buenos Aires la región menos favorecida en términos de oferta de nivel superior.

Al observar las dos regiones también es posible notar una mayor diversificación de la oferta universitaria en el área metropolitana, resultado de la presencia de distintos tipos de establecimientos de gestión pública y privada. Por su parte, la región bonaerense registra una menor pluralidad institucional y una presencia predominante de cuatro universidades nacionales, a partir de la creación de sedes y subsedes en distintos distritos de la Provincia de Buenos Aires y/o por la descentralización en la que se basa su estructura institucional. Se trata de la Universidad Nacional de Luján, la Universidad Nacional de La Plata, la Universidad Tecnológica Nacional y la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

Asimismo, el CPRES bonaerense se organiza en un territorio que presenta un *mayor peso relativo del sector público no universitario*, esto es, de las instituciones

⁷² No se consideran aquí la Universidad Nacional de La Plata y la Universidad Nacional de Luján. Estos establecimientos se incluyen en la región bonaerense.

terciarias administradas por la Dirección de Educación Superior de la Provincia de Buenos Aires. Estas instituciones terciarias no tienen una representación legal en el CPRES. Sí la tiene la jurisdicción provincial que las representa. En cambio, el CPRES metropolitano tiene un *mayor peso relativo del sector público universitario*.

La organización territorial de cada región CPRES resulta clave para la comprensión de las dinámicas diferenciales de cada región en lo que respecta a las temáticas tratadas y como espacio estructurante para la organización e interacción de los actores.

Una diferencia sustantiva entre ambas regiones es la configuración político institucional. El CPRES metropolitano se compone de dos jurisdicciones provinciales y un conjunto mayor de instituciones universitarias y no universitarias que configuran un espacio institucional de mayor pluralidad. El CPRES bonaerense presenta una sola jurisdicción y un menor número de instituciones de educación superior. Esta diferencia no es solo nominal. Este número variable de instituciones también tiene implicancias en términos de institucionalidad y acción pública en la medida que no todas las regiones CPRES disponen de la misma cantidad de instituciones y actores para la puesta en marcha de las funciones previstas.

El CPRES se propone como un organismo de regulación descentralizado (en un sentido territorial) con un mismo propósito para siete regiones distintas. Pero en la organización territorial de cada Consejo es posible identificar una cantidad variable de actores y factores contextuales desiguales. Esto significa que, si bien los siete Consejos disponen de la misma normativa para funcionar, los actores involucrados en la acción del CPRES no orientan sus actividades según el mandato legal de la regulación a nivel nacional. Sino a partir de la condición estructurante que le impone su propio territorio y de las demandas que surgen del ámbito local y movilizan la agenda temática de cada CPRES.

En los casos examinados, esta diferencia en la organización político territorial ha generado dos formas distintas de construcción institucional.

En el caso de la región metropolitana, la intervención de un mayor número de actores en el desarrollo del CPRES facilita el curso de negociaciones en contextos institucionales, un mayor grado de interpelación por otras entidades y una demanda más intensa por parte del sector privado y público. En particular, la mayor presencia de universidades nacionales en esta región ha facilitado mecanismos de cooperación interinstitucional y otras formas de coordinación entre universidades que permite una

actuación en bloque en este espacio de concertación. La presencia de este sector y de las universidades privadas ha demostrado la importancia que tiene el CPRES como mecanismo de articulación de intereses y como dispositivo institucional para la mediación de demandas.

En la región bonaerense, en cambio, la distribución institucional favorece al sector no universitario, siendo muy pocas –pero fuertes en términos de tradición y tamaño- las universidades nacionales interesadas en debatir programas o medidas para la región. Frente a esto, las universidades privadas han mostrado una actitud proactiva y coordinada en función del desvío que observan en las funciones y misión original del CPRES.

La ausencia característica de las jurisdicciones subnacionales se agrava en el caso del CPRES bonaerense debido a la responsabilidad que tiene el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires en la administración de las instituciones de educación superior no universitarias. Ante esta ausencia, se dificulta la tarea de articulación entre ambos ámbitos o el tratamiento de temas específicos. No obstante, es posible notar la influyente participación de las intendencias a través de los gobiernos locales en la construcción de políticas regionales promovidas por el Gobierno Nacional, a través de la SPU. De este modo, podría afirmarse que la configuración regional de cada CPRES determina las condiciones de posibilidad para el tratamiento de los temas y alcance de sus acuerdos.

Entre los años 1996 y 2011, el CPRES metropolitano ha producido normas, acuerdos y dictámenes en los que es posible notar un debate en distintas comisiones de trabajo: en la comisión de evaluación permanente, en la comisión de educación a distancia y en la comisión de planificación. Esto revela cierto grado de *institucionalización* no exento de prácticas y negociaciones informales que se desarrollan *por fuera* del espacio CPRES.

En la región bonaerense, este tipo de producción normativa sólo se aprecia en la comisión de evaluación permanente donde se concentra la actividad del CPRES. Formalmente, la comisión de evaluación permanente emite dictámenes que sugieren la apertura o no de nuevas ofertas de nivel superior al Consejo de Universidades (CU). Este rol consultivo del CPRES que es no vinculante es problematizado por las universidades miembro debido a que en general el CU toma en cuenta la opinión del CPRES y dictamina según éste lo indica. Según se ha mostrado, en general el CPRES decide no autorizar la creación de nuevas ofertas.

El análisis del CPRES bonaerense deja entrever deficiencias en términos de regulación y planificación que también están presentes en la región metropolitana y expresan, a la vez, una tensión estructural entre la planificación que debe ejercer el organismo a nivel sistémico y la autonomía de las universidades.

En resumen, el CPRES se crea como un organismo de nivel intermedio con atribuciones jurídico-institucionales para regular las actividades del sistema de educación superior. Sin embargo, este plan inicial, fue variando en el curso de la implementación, producto tanto de las condiciones del contexto como de las lógicas de acción de sus actores relevantes.

Su diseño institucional se caracteriza por un esquema de funcionamiento novedoso en relación a las estructuras jerárquicas y de fuerte base burocrática propias de las instituciones de gestión pública. Se instituye como un organismo de carácter regional que reúne a todos los actores del sistema de educación superior en una misma mesa de negociación con igual representación en sus reglas formales de sesión y votación. Sin embargo, según se ha observado este mecanismo de votación ha mostrado inconsistencias en términos de aplicación y operatividad.

También, es posible señalar una débil capacidad institucional para sostener una lógica de funcionamiento propia. Sobre todo desde los niveles subnacionales de gobierno. El CPRES aparece como un organismo sensible en la *institucionalización* de sus metas y permeable a las decisiones políticas de los distintos gobiernos que han tomado responsabilidad desde que comenzó a funcionar en 1996.

En relación a la dinámica interna del CPRES y la trama organizacional que construyen sus actores relevantes aparecen tres aspectos distintivos:

1) un esquema de poder basado en lógicas corporativas que condicionan la posibilidad de pensar colectivamente en términos de sistema, 2) la ausencia institucional de las autoridades jurisdiccionales como contrapeso político para atender los intereses y demandas locales del territorio, 3) el problema del gobierno del sistema de educación superior que no se limita a la regulación que éste pueda establecer. Las universidades nacionales y las autoridades subnacionales también disponen de poder relativo para vetar o acompañar las decisiones políticas, posibilitando o restringiendo el curso de las mismas.

El desempeño territorial de los Consejos en los distintos períodos

La acción del CPRES en los noventa

En el capítulo anterior se indicó que la región metropolitana registra, entre los años 1996 y 1999, la mayor cantidad de reuniones plenarios y acuerdos producidos en relación a los períodos posteriores. Durante estos años se realizaron doce reuniones plenarios y en 9 reuniones se alcanzaron acuerdos consensuados. El examen de estos documentos evidencia las temáticas tratadas y los actores participantes tal como se presentó en el análisis particular del caso.

En el tratamiento de la región bonaerense se encuentran ciertas dificultades en torno a la posibilidad de evidenciar un registro de actas de reunión, dictámenes y/o acuerdos producidos debido a que no hay datos disponibles en los archivos oficiales. Esto ha dificultado la posibilidad de ordenar la información entre diferentes períodos de tiempo tal como se hizo con la región metropolitana.

No obstante, para ambas regiones se verifica la participación constante de universidades y de las autoridades del nivel nacional así como también una ausencia característica de las jurisdicciones provinciales. Bajo distintos intereses, los tres tipos de actores construyen desde su participación en el CPRES un ámbito de negociación en el que es posible identificar y “formalizar” (para resolver o no) los conflictos.

Los datos disponibles para la región metropolitana dan cuenta que la participación de las universidades privadas en el ámbito del CPRES resulta mayor al grado de participación observado para las universidades nacionales.

Para el caso de la región bonaerense, la participación de las universidades privadas y de algunas universidades públicas ha sido el motor de la actividad del CPRES. En cambio, se señaló una ausencia permanente de la jurisdicción provincial en las instancias de reunión y discusión organizadas en la Provincia de Buenos Aires.

Asimismo, hacia fines de los noventa, otros organismos encargados de evaluar el funcionamiento de las instituciones públicas observaron cierto incumplimiento legal del CPRES en relación a sus funciones de regulación y planificación.

La interpelación de estos actores representados en la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) y en la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) generó una mayor intromisión del CPRES en la acción pública y redundó en un mayor apego a las normas para el desempeño de sus funciones.

No obstante, el desempeño de esta función se vio limitada por las condiciones de restricción presupuestaria generadas por el contexto de crisis política y socio-económico que afectaba a los sistemas políticos de la región en general y al sector educativo en particular.

La acción del CPRES durante los años 2000 y 2001

En este período se produjeron cambios político-económicos a nivel nacional que afectaron el funcionamiento regular del CPRES.

En el campo de la educación superior, el gobierno de la Alianza define nuevos cargos directivos para la SPU y para la Secretaría Ejecutiva del CPRES y encara medidas de ajuste presupuestario y reconfigura el equipo técnico, reduciéndolo de nueve a dos personas. De ese modo, disminuye la capacidad técnico-operativa de la secretaria para impulsar actividades y produce una acción proactiva de parte del personal técnico del organismo que junto con las universidades comienzan un trabajo importante de sistematización de datos para configurar un mapa de la oferta universitaria y desarrollan posibles estrategias de vinculación entre la formación de nivel superior y el nivel medio y entre el nivel universitario y no universitario. Este trabajo adquiere visibilidad unos años después con la publicación y circulación de documentos que dan cuenta del trabajo realizado con propuestas y estrategias de intervención en el campo. Estas experiencias son valoradas por la nueva gestión política iniciada en 2003 que reactiva la función del CPRES a partir del aumento de recursos.

Una particularidad de este período para las dos regiones es la falta de actas y acuerdos de reunión, que a su vez reflejan la inactividad y parálisis estructural del CPRES en períodos de crisis.

La acción del CPRES entre 2003 y el 2011

En 2003 la Secretaría Ejecutiva del CPRES propone una nueva línea de política pública para el sector en función de los cambios en las condiciones políticas y económicas que introduce la nueva dirección de la SPU, desde entonces a cargo de otro partido político: el Peronista.

Este período se caracteriza por una recomposición del organismo en términos técnico-políticos y económicos. Las autoridades identifican la necesidad de revitalizar

las funciones del CPRES a partir de la reorganización y aumento de los recursos destinados a su funcionamiento. También, en este marco de impulso desde la SPU, los actores universitarios y no universitarios comenzaron a visualizar en el CPRES un espacio de negociación en el que la participación importa e resulta influyente en términos de toma de decisiones e implementación de políticas.

Desde este punto de vista, con mayor presupuesto y participación por parte de los actores se fortalecieron las actividades y comisiones de trabajo del CPRES. Estas acciones sin embargo no dieron lugar a una mayor intervención pública en términos de regulación y planificación en el nivel superior, a excepción de la comisión de trabajo de evaluación permanente en la que sí se observa una mayor intervención para limitar la creación de nuevas ofertas. Según se analizó, este tipo de limitación adquiere mayor visibilidad en la región bonaerense. En esta comisión se produjeron 39 acuerdos plenarios y 18 dictámenes. En estos años también se registran otros 2 acuerdos plenarios en el seno de las comisiones de articulación y educación a distancia.

En cambio, entre estos años, la región metropolitana registra 7 acuerdos plenarios y 5 dictámenes de la comisión de evaluación permanente.

Se evidencia que la producción normativa de cada región puede mostrar distintos tipos de acción en términos de regulación, en la medida que marcan sentidos de intervención territorial específicos asociados a una mayor o menor intromisión de las instituciones para el resguardo del propio territorio.

En la región bonaerense aparece una acción restrictiva para la expansión institucional asociada también a la concentración de poder territorial de un conjunto pequeño de universidades. Las universidades nacionales de mayor tamaño y tradición tienen un “poder de veto” a nivel sistémico que les permite influir en la toma de decisiones e implementación de metas políticas. A ello se suma el débil contrapeso institucional en la región y en los ámbitos de discusión específicos que organiza el CPRES.

En la región metropolitana la importancia de la comisión de evaluación permanente es vital. Sin embargo, existe una variedad de actores con capacidad de reencauzar metas, limitar y neutralizar el curso de las estrategias institucionales.

No obstante, para el caso de las dos regiones, la concentración en esta actividad despertó la interpelación de otros actores, como la CONEAU y la Cámara de Diputados del Gobierno Provincial, haciéndoles notar el incumplimiento de sus funciones y la variación en los objetivos del organismo en función de los cambios de administración.

Entre estos años también es característica la ausencia de las autoridades gubernamentales de las jurisdicciones provinciales en las reuniones CPRES. Esta ausencia ya configurada un patrón de comportamiento de las autoridades subnacionales debido a la línea de continuidad que se observa con el período anterior (las jurisdicciones tienen una participación visible solo entre los años 1996-1999). Sin embargo, esto no ha llamado la atención del gobierno nacional. Solo las instituciones universitarias privadas han identificado dificultades derivadas de esta ausencia en términos de gobierno y dirección del sistema.

En suma, las dimensiones que se han presentado – de manera exploratoria – parecen dar cuenta de las relaciones que operan al interior de cada región. Las dimensiones que parecen contribuir a explicar mejor las diferencias entre regiones respecto de su grado de avance en la implementación de la vigente LES son las que describen la organización territorial y el desempeño efectivo de cada región. El “diseño institucional”, en cambio, no parece presentarse como determinante en sí mismo para el desarrollo funcional de los Consejos. Finalmente, la incidencia de la variable “político territorial” parece ser alta en la medida que esto ha determinado distintos tipos de construcción institucional por región y la definición de estrategias institucionales de ampliación o restricción territorial. No obstante, no se cuenta con información suficiente que permita incluirla en el análisis de otras regiones. De cualquier modo, las reflexiones aquí presentadas respecto de la relación entre el desempeño de las dos regiones CPRES seleccionadas y la definición ciertas variables constituyen una aproximación que merece profundizarse en estudios posteriores.

La incidencia del CPRES en la implementación de políticas educativas

De acuerdo con la manera en la que las funciones del CPRES están enunciadas en la Ley de creación, del CPRES contempla aspectos vinculados con la articulación a nivel regional (artículo 10), la coordinación y consulta del sistema universitario (artículo 71), la planificación de estrategias y definición de políticas universitarias en tanto representante legal de la estructura que la Ley 25.521/95 dispone para el Consejo de Universidades (artículo 72) y también por disposición de la Resolución 602/95 cuando indica que el CPRES debe “analizar los requerimientos regionales de formación de recursos humanos a nivel universitario y no-universitario, de grado y posgrado, y proponer planes y acciones para satisfacer dichas necesidades”, lo que supone el

desarrollo de acciones propositivas para el nivel regional. En las bases para la constitución de los Consejos que dispone la Resolución 602/95 también se indican funciones de implementación (difusión y divulgación de actividades referidas al planeamiento de la educación superior, organizar jornadas de intercambio para el desarrollo regional). Sin embargo, en la práctica y a pesar de las amplias disposiciones de estas normas, la injerencia del CPRES en la elaboración de la política sectorial se ha visto acotada a algunas funciones específicas. Al analizar la participación efectiva de los Consejos se verifica que, entre los años 1996 y 2011, las dos regiones CPRES analizadas no han logrado imponer temas en la agenda gubernamental del sector ni han participado de manera activa en la formulación de alternativas de políticas. No obstante, un avance en este sentido lo constituye la creación de los Consejos Regionales de Educación Superior (CRES), propuestos y consensuados en el seno del CPRES a partir de una serie de acuerdos intergubernamentales (entre los municipios, las jurisdicciones provinciales y gobierno nacional).

Los CRES se crean con dos propósitos. Uno explícito y otro implícito. El propósito explícito es incrementar las oportunidades de acceso a la educación superior a partir de la identificación de necesidades y demandas locales y regionales, intentando superar las alternativas de fragmentación del sistema, de creación de instituciones sin planificación y la proliferación de ofertas basadas sólo en la demanda directa. El segundo propósito, de carácter implícito, procura observar la tensión existente entre las exigencias impuestas por los estándares de calidad y el financiamiento público de las universidades. En ese sentido, la creación de centros que nuclea oferta de distintas instituciones busca optimizar recursos económicos y humanos a nivel regional con la intención de evitar una expansión inercial del sistema en términos de financiamiento público. La presentación pública de este plan, en noviembre de 2010 y su posterior aprobación con la Resolución 1368/2012⁷³, puede interpretarse como un intento de la Secretaría de Políticas Universitarias por reimpulsar las funciones de planificación educativa y la proliferación de oferta basada sólo en una demanda directa, es decir, sin atender criterios de necesidades y demandas integrales a nivel regional. No obstante, esta experiencia es apenas reciente como para analizar sus fundamentos y efectos de manera precisa y acabada.

⁷³ Información disponible en: <http://www.prensa.argentina.ar/2012/08/27/33541-programa-de-expansion-de-la-educacion-superior.php>

La participación del CPRES en términos de articulación del sistema tampoco permite entrever un rol protagónico, aunque en el último período (2003-2011) son claros algunos avances, como es el caso de la obtención entre el nivel nacional y las jurisdicciones provinciales de convenios interinstitucionales entre ámbitos universitarios y no universitarios para la articulación de carreras de pregrado y grado.

Respecto de la instancia de coordinación, la participación del CPRES ha sido aún más acotada. Los Consejos no han desarrollado mecanismos institucionales para la coordinación intergubernamental. En términos generales, los actores estatales han operado como unidades independientes entre sí.

En base a lo expuesto, es posible afirmar que la incidencia del CPRES en la elaboración e implementación de políticas sectoriales ha sido escasa. La intervención de los Consejos se limita a la evaluación de ofertas de creación de sedes y subsedes fuera de la región CPRES de pertenencia, y de acuerdo con los dictámenes emitidos las discusiones allí volcadas expresan un proceso de toma de decisiones que luego adopta el Consejo de Universidades para ejecutar políticas. Como se ha distinguido en los capítulos anteriores, las decisiones emitidas por el CPRES han sido, en la mayoría de los casos, respetadas por el Consejo de Universidades.

En este marco, es preciso advertir que este mayor “decisionismo” derivado del trabajo de la comisión de evaluación permanente ha posibilitado al CPRES funcionar como organismo de implementación, en la medida que determina las condiciones de posibilidad para la configuración de opciones de política. No obstante, esta dinámica interna del CPRES no ha operado de forma sistemática y ello ha dificultado el desarrollo de estructuras permanentes de coordinación interinstitucional. Antes bien, el proceso de decisiones se ha caracterizado por una demanda externa al propio CPRES por parte de las universidades para crear oferta o de otros actores estatales para evaluar una oferta en curso.

En este escenario, también se evidencia un rol preponderante del ejecutivo nacional en relación a la participación de los ministerios de educación provinciales. El nivel nacional se ha desempeñado como un actor clave para la estructuración de la agenda y para la convocatoria al espacio de reunión que habilita el CPRES.

La trayectoria de los Consejos durante estos años muestra que se ha avanzado en una función no prevista en la normativa como la capacidad informal, derivada de su práctica, de decidir si es preciso crear nueva oferta a nivel regional. También, se evidencia que estas regiones no han logrado conformarse como estructuras de

implementación en función de la débil participación como organismo de planificación y de las diversas deficiencias institucionales que ha presentado.

La experiencia de los Consejos Regionales de Educación Superior parece indicar que funcionan como “escenarios” o “arenas”, entendiendo a éstos como ámbitos institucionales donde los actores – en principio, ministerio nacional y ministerios provinciales – se encuentran, se enfrentan, negocian y, eventualmente, acuerdan.

Los factores condicionantes del “dinamismo” del CPRES

De acuerdo a los fines del análisis, en este trabajo se asocia el concepto de “dinamismo”⁷⁴ con la cantidad y eficacia de los acuerdos alcanzados al interior de cada Consejo. En ese sentido, a partir del análisis de datos hasta aquí presentado, puede afirmarse que la actividad de la comisión de evaluación permanente de las dos regiones CPRES ha tenido mayor dinamismo que el resto de las áreas de trabajo.

En este marco, cabe analizar qué factores han operado como condicionantes de este dinamismo.

Son dos las funciones elementales que la vigente LES 24.521 prescribe al CPRES: la regulación de la oferta de educación superior y la planificación del desarrollo. Sin embargo, el CPRES no ha incorporado dentro de sus funciones la planificación como un instrumento básico de orientación y conducción de su gestión. Esto es, no ha visualizado en la planificación un ejercicio de coordinación y articulación horizontal de intereses, supuestos y complementariedad en el marco de determinadas reglas de juego. En opinión de un funcionario de la Secretaria de Planificación Educativa de la Provincia:

Se puede analizar la necesidad educativa, el Estado la puede analizar pero no la analiza realmente. Como por ejemplo decir: basta de abogados en la Provincia de Buenos Aires. Pero eso nadie lo dice, en primer lugar porque al CPRES no se le ha dado ese lugar, por lo tanto, no corresponde.

La dificultad para avanzar en el desarrollo de esta capacidad institucional ha sido acompañada por otro problema estructural: la ausencia de un presupuesto propio y la necesidad de recurrir a financiamiento externo para la concreción de proyectos definidos por la SPU. También, se evidencia como otra dificultad importante en el desempeño de esta función el poder relativo de los actores del campo universitario para facilitar u obstaculizar la puesta en marcha de los objetivos gubernamentales junto a la

⁷⁴ Se recupera el concepto de “dinamismo” del análisis realizado por María Fernanda Potenza Dal Masetto (2008).

incapacidad de conducción política de los distintos actores estatales para ejercer un liderazgo efectivo y orientar el rumbo del sistema en su conjunto. Según reflexiona un funcionario de la Secretaría de Planificación Educativa de la Provincia uno de los principales obstáculos para la planificación del desarrollo es la tensión que supone la convivencia de tradicionales y fuertes estructuras universitarias con las condiciones reales educativas que plantean las leyes vigentes:

Hoy por hoy, normativamente el CPRES tiene el problema de no tener funciones ejecutivas y no tener objetos reales sobre el cual es consultado. Hoy no se lo consulta para planificar (...) Discuten, acuerdan y realizan intercambios generalmente centrados en que no se creen nuevas carreras (porque por ejemplo está saturada la oferta de abogacía). Entonces, yo no voy a crear una carrera de abogacía si la región me dice que no. Pero si el CPRES no se reúne para tratar eso o no se reúnen a tiempo es difícil que funcione. Además, asisten universidades pequeñas, privadas y cuando van las universidades nacionales asisten representantes de cuarta línea, no va el rector, no va el secretario del área, sino que va algún técnico de esa secretaria (...). En ese marco, uno de los problemas más importantes a resolver es la tensión entre las condiciones constitucionales de la autonomía de las universidades nacionales y las condiciones reales educativas que establecen las leyes vigentes. Es decir la Ley de Educación Nacional establece que el nivel de educación superior está compuesto por la universidad de gestión estatal, la universidad de gestión privada, las universidades provinciales, los institutos superiores de formación docente, artística, social, técnico profesional y humanística. ¿En dónde concretas esas políticas? (...) el CPRES fue pensado para eso. Entonces, si la universidad está imbricada con su entorno y responde a los procesos socio productivo de la región es probable que esa opinión termine impactando en el dictamen que había en el CPRES. Ahora, si esas instituciones no están vinculadas, en el CPRES no van a estar expresadas esas características y si aparte no discutís nada.

En segundo término, se evidencia que el territorio constituye un factor determinante para la construcción de políticas educativas regionales. En cada región se observa un resguardo del territorio como referente de poder institucional. En este escenario, el CPRES ha operado de manera restrictiva y esto ha dificultado el avanzar sobre procesos de calidad de la oferta en términos de sistema y ha imposibilitado pensar de acuerdo al principio de equidad e igualdad de oportunidades para los estudiantes o ingresantes de distintas regiones y distritos.

También, es posible notar que la función regulatoria caracterizada por la acción restrictiva que las dos regiones CPRES muestran en la práctica encuentra una limitación estructural en el avance de una nueva modalidad educativa habitualmente denominada Educación a Distancia. En la actualidad, su desarrollo se encuentra en pleno proceso de expansión por efecto de la globalización y las nuevas demandas de la sociedad.

Durante los últimos años del siglo XX comenzaron a plasmarse experiencias novedosas de educación en entornos no presenciales vinculadas con la revolución de la tecnología de la información, la comunicación y sus potencialidades convergentes

(Becerra, 2005)⁷⁵. Desde diferentes puntos geográficos se desarrollan programas que apunta a los distintos niveles del sistema educativo. Existen escuelas de enseñanza media que ofrecen educación no presencial y también universidades e institutos de formación profesional. Desde este punto de vista, se ha configurado un escenario complejo y heterogéneo en cuanto a los planes y programas que proponen las diferentes instituciones. De acuerdo con Becerra (2005) la cualidad de pleno desarrollo configura una de las primeras características que adquiere este tipo de proceso formativo. Siguiendo a este autor, una segunda característica es que excede los límites y fronteras. Esto quiere decir que si bien el nivel superior ofrece programas de grado y postgrado, este proceso excede sus límites y estructuras organizativas. También excede los límites nacionales y supera los acuerdos básicos de los diferentes sistemas educativos.

Este proceso social movilizado fundamentalmente por un nuevo tipo de demanda educativa y por el desarrollo de las tecnologías de la información convierte al acceso y a la formación en competencias en los verdaderos problemas del gobierno educativo (Becerra, 2005).

Esta tendencia, que es de carácter mundial, ha generado importantes cambios en las estructuras organizativas de los sistemas educativos⁷⁶ y en sus respectivas legislaciones.

La Argentina no ha estado exenta de estos procesos de cambios. La Ley Federal de Educación 24.195 reconoce a la Educación a Distancia (Artículo 24) como una modalidad que avanza en las instituciones educativas de gestión pública y privada y supone un interés por diversificar la oferta educativa a partir de propuestas metodológicas innovadoras que posibiliten ampliar el acceso al nivel superior.

A partir de lo previsto en el artículo 24 de la Ley Federal de Educación, la Ley de Educación Superior 24.521, en su artículo 74 regula la autorización y funcionamiento de un nuevo tipo de oferta universitaria. Según expresa el artículo:

La presente Ley autoriza la creación y funcionamiento de otras modalidades de organización universitaria (...) que respondan a modelos diferenciados de diseño de organización institucional y de metodología pedagógica, previa evaluación de su factibilidad y de la calidad de su oferta académica, sujeto todo ello a la reglamentación que oportunamente dicte el Poder Ejecutivo nacional. Dichas instituciones, que tendrán por principal finalidad favorecer el desarrollo de la educación superior mediante una oferta diversificada pero de nivel equivalente a la del resto de las universidades, serán

⁷⁵ Cabe citar una nota del diario *The Guardian* del Reino Unido en el que se plantea un nuevo tipo de formación con mayor flexibilidad del mercado educativo: <http://www.guardian.co.uk/education/2012/nov/11/online-free-learning-end-of-university/print>

⁷⁶ Información disponible en <http://www.hoover.org/publications/hoover-digest/article/132021>

creadas o autorizadas según corresponda conforme a las previsiones de los artículo 48 y 62 de la presente ley y serán sometidas al régimen de títulos y de evaluación establecido en ella.

A fin de asegurar el cumplimiento de los acuerdos establecidos en las leyes 24.195 y 24.521 se emite el Decreto 81/98 que asigna al Ministerio de Educación la función de órgano de aplicación del artículo 74 de la Ley 24.521, “con facultades para dictar pautas e instructivos específicos para la modalidad identificada como Educación a Distancia” (Resolución Ministerial N°1717/2004).

Posteriormente, la Resolución Ministerial N°1717 del 29 de diciembre de 2004 otorga reconocimiento oficial y validez nacional a los programas o carreras presentados y define a la Educación a Distancia como:

A las propuestas que suelen identificarse también como educación o enseñanza semipresencial, no presencial, abierta, educación asistida, flexible, aprendizaje electrónico (*e-learning*), aprendizaje combinado (*b-learning*), educación virtual, aprendizaje en red (*network learning*), aprendizaje o comunicación mediada por computadora (CMC), teleformación, cibereducación y otras que reúnen las características que se describen más adelante” (10).

La introducción de esta normativa formaliza un conjunto de cambios sustantivos identificados en al menos dos niveles referidos al subsistema público: en primer lugar, el de quienes constituyen el soporte financiero del sistema, y en segundo lugar, el de quienes en forma directa o indirecta formulan demandas sobre sus prestaciones (Becerra, 2005).

De todos modos, uno de los efectos sociales de mayor envergadura lo representa la incorporación de nuevos públicos a las instituciones de educación superior, “lo cual redundará por una parte, en el crecimiento significativo de la matrícula de las universidades, y por el otro lado, en que los estudiantes son cada vez más heterogéneos en edad, situación laboral, personal y en su ubicación geográfica” (Becerra, 2005: 29).

En la Argentina, el acceso a la educación superior en entornos no presenciales no ha tenido un carácter masivo y una evolución radical como tuvieron y tienen otros países como México o China (Becerra, 2005). No obstante, durante los últimos diez años se verifica un crecimiento exponencial en las propuestas educativas de educación a distancia ofrecidas tanto por universidades argentinas públicas y privadas.

En la actualidad, se verifica que cerca de la mitad de las instituciones universitarias que componen el nivel superior ofrecen carreras en la modalidad a distancia. Se trata de 53 instituciones universitarias: 1 universidad internacional (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales), 30 instituciones públicas, y 22 privadas. El registro oficial de títulos y carreras de la Secretaría de Políticas

Universitarias presenta a nivel nacional una oferta total de 310 títulos oficiales correspondientes a carreras dictadas en la modalidad a distancia⁷⁷ (Cuadro 22). La oferta en la modalidad a distancia y los títulos que ofrecen son reconocidos oficialmente por el Ministerio de Educación y acreditados por la CONEAU en el nivel de posgrado.

La oferta de Educación a Distancia abarca un diverso conjunto de disciplinas y saberes. Se observa una oferta predominante de carreras en el campo de las ciencias sociales, humanidades, y educación; en menor medida en las distintas ramas de la ingeniería, ciencias duras y aplicadas.

Cuadro 22. Carreras oficiales de la modalidad Educación a distancia a nivel nacional, 2011.

Universidades internacionales	Tipo de oferta			Total de carreras
	Pregrado	Grado	Posgrado	
FLACSO			10	10
Subtotal oferta instituciones universitarias extranjeras				10
Instituciones públicas				
Instituto de Enseñanza Superior del Ejército	1	3	1	5
Instituto Universitario Náutico	4	5		9
Instituto de la Policía Federal Argentina		1		1
Universidad Nacional de Avellaneda	2	1		3
Universidad Nacional de Catamarca		1		1
Universidad Nacional de Córdoba	4	1	3	8
Universidad Nacional de Cuyo			1	1
Universidad Nacional de Entre Ríos	1			1
Universidad Nacional de Formosa		1		1
Universidad Nacional General San Martín	1	7		8
Universidad Nacional de Lanús	2	1	2	5
Universidad Nacional de La Pampa		5		5
Universidad Nacional de la Patagonia Austral			1	1

⁷⁷ La base de datos se encuentra disponible en la web de la Secretaría de Políticas Universitarias: http://titulosoficiales.siu.edu.ar/buscar_titulos.php?ah=5128c00cb0128&ai=dngu|3731

Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco		2		2
Universidad Nacional de La Plata			1	
Universidad Nacional de La Rioja		2		2
Universidad Nacional del Centro	1	10		11
Universidad Nacional del Litoral	20	5		25
Universidad Nacional de Lomas de Zamora	5	9		14
Universidad Nacional de Mar del Plata	4	2		6
Universidad Nacional de Misiones	1		1	2
Universidad Nacional de Quilmes	2	9		11
Universidad Nacional de Rio Cuarto		1		1
Universidad Nacional de Rio Negro		8		8
Universidad Nacional de Rosario	1		2	3
Universidad Nacional de Salta		2		2
Universidad Nacional de San Luis	1			1
Universidad Nacional de Santiago del Estero		9		9
Universidad Nacional de Tres de Febrero	7	10	2	19
Universidad Tecnológica Nacional	2	1		3
Subtotal oferta instituciones públicas				168

Instituciones privadas

Instituto Tecnológico de Buenos Aires			4	4
Instituto Universitario de Ciencias de la Fundación Barceló		1		1
Instituto Universitario del Hospital Italiano			1	1
Universidad Católica Argentina	2		1	3
Universidad Abierta Interamericana	1	1		2
Universidad Adventista Del Plata		3		3
Universidad Austral	1	1		2
Universidad Blas Pascal	12	14	1	27
Universidad CAECE		5		5
Universidad de Belgrano	6			6
Universidad Católica de La Plata	1	2	1	4
Universidad de Flores		2		2
Universidad Católica de Salta	6	6	1	13
Universidad Cuenca del Plata		5		5
Universidad Santo Tomás de Aquino	1	4		5
Universidad Católica de Santa Fe		1		1
Universidad del Salvador	1		1	2
Universidad Champagnat			1	1
Universidad de Morón	2	1		3
Universidad de Palermo	1			1

Universidad Empresarial Siglo XXI	8	20		28
Universidad Maimónides		7	6	13
Subtotal oferta de instituciones privadas				132
Total oferta educación a distancia				310

Fuente: elaboración propia en base a datos del SIU/SPU

En particular, al observar los dos casos que son objeto de este estudio, se aprecia que la Educación a Distancia en las regiones metropolitana y bonaerense representan la mayor proporción de la oferta respecto de los datos observados a nivel nacional. Las dos regiones cuentan con una oferta total de 179 títulos oficiales.

El área metropolitana es el territorio con mayor concentración de oferta en términos relativos. Tiene un total de 139 títulos (78 corresponden a 11 instituciones públicas, 10 títulos a FLACSO, y 51 títulos oficiales a 15 instituciones privadas) (Cuadro 23).

En cambio, en la región bonaerense, se verifica un total de 25 carreras ofrecidas a través de la modalidad de Educación a Distancia: 21 corresponden a cuatro universidades públicas y cuatro a una institución privada, la Universidad Católica de La Plata⁷⁸ (Cuadro 24).

Cuadro 23. Presencia de carreras en la modalidad Educación a Distancia en la región metropolitana, 2011.

	Tipo de oferta			Total títulos oficiales
	Pregrado	Grado	Posgrado	
FLACSO			10	10
Instituto de Enseñanza Superior del Ejército	1	3	1	5
Instituto Universitario Náutico	4	5		9
Instituto de la Policía Federal Argentina		1		1
Universidad Nacional de Avellaneda	2	1		3
Universidad Nacional General San Martín	1	7		8
Universidad Nacional de Lanús	2	1	2	5

⁷⁸ Conviene aquí recordar que dado que la Universidad de La Plata y la Universidad Tecnológica Nacional forman parte de las dos regiones CPRES; se han incluido ambas instituciones en el registro de oferta de Educación a Distancia por región CPRES.

Universidad Nacional de La Plata			1	
Universidad Nacional de Lomas de Zamora	5	9		14
Universidad Nacional de Quilmes	2	9		11
Universidad Nacional de Tres de Febrero	7	10	2	19
Universidad Tecnológica Nacional	2	1		3
Instituto Tecnológico de Buenos Aires			4	4
Instituto Universitario Fundación Barceló		1		1
Instituto Universitario del Hospital Italiano			1	1
Universidad Católica Argentina	2		1	3
Universidad Abierta Interamericana	1	1		2
Universidad Austral	1	1		2
Universidad CAECE		5		5
Universidad de Belgrano	6			6
Universidad de Flores		2		2
Universidad Santo Tomás de Aquino	1	4		5
Universidad del Salvador	1		1	2
Universidad Champagnat			1	1
Universidad de Morón	2	1		3
Universidad de Palermo	1			1
Universidad Maimonides		7	6	13
Total región metropolitana				139

Fuente: elaboración propia en base a datos del SIU/SPU

Cuadro 24. Presencia de carreras en la modalidad Educación a Distancia en la región bonaerense, 2011.

	Tipo de oferta			Total títulos oficiales
	Pregrado	Grado	Posgrado	
Universidad Nacional de La Plata			1	1
Universidad Nacional del Centro	1	10		11
Universidad Nacional de Mar del Plata	4	2		6
Universidad Tecnológica Nacional	2	1		3
Universidad Católica de La Plata	1	2	1	4
Total región bonaerense				25

Fuente: elaboración propia en base a datos del SIU/SPU

El avance de esta nueva modalidad de Educación a Distancia, con reconocimiento oficial desde el año 2004 (Resolución Ministerial n°1717), puede revelar un factor condicionante para el poder territorial que exhiben los actores de cada región. Así es que parece restringir la lógica de poder territorial de las jurisdicciones y de las universidades en la medida que este tipo de ofertas no forman parte de enclaves territoriales y su control depende del reconocimiento oficial del Ministerio de Educación sin consulta previa a ningún otro organismo.

Entonces, este contexto puede interpretarse como un componente limitante para la acción regulatoria del CPRES en la medida que su intervención encuentra límites legales y efectivos en un campo de formación que trasciende las fronteras nacionales y los espacios geográfico-territoriales.

Conclusiones

Este capítulo examinó el funcionamiento del CPRES a partir de un análisis comparativo en territorio metropolitano y bonaerense. A los fines del análisis, se consideró a cada región como una unidad de análisis. En el tratamiento comparativo se han identificado aspectos comunes vinculados en mayor medida al marco normativo que les da origen, y que propone las condiciones de posibilidad para el accionar del organismo. También, se han observado desarrollos diferenciales en el desempeño de sus funciones y prácticas. Se definió que las diferencias de desempeño se producen por el interés variable de aquellos que participan y construyen la actividad de cada Consejo y por la influencia que impone el contexto político territorial a partir del cual se configura la acción colectiva. Por tal motivo, en la experiencia de los Consejos Regionales, es posible entender el concepto de “actor” de una manera dinámica, considerando la influencia del contexto respecto de su conformación como tal.

En la misma línea se examinó la incidencia de los Consejos en la elaboración de políticas sectoriales y los factores condicionantes de su dinamismo. Se intentó dar cuenta de su escasa participación como organismo de planificación y coordinación en la medida que no operó como un actor propositivo con recursos económicos y administrativos para sostener cambios sustantivos. Antes bien, el CPRES parece constituirse en un ámbito institucional donde los actores se encuentran, se enfrentan, negocian y, eventualmente, acuerdan. El siguiente apartado presenta las conclusiones del estudio y propone líneas temáticas para el desarrollo de investigaciones futuras.

CAPÍTULO 8

LA CONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL

Acerca de los objetivos y el enfoque teórico-metodológico

La tesis doctoral aquí presentada se propuso describir y analizar el rol del Consejo de Planificación Regional de Educación Superior (CPRES) en las regiones metropolitana y bonaerense como instancias de planificación, coordinación y regulación horizontal en el gobierno del sistema de educación superior argentino desde 1995 hasta 2011. Se realizó desde un abordaje político-institucional, y se optó por una estrategia metodológica cualitativa basada en un estudio de casos múltiple de tipo instrumental. Es decir, el interés del estudio se basa en la comprensión de un problema empírico de carácter más general antes que en el tratamiento de los casos en sí mismos.

En este sentido, la tesis contribuye en la comprensión del problema sobre las nuevas instituciones de nivel intermedio que regulan la acción de los actores involucrados en la prestación de servicios educativos. Los criterios de selección de las regiones CPRES metropolitana y bonaerense (concentración institucional, mayor actividad político-educativa, territorio de las universidades con mayor tamaño y tradición) son representativos del sistema de educación superior en su conjunto compuesto por universidades e instituciones de nivel terciario.

Se ha definido el marco teórico desde una doble perspectiva analítica que combina la corriente institucional con un enfoque de políticas públicas centrado en el proceso de implementación política para definir la acción de gobierno. En base a la integración de estas perspectivas se definió el sistema de educación superior así como también sus aspectos característicos en tanto campo de producción de conocimiento. Se incorporó el aporte de distintos autores en torno al papel que desempeñan los actores en un contexto de gobierno multinivel. A continuación se exponen los resultados y conclusiones de la tesis.

Resultados sobre el contexto socio-histórico y político de creación del CPRES

El análisis de los datos secundarios reveló que el CPRES surge como un organismo de nivel intermedio creado con atribución jurídico-institucional para ejercer la coordinación y regulación sistémica de la educación superior argentina. Sin embargo, esta meta inicial, señalada en el diseño institucional de la política, fue cambiando en el curso de su implementación.

En relación a este problema y a fin de comprender la institución del CPRES se incorporó el análisis de 18 entrevistas en profundidad realizadas a funcionarios técnicos y políticos que históricamente participaron del funcionamiento del CPRES. De acuerdo al análisis de los datos secundarios y de las entrevistas realizadas se concluye que existen tres conjuntos de constreñimientos estructurales vinculados al funcionamiento del CPRES:

- a) diseño institucional inconsistente con una estructura presupuestaria insuficiente
- b) ausencia/debilidad de mecanismos de coordinación interinstitucional entre distintas instancias de gobierno
- c) la persistencia de una cultura organizacional de base burocrática y verticalista

El análisis del diseño institucional mostró que la creación del CPRES estuvo motivada por razones de índole técnico-políticas. Se pensó como un organismo de planificación regional enraizado en la tradición de planificación tradicional propia del Estado de los años sesenta y setenta. También se observó que su diseño institucional responde a un modelo de gestión pública moderna en la medida que sirve como instrumento de coordinación interinstitucional. Se creó como un organismo descentralizado en términos territoriales para contribuir a la composición de diálogos entre niveles de gobierno y mejorar la eficiencia externa del sistema de educación superior.

Se señaló que la incorporación del CPRES sucede en un contexto político institucional de reformas sobre el sistema educativo en general. Entre los noventa y principios del 2000 se experimenta a nivel nacional un proceso de transformación de las estructuras educativas tendientes a la descentralización administrativa y transferencia educativa del Ministerio de Educación Nacional hacia las jurisdicciones

provinciales. Es decir, hacia una menor intervención del gobierno nacional en la regulación de las actividades educativas.

A diferencia de ello, en el campo de la educación superior se observó una tendencia opuesta de mayor intervención y regulación del gobierno nacional tanto a nivel sistémico como institucional. En ese marco, el CPRES expresó la intención gubernamental de intervenir y regular el quehacer integral de la educación superior en un contexto social y político de *laissez faire*.

También, parece mostrar una intención gubernamental tendiente al fortalecimiento del sistema federal. Desde el punto de vista legal, el CPRES se propone como instrumento de política pública orientado a ordenar la oferta educativa de nivel superior en función de un diagnóstico negativo que describía desigualdades en la distribución de la oferta para el sector. Frente a esta demanda se creó la comisión de articulación para identificar necesidades educativas en el nivel regional, aunque el CPRES no contara con la estructura presupuestaria ni recursos económicos estables para la implementación de estos objetivos de política. Además, se destacó como propósito de esta articulación la integración de ofertas educativas entre distintos niveles de gobierno y entre distintas instancias del sistema educativo (nivel medio-superior).

En este contexto, se aportan elementos para la comprensión del modo en que funciona el federalismo en el plano de los acuerdos intergubernamentales orientados a la producción de políticas públicas para el sector educativo en su conjunto.

En definitiva, lo que se observa en el análisis del diseño institucional del CPRES es que, en términos formales, se configura como un ámbito político-institucional estratégico al momento de pensar en reformas que permitan mejorar la elaboración e implementación de políticas públicas para el nivel superior. Su esquema facilita el convenio de políticas por parte de las máximas autoridades nacionales y subnacionales. Se instituyen como organismos peculiares y “estratégicos” porque en primer lugar, no hay espacios alternativos de coordinación horizontal que disponga en una misma mesa de negociación a las autoridades ejecutivas de diferentes niveles de gobierno junto a las autoridades y representantes dependientes de cada jurisdicción. En segundo lugar, el CPRES se sitúa y opera entre el nivel encargado de decidir la política educativa y las instituciones de nivel superior destinatarias de esas políticas. Por tal motivo, se determinó que funciona como un organismo de nivel intermedio que influye e interviene, a partir de mecanismos de negociación y arreglos políticos, en los resultados de las políticas educativas, afectando así la *performance* del sistema.

En cuanto a los factores estructurales de carácter político-organizacional y cultural, se evidencia que en los hechos funciona como un espacio de negociación y poder entre los actores políticos y universitarios. Al decir de Pressman y Wildavsky:

El hecho de ordenar un organismo o persona que coordine no le dice a ésta lo que tiene que hacer, así que no sabe si debe presionar o negociar, ejercer su autoridad o asegurar un consentimiento. Tenemos así un aspecto de un rasgo, en apariencia conveniente, de una administración anti burocrática que encubre los mismos problemas –pugna *versus* cooperación, coerción *versus* consentimiento- cuya invocación se supone que resuelve (Pressman y Wildavsky, 1998: 228).

En ese contexto, es posible afirmar que la implementación de las funciones de regulación y planificación no estuvo precedida por la creación de mecanismos de interinstitucionalidad y coordinación interjurisdiccional. Antes bien, estas funciones han estado predeterminadas por la esfera política antes que por criterios técnico-políticos, visible en el desarrollo de lógicas de poder concentrado a nivel político y en la creciente influencia de la política partidaria observada en el campo de la gestión universitaria por encima de la gestión académica.

Desempeño y actuación territorial del CPRES

Los testimonios aportados por distintos actores entrevistados para esta investigación permiten revelar que el funcionamiento del CPRES presenta una brecha entre las funciones prescriptas en su diseño institucional y aquellas efectivamente puestas en marcha.

Según se analizó, en el funcionamiento efectivo del CPRES se distingue la sucesión de tres períodos políticos. El primer período (1996-1999) se caracteriza por la construcción de poder en el seno del CPRES en términos de capacidades institucionales. Se destaca la intensa participación de las autoridades nacionales y jurisdiccionales así como también de las universidades públicas y privadas en las reuniones y actividades propuestas desde la Secretaria de Políticas Universitarias. En el segundo período (1999-2002) se verifica un marcado descenso en el nivel de actividad. Según revelan las actas de reunión y el relato de los actores entrevistados, este período está caracterizado por la contracción de recursos físicos y humanos y una baja participación de las universidades y las autoridades subnacionales. Aunque prevalece un mayor trabajo de los funcionarios técnicos del CPRES en la Secretaria de Políticas Universitarias dependiente del Ministerio de Educación Nacional. El período que transcurre entre 2003 y 2011 se diferencia de los dos períodos anteriores por la mayor participación de

todos los actores y además por un contexto político, social y económico más favorable para la puesta en marcha de políticas educativas.

La referencia a la participación de los actores es clave para analizar las funciones efectivamente implementadas por el CPRES. El tratamiento de los datos secundarios y de las entrevistas realizadas mostró el rol preponderante de los actores universitarios y del gobierno nacional a través de la Secretaría de Políticas Universitarias en la motorización de funciones prescriptas al CPRES. En línea con los aportes de la corriente neoinstitucionalista, se concluye que si bien el gobierno establece un conjunto de reglas que determinan el marco normativo en la creación del CPRES son los propios actores los que deciden someterse a estas reglas por interés, poder, o en muchos casos, por una combinación de ambos (Camou, 2007). De ese modo, dinamizan y redefinen las metas iniciales de la política, alterando también las condiciones esenciales de implementación.

En relación a la participación del sector universitario, se observó que fue sostenida entre 1996 y 2011 reconociendo en el CPRES un espacio formal en el que se plantean ciertas “cuestiones” de poder, se proyectan intereses, y circula información que en sus intercambios los actores utilizan para descifrar el contexto y redefinir acciones en función del vínculo interinstitucional. Entonces, si bien el CPRES surge como un mandato del gobierno central (el incentivo orientado a promover un interés), su puesta en marcha y desarrollo es motorizado por la acción coordinada e interesada de las universidades en función de los beneficios y ventajas comparativas que dicha participación supone. Esta participación ha contribuido en forma relativa a superar cierta mirada auto-referencial de las universidades, induciendo al trabajo coordinado y a la conformación de redes para la resolución de sus intereses comunes en la definición de las políticas públicas.

Desde este punto de vista, la conducta interesada de los actores orientó el desarrollo de funciones del CPRES en una dirección distinta a la indicada en la normativa que le da origen. Por un lado, puso en marcha funciones no prescriptas por la normativa, a partir de la utilización de reglas y mecanismos informales. Por otro lado, se evidenció un incumplimiento legal de funciones y roles que incorpora su diseño institucional, tales como las funciones de coordinación y planificación regional a nivel sistémico. Por tal motivo, se concluye que en el funcionamiento del CPRES existe un desvío funcional vinculado al curso de las acciones puestas en marcha.

El desempeño del CPRES ha variado en función de la redefinición de sus metas y de su misión, así como también de los recursos de poder (políticos, económicos, ideológicos, organizacionales) que disponen los actores para la obtención de resultados. Esta redefinición de funciones a partir del desarrollo de ciertas prácticas y pautas de comportamiento han reconfigurado las reglas de juego que instituyen al CPRES, modificando sus metas iniciales y objetivos. De ese modo, se define su actuación en la construcción de dispositivos propios para el logro de acuerdos.

No obstante, el análisis destacó su inestable posición frente a los cambios políticos y su permeabilidad a los intereses de las autoridades gubernamentales. A ello se agregó, como otro factor condicionante, el fuerte poder restrictivo que tienen las universidades nacionales de mayor tamaño y tradición para restringir o posibilitar el curso de sus acciones. En particular, para este bloque de universidades se observó una lógica de acción corporativa con estrategias de protección territorial y/o de alianzas para la definición de políticas de alcance local. Estas lógicas revelan la persistencia de un fuerte poder autonómico de las universidades públicas que dificulta la posibilidad de pensar en términos de sistema.

En suma, el funcionamiento del CPRES ha estado condicionado por el accionar de actores universitarios con poder de veto, por la insuficiencia técnico-operativa para la efectiva implementación de sus acciones, y por la debilidad de su conducción política para intervenir en el proceso de toma de decisiones.

Durante los noventa, el CPRES funcionó como un espacio de construcción institucional favoreciendo la producción de acuerdos en el seno de su estructura. Durante el gobierno de la Alianza, la actividad se vio obstaculizada como producto del cambio de gobierno y las diferencias generadas en torno a la forma de concebir su diseño institucional.

Desde principios de 2003, en cambio, la necesidad de motorizar la actividad y revitalizar sus funciones dio nuevo impulso a su acción pública. En la actualidad, el CPRES goza de mayor legitimidad en términos de autoridad gubernamental y ha logrado avanzar significativamente en la obtención de acuerdos interjurisdiccionales. No obstante, no ha avanzado en prácticas concretas acordadas y consensuadas en las reuniones de comisión y en las reuniones plenarias.

En referencia a la aplicación efectiva de los acuerdos logrados, el análisis confirmó una dinámica de funcionamiento caracterizada por la interacción de carácter administrativo, procedimental y declarativo, que en la mayoría de los casos refleja el

ideario institucional de las universidades que emiten voz y voto. Esto quiere decir que, en general, no responde a los criterios o pautas elaborados por el representante institucional que asiste a las sesiones de comisión. Según se planteó, estos sucesos pueden revelar una carencia de debates entre los representantes asistentes a las reuniones CPRES. Esto ocurre porque existe una transmisión directa desde la autoridad máxima, que no asiste, hacia los actores participantes acerca del voto que deben emitir en la reunión. Esta situación se ha definido como “mandato pre-definido” y da cuenta de la fuerte ausencia de discusiones sustantivas al interior del CPRES en torno a la planificación y articulación del sistema.

En este marco, se afirma un grado bajo de autonomía relativa de los representantes que participan regularmente en las reuniones, quienes efectivamente conocen y ponen en marcha sus actividades.

Por último, el análisis de las actas de reunión y los testimonios de los actores entrevistados permiten concluir que en el transcurso de estos años, el CPRES asumió mayor protagonismo como institución informal, a partir de la dinámica generada en el desarrollo de sus prácticas y en el seno de su organización, que como legítima autoridad de implementación.

Principales hallazgos del CPRES como autoridad de gobierno e implementación

Al observar la experiencia de las dos regiones CPRES quedan en evidencia un conjunto de aspectos comunes y otros divergentes. Los aspectos comunes refieren al diseño institucional que da origen al CPRES y a las condiciones impuestas por el contexto político-institucional. Los aspectos divergentes están vinculados a los intereses y capacidades de los actores, que a su vez han variado en el curso del proceso de implementación.

El análisis de los datos secundarios y de las entrevistas puso de relieve que los factores que permiten explicar las diferencias en el funcionamiento de las dos regiones están vinculados a estos intereses, estrategias y capacidades que los actores ponen en juego en su interacción y negociación. Estos datos revelan que la participación de los actores dentro del CPRES es variable y está determinada por la arena política en la que se desenvuelven. Esto es, la constitución de los intereses de los actores está determinada por la particularidad de la arena política.

En línea con los aportes de la teoría de elección racional, y teniendo en cuenta que la estrategia de los actores consiste en optimizar sus recursos y capacidades, se afirma que el desempeño desigual de las regiones está marcado por el peso determinante que le otorgan los actores territorialmente situados a su participación dentro del CPRES. Desde este punto de vista, para algunos actores la interacción y búsqueda de acuerdos con el resto de los “jugadores” es indispensable para la obtención de beneficios particulares. En ese caso, la “recompensa” de cada uno está afectada por la decisión de todos. En cambio, existe otro conjunto de actores, para los cuales esta interdependencia no resulta indispensable debido a que éstos pueden obtener resultados óptimos evitando el costo de la negociación colectiva. Este es el caso de las universidades argentinas de mayor tamaño y tradición. Frente a esta alternativa de interdependencia, se concluye que las capacidades institucionales del CPRES se desarrollan en función de las características y capacidades de los actores.

Según se analizó, la región metropolitana ha producido mayor cantidad de acuerdos durante el período analizado que la región bonaerense. Es decir, es en el territorio metropolitano donde hay un mayor dinamismo del CPRES y en donde se concentra la actividad de política educativa. La región bonaerense, por su parte, registra un menor grado de actividad, que además concentra en la comisión de evaluación permanente actuando de manera preferentemente restrictiva y limitante.

En este escenario, cobra relevancia la tarea desarrollada por la Red de Universidades Nacionales del Conurbano Bonaerense (RUNCOB) compuesta por siete universidades nacionales (Lanús, Quilmes, San Martín, Tres de Febrero, La Matanza, Lomas de Zamora, General Sarmiento) que buscan promover la cooperación interinstitucional y el desarrollo local. Desde 1996 hasta 2011 las universidades nucleadas en la RUNCOB han actuado de un modo coordinado y asociado para avanzar en la gestión y planeamiento interinstitucional de la región. Se observó que ha funcionado como bloque con un criterio de identidad institucional para la obtención de resultados provechosos para el conjunto o el logro de resultados subóptimos.

Por otro lado, las universidades privadas han actuado de forma articulada y generando estrategias de diálogo con el sector público a partir de la conformación de grupos de actores con alta capacidad de dirección y liderazgo político.

En relación a las temáticas tratadas y acuerdos logrados, se evidencia que en el CPRES metropolitano el desarrollo de actividades en distintos tipos de comisiones: la comisión de evaluación permanente, la comisión de articulación, de educación a

distancia, y la comisión de formación docente, y un mayor avance en la construcción de consensos que sostienen cierta regularidad y continuidad en la tarea. En el caso del CPRES bonaerense aparece una concentración de la actividad en la comisión de evaluación permanente y un característico “cercamiento” del territorio por parte de las universidades de mayor tamaño y tradición de la región que obstaculiza la posibilidad de diálogo interinstitucional y la conformación de consensos para avanzar en la formación de una agenda de trabajo.

La investigación también señaló una clara diferenciación vinculada a la escala territorial y al mapa institucional que constituye a cada una de las regiones. Se observó que en la organización territorial de la región metropolitana intervienen dos jurisdicciones subnacionales: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires. Presenta una pluralidad de instituciones distribuidas con cierto equilibrio en un territorio de densidad territorial menor a la indicada para la región bonaerense.

El territorio bonaerense se compone de una jurisdicción: el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y posee un número menor de instituciones de nivel superior. No obstante, se aprecia allí una mayor densidad territorial caracterizada a su vez por la concentración en las ciudades con mayor grado de urbanización con un interior que carece de universidades e instituciones de nivel superior. Estos aspectos inciden en la forma en que se organizan las interacciones en el nivel territorial y determinan los intereses y estrategias de los actores. Además, motivó la intervención de otros actores universitarios y gubernamentales que han interpelado a la figura del CPRES como organismo de regulación. Se señala que estos actores han cuestionado la intromisión del CPRES en la acción pública a partir de la elaboración de informes y demandas específicas de intervención. Esta demanda apeló a criterios de equidad y calidad educativa en función de la ausencia de oferta de nivel superior en los partidos del interior de la Provincia de Buenos Aires y de la falta de acciones tendientes a la planificación del territorio.

Reglas y capacidades institucionales

Finalmente, el análisis de los datos secundarios y de las entrevistas mostró que el CPRES logro configurarse como un espacio de encuentro para las instituciones de educación superior y las autoridades gubernamentales de distintos niveles educativos para plantear conflictos y tensiones derivados del funcionamiento y complejidad

creciente en el campo de la educación superior. Se propone como un mecanismo de negociación y acuerdo entre los actores del campo estatal y universitario.

No obstante, este espacio de reunión ha mostrado fisuras y debilidades en su misión al punto de llevar a cuestionar el sentido de identidad organizacional del CPRES. En particular, durante los años se observó una presencia mayor del gobierno nacional en la creación de universidades nacionales. Esta expansión ha sido cuestionada por diversos actores académicos y gubernamentales del campo de la educación superior debido a la falta de planificación y diagnósticos precisos en torno a la necesidad de crear nuevos establecimientos. Desde este punto de vista, el CPRES aparece como una correa de transmisión del ejecutivo nacional y de la voluntad variable de las autoridades gubernamentales.

Este debate acerca de las debilidades institucionales y “desvíos” respecto de los roles prescritos corporiza la interpelación de otros actores en distintos momentos del período analizado sobre la actuación del CPRES.

La demanda por parte de autoridades de organismos públicos ha impulsado una mayor intromisión del CPRES en la acción pública y han impulsado distintas reformas por parte de las autoridades nacionales para direccionar la acción del CPRES hacia el cumplimiento de las funciones asignadas en la vigente LES.

En este marco, una cuestión de especial interés ha sido indagar acerca de la incidencia de los CPRES en materia de implementación de políticas para el sector. Se observó que para el período analizado, su funcionamiento se centró en la estructuración de la agenda y formulación de alternativas. No obstante, los avances en estas direcciones, en términos de implementación, han sido incipientes.

El estudio del CPRES ha llevado también a plantear la cuestión acerca del funcionamiento de los organismos colegiados. Al respecto, se intentó mostrar que el CPRES no ha logrado constituirse como un actor estratégico dentro de los sectores que representa. Entre sus miembros se percibe un conjunto de intereses comunes y cierto nivel de unicidad. Esto permite sostener la cultura organizacional e identidad de la institución frente a los continuos cambios de gestión y gobierno. Sin embargo, estos atributos resultan insuficientes para la conducción de objetivos y estrategias colectivas. El CPRES entonces parece funcionar más bien como una “arena” o ámbito institucional donde los actores se encuentran, enfrentan, negocian, y eventualmente, acuerdan.

Para concluir, se destaca la necesidad de ampliar y profundizar los aportes y temas derivados de este trabajo en estudios posteriores. Una de los temas posibles de

abordar en investigaciones futuras es la tensión en la relación nación-provincias. En esta investigación se sugiere que existe una tensión subyacente al funcionamiento del CPRES, vinculada a los intereses, estrategias e incentivos utilizados por las autoridades gubernamentales del nivel nacional para impulsar o imponer sus posiciones en el marco de estos escenarios de coordinación intergubernamental.

Una segunda cuestión de interés es profundizar el análisis en torno al papel que juegan las jurisdicciones provinciales en la implementación de políticas educativas, y en particular, respecto de su participación o ausencia en el funcionamiento de organismos colegiados de carácter interjurisdiccional que impliquen la puesta en marcha de recursos y mecanismos de coordinación para las autoridades subnacionales y que permitan el fortalecimiento de espacios de negociación en ámbitos institucionalizados. En este sentido, sería interesante avanzar en la identificación y diferenciación de distintos tipos de reglas que se ponen en juego al momento de producir acuerdos, y que en muchos casos dominan la escena política y las estrategias desplegadas por cada uno de los actores. Un tercer grupo temático puede surgir del sentido territorial de la acción de gobierno, y de nuevas formas de acción pública que recuperan las prácticas sociales y políticas que se generan al interior de un territorio. En base a una figura que supone al territorio como determinante para la acción política es posible pensar en la construcción de instituciones e identidades colectivas. Una última línea de estudio a desarrollar puede plantearse desde la perspectiva más amplia del gobierno descentralizado en un sentido territorial: en el marco de este trabajo se ha abordado el funcionamiento del CPRES en tanto espacio de construcción institucional para la implementación de políticas educativas en el nivel superior. No obstante, el análisis sobre la cuestión de coordinación excede el estudio particular de este caso debido a que existen otros organismos donde pueden identificarse mecanismos interinstitucionales de coordinación, como se observa en las agencias de control gubernamental y parlamentario creadas también durante las reformas estructurales de los años noventa. Otros casos resultan del estudio de los múltiples mecanismos de negociación utilizados por organismos gubernamentales: el Congreso Nacional, el Poder Ejecutivo Nacional. Analizar su funcionamiento puede contribuir a profundizar la indagación teórica en torno al tema de la coordinación intergubernamental, aquí referido para el campo de la educación superior.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuña, Carlos (1995), “El análisis de la burguesía como actor político”, Tesis de Doctorado no publicada, Universidad de Chicago, Escuela de Políticas Públicas, Estados Unidos.
- Acuña, Carlos (2007), "La gobernabilidad de los sistemas educativos: Una metodología para su análisis y mejoramiento", en Centro de Estudios de las Políticas Públicas, noviembre 2007, pp. 2-37.
- Acuña, Carlos y Mariano Tommasi (1999), “Some reflections on the Institutional Reforms required for Latin America”, en YCIAS *Working Paper Series*, April 16 and 17, pp. 24-56.
- Acuña, Carlos y Fabián Repetto (2006), “La institucionalidad de las políticas y los programas de reducción de la pobreza en América Latina, Manuscrito no publicado, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Buenos Aires, Argentina.
- Aguilar Villanueva, Luis (1996a), “Estudio introductorio”, en Luis Aguilar Villanueva (ed.), *La hechura de las políticas*, México, Porrúa, pp. 19-75.
- Aguilar Villanueva, Luis (1996b), “Estudio introductorio”, en Luis Aguilar Villanueva (ed.), *La implementación de las políticas públicas*, México, Porrúa, pp. 97-120.
- Aguilar Villanueva, Luis (2002), “Los perfiles de la gobernación y la gestión pública al comienzo del siglo XXI”, en *PostData*, 8, pp. 27-49.
- Aguilar Villanueva, Luis (2006), *Gobernanza y Gestión Pública*, México, FCE.
- Aguilar Villanueva, Luis (2007, noviembre 1-2), “El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”, en CLAD, *La Reforma del Estado y de la Administración Pública*. XII Congreso internacional sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, CLAD.
- Allison, Graham (1992), “Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos”, en Luis Aguilar Villanueva (ed.), *La hechura de las políticas*, México, Porrúa, pp.233-274.
- Altbach, Philip y Patti McGill Peterson (2000), *Educación Superior en el Siglo XXI. Desafío global y respuesta nacional*, Buenos Aires, Biblos.
- Álvarez Campos, M. Cecilia (2007), “Análisis de los procesos de implementación de las políticas de evaluación universitaria en tres universidades nacionales: Estudio de casos”, Tesis de Maestría no publicada, Universidad de San Andrés, Escuela de Educación, Argentina.
- Araujo, Sonia (2003), *Universidad, investigación e incentivos: la cara oscura*, Buenos Aires, Al Margen.
- Atairo, Daniela y Antonio Camou (2011), “La gobernabilidad de las universidades nacionales en la Argentina: escenarios de un paradigma en transformación”, en Daniela

Atairo y Antonio Camou (eds.), *Entre la tradición y el cambio. Perspectivas sobre el gobierno de la universidad*, Buenos Aires, UNESCO - Universidad de Palermo, pp. 63-113.

Balán, Jorge (1996), “La evaluación y la acreditación universitaria: perspectivas abiertas por la Ley de Educación Superior”, en *La Universidad*, 6, pp-6-9.

Banco Mundial, *Governance and Development* (1992), Washington, Banco Mundial.

Bardach, Eugene (1977), *The implementation game: What Happens After a Bill Becomes a Law*, Cambridge, MIT Press.

Bardach, Eugene (1993), “Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas”, en Luis Aguilar Villanueva (ed.), *Antología de Políticas Públicas*, vol. 3., México, Porrúa, pp-17-39.

Bardach, Eugene (1998), *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*, México, Cide-Porrúa.

Becerra, Martín (2005), “Cambio y continuidad: servicio público y educación superior”, en Jorge Flores y Martín Becerra (eds.), *La educación superior en entornos virtuales*, Buenos Aires, UNQ, pp. 25-45.

Berman, Paul (1992), “El estudio de la macro y micro implementación”, en Luis Aguilar Villanueva (ed.), *La implementación de políticas*, México, Porrúa, pp. 29-60.

Bobbio, Norberto (1991), *Estado, Gobierno y Sociedad*, México, FCE.

Bobbio, Norberto; Nicolás Matteucci, y Gianfranco Pasquino (2007), *Dizionario di Politica*, México, Siglo XXI.

Bogason, Peter (2006), “Networks and Bargaining in Policy Anaysis”, en Guy Peters y Pierre (eds.), *Handbook of Public Policy*, London, SAGE, pp. 97-115.

Borja, Jordi (1987), “Descentralización: una cuestión de método”, en Jordi Borja y Perdigo (eds.), *Organización y Descentralización Municipal*, Buenos Aires, EUDEBA, pp.35-62.

Buchbinder, Pablo (2008), *¿Revolución en los claustros? La reforma universitaria de 1918*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

Brunner, Joaquín (1994), “Estado y educación superior en América Latina”, en Guy Neave y Francis Van Vught (eds.), *Prometeo encadenado: Estado y educación superior en Europa*, Barcelona, Gedisa, pp. 210-227.

Cabrero Mendoza, Enrique (2006), “De la descentralización como aspiración, a la descentralización como problema. El reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales”, Manuscrito no publicado, Banco Interamericano de Desarrollo, Buenos Aires, Argentina.

- Camou, Antonio (2002), “Reformas estatales de ‘segunda generación’ y reformas universitarias en la Argentina actual (O de por qué es bastante más fácil privatizar una línea aérea que reformar una universidad”, en Pedro Krotzsch, *La universidad cautiva: Legados, marcas y horizontes*, Buenos Aires, Ediciones Al Margen, pp.22-34.
- Camou, Antonio (2007), “Los ‘juegos’ de la evaluación universitaria en la Argentina. Notas sobre las interacciones conflictivas entre Estado y universidad” en Pedro Krotzsch; Antonio Camou; y Marcelo Prati, (eds.), *Evaluando la evaluación. Políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina*, Buenos Aires, Prometeo, pp.29-69.
- Castillo, Luis Carlos (1999), “El PES en síntesis”, en *ICASE*, 4, pp.24-59.
- Catenazzi, Andrea; Aida Quintar; M. Cristina Cravino; Natalia Da Representacao; y Alicia Novick (2009), *El retorno de lo político a la cuestión urbana*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) - Prometeo.
- Claverie, Julieta y Giselle González (2008), “El acceso al sistema de educación superior en la Argentina”. Consultado el 15 de marzo de 2012 desde: <http://inter27.unsl.edu.ar/rapes/index.php?action=detalle&id=1012&from=todos>
- CONEAU, *Declaración sobre sedes y subsedes* 1998, Buenos Aires, CONEAU.
- Corengia, Ángela (2005), “Estado, mercado y universidad en la génesis de la política de evaluación y acreditación universitaria argentina (1991-1995)”, Tesis de Maestría no publicada, Universidad de San Andrés, Escuela de Educación, Argentina.
- Coutinho María Eugenia (2007), “Configuración y Dinámica de la Presidencia Institucional en la Argentina”, Tesis de Maestría no publicada, Universidad de San Andrés, Maestría en Administración y Políticas Públicas, Buenos Aires, Argentina.
- Crisafulli, Gustavo (2011), “Los Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior”, Manuscrito no publicado, Secretaria de Políticas Universitarias/ Ministerio de Educación de la Nación, Buenos Aires, Argentina.
- Cavarozzi, Marcelo (2010), “América Latina en la encrucijada democrática de principios del siglo XXI”, en *Políticas educativas y territorios: modelos de articulación entre niveles de gobierno*, Buenos Aires, IPE UNESCO.
- Cavarozzi, Marcelo (1994), “Politics: a key for the long term in South America”, en William Smith, Carlos Acuña y Eduardo Gamarra (eds.), *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform. Theoretical and Comparative Perspectives for the 1990's*, New Brunswick, North-South Center/Transaction, pp-127-156.
- Chiara, Magdalena y Mercedes Di Virgilio (eds.) (2005), *Gestión social y municipios: Desde los escritorios del Banco Mundial a las calles del Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, UNGS-Prometeo.

Chiara, Magdalena y Mercedes Di Virgilio (eds.) (2009), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*, Buenos Aires, Prometeo.

Chiroleu, Adriana (2006), “Políticas de educación superior en Argentina y Brasil: de los '90 y sus continuidades”, en *SAAP*, 3, pp. 23-57.

Clark, Burton (1992, [1983]), *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*, México, Universidad Autónoma.

Clark, Burton (1984), *Perspectives on Higher Education. Eight Disciplinary and Comparative Views*, London, edit by Burton Clark.

Clark, Burton y Guy Neave (eds.) (1992), *The encyclopedia of higher education*, Oxford, Pergamon.

Comisión de la Unión Europea, *La gobernanza europea: libro blanco* (2001), Luxemburgo, Unión Europea.

Coraggio, José Luis y Alberto Vispo (eds.) (2001), *Contribución al estudio del sistema universitario argentino*, Buenos Aires, Miño y Dávila.

Cosse, Gustavo (1999), “Las lógicas organizacionales en las reformas educativas latinoamericanas: conflictos y tensiones”, Manuscrito no publicado, IPE-UNESCO, Buenos Aires, Argentina.

Di Gropello, Emanuela (1999), “Los modelos de descentralización educativa en América Latina”, en *CEPAL*, 68, pp.153-170.

Del Bello, Juan Carlos (2007), “Comentarios y Observaciones al Documento para el debate de una nueva Ley de Educación Superior”, en Instituto de Políticas Públicas, 1, pp. 98-125.

Del Bello, Juan Carlos; Osvaldo Barsky; y Graciela Giménez, (eds.) (2007), *La Universidad Privada Argentina*, Buenos Aires, Libros del Zorzal.

“Do on line courses spell the end for the traditional university?” [en línea], (2012, noviembre 11), *The Guardian, Education*. Consultado el 12 de noviembre de 2012 desde: <http://www.guardian.co.uk/education/2012/nov/11/online-free-learning-end-of-university/print>

Doberti, Juan (1998), “Financiamiento de las universidades nacionales en el período 1994-1998”, en *La Universidad*, 15, pp. 17-20.

Doberti, Juan (2006), “Las remuneraciones de los docentes universitarios en la Argentina: situación actual y nuevos desafíos”, en *Actas pedagógicas de la Universidad de Palermo*, 1, pp. 87-109.

Doberti, Juan (2009, noviembre 12-14), “¿44, 2600 o 45000 Universidades? La Creación de Universidades Nacionales y sus Consecuencias en la Planificación, la Gestión y el Financiamiento Educativos”, en Universidad Nacional de Córdoba,

La Universidad como Objeto de Investigación. VI Encuentro Nacional y III Latinoamericano, Facultad de Filosofía y Humanidades.

Duarte, Betina (2004), “El acceso a la educación superior: sistemas de admisión a las universidades nacionales de la Argentina”, Tesis de Maestría no publicada, Universidad de San Andrés, Escuela de Educación, Argentina.

Duverger, Maurice (1980), *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Barcelona, Ariel.

Elmore, Richard (1992), “Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions”, en *Political Science Quarterly*, 4, pp.601-616.

Elster, Jon (1997), *El cambio tecnológico*, Barcelona, Gedisa.

García de Fanelli, Ana María (1998), *Gestión de las Universidades Públicas. La experiencia internacional*, Buenos Aires, Publicaciones CONEAU.

García de Fanelli, Ana María (2000), “Reformas en la educación superior en la Argentina: entre el mercado, la regulación estatal y la lógica de las instituciones”, en Kent Serna (ed.), *Experiencias de reforma en la educación superior en América latina: los años noventa*, México, Plaza y Valdés, pp. 24-47.

García de Fanelli, Ana María (2005), *Universidad, organización e incentivos*, Buenos Aires, Miño y Dávila.

García de Fanelli, Ana María (2006), “Acceso, abandono y graduación en la educación superior”, en *Actas Pedagógicas de la Universidad de Palermo*, 1, pp. 73-86.

García de Fanelli, Ana María (2008), “Los instrumentos de la política universitaria: aseguramiento de la calidad y financiamiento”, en *Revista Educación Superior y Sociedad: Nueva Época*, 1, pp. 103-114.

García de Fanelli, Ana María (2009a), *Profesión académica en la Argentina: Carrera e incentivos a los docentes en las Universidades Nacionales*, Buenos Aires, CEDES.

García de Fanelli, Ana María (2009b, agosto 21), “No es necesario abrir más instituciones”, *La Nación, Cultura*, p. 23. Consultado el 21 de agosto de 2009 desde: <http://www.lanacion.com.ar/1164897-no-es-necesario-abrir-mas-instituciones>

García de Fanelli, Ana María (2011), “La educación superior en Iberoamérica 2011”, [en línea], *Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA)*, (Chile), n°1. Consultado el 13 de abril de 2012 desde: <http://www.cinda.cl/download/Brunner2011-EducacionSuperior.pdf>

García de Fanelli, Ana María y Augusto Trombetta (eds.) (1997), *Diferenciación institucional y reformas curriculares en los sistemas de Educación Superior*, Buenos Aires, Ministerio de Cultura y Educación. Secretaria de Políticas Universitarias. Serie Estudios y Propuestas.

García de Fanelli, Ana María y Claudia Jacinto (2010), “Equidad y educación superior en América Latina: el papel de las carreras terciarias y universitarias” [en línea], en *Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES)* (México), n° 1. Consultado el 10 de octubre de 2012 desde: <http://ries.universia.net/index.php/ries/issue/view/5>

Gomá, Ricard y Joan Subirats (1999), “Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis”, en Ricard Gomá y Joan Subirats (eds.), *Políticas Públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Barcelona, Ariel.

Gvirtz, Silvina y Gustavo Dufour (2008), *Equidad y niveles intermedios de gobierno en los sistemas educativos. Un estudio de casos en la Argentina, Chile, Colombia y Perú*, Buenos Aires, Aique.

González, Giselle (2011), “La territorialización de las políticas públicas en Argentina. Un estudio acerca del CPRES en el área metropolitana” [en línea], en *Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES)* (México), n° 4. Consultado el 15 de marzo de 2012 desde: <http://ries.universia.net/index.php/ries/article/view/49>

González, Giselle (2012), “Coordinación intergubernamental y territorialidad en la Provincia de Buenos Aires: el funcionamiento del Consejo de Planificación Regional de Educación Superior en la elaboración de políticas educativas (1996-2011)”, en *Proyección*, 13, pp. 56-94.

Gottifredi, Juan Carlos (2009, mayo 23), “Con el plan de López Murphy me iba”, *La Capital, Educación*, p. 5. Consultado el 26 de mayo de 2009 desde: http://www.lacapital.com.ar/ed_educacion/2009/5/edicion_24/contenidos/noticia_0004.html

Hall, Peter (1993), *El gobierno de la economía*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Hecló, Hugh (1974), “Review Article: Policy Analysis”, en *British Journal of Political Science*, 2, pp. 83-108.

IPE/UNESCO, *Método Altadir de Planificación* (2004), Buenos Aires, IPE/UNESCO.

IPE/UNESCO, *Ministerios de Educación: de la estructura jerárquica a la organización sistémica en red* (2002), Buenos Aires, IPE/UNESCO.

“Impulsan presencia de universidades en el interior bonaerense”, (2013, febrero 26), *El Día, Opinión*, p. 8-9. Consultado el 26 de febrero de 2013 desde: www.eldia.com.ar/edis/20130226/Impulsan-presencia-universidades-interior-bonaerense-20130226190808.htm

Isuani, Fernando (2005), “Gestión intergubernamental de programas sociales. El caso del componente de formación del Plan Jefas y Jefes de Hogar en la Provincia de Buenos Aires (Argentina, 2002-2003)”, Manuscrito no publicado, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Washington, Estados Unidos.

Kandel, Victoria (2008), “La idea de *formación* en el movimiento reformista de 1918”, en Francisco Naishtat y Perla Aronson (eds.), *Genealogías de la universidad*, Buenos Aires, Biblos, pp. 131-147.

Kooiman, Jan (1993), “Social-political governance: introduction”, en Jan Kooiman (eds.), *In Modern Governance: New Government-Society Interactions*, London, SAGE, pp. 1-6.

Kooiman, Jan (2003), *Governing as Governance*, Londres, SAGE.

Krotsch, Pedro y Daniela Atairo (2008), “De la proliferación de títulos y el desarrollo disciplinario en las universidades argentinas”, [en línea], *Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IPE)* (Buenos Aires). Consultado el 24 de noviembre de 2009 desde: <http://www.iipe-buenosaires.org.ar/documentos>

Krotsch, Pedro y Claudio Suasnábar (2004), “Los estudios sobre la Educación Superior: Una reflexión en torno de la existencia y construcción de un campo”, en *Revista Pensamiento Universitario*, 11, pp. 12-32.

Krotsch, Pedro; Antonio Camou, y Marcelo Prati (eds.) (2007), *Evaluando la evaluación. Políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina*, Buenos Aires, Prometeo.

Krotsch, Pedro (2003), *Educación superior y reformas comparadas*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.

Krotsch, Pedro (2002), *La universidad cautiva: Legados, marcas y horizontes*, Buenos Aires, Ediciones Al Margen.

Lavatelli, Lucía (2002), “Relaciones entre la CONEAU y la UBA: una mirada desde la política”, Tesis de Maestría no publicada, Universidad de San Andrés, Escuela de Educación, Argentina.

Leiras, Marcelo (2004), “¿De qué hablamos cuando hablamos de instituciones informales?”, en Arturo Fernández (ed.), *Estudios de política comparada: perspectivas, experiencias y debates*, Rosario, Universidad Nacional de Rosario, pp. 17-29.

Lindblom, Charles (1979), “Still Muddling, Not Yet Through”, en *Public Administration Review*, 4, pp. 517-526.

Lipsky, Michael (1980), *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage.

Lira, Luis, *Revalorización de la planificación del Desarrollo* (2006), Santiago de Chile, CEPAL.

Lourié, Sylvain (1989), “¿Hacia un pilotaje estratégico de la educación?”, en Françoise Caillods (ed.), *Les perspectives de planification de l'éducation*, París, IPE-UNESCO, pp.25-38.

- Luhmann, Niklas (1991), *Sistemas sociales*, México, Alianza.
- Luhmann, Niklas (1993b), *Teoría de la sociedad*, México, Universidad de Guadalajara-Universidad Iberoamericana.
- Majone, Giandomenico (1989), *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, Yale University Press.
- Majone, Giandomenico (1978), “The Uses of Policy Analysis”, en Russell Sage Foundation (ed.), *The future and the Past: Essays on Programs*, London, SAGE, pp. 65-79.
- Mann, Michel (2004), “La crisis de Estado-nación en América Latina”, en *Desarrollo Económico*, 174, pp.105-135.
- March, James y Joan Olsen (eds.) (1997), *El redescubrimiento de las organizaciones*, México, FCE.
- March, James y Joan Olsen (1984), “The new Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, *The American Political Life*”, en *The American Political Science Review*, 3, pp.743-749.
- Marquís, Carlos (2006), “Universidades y profesores en Argentina: Cambios y Retos”, en Philip Albatch (ed.), *El Ocaso del Gurú: La profesión Académica en el Tercer Milenio*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 221-243.
- Marquís, Carlos y Daniel Toribio (eds.), *Informe sobre la Educación Superior en Iberoamérica* (2007), Santiago de Chile, CINDA.
- Martínez Nogueira, Roberto (2010), “La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias”, en Jefatura de Gabinete de Ministros, (ed.), *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*, Buenos Aires, Presidencia de la Nación Argentina, pp. 13-47.
- Matus, Carlos (1987), “Planificación y Gobierno”, en *CEPAL*, 31, pp. 64-75.
- Matus, Carlos (1985), *Planificación, libertad y conflicto*, Venezuela, IVEPLAN.
- Matus, Carlos (1984), *Estrategia y plan*, México, Siglo XXI.
- Mayntz, Renate (2006), “Governance en el Estado moderno”, en *PostData*, 11, pp. 151-172.
- Mayntz, Renate (1999), “La teoría della *governance*: sfide e prospettive”, en *Revista Italiana di Scienza Politica*, 1, pp. 5-21.
- Medellín, Pedro (2006), “La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil

institucionalidad” [en línea], *División de Desarrollo Social CEPAL*. Consultado el 10 de abril de 2012 desde:

<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/15555/P15555.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/dds/tpl/top-bottom.xslt>

Meltsner, Arnold (1992), “La factibilidad política y el Análisis de las Políticas”, en Luis Aguilar Villanueva (ed.), *La hechura de las Políticas*, México, Porrúa, pp. 56-73.

Meny, Yves y Jean- Claude Thoening (1989), “La decisión pública”, en Yves Meny y Jean-Claude (ed.), *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel, pp. 130-157.

Messner, Reinhold, *The concept of the ‘World Economic Triangle’: Global governance patterns and options for regions* (2002), Sussex, Institute of Development Studies.

Messner, Reinhold (1997), *The Network Society*, Londres, Frank Cass.

Morduchowicz, Alejandro y Aída Arango (2007), “Gobernabilidad, gobernanza y educación en Argentina” [en línea], *Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación* (Argentina). Consultado el 10 de enero de 2010 desde:

<http://www.iipe-buenosaires.org.ar/documentos>

Naishtat, Francisco (2008), “Las Luces *in memoriam*. Exscripción de la Ilustración en la modernización universitaria”, en Francisco Naishtat y Perla Aronson (ed.), *Genealogías de la universidad*, Buenos Aires, Biblos, pp. 11-23.

Neave, Guy (2001), *Educación superior: historia y política. Estudios comparativos sobre la universidad contemporánea*, Buenos Aires, Gedisa.

Neave, Guy y Frans Van Vught (1994), *Prometeo encadenado: Estado y educación superior en Europa*, Barcelona, Gedisa.

North, Douglass (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Buenos Aires, FCE.

Nosiglia, María Catalina (2011), “Poder y autoridad: el impacto de la Ley de Educación Superior en el gobierno de la universidad argentina”, en Daniela Atairo y Antonio Camou (eds.), *Entre la tradición y el cambio. Perspectivas sobre el gobierno de la universidad*, Buenos Aires, UNESCO - Universidad de Palermo, pp. 135-163.

Nosiglia, María Catalina y Verónica Muller (2009, noviembre 12-14), “El sentido político de la coordinación universitaria: el caso del Consejo de Universidades”, en Universidad Nacional de Córdoba, *La Universidad como Objeto de Investigación*. VI Encuentro Nacional y III Latinoamericano, Facultad de Filosofía y Humanidades.

Morlino, Leonardo (1985), *Como cambian los regímenes políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

Mou, Terry (1990), “An Institutional Perspective on Schools”, en Terry Mou y John Chubb (eds.), *Politics, Markets, and America's Schools*, Washington, D.C., The Brookings Institution, pp. 26-33.

OECD, *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries* (1995), París, OECD.

OECD, *The Reform of Metropolitan Governance* (2000), Washington, OECD.

Ollier, Matilde (2010), *Atrapada sin salida. Buenos Aires en la política nacional (1916-2007)*, Buenos Aires, UNSAM.

Orlandi, Hipólito y Javier Zelaznik (1994), “El gobierno”, en Julio Pinto (ed.), *Introducción a la Ciencia Política*, Buenos Aires, Eudeba, pp. 211-263.

Oszlak, Oscar (2009), “Implementación participativa de políticas públicas: Aportes a la construcción de un marco analítico”, en Antonio Belmonte (ed.), *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*, Buenos Aires, CIPPEC y Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación, pp. 55-78.

Oszlak, Oscar (2007), “El Estado democrático en América Latina y el Caribe: Hacia el desarrollo de líneas de investigación”, en *Nueva Sociedad*, 210, pp.178-189.

Oszlak, Oscar (1999), “De menor a mejor: El desafío de la ‘segunda’ reforma del Estado”, en *Nueva Sociedad*, 160, pp. 112-127.

Oszlak, Oscar y Ruth Felder (1997), “La capacidad de regulación estatal en la Argentina QUIS CUSTODIET CUSTODES?”, en Aldo Isuani y Daniel Filmus (eds.), *La Argentina que viene. Análisis y propuestas para una sociedad en transición*, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma, pp. 23-45.

O’Toole, Laurence Jr. (2000), “Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects”, en *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2, pp. 263-88.

Palma, Eduardo y Dolores Rufián (1989), *Los procesos de descentralización y desconcentración de las políticas sociales en América Latina: enfoque institucional*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

“Para ordenar la oferta regional” (2009, noviembre 6), *Página/12, Universidad*, p. 10. Consultado el 7 de noviembre de 2009 desde:

<http://www.pagina12.com.ar/diario/universidad/10-134799-2009-11-06.html>

Parmigiani de Barbará, Myriam (2003, octubre 28-31), “El reordenamiento territorial de las políticas públicas en la República Argentina: propuestas, concreciones y perspectivas miradas desde la crisis”, en CLAD, *Reforma del Estado y la Administración Pública*. VII Congreso internacional sobre la Reforma del Estado, CLAD.

Pereyra, Diego (2010), “La Reforma universitaria en Argentina. Antecedentes, problemas y desafíos”, Manuscrito no publicado, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires, Argentina.

Pérez Rasetti, Carlos (2007), “La expansión geográfica de las universidades y la regulación de las sedes distantes” [en línea], *Secretaría de Políticas Universitarias* del Ministerio de Educación de la Nación (Argentina). Consultado el 23 de marzo de 2009 desde: <http://www.me.gov.ar/spu/>

Pérez Rasetti, Carlos (2010a), “La expansión de la educación universitaria: políticas y lógicas”, Manuscrito no publicado, Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación, Buenos Aires, Argentina.

Pérez Rasetti, Carlos (2010b, julio 3), “Proponen expandir carreras a las áreas vacantes de la región”, *El Litoral, Educación*, p. 7. Consultado el 3 de julio de 2010 desde: www.ellitoral.com/index.php/diarios/2010/07/03/educacion/EDUC-01.html

Pérez Rasetti, Carlos (2011a), “Gestión y organización académico-administrativa de las universidades nacionales”, en Daniela Atairo y Antonio Camou (eds.), *Entre la tradición y el cambio. Perspectivas sobre el gobierno de la universidad*, Buenos Aires, UNESCO-Universidad de Palermo, pp.163-191.

Pérez Rasetti, Carlos (2011b), “La expansión de la educación superior”, en Mónica Marquina y Adriana Chiroleau (eds.), *Las políticas de Educación Superior de los gobiernos Kirchner*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento, pp.112-132.

Peters, Guy (1996), *The Future of Governing: Four Emerging Models*, Lawrence, University Press of Kansas.

Peters, Guy (2006), “Concepts and Theories of Horizontal Policy Management”, en Guy Peters y Pierre (eds.), *Handbook of public administration*, Londres, SAGE, pp. 232-252.

PNUD, *Reconceptualising Governance* (1997), Nueva York, PNUD.

Potenza Dal Masetto, M. Fernanda (2007), “Coordinación intergubernamental en políticas sociales: el funcionamiento de los Consejos Federales de Educación y Salud en la elaboración de políticas sectoriales (1990-2004)”, Tesis de Maestría no publicada, Universidad de San Andrés, Programa de Maestría en Administración y Políticas Públicas, Argentina.

Powell, Walter & Paul DiMaggio (1991), *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago and London, The University of Chicago Press.

Prati, Marcelo (2011), “De cómo hacer política universitaria en la Argentina: enseñanzas a partir de la implementación del Programa de Incentivos”, Tesis de doctorado no publicada, FLACSO, Departamento de Ciencias Sociales, Argentina.

Prats, Joan (2004), “De la burocracia al *management* y del *management* a la gobernanza”, en *Instituciones y Desarrollo*, 3, pp. 57-76.

Pressman, Jeffrey y Aaron Wildavsky [1979] (1998), *Implementación*, México, FCE.

Quintar, Aída (2009), “El presupuesto participativo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A la búsqueda de una acción pública participativa”, en Andrea Catenazzi; Aída Quintar; M. Cristina Cravino; Natalia Da Representacao; y Alicia Novick, *El retorno de lo político a la cuestión urbana*, Buenos Aires, Prometeo, pp. 105-135.

Quade, Edward (1989), *Análisis de formación de decisiones políticas*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

Rapoport, Mario (2000), *Historia económica, política y social de la Argentina*, Buenos Aires, Ediciones Macchi.

Repetto, Fabián (1997), *Capacidad estatal y políticas frente a la pobreza: Los casos de Chile y Argentina (1990-1996)*, México, FLACSO.

Repetto, Fabián (2005), *Capacidad estatal. Requisito para el mejoramiento de la Política social en América Latina*, Buenos Aires, Departamento de integración y programas regionales. Instituto interamericano para el Desarrollo social. Banco interamericano de Desarrollo (BID).

Repetto, Fabián (2009a), “El marco institucional de las políticas sociales: posibilidades y restricciones para la gestión social”, en Magdalena Chiara y Mercedes Di Virgilio (eds.), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*, Buenos Aires, Prometeo, pp.141-169.

Repetto, Fabián (2009b), “Retos para la coordinación de la política social: los casos de la descentralización y la intersectorialidad”, en Magdalena Chiara y Mercedes Di Virgilio (eds.), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*, Buenos Aires, Prometeo, pp.169-201.

Rhodes, Rod (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Reflexibility and Accountability*, Londres, Open University Press.

Rodrigáñez Riccheri, Pilar y Federico Tobar (2003), “Hacia un federalismo sanitario efectivo. El caso del Consejo Federal de Salud Argentino, análisis y propuestas”, Manuscrito no publicado, Buenos Aires, Argentina.

Romero, Luis Alberto (2003), *La crisis Argentina. Una mirada al Siglo XX*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Sabatier, Paul y Mazmanian, Daniel (1979), “The Conditions of Effective Implementation”, *Policy Analysis*, 5, pp. 45-67.

Sabatier, Paul y Daniel Mazmanian (1983), *Implementation and Public Policy*, Glenview, IL, Scott & Foresman.

Sabatier, Paul y Daniel Mazmanian (1992), “La implementación de la política pública: un marco de análisis”, en Luis Aguilar Villanueva (ed.), *La implementación de políticas*, México, Porrúa, pp.33-55.

Santori, Diego (2005), “El juego político en torno al financiamiento de la universidad pública. El caso de la gestión del gobierno de la Alianza durante el 2001”, Tesis de Maestría no publicada, Universidad de San Andrés, Escuela de Educación, Argentina.

Scartascini, Carlos y Mariano Tommasi (2011), “Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas”, en Carlos Scartascini; Pablo Spiller; Ernesto Stein, y Mariano Tommasi (eds.), *El juego político en América Latina ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*, Bogotá BID-Mayol, pp. 1-31.

Schwartzman, Simón (1991), *A Space for Science: The development of the Scientific Community in Brazil*, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press.

Suasnábar, Claudio y Laura Rovelli (2009, noviembre 12-14), “Mapeo del Sistema de Educación Superior en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Algunas consideraciones sobre su expansión y coordinación”, en Universidad Nacional de Córdoba, *La Universidad como Objeto de Investigación*. VI Encuentro Nacional y III Latinoamericano, Facultad de Filosofía y Humanidades.

Subirats, Joan (1989), *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

Tamayo Sáez, Manuel (1997), “El análisis de las políticas públicas”, en Roberto Bañon y Eduardo Carrillo (eds.), *La nueva Administración Pública*. Madrid, Alianza, pp. 120-139.

Teichler, Ulrich (1994), “La República Federal de Alemania”, en Guy Neave y Francis Van Vught (eds.), *Prometeo encadenado: Estado y educación superior en Europa*, Barcelona, Gedisa, pp.47-62.

Trombetta, Augusto (1994), “Estudio Comparativo entre las áreas del conocimiento de la educación superior en América Latina y la *International Standard Classification of Education*”, en *ANUIES*, 92, pp. 26-39.

Varela, Sebastián (2007), “Las dinámicas del cambio en las universidades estatales. Una aproximación desde el neoinstitucionalismo a la experiencia reciente de la UNICEN”, en Pedro Krotsch; Antonio Camou; y Marcelo Prati, (eds.), *Evaluando la evaluación. Políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina*, Buenos Aires, Prometeo, pp. 125-151.

Vergara, Rodolfo (1997), *Instituciones y política social en México: una explicación de los procesos de cambio en la política social desde la perspectiva institucional*, Distrito Federal, Universidad Autónoma Metropolitana.

Villanueva, Ernesto (1999), “Tareas, dificultades y metas que debe asumir hoy la CONEAU”, en *Pensamiento Universitario*, 8, pp.99-101.

Wildavsky, Aaron (1979), *Speaking Truth to Power*, Boston, Little Brown.

Winter, Soren (2006), “Implementation”, en Guy Peters y Pierre (eds.), *Handbook of public administration*, Londres, SAGE, pp. 263-285.

Wright, Deil (1997), *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, FCE.

Fuentes normativas consultadas

Argentina, Consejo Interuniversitario Nacional (1996), Acuerdo N° 213: Acuerdo Plenario. Consultado el 10 de junio de 2009 desde:

http://www.me.gov.ar/spu/guia_tematica/CPRES/cpres-normativas.htm

Argentina, Consejo Interuniversitario Nacional (1998), Acuerdo N°284: Acuerdo Plenario. Consultado el 10 de junio de 2009 desde:

http://www.me.gov.ar/spu/guia_tematica/CPRES/cpres-normativas.htm

Argentina, Consejo Interuniversitario Nacional (1998), Acuerdo N°285: Acuerdo Plenario. Consultado el 10 de junio de 2009 desde:

http://www.me.gov.ar/spu/guia_tematica/CPRES/cpres-normativas.htm

Argentina, Consejo Interuniversitario Nacional (1998), Acuerdo N°309: Acuerdo Plenario. Consultado el 10 de junio de 2009 desde:

http://www.me.gov.ar/spu/guia_tematica/CPRES/cpres-normativas.htm

Argentina, Consejo Interuniversitario Nacional (1998), Acuerdo N°310: Acuerdo Plenario. Consultado el 10 de junio de 2009 desde:

http://www.me.gov.ar/spu/guia_tematica/CPRES/cpres-normativas.htm

Argentina, Consejo de Universidades (1999), Acuerdo N° 10: Acuerdo Plenario. Consultado el 10 de junio de 2009 desde: http://www.me.gov.ar/spu/guia_tematica/CPRES/cpres-normativas.htm

Argentina, Presidencia de la Nación (1995), Decreto N°499: Decreto del Poder Ejecutivo Nacional.

Argentina, Presidencia de la Nación (1995), Decreto N°599: Decreto del Poder Ejecutivo Nacional.

Argentina, Presidencia de la Nación (1996), Decreto N°576: Decreto del Poder Ejecutivo Nacional.

Argentina, Presidencia de la Nación (1999), Decreto N°1047: Decreto del Poder Ejecutivo Nacional.

Argentina, Ministerio de Educación de la Nación (1995), Ley N° 24.521: Ley de Educación Superior.

Argentina, Ministerio de Educación de la Nación (1995), Resolución N° 602: Resolución Ministerial.

Argentina, Ministerio de Educación de la Nación (1996), Resolución N° 200: Resolución Ministerial.

Argentina, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2006), Resolución N° 1671: Resolución Ministerial.

Argentina, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2007), Resolución N° 1180: Resolución Ministerial.

Entrevistas realizadas

1. Carlos Pérez Rasetti, Secretario Ejecutivo del CPRES
2. Juan Carlos Del Bello, ex Secretario de Políticas Universitarias
3. Juan Carlos Pugliese, ex Secretario de Políticas Universitarias
4. Gustavo Crisafulli, ex funcionario técnico del CPRES
5. Juan Carlos Gottifredi, ex Secretario de Políticas Universitarias
6. Eduardo Sánchez, ex Secretario de Políticas Universitarias
7. Roberto Carreras, Secretario Académico de la Universidad Tecnológica Nacional, y representante regular en el CPRES metropolitano y bonaerense
8. Javier Araujo, ex funcionario técnico del CPRES
9. Ricardo Gutiérrez, consultor y rector de la Universidad Nacional del Sur
10. Adriana Puiggros, actual Diputada Nacional del Bloque Frente para la Victoria, y ex Directora General de Educación de la Provincia de Buenos Aires
11. Carlos Giordano, Secretario de Planificación Educativa de la Provincia de Buenos Aires
12. Florencia Castro, Secretaria Académica de la Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires y ex asesora del Dr. Alberto Dibbern en la Secretaria de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación
13. Graciela Bolzán, Secretaria Académica de la Universidad Notarial. Representante regular en el CPRES bonaerense
14. Gustavo Drake, funcionario técnico del CPRES en la Secretaria de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación
15. Juan Carlos Mena, Rector de la Universidad FASTA y Presidente del Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP)
16. Verónica Pirovano, Directora de Educación Superior de la Provincia de Buenos Aires

APÉNDICE 1

GUIA DE ENTREVISTA

Dimensiones de análisis:

- 1) Historia 2) Funciones 3) Agenda 4) Actores 5) Presupuesto

Historia

Cuando miramos los años '90, podemos reflexionar como una de las innovaciones en el sistema de Educación Superior a la introducción del(los) problema(s) de coordinación, regulación y planificación del sistema, en particular con la aparición del CPRES. Quisiera hacerle unas preguntas en torno a estos temas:

1. ¿Conoce cómo surge la iniciativa de crear los CPRES? ¿Por qué? ¿Quién/es tuvieron la iniciativa? ¿Qué otros actores participaron de la decisión? ¿Qué se pretendía impulsar con su creación?

2. ¿Cómo se vincula la creación de los CPRES con las reformas de la década del noventa en general y con la LES de 1995 en particular?

3. Inicialmente los CPRES se denominaron “Consejos de Planificación Universitaria Regional”. Luego, en 1995, se cambió su nombre a CPRES ¿Podría decirme qué reflejo ese cambio? ¿Qué lo motivo?

4. ¿Cuáles son los criterios que guiaron la división territorial de los Consejos Regionales de Planificación de la ES? ¿Por qué se siguieron esos criterios? ¿Cómo se definieron? ¿Qué se persiguió con la división territorial? ¿Esos criterios se fueron

modificando a lo largo del tiempo?

Funciones

5. ¿Cuáles son las funciones que cumplen los CPRES en el gobierno del sistema?
¿Estás funciones se ajustan a las funciones que indica la ley o no? ¿Por qué? ¿En qué casos?

6. El funcionamiento de los CPRES ¿está reglamentado? ¿Cómo se reglamentó?
¿Las pautas de funcionamiento son iguales para todos los CPRES? ¿En qué se diferencian?

7. ¿Cuáles son las áreas de trabajo de los CPRES? ¿Cómo organiza la agenda de trabajo?
¿Cómo se definen las actividades prioritarias? ¿Cómo deciden los CPRES las cuestiones sobre las cuales van a intervenir efectivamente? ¿Existen acuerdos que definan formas de intervención? ¿Qué tipos de acuerdo?

Agenda

8. ¿Cada cuanto se reúnen o convocan habitualmente? ¿Cómo? ¿En función de qué?
¿Cómo arman su plan de trabajo? ¿Cómo se decide la agenda del día? ¿Existen convenios o acuerdos u otro tipo de figura que regule la relación entre los actores del CPRES?

Actores

9. ¿Cuál es la relación entre las regiones CPRES y los demás organismos de regulación del sistema (CU, CIN, CRUP)? ¿Qué elementos o mecanismos los diferencian?

10. ¿Cómo funcionan los CPRES? ¿Qué actores los conforman según la normativa?
¿Sobre qué ámbitos toman decisiones?

11. ¿Cómo se define la participación de los actores institucionales en las reuniones CPRES? ¿Quiénes asisten habitualmente?

12. ¿Cómo se articulan las universidades nacionales con el resto de los actores que componen al CPRES? ¿Cómo interactúan las universidades en relación al resto de los actores del CPRES? ¿Existen diferencias según sea universidades públicas o privadas?

(...) Usted comentó que el CPRES cumple determinadas (...) funciones específicas, me gustaría profundizar un poquito sobre este punto:

13. ¿Qué están haciendo actualmente en términos de integración territorial y de articulación? ¿Qué criterios guiaron esas intervenciones? ¿Qué instituciones participaron de esas intervenciones?

14. En este marco ¿Están trabajando particularmente sobre el eje articulación de la educación media-superior? ¿Se desarrollaron actividades para facilitar los acuerdos? ¿De qué tipo?

15. ¿Están trabajando específicamente sobre el eje articulación de carreras e instituciones?

¿Cómo se formalizan las relaciones entre las instituciones? ¿A través de qué tipos de instrumentos?

16. ¿Los CPRES están trabajando en relación a los criterios o formas de distribución de la oferta y la matrícula? ¿Cómo se decide la agenda? ¿Cómo se llega a un acuerdo? ¿Quiénes intervienen? ¿Hay actores prioritarios?

17. Específicamente, están trabajando sobre el eje: regulación de la oferta a través de la creación de sedes, subsedes y extensiones áulicas: ¿Qué funciones cumplen los CPRES?

18. ¿Están trabajando sobre el eje calidad de la educación en el sistema? ¿Qué actividades realizan?

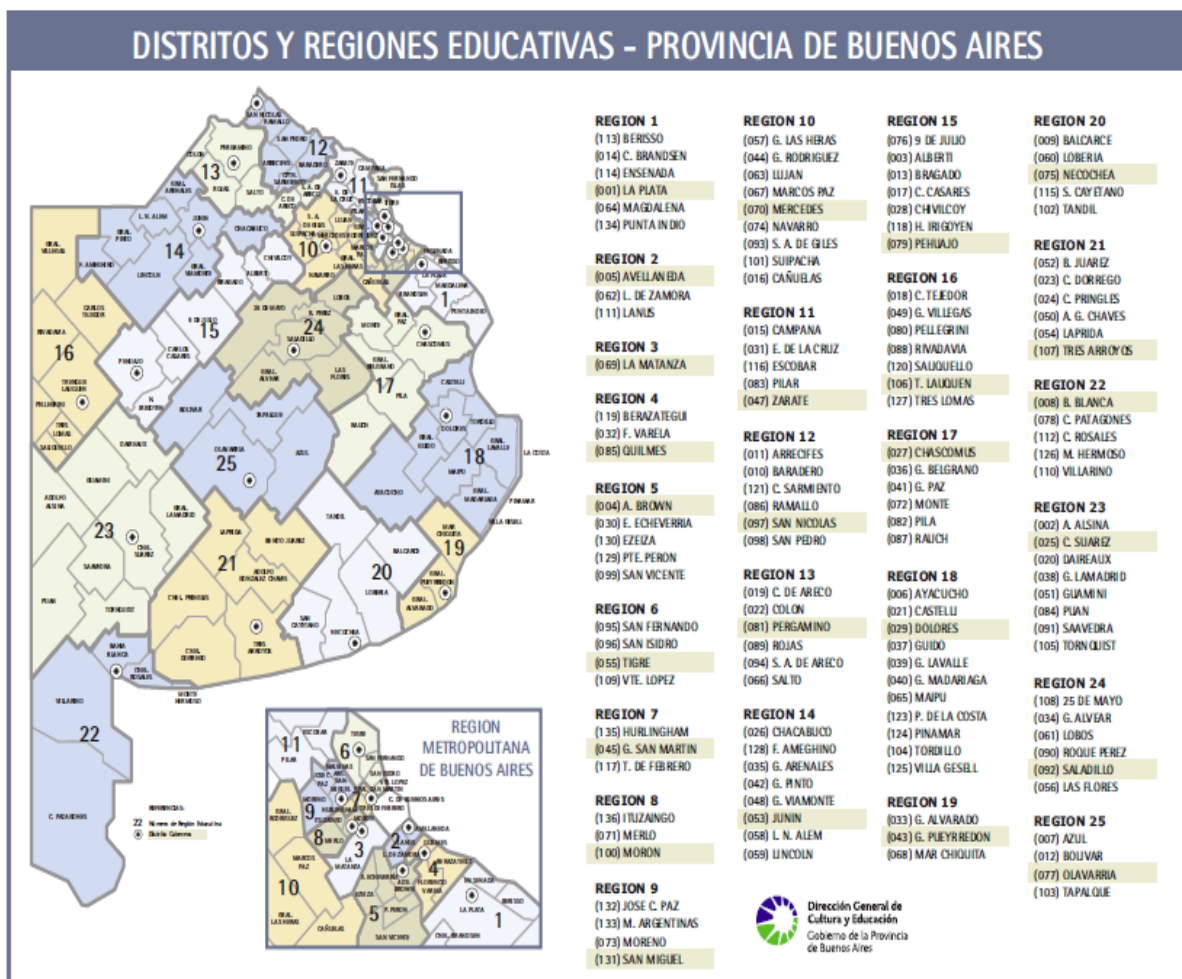
Presupuesto

19. ¿Cómo y por qué surge la necesidad de dar un presupuesto? ¿Cuál es la estructura de ese presupuesto? ¿Cómo se decide esa estructura? ¿A qué responde?

20. ¿Quiénes lo definieron? ¿Quiénes lo administran y cómo?

APÉNDICE 2

MAPA DE REGIONES EDUCATIVAS EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, 2011



APÉNDICE 3

DISTRIBUCIÓN INSTITUCIONAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Tabla 1. Universidades públicas por región educativa en la Provincia de Buenos Aires, 2011.

	Presencia de universidades públicas	Total universidades
Distritos por región educativa		
Región 1		
Berisso		
C. Brandsen		
Magdalena		
Ensenada	sede de la UNLP y UTN	2
La Plata	UNLP, Facultad Regional UTN; Universidad Pedagógica Provincial (UNIPE)	3
Punta Indio		
Región 10		
General Las Heras		
General Rodríguez		
Luján	sede de UNLU	1
Marcos Paz		
Mercedes	subsede de UNLU	1
Navarro		
San Antonio de Giles		
Suipacha		
Cañuelas		

<hr/> Región 11 <hr/>		
Campana	Facultad regional UTN y subsede de UNLU	2
E. de la Cruz		
Escobar		
Pilar		
Zarate	Facultad regional de la UTN	1
<hr/> Región 12 <hr/>		
Arrecifes		
Baradero		
C. Sarmiento		
San Nicolás	Facultad regional UTN	1
San Pedro		
Ramallo		
<hr/> Región 13 <hr/>		
Carmen de Areco		
Colón		
Pergamino		
Rojas		
S.A. de Areco		
Salto		
<hr/> Región 14 <hr/>		
Coronel Vidal	sede UNMdP	1
Chacabuco		
F. Ameghino		
G. Arenales		
G. Pinto		
G. Viamonte		
Junín	sede Junín UNNOBA	1
L.N. Alem		
Lincoln		
<hr/> Región 15 <hr/>		
9 de Julio		
Alberti		
Bragado	subsede de UNLU	1
C. Casares		
Chivilcoy	subsede de UNLU	1

H. Irigoyen		
Pehuajo		
<hr/>		
Región 16		
<hr/>		
C. Tejedor		
G. Villegas		
Pellegrini		
Rivadavia		
Saliquello		
Trenque Lauquen	sede regional UTN	1
<hr/>		
Tres Lomas		
<hr/>		
Región 17		
<hr/>		
Chascomus		
G. Belgrano		
G. Paz		
Monte		
Pila		
Rauch		
<hr/>		
Región 18		
<hr/>		
Ayacucho		
Castelli		
Dolores		
Guido		
G. Lavalle		
G. Madariaga		
Maipú		
Partido de la costa		
Pinamar		
Tordillo		
Villa Gesell		
<hr/>		
Región 19		
<hr/>		
G. Alvarado		
G. Pueyrredón		
Mar chiquita		
<hr/>		
Región 20		
<hr/>		
Balcarce	subsede de la UNMdP	1
Lobería		
Necochea		
S. Cayetano		
Tandil	sede UNICEN	1
<hr/>		

Región 21		
B. Juárez		
C. Dorrego		
C. Pringles		
A. G. Chaves		
Laprida		
Tres Arroyos		
Región 22		
Bahía Blanca	sede UNS y UTN	2
C. de Patagones		
C. Rosales		
M. Hermoso		
Villarino		
Región 23		
A. Alsina		
C. Suárez		
Daireaux		
G. Lamadrid		
Guamini		
Púan		
Saavedra		
Torquinst		
Región 24		
25 de Mayo		
G. Alvear		
Lobos		
Roque Pérez		
Saladillo		
Las Flores		
Región 25		
Azul	sede regional UNICEN	1
Bolívar		
Olavarría	sede regional UNICEN	1
Tapalqué		
Total universidades		22

Fuente: elaboración propia en base a datos de SPU y del Programa Nacional Mapa Educativo del Ministerio de Educación.