



Universidad de  
**San Andrés**

UNIVERSIDAD DE SAN ANDRÉS

ESCUELA DE EDUCACIÓN

TESIS PARA OPTAR POR EL GRADO DE MAGISTER EN EDUCACIÓN:

“La territorialización de las políticas públicas en la Argentina.  
Un estudio acerca del rol del Consejo de Planificación Regional de Educación Superior en  
el área metropolitana”

Tesista: Giselle González

Director: Dr. Antonio Camou

Co-directora: Dra. María Mercedes Di Virgilio

FEBRERO 2011

## **Agradecimientos**

A Antonio Camou y a Mercedes Di Virgilio, quienes dirigieron esta tesis. Por su paciencia y generosas enseñanzas, sus cuidadosas correcciones, y el permanente estímulo. A Silvina Gvirtz, mis enormes gracias. Por las oportunidades, por sus enseñanzas, su afecto y apoyo permanente.

A Ruth Sautú por sus lecturas, los señalamientos metodológicos, correcciones y enseñanzas en el marco del Programa de Doctorado en Educación que en la actualidad curso. A Betina Duarte y a Mariano Palamidessi por confiar en que podía finalizar con éxito una Maestría. Por sus palabras, estímulo y enseñanzas. A Marina Larrondo, por impulsarme a iniciar la Maestría, por su cariño y amistad. A Juan Carlos Del Bello por su atenta lectura sobre la primera versión del estudio propuesto. Por sus valiosos aportes y palabras de aliento.

A mi hijo Máximo, por darle sentido a todas las actividades que emprendo. Por su amor, su tiempo y alegría cotidiana.

A Julieta Claverie y Nicolás Isola, les agradezco su sincera amistad, su calidez humana, su compañía permanente, sus palabras en momentos difíciles, su generosidad, contención y afecto. A Martín, por su presencia y aliento en la etapa final de esta tesis. Por su afecto y apoyo logístico para concluir.

A la Universidad de San Andrés, que me dio el espacio institucional para estudiar, aprender y trabajar. A la Fundación Bunge y Born. Gracias a su beca, la maestría fue para mí una realidad.

A mis cuatro hermanos, por su respaldo, consejos y alegría. A mi abuela Elena por su formidable apoyo y colaboración. A mi familia extendida, por su estímulo, su enorme amor y colaboración.

Por último agradezco a todos aquellos que de un modo u otro participaron de la elaboración de esta tesis y colaboraron en su finalización.

INDICE	PÁGINA
SIGLAS Y ACRÓNIMOS	4
RESUMEN	5
ABSTRACT	6
I) INTRODUCCIÓN	7
1.1 El Proyecto de Reforma de la Educación Superior en Argentina	12
1.2 El entramado de actores en el gobierno de la educación superior	16
1.3 El análisis de las políticas públicas	22
1.4 Del gobierno como institución al gobierno como acción	23
1.5 El desarrollo de la perspectiva de la gobernanza	24
1.6 Planteo del problema	29
1.7 Los objetivos de investigación	29
1.8 Diseño metodológico	30
1.8.1 Estructura del análisis	30
1.8.2 La elección del caso	32
II) MARCO TEÓRICO	35
2.1 El estudio de las instituciones	36
2.2 El cambio institucional en el sistema de educación superior	39
2.3 Las estructuras de autoridad	42
2.4 La conceptualización del término "actor":	43
2.5 Los intereses de los actores	44
2.6 Las capacidades de los actores	45
2.7 El papel de la ideología	45
2.8 La relación de los actores sociales y el Estado	46
2.9 La acción de coordinación	49
2.10 El estudio de las políticas públicas	51
2.11 El gobierno como acción: el enfoque de <i>governance</i>	53
2.12 El marco institucional de la acción de gobierno	55
2.13 El sistema de educación superior	57
III) CONTEXTO SOCIO-HISTÓRICO DE LAS REFORMAS DEL SISTEMA DE ES	60
3.1 El contexto internacional	64
3.2 La reforma del sistema de educación superior:	68
3.2.1 Los <i>issues</i> del sistema de educación superior en la Argentina:	70
3.2.2 Integración y articulación	70
3.2.3 El financiamiento	73
3.2.4 El sistema de evaluación y acreditación de la enseñanza superior	74
3.2.5 La eficiencia interna y la eficiencia externa	75

3.3 El crecimiento del sistema de educación superior	75
IV) ANÁLISIS DEL CASO Y PRINCIPALES HALLAZGOS	80
4.1 El contexto inter-institucional de acción del CPRES	80
4.2 La gobernanza territorial: La creación del CPRES	81
4.3 El contexto legal de creación del CPRES	85
4.4 Las funciones efectivas del CPRES	92
4.5 Funcionamiento y organización del CPRES. Las siete regiones.	93
4.6 Análisis de las funciones efectivas del CPRES metropolitano	98
4.7 Período 1: de marzo 1996 a diciembre 1999	99
4.8 Período 2: de diciembre 1999 a diciembre 2002	111
4.9 Período 3: desde 2003 a la actualidad	116
V) CONCLUSIONES	128
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	131
ANEXOS	146



## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AGN: Auditoría General de la Nación

BM: Banco Mundial

CAP: Comisión de Acreditación de Posgrados

CIN: Consejo Interuniversitario Nacional

CONEAU: Comisión Nacional para la Evaluación y Acreditación Universitaria

CONICET: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

CPRES: Consejo de Planificación Regional de la Educación Superior

CRUP: Consejo de Rectores de Universidades Privadas

CU: Consejo de Universidades

FOMEC: Fondo para el Mejoramiento de la Calidad

IES: Instituciones de Educación Superior

IESNU: Instituciones de Educación Superior No Universitarias

IU: Institutos universitarios

LES: Ley de Educación Superior 24.521/95

MECyT: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología

OCDE: Organización de Cooperación y Desarrollo Económico

PEN: Poder Ejecutivo Nacional

PRES: Programa de Reforma de la Educación Superior

RM: Resolución Ministerial

SIGEN: Sindicatura General de la Nación

SPU: Secretaría de Políticas Universitarias

UBA: Universidad de Buenos Aires

UNC: Universidad Nacional de Córdoba

UNLP: Universidad Nacional de La Plata

UNR: Universidad Nacional de Rosario

## RESUMEN

El estudio se propone describir la función normativa y el rol efectivo del Consejo de Planificación Regional de la Educación Superior (CPRES), desde la sanción de la Ley 24.521/95 hasta la actualidad. En particular se describe 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 finalmente se puso en funcionamiento.

Se examinó el área metropolitana porque reúne a la mayoría de los representantes de las universidades nacionales con mayor tamaño y tradición, las universidades privadas, y los institutos de educación superior no universitaria (IESNU).

Se analizaron fuentes documentales y entrevistas en profundidad a informantes clave del ámbito académico, técnicos y políticos que participaron del denominado Proyecto de Reforma de la Educación Superior iniciado en 1995.

En base a este análisis se evidenció que el CPRES se constituye como una *estructura de autoridad* de nivel intermedio con capacidad jurídico-institucional 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 logran constituirse como efectivas *autoridades de implementación*.

**PALABRAS CLAVES:** GOBIERNO – GESTIÓN – PODER – IMPLEMENTACIÓN  
– EDUCACIÓN SUPERIOR

## **ABSTRACT**

This work analyze the role of Regional Planning Council of Higher Education arose in Argentina, since the passage of the law 24.521/95 until now. In particular, is described how to think the Regional Planning Council within the framework of implementation of the law, which model of management to be expected installs with its incorporation and which finally became operational.

We examined the metropolitan area because be concentrated the most of representatives of national universities with larger and tradition, private universities and no universities. Moreover, were analyzed documentary sources and interviews in depth with key informants from political sphere; also technical and academic sphere, involving in the called Project of Reform on Higher Education began in 1995.

Based on this analysis shows that the Regional Planning Council was established as an *authority structure* intermediate with legal and institutional capacity to planning, coordinate, and regulate policy implementation processes within a complex systemic context and high institutional differentiation. However, still cannot serve as effective of *implementation* authorities.

**KEY WORDS:** GOVERNMENT – MANAGEMENT – POWER – IMPLEMENTATION - HIGHER EDUCATION.

## I. INTRODUCCIÓN

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 puede notarse claramente cuando se analiza y compara el rol 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 la de 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, de este modo, 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.



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 llamada “segunda generación”<sup>2</sup> de reformas ocurrida en la década del noventa, e impulsada por un conjunto de cambios ocurridos a escala internacional (Oszlak, 1999, 2007, 2009; Oszlak y Felder, 1997; Peters, 2006).

Según Krotsch (2007) en ese marco convergen dos razones. Por un lado porque la redefinición del papel de la educación 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 (2007) *“en la medida en que el Estado debe ser pensado, tanto como momento culminante de las relaciones sociales 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”* (Krotsch et al, 2007:16).

Por otra parte, según 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 atraviesan la nueva red de vinculaciones entre estas grandes esferas sociales. 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,

---

<sup>2</sup> 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 (Camou, 2002, Krotsch et al, 2007). *“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 et al, 2007: 17).

ya que este nuevo entorno cambiante es el que presiona fuertemente para inducir al cambio en la educación superior.

De acuerdo con Krotsch y Atairo (2008) en los 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. Estas políticas carecieron del optimismo de las reformas de los sesenta y se puede decir que se orientaron básicamente a corregir las deficiencias y las políticas de expansión anteriores. Los patrones de políticas implementadas siguieron en gran medida las orientaciones promovidas por el Banco Mundial. 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. Siguiendo a los autores “como producto de la intensa política universitaria que se desplegó desde el Estado, el sistema de educación superior modificó su perfil tradicional. Durante el breve lapso que se extiende desde 1993 a 1997 se formuló e implementó un conjunto de medidas que culminó con la aprobación en 1995 de la Ley 24.521 de Educación Superior” (Krotsch y Atairo, 2008: 28).

En 1993 el espacio de regulación y control del sistema universitario adquiere nuevamente el nivel administrativo de Secretaría y reemplaza el de Dirección Nacional en un contexto de procesos de descentralización del sistema educativo por lo que el Ministerio había devenido en un “Ministerio sin escuelas”. Esta modificación en la jerarquía no fue sólo nominal, pues ahora 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. Estas nuevas funciones, así como los organismos encargados de implementarlas se formalizarán en 1995 con la LES.

Con la sanción de la LES por primera vez en la historia se regula el funcionamiento de la Educación Superior en conjunto, incluyendo a la educación superior universitaria y no universitaria, pública y privada.

A su vez la LES establece cambios en la distribución del poder y la autoridad entre el Estado y los actores universitarios a partir de la creación de Organismos de

Coordinación sistémica<sup>3</sup>. Allí se definen diversos criterios de articulación del sistema: entre las distintas jurisdicciones educativas y entre las diferentes instituciones. Además, en dicha norma se determinan como órganos de coordinación y consulta universitaria al CU, al CIN, al CRUP y el CPRES.

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.

Por otra parte, el Estado comenzó a recibir demandas de crecientes sectores de la ciudadanía que comenzó a exigir –cada vez con mayor y mejor detalle- información acerca de cómo y en qué se gastan los recursos públicos que el Estado extrae de los particulares en forma de impuestos. En la actualidad, los alumnos de las instituciones educativas piden una buena educación, el mercado exige calidad y pertinencia en la enseñanza, diversos sectores de la ciudadanía exigen que se controle y evalúe el modo en que se gasta el dinero de sus impuestos, los organismos internacionales solo financian proyectos que puedan ser evaluados seriamente en sus resultados e impactos, y todo esto obliga a las instituciones de educación superior a revisar y redefinir los términos del contrato social que la liga con su entorno (Krotsch et al, 2007).

Además, la propia institución educativa comenzó a requerir información ordenada sobre sí misma e instrumentos de gestión, válidos y confiables que permitan, no sólo su propia observación, sino también su transformación a tono con las cambiantes necesidades de su ambiente.

Finalmente, se asistió a una redefinición de las esferas de poder entre el Estado y las instituciones de educación superior. Se trató (y aún se trata) de desarrollar en las instituciones de educación superior, capacidades de gestión racionalizadoras en el proceso de asignación de recursos. En este sentido, tanto la regulación como la evaluación en el sector público han resultado un equivalente funcional al principio de “competencia” en el mercado, y como tal, un instrumento algo más adecuado a patrones

---

<sup>3</sup> 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 otros, 2009).

“objetivos” para asignar recursos que la mera presión política, la costumbre o los favoritismos de distinto tipo (Krotsch et al, 2007). De este modo, “las regulaciones del gobierno implican la estructuración del proceso de toma de decisiones de las instituciones al establecer objetivos y utilizar los instrumentos de política pública para ello” (García de Fanelli, 2005: 37).

El estudio propuesto reconoce un nuevo tipo de regulaciones para el mejoramiento de las instituciones y la planificación del desarrollo. Este nuevo tipo de regulaciones se instrumentó a partir de la creación de nuevos organismos de coordinación y articulación sistémica y de una nueva distribución de funciones con los organismos ya existentes. En este marco se decide estudiar la figura del CPRES. Se intenta dar cuenta del carácter estratégico que adquiere el CPRES en relación al ideario y espíritu normativo derivado de la LES. En primer lugar, el CPRES se instituye como un organismo con capacidad para reunir en un mismo espacio de diálogo a los actores del campo universitario y autoridades gubernamentales del nivel nacional y subnacional. En segundo término, porque su diseño institucional ha facilitado el desarrollo de funciones de mediación y *amortiguación* de tensiones entre los distintos actores del campo universitario con el gobierno nacional.

El surgimiento del CPRES se basa en el hecho de que sólo ciertas reglas fuerzan a los actores a tener comportamientos orientados a producir resultados beneficiosos para el conjunto (Camou, 2007) y que “el supuesto antropológico que le otorga sentido a la regulación es que los seres humanos son todos buenos, pero si se los controla, son mejores...” (Camou, 2007: 34)<sup>4</sup>. En este marco, la creación del CPRES expresó la intención del PEN de intervenir y regular el quehacer integral del conjunto de instituciones que conforman el sistema de educación superior.

El artículo 70 de la vigente LES establece un “delicado equilibrio entre el respeto a la autonomía universitaria y la máxima potestad de ejercicio del poder público al que el Estado no puede ni debe renunciar” (Camou, 2007: 33). Los actores deciden someterse a estas reglas por interés, poder, o por una combinación de ambas (Camou, 2007).

---

<sup>4</sup> Antonio Camou (2007) retoma en este punto las palabras de Juan Carlos Del Bello “estos cambios apuntan a asegurar una mayor autonomía real para las instituciones universitarias, en el marco de unas mínimas y flexibles regulaciones estatales que tienden a mejorar el sistema y garantizar la fe pública que la sociedad deposita en estas instituciones” (Camou, 2007: 34).

Desde esta perspectiva, es posible verificar desde 1996 al presente, una sostenida participación de las instituciones de educación superior y el reconocimiento del CPRES, por parte de los actores del sistema, como 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; su funcionamiento, se ha sostenido sobre todo, por la acción coordinada y voluntaria de las instituciones de educación superior. Acción motivada por factores racionales, en términos de los beneficios y ventajas comparativas que dicha participación supone. La participación de las instituciones de educación superior en el CPRES ha contribuido a modificar cierta mirada endógena y auto-referencial, obligándolas a pensar y trabajar de un modo más coordinado en la resolución de los problemas de política pública<sup>5</sup>.

### **1.1 El Proyecto de Reforma de la Educación Superior en Argentina**

El Proyecto de Reforma de la Educación Superior (PRES) de 1995 fue elaborado unos años antes de la sanción de la Ley 24.521/95 por las autoridades y expertos técnicos de la Secretaria 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

---

<sup>5</sup> Ignacio Mazzola (2008) introduce una interesante reflexión acerca de los problemas de la universidad contemporánea. En su opinión: “qué sea una crisis dependerá de quién o qué pueda sufrirla, y al revés: los límites del concepto crisis vendrán dados por los particulares de su predicación; esto es, por las características que hacen al sujeto/objeto de la predicación susceptible de crisis (...)” (Mazzola, 2008:66). “*Con la crisis asociamos la idea de un poder objetivo que arrebató al sujeto una parte de la soberanía que normalmente le corresponde, y precisamente por ello ‘cuando concebimos un proceso como crisis, tácitamente le atribuimos un sentido normativo’ (Habermas, 1998: 15), esto es, lo asociamos inmediatamente con expectativas relativas al estado normal o deseable del sujeto de la crisis y con expectativas relativas a sus capacidades; se decide cuando alcanza el punto crítico. La crisis constituye así el problema objetivo y apremiante que urge a la decisión y que, eventualmente, en su punto crítico, se decide. Crisis y crítica son por tanto, conceptos que originalmente se implican y se presuponen. La tensión expresada claramente por Habermas entre el carácter a la vez objetivo y subjetivo de la crisis se confirma también en el uso estético del concepto, ‘desde Aristóteles hasta Hegel’, donde la identidad de un sujeto o comunidad tenga la capacidad y fuerza para reafirmar y reforzar su identidad mediante el juicio crítico sobre la situación problemática en que se encuentra –sobreponiéndose o sucumbiendo a la crisis-; y vuelve a confirmarse en el concepto de crisis de la historia salvífica, en la cual la comunidad de los creyentes amenazada de muerte a la vez desde dentro y desde fuera se reconstituye tras el juicio crítico, el juicio final’*”(Mazzola,2008:66-67).

dos dimensiones de intervención política: en el sistema de educación superior en su conjunto y en las organizaciones universitarias. El Proyecto se puso en marcha en 1995 a través de un financiamiento provisto por el Banco Mundial durante esos años (BM) (Camou, 2007).

En el plano del sistema en su conjunto se diseñó un marco legal común para el sector universitario y no universitario, de gestión pública y privada. Desde entonces “conviven dos modelos de organización académica de la educación superior: el sistema binario, integrado por un sector de universidades y otro de instituciones no universitarias, cuyas carreras están escasamente articuladas entre sí, y el sistema de oferta integrada (al estilo de España), donde son las propias universidades las que brindan ambos tipos de títulos” (García de Fanelli y Jacinto, 2010: 60). También, como se señaló antes, se puso en marcha un nuevo tipo de regulaciones con la creación de nuevos organismos de coordinación sistémica.

Por otra parte, en las últimas décadas, la matrícula de educación superior tanto en Argentina como en la mayoría de los países latinoamericanos ha crecido a un ritmo elevado, producto principalmente del avance en la escolarización y graduación en el nivel secundario (García de Fanelli y Jacinto, 2010). Como respuesta a esta demanda en ascenso, se buscó diversificar la oferta promoviendo la creación de nuevas instituciones universitarias y otro tipo de instituciones de educación superior no universitarias, denominadas genéricamente de nivel “terciario”. Se estimuló el acortamiento de las carreras y la diversificación de la oferta de programas. Estas propuestas, a nivel sistémico, se basaron en un diagnóstico que mostraba la desarticulación y expansión inercial de la oferta educativa y la concentración de la matrícula en las universidades de mayor tamaño y tradición.

La expansión y diferenciación del sistema se ha producido básicamente en dos dimensiones: una dimensión horizontal y otra vertical. En sentido horizontal, el sistema se compone por universidades estatales y por un significativo número de universidades privadas. Asimismo, las instituciones de educación superior dejan de estar concentradas en las ciudades capitales para difundirse a lo largo y ancho del territorio nacional, ya sea mediante la instalación de nuevas instituciones o la apertura de sedes y programas de instituciones cuya sede principal se halla ubicada en otra ciudad (García de Fanelli y Jacinto, 2010).

Esta diversificación horizontal de la oferta es aún mayor si se considera la expansión en la última década de la educación a distancia (Dirié, 2009; García de Fanelli y Jacinto, 2010). Cuando se examina la diferenciación vertical se observa la emergencia de nuevas carreras de pregrado (títulos intermedios y técnicos), grado y posgrado. Las universidades ofrecen principalmente programas académicos del tipo que la Clasificación Internacional Normalizada de Educación denomina de nivel 5A y 6, mientras que las instituciones no universitarias o terciarias ofrecen en general programas técnico vocacionales de nivel 5B (CINDA, 2007; García de Fanelli y Jacinto, 2010).

En el PRES se señaló también la concentración de la matrícula en el ámbito universitario y dentro de éste en un reducido grupo de instituciones (Universidad de Buenos Aires (UBA), Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Universidad Nacional de Córdoba (UNC), y Universidad Nacional de Rosario -UNR-), y la orientación de la demanda a elegir carreras universitarias extensas y tradicionales.

En el orden institucional, uno de los acontecimientos más visibles de la LES fue la creación de mecanismos de *accountability* con el propósito de regular el uso (y posibles excesos) de la autonomía universitaria y la falta de transparencia detectada en la oferta (García de Fanelli, 2005). Precisamente, con el propósito de mejorar la calidad de la oferta universitaria se crea la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). En términos generales, la LES prescribe para la CONEAU el desarrollo de cinco funciones: la evaluación de proyectos institucionales de nuevos establecimientos privados y estatales, realizar evaluaciones externas sobre las instituciones, la acreditación de las carreras de grado reguladas por el Estado, la acreditación de carreras de posgrado, y la evaluación para el reconocimiento de entidades privadas de evaluación y acreditación universitaria.

Las reformas propuestas en el orden institucional se basaron en cinco aspectos centrales: el económico, la gestión académica, la profesionalización docente, y en la promoción de incentivos para la investigación científica.

En el aspecto económico financiero se promovió la diversificación de las fuentes de financiamiento con la introducción de fórmulas y contratos competitivos para asignar los fondos entre las universidades públicas. En ese sentido, se autorizó a las instituciones de educación superior a cobrar aranceles y se estimuló la combinación de aranceles y becas para contrarrestar la inequidad.

En relación a la gestión académica de las instituciones se impulsó el acortamiento de las carreras, la introducción de indicadores de resultados en la distribución de fondos públicos para establecer premios y castigos en relación a la eficiencia institucional y la tendencia hacia la departamentalización. Se definió la forma de gobierno de carácter tripartito, con una representación docente superior al 50%, requisitos para la representación de alumnos y graduados, y la participación del personal administrativo (García de Fanelli, 2005). En relación al cuerpo estudiantil, se dispuso que para conservar la regularidad académica los alumnos deben cumplir con la aprobación mínima de dos materias al año. Esta posición se sustentó en una mirada negativa del ingreso irrestricto, que considera a la admisión libre como un factor que deteriora la calidad académica, promueve la deserción y el uso ineficiente de los recursos.

Por último, el PRES se propuso aumentar la dedicación de los docentes universitarios hacia las tareas de docencia e investigación vía política de incentivos. Se diseñó el Programa de Reforma y Reestructuración Laboral con el propósito de mejorar la estructura salarial del cuerpo académico y de los no docentes a partir de un sistema de negociación centralizada mediante Convenciones Colectivas a cargo de las Comisiones Negociadoras de los Niveles Generales del Personal Docente y No docente (García de Fanelli, 2005). Este Programa constituyó un complemento importante de la política de descentralización salarial que, comenzó a partir de la Ley 24.447 de Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 1995 (García de Fanelli, 2005). También, se promovió la capacitación de docentes de posgrados a través de dos Programas específicos: La Comisión de Acreditación de Posgrados (CAP) y el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad (FOMECA).

El conjunto de propuestas contenidas en el PRES se entienden aquí como el intento de modernización del sistema de educación superior argentino, por parte del gobierno nacional. En ese marco, la Ley 24.521/95 operó como un instrumento regulador del proceso de transformación. A partir de lo expuesto se evidencia que, en un escenario signado por la implementación de políticas de carácter neoliberal, a nivel local e internacional, el Estado expresó, a través de estas regulaciones, su intención de asumir un rol activo en la configuración y desarrollo del sistema de educación superior. Esto se ha mostrado, y se evidencia cada vez con mayor claridad, en el carácter prescriptivo-regulativo de la intervención estatal, que a través de la Secretaría de Políticas



Universitarias (SPU), ha buscado supervisar y regular el comportamiento de los actores del campo de la educación superior.

## 1.2 El entramado de actores en el gobierno de la educación superior

La Ley de Educación Superior 24.521/95 definió al sistema de educación superior argentino como un sistema binario, compuesto por dos sectores bien diferenciados: el sector universitario y el no universitario y por dos escalafones: el público y el privado<sup>6</sup>.

Desde la creación de la primera universidad argentina, la Universidad Nacional de Córdoba en 1613, el sistema universitario argentino adoptó para su desarrollo el modelo de universidad del sistema francés conocido como “modelo napoleónico”, centrado en la formación profesional de carácter nacional<sup>7</sup>. Posteriormente, entre fines del siglo XIX y principios del XX, el sistema universitario argentino se orienta hacia el modelo humboldtiano<sup>8</sup> sustentado en “la *idea de universidad* que pretende vincular ciencia, investigación y enseñanza en el marco unificado de una *Bildung* en tanto formación científica pensada como ciencia pura y estetizada por la cultura” (Krotsch, 2007: 9).

---

<sup>6</sup> La caracterización de cada actor se puntualiza en el capítulo dedicado al análisis de resultados.

<sup>7</sup> Hacia finales del siglo XIX, Argentina contaba sólo con dos grandes casas de enseñanza superior: la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) y la Universidad de Buenos Aires (UBA). Según muestra Pablo Buchbinder en su libro *¿Revolución en los claustros?* en esa época la UNC y la UBA “ya eran predominantemente centros de formación profesional. La impronta netamente utilitarista que adquirió la actividad universitaria en esos años se correspondía con los proyectos e ideas que muchos de los funcionarios públicos de aquellos tiempos tenían sobre la educación. El mismo ministro Eduardo Wilde (...) señalaba que desde el Poder Ejecutivo se creía que los estudios universitarios debían tener ‘fines prácticos’ y permitirles a quienes concurrían a las casas de estudios superiores producir beneficios en favor propio y del país. El ministro consideraba que no era conveniente fomentar ‘profesiones estériles’ y que el estado de los estudios universitarios era adecuado para el desarrollo de la Argentina de esos tiempos (...). Las universidades quedaron así consagradas, en forma casi exclusiva, a la formación de médicos y abogados, y sólo secundariamente, de ingenieros. La relación entre el Estado y la Universidad estaba mediada y condicionada por el hecho de que las instituciones se consagraban casi exclusivamente a instruir científicamente a profesionales cuyas actividades eran autorizadas por el Estado” (Buchbinder, 2008:37-38).

<sup>8</sup> Francisco Naishtat (2008) señala que la idea de *Bildung* no tiene un equivalente claro en inglés, francés o castellano. Sin embargo, ha sido importada del alemán y traducida en estas lenguas como *formación* para caracterizar la idea seminal de la universidad humanista. La formación entendida como educación activa y transfiguración espiritual, en la idea de que toda educación genuina es autoeducación y autopóiesis, como procede de la tradición de Jean-Jacques Rousseau, Juan Pestalozzi, Wilhelm von Humboldt y otros. El uso pedagógico del concepto de *Bildung* comenzó a tomar fuerza hacia fines del siglo XVIII cuando en Alemania se planteaba “la exigencia de pensar la transformación de la universidad de cara a las exigencias de la *Aufklärung*, pero preservando precisamente su carácter universal, pluridisciplinario y sistémico, heredado de la tradición *Humanitas*” (Naishtat, 2008: 29). Al tiempo que “en la Francia revolucionaria se decretaba, sin demasiada repercusión, el cierre de unas universidades ya carcomidas por la reacción clerical y al servicio de una cultura reputada muerta y alejada del espíritu de la *Ilustración*” (Naishtat, 2008:29).

Una referencia inevitable en la historia de la universidad argentina es la Reforma universitaria de 1918<sup>9</sup>, que significó uno de los sucesos de mayor importancia en relación al sentido y configuración simbólico-cultural de la universidad. De acuerdo con Pereyra (2010) la historia de la Reforma universitaria es la sucesión de cambios, ajustes y retoques de la organización y el sentido de la universidad, especialmente en la Universidad de Buenos Aires (UBA). “Es la historia de una reforma permanente. Los conflictos en las facultades de la UBA constituyen antecedentes directos del proceso reformista” (Pereyra, 2010: 6). Una mirada superficial de los cambios que introduce el proyecto de modernización académica de 1918 evidencia que la Reforma<sup>10</sup> consolidó varias de las ideas esgrimidas por los estudiantes en el Primer Congreso de Estudiantes Universitarios celebrado en Córdoba en julio de 1918. Otros planteos generados por el movimiento reformista fueron dejados de lado en esa oportunidad pero constituyeron la base ideológica de posteriores modificaciones en el gobierno universitario (Del Bello et al, 2007). Desde la Reforma de 1918 se incorpora la autonomía universitaria, la elección de los cuerpos directivos y de las autoridades de la universidad por la propia comunidad con participación de los profesores, los graduados y los estudiantes en la composición de los órganos de gobierno<sup>11</sup>; la apertura de la universidad a los más amplios sectores, facilitada por la asistencia libre y la asistencia social; la docencia libre y apertura de nuevas cátedras, concursos para proveer los cargos en las cátedras<sup>12</sup> y periodicidad en

---

<sup>9</sup> Para un tratamiento actualizado de la Reforma universitaria véase Diego Pereyra (2010) “La reforma universitaria en Argentina. Antecedentes, problemas y desafíos”; Alejandro Buchbinder (2008) *¿Revolución en los claustros? La reforma universitaria de 1918* y Alejandro Finocchiaro (2004) *UBA contra el Estado Nacional. Un estudio sobre autonomía universitaria*.

<sup>10</sup> El historiador Tulio Halperín Donghi afirma que: *La Reforma era, entre otras cosas, la protesta contra una universidad que se obstinaba –ahora más que antes- en permanecer al margen de la sustitución de grupos dirigentes culminante con los cambios políticos de 1916. [...] Porque se daba en un contexto cultural nuevo, adquiría un sentido también renovado.* (Halperín Donghi, 1962: 127 en Kandel, 2008: 134).

<sup>11</sup> De acuerdo con Del Bello y otros (2007) la conquista de la participación directa de los estudiantes en el gobierno universitario fue menor. Lo que se evidencia en la débil implementación del gobierno tripartito: “(s)olamente la Universidad Nacional de Tucumán (UNT) incorporó en 1924 a los estudiantes en el gobierno universitario, a través de dos representantes en el Consejo Superior, con voz y voto, elegidos por la Federación Universitaria de Tucumán, mientras que en los Consejos Consultivos de las facultades se incorporaron un delegado del Centro de Estudiantes y un delegado del Centro de Graduados” (Del Bello et al, 2007:41). Siguiendo a Del Bello, los casos de la UNT y también el caso de la Universidad Nacional del Litoral “son los antecedentes históricos del gobierno tripartito que recién fue legalmente establecido en el gobierno de la Revolución Libertadora en 1955” (2007:41).

<sup>12</sup> En opinión de Del Bello y otros (2007) la realización de concursos docentes para renovar las plantas de profesores había sido central en el planteo de los estudiantes. Sin embargo, los autores destacan que “fue claramente dejado de lado por la intervención, ya que la designación de profesores y autoridades se realizó directamente por decreto” (Del Bello et al, 2007:42).

ellas (Kandel, 2008; Pereyra, 2010; Del Bello et al, 2007).

La Reforma tuvo además una serie de derivaciones culturales. Según señala Pereyra (2010) *“el resultado inmediato del proceso reformista fue la modificación de los estatutos universitarios que reconocía el reclamo de autonomía en la elección de profesores y autoridades. Si bien los reformistas tuvieron un enérgico apoyo político del gobierno nacional, las reformas se introdujeron desde el ámbito universitario y no fue necesario el cambio de la ley nacional que regulaba el sistema universitario. Por otra parte, se aceptó la demanda del co-gobierno, por la cual las nuevas autoridades eran elegidas por una asamblea de profesores y estudiantes, reconociendo que estos últimos participaran del gobierno universitario”* (Pereyra, 2010: 12).

La modernización académica y la transformación cultural que introduce la Reforma de 1918, se convirtieron en principios de acción para la comunidad universitaria. En su interacción con el Estado Nacional y también como capital simbólico-cultural (en términos de Bourdieu) en la configuración de su identidad organizacional.

En la actualidad, el sector universitario<sup>13</sup> está compuesto por instituciones universitarias de carácter público y privado. En este conjunto se incluyen a los denominados institutos universitarios (IU). Los IU fueron creados por la LES. Se configuran como un nuevo tipo de institución caracterizada por una oferta educativa concentrada en una sola área disciplinaria.

Las instituciones universitarias argentinas, gozan de independencia institucional (autonomía en la gestión académica e institucional), pero a la vez, son objeto de control público por parte del Estado (nacional o provincial). La independencia institucional refiere *“al destino de los fondos a usos específicos, la determinación del gasto, la determinación de las tareas a los profesores y de sus salarios, la selección de los estudiantes, la selección y promoción de los profesores, la aprobación de los cursos, etc.”* (García de Fanelli, 2005: 38). El control público está orientado al *“cumplimiento de la ley, la neutralidad política, las fórmulas generales para distribuir recursos, el control del gasto ejecutado, los estándares de responsabilidad exigibles, el nivel general de salarios, la política general de acceso estudiantil, etc.”* (García de Fanelli, 2005:38).

---

<sup>13</sup> En la sección *“contexto socio-histórico nacional”* se presentan con mejor detalle los datos totales del sistema, diferenciados por tipo de oferta y matrícula.

Por su parte, el sector terciario o de educación superior no universitaria tiene una historia más reciente. Dentro de las instituciones terciarias encontramos dos tipos centrales: los institutos de formación docente (maestros y profesores para los niveles inicial, primario y secundario) y los institutos de formación técnica de nivel superior (técnicos y tecnólogos en las especialidades científicas, artísticas y humanísticas) (García de Fanelli y Jacinto, 2010). Las IESNUs se desarrollan en forma creciente desde 1970. En términos absolutos, entre los años 1970 y el año 2000 se evidenció un crecimiento institucional de 215 a 1754 terciarios de carácter público y privado. Las IESNUs están administradas por las autoridades de los niveles subnacionales de gobierno (provincias y municipios) y gozan de independencia institucional. No obstante, como se señaló previamente de modo general, “el concepto de ‘terciario’ resulta confuso si miramos exclusivamente la distribución de instituciones debido al avance del terciario dentro del sector universitario” (García de Fanelli y Jacinto, 2010: 63; Del Bello, 2007).

En primer lugar, “las universidades ofertan también títulos de nivel terciario, tanto para la formación docente como para la técnica. En segundo lugar, las universidades, particularmente las privadas, han creado numerosos títulos intermedios en sus carreras profesionales de grado, los cuales integran también el nivel terciario” (García de Fanelli y Jacinto, 2010: 63).

La interacción entre estos actores educativos (los universitarios y los del nivel terciario) se complejiza a medida que participan, cada vez con mayor intensidad, distintos organismos de regulación nacional y subnacional (Del Bello, 2007). A partir del cuadro de niveles de autoridad de Clark (Clark, 1992; García de Fanelli, 2005) es posible esquematizar la siguiente distribución de la autoridad entre los actores del sistema de educación superior argentino:

**Cuadro 1. Esquema de distribución de autoridad del sistema de educación superior en Argentina.**

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

**Fuente: García de Fanelli (2005).**

Desde una perspectiva normativa, en el actual esquema de distribución de poder está ausente el subsistema de educación superior no universitaria (el nivel terciario). Éste último, a cargo de la administración subnacional, no tiene una representación legal en el gobierno del sistema de educación superior. Sin embargo, esto no implica desconocer su poder relativo y su influencia en el marco de determinadas reglas de juego informales.

Existe además, otro conjunto de actores de carácter exógeno a la institución y al gobierno central, que participan del gobierno del sistema de educación superior a través de la influencia considerable que ejercen sobre el proceso decisorio y en el proceso de implementación de las políticas. Estos actores son: “la comunidad académica disciplinaria nacional e internacional, que delimita los temas de frontera dentro del conocimiento experto, las prácticas de enseñanza e investigación, los estándares de calidad y la pertinencia científica, las organizaciones profesionales” (García de Fanelli, 2005: 226), los sindicatos, los partidos políticos, los sectores medios de la sociedad, que

tienen amplia capacidad para expresar demandas y enfrentar determinadas políticas, y los organismos de crédito nacional e internacional (García de Fanelli, 2005).

La trama institucional aquí esbozada es compleja y el proceso decisorio en el marco de implementación política experimenta variadas influencias por actores endógenos y exógenos al sistema de educación superior. En ese marco, la descripción del entramado de actores que se despliega como parte de este trabajo representa un particular esfuerzo analítico para describir del modo más adecuado aquello observado en la etapa del trabajo de campo.

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, 2007; Camou, 2005; Tamayo Sáez, 1997).

### 1.3 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 80' y 90', una orientación deseable en el ámbito de las políticas públicas en educación (Mann, 2004; Cabrero Mendoza, 2006; Aguilar Villanueva, 1996; y 2002; Berman, 1992; Chiara y Di Virgilio, 2005; Gvirtz y Dufour, 2008; Sabatier y Mazmanian, 1992; Borja, 1987; Cavarozzi, 1994 y 2010; Palma y Rufián, 1989; Di Gropello, 1999). 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* (Gvirtz y Dufour, 2008; Wright, 1997; Gomá y Subirats, 1998).

El concepto de *nivel intermedio* ha sido utilizado por la 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 Wildansky, 1998).

#### **1.4 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 se denominó 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 gobernación 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 a 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].

### **1.5 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, debido a que poseen poderes, competencias y recursos que posibilitan o restringen el curso de la implementación política.

Una segunda relación es 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 observaron además que la gobernación tomaba una forma más descentralizada, horizontal, asociada con otros agentes y hasta reticular, 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”, y esto comenzó a tomar forma en el contexto del *análisis de las políticas públicas*, cuyo propósito cognoscitivo consistió en mejorar 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 dirección 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 por el estudio de la implementación de políticas públicas. Hacia fines de los años setenta y principios de los ochenta, surgieron una cantidad de estudios (Pressman y Wildavsky, 1979; Bardach, 1977; Elmore, 1979; Lipsky, 1980; Mazmanian y Sabatier, 1983) 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 (Kooiman, 1993, 2003; Mayntz, 1999; Peters, 1996; Pressman y Wildavsky, 1998; Gomá y Subirats, 1999; Bogason, 2000) 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. Desde su diseño institucional hasta su efectiva puesta en marcha. 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 Jan 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” (en Aguilar Villanueva, 2006: 113). En ese marco, se 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 puede ser entendida como el resultado 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, de 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).

## **1.6 Planteo del problema**

Este trabajo se plantea 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 de trabajo plantea que el Consejo de Planificación Regional de la Educación Superior se constituye como una *estructura de autoridad* de nivel intermedio con capacidad jurídico-institucional 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 logran constituirse como efectivas autoridades de gobierno e implementación.

## **1.7 Los objetivos de investigación**

### **Objetivo General**

Analizar el rol del Consejo de Planificación Regional de Educación Superior de la región metropolitana como instancia de planificación, coordinación y regulación horizontal en el gobierno del sistema de educación superior en Argentina desde 1995 hasta la actualidad.

## **Objetivos Específicos**

Describir y analizar el **contexto socio histórico y socio político** que guía la conformación de espacios de gobierno de nivel intermedio, en general, y de los Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior, en particular.

Describir y analizar las **funciones propuestas** (las metas explícitas) al Consejo de Planificación Regional de Educación Superior y **los roles efectivos** desempeñados por los actores que componen el CPRES metropolitano.

Describir y analizar cuál ha sido el **desempeño** del Consejo de Planificación Regional de Educación Superior, en tanto autoridad de gobierno e implementación, desde 1995 hasta la actualidad.

### **1.8 Diseño metodológico**

Se trata de un estudio descriptivo-exploratorio. El estudio se propuso *describir y analizar* cómo se piensa al CPRES en el marco de la implementación de la Ley 24.521/95, qué modelo de gestión se esperaba instalar con su incorporación y cuál finalmente se puso en funcionamiento. Se abordó desde una perspectiva metodológica cualitativa. Para dar respuesta a los objetivos se integraron datos de dos tipos de fuentes: a) fuentes documentales y b) entrevistas en profundidad a informantes clave del ámbito académico, técnicos y políticos que históricamente han participado del denominado Programa de Reforma de la Educación Superior iniciado en 1995.

#### **1.8.1 Estructura del análisis**

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 en torno a: 1. HISTORIA, 2. FUNCIONES, 3. AGENDA, 4. ACTORES, y 5. PRESUPUESTO (Anexo n°1).

Se realizaron diez entrevistas en profundidad. Se entrevistó al actual Secretario Ejecutivo del CPRES, a cuatro ex Secretarios de Políticas Universitarias, a dos funcionarios técnicos del CPRES, a los Rectores de dos universidades nacionales, y a una Diputada Nacional de la Comisión Educación del Partido Frente para la Victoria. 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 de dos horas y media. La des-grabación y análisis de los datos provenientes de las entrevistas fue realizado por mí cuenta. Los actores entrevistados tuvieron en todo momento una actitud generosa y cooperante. Se mostraron dispuestos a brindar la mayor información y a acordar diálogos posteriores sobre el tema. Seis de los diez entrevistados proporcionaron libros, cd's y archivos de distinto tipo para utilizar en este estudio.

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.

La etapa inicial se basó en el análisis de estas entrevistas. A partir de la información provista por los actores entrevistados orienté la búsqueda de fuentes secundarias, y su posterior análisis.

Para responder al primer objetivo específico analicé fuentes documentales y académicas de trabajos publicados en el campo de la ciencia política, de las políticas públicas, y en el ámbito de la educación superior. El análisis se integró con los datos generados en el tratamiento de las entrevistas.

El análisis del objetivo específico número dos se basó en:

- a. La normativa producida: Leyes, Decretos, Resoluciones Ministeriales, y Dictámenes.
- b. El conjunto de actas, resoluciones y acuerdos generados en las reuniones plenarias del CPRES.
- c. Documentos de trabajo publicados por actores del ámbito académico en el campo de la Educación Superior.
- d. Fuentes periodísticas: principales diarios nacionales y provinciales en los que se refleje el debate de la ley y las funciones desarrolladas por el CPRES.

Para responder al tercer objetivo específico, el análisis se centró en fuentes secundarias y en las entrevistas a los actores que históricamente han desarrollado actividades en el CPRES de la región metropolitana.

### **1.8.2 La elección del caso**

Esta sección tiene dos propósitos. Primero, se expone de modo general el universo de instituciones que se examinó en la selección del caso aquí presentado. En segundo lugar, se intenta dar cuenta de las razones que justifican la elección específica de la región metropolitana como objeto de estudio.

Como se indicó previamente, el CPRES está organizado en siete regiones: Noroeste, Noreste, Centro oeste, Centro este, CPRES BON o bonaerense, CPRES MET o Metropolitano, y el CPRES Sur. Cada región se compone por una cantidad variable de gobiernos subnacionales (las jurisdicciones provinciales) encargados de administrar el

nivel terciario, y por universidades nacionales e institutos universitarios (al respecto, véase cuadro 10 e información desagregada en los anexos N° 2 y 3).

Para este estudio se seleccionó el caso del CPRES de la región metropolitana. El CPRES metropolitano se compone de dos jurisdicciones: la Ciudad de Buenos Aires y el Conurbano bonaerense. En la región metropolitana se concentra, en mayor medida, la actividad del sistema de educación superior. Se encuentran allí las universidades de mayor tamaño y tradición, como la Universidad de Buenos Aires (UBA) y la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) entre otro conjunto de instituciones.

Durante los últimos años en la región metropolitana se produjo una motorización del crecimiento institucional por parte del sector público y privado. Esto configuró un conglomerado institucional complejo. Desde el punto de vista territorial, la dinámica del sector privado tuvo lugar en la Ciudad de Buenos Aires (CBA), mientras que el sector público adquirió mayor presencia en varios partidos del Conurbano bonaerense.

La CABA presenta un total de 24 universidades (2 Nacionales y 22 Privadas) y un total de 255 Institutos de Educación Superior No Universitaria (IESNUs) de los cuales: 49 son de gestión estatal y 206 de gestión privada (Krotsch y Atairo, 2008; Suasnábar y Rovelli, 2009; SPU, 2010).

El Conurbano bonaerense tiene 18 universidades (15 Nacionales y 3 Privadas) y 204 IESNUs, siendo 53 de gestión estatal y 151 de gestión privada (Krotsch y Atairo, 2008; Suasnábar y Rovelli, 2009; SPU, 2010).

**Cuadro 2. Instituciones de Educación Superior en la región metropolitana, 2010.**

<b>Tipo de instituciones</b>	<b>Estatal</b>	<b>Privado</b>	<b>Extranjeras-Internacionales</b>	<b>Total</b>
<b>IESNU</b>	102	357	0	454
<b>Universidades e Institutos Universitarios</b>	22	34	2	58
<b>Total</b>	<b>124</b>	<b>397</b>	<b>2</b>	<b>521</b>

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de SPU (2010) y Suasnábar y Rovelli (2009).

En los últimos años el sistema de educación superior creció en términos cuantitativos pero no modernizó sus estructuras académicas (García de Fanelli, 2005). Este hecho adquiere mayor visibilidad en la región metropolitana donde se observa una mayor concentración institucional en relación al total país:

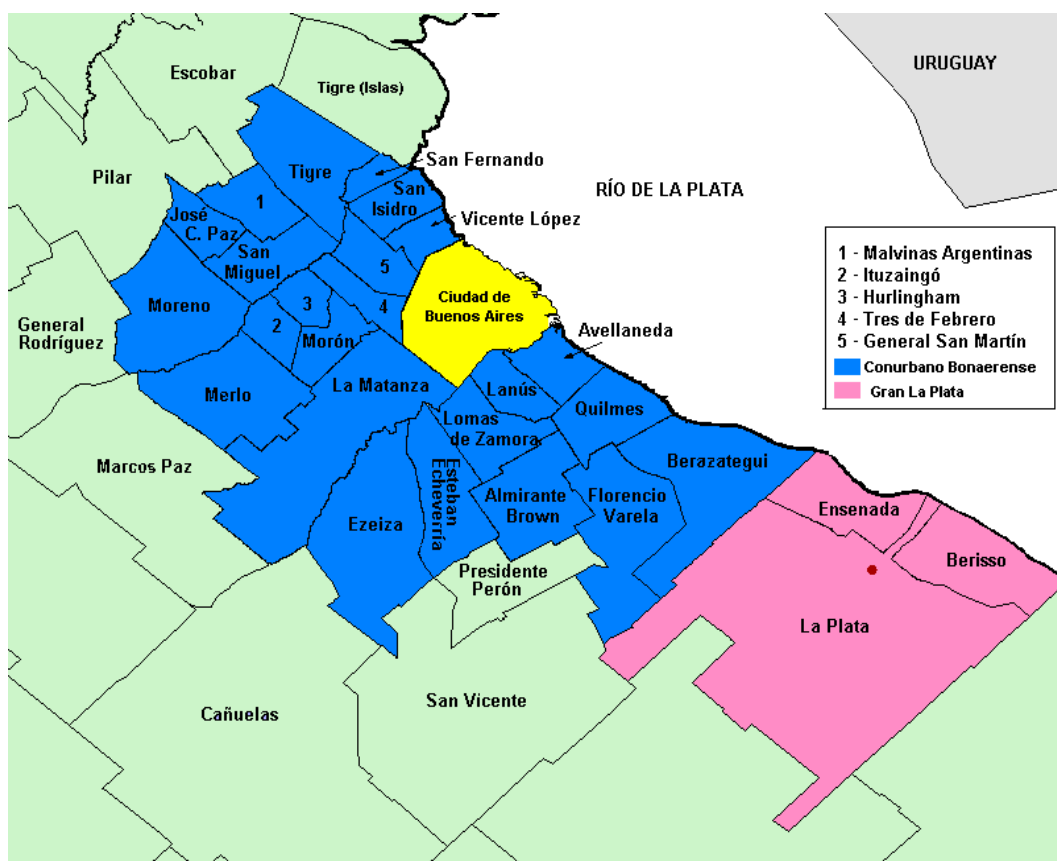
**Cuadro 3. Distribución de instituciones universitarias. Sector público y privado. Por CPRES, para 2010.**

CPRES	Gobiernos provinciales	Instituciones universitarias
Sur	6	6
Centro oeste*	5	19
Centro este*	2	10
Noroeste*	5	9
Noreste	4	6
Bonaerense*	1	12
<b>Metropolitano</b>	2	<b>58</b>

\* No se incluyeron las facultades regionales de UTN.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Departamento de Información Universitaria-SPU (2010).

**Figura 1. Mapa de la región metropolitana (2010)**



**Fuente: MECyT, SPU (2010).**

La selección de la región metropolitana se basó, además, en razones de orden pragmático. Desde este punto de vista, la elección del caso tomó en cuenta factores geográficos, institucionales y económicos, con intención de hacer un uso eficiente de los recursos disponibles para realizar esta investigación y para cumplir con los plazos fijados por la Escuela de Educación de la Universidad de San Andrés.

## **II. MARCO TEÓRICO**

En esta sección se expondrán dos líneas teóricas que sostienen el estudio propuesto. La primera perspectiva analítica es el enfoque del nuevo institucionalismo. La segunda postura analítica se ocupa de estudiar el proceso de implementación de las políticas públicas en el campo de la educación superior. Para analizar el sistema de gobierno y la implementación de políticas públicas en educación superior este trabajo se apoya en la primera línea teórica. A partir del enfoque institucional, entonces, se incorporan algunos

conceptos e ideas para abordar mejor los temas propuestos en el campo de la educación superior.

## **2.1 El estudio de las instituciones**

Como se indicó previamente esta investigación se apoya en dos líneas teóricas complementarias. La primera línea de análisis se basa en las teorías propuestas por el enfoque del nuevo institucionalismo. En el marco de esta perspectiva, se recuperan dos vertientes analíticas. Las perspectivas sociopolítica y organizacional, y la perspectiva económica. La perspectiva sociopolítica (March y Olsen, 1997) y organizacional (Powell y DiMaggio, 1991) se recupera para examinar el cambio institucional generado en las estructuras estatales luego del período de reformas de los años ochenta y noventa. Esta perspectiva colabora en la comprensión del proceso de redefinición de funciones a partir de la redistribución de poder entre distintos niveles de gobierno.

La perspectiva económica del enfoque institucionalista (North, 2001, García de Fanelli, 2005, Peters, 2006) se utiliza para dar cuenta de las reglas formales e informales (las reglas de juego) que definen y limitan el conjunto de elecciones de los actores.

La corriente teórica neo institucionalista surge a mediados de los '80 como una reacción contra el individualismo metodológico que caracterizó tanto al conductismo como a la teoría de la elección racional. Estas corrientes se habían tornado dominantes a partir de los años '50 en el campo de las ciencias sociales, fundamentalmente en ciencia política. A pesar de sus diferencias comparten un supuesto básico: la explicación de los fenómenos socio-políticos debe centrarse en el individuo y sus comportamientos, desdeñando la importancia de las instituciones y su capacidad para afectar tanto la conducta individual como colectiva. Para los institucionalistas en cambio, los factores institucionales son los puntos de partida más importantes para la investigación social. Los individuos siguen siendo actores importantes, pero resulta conveniente comenzar el análisis comprendiendo los marcos institucionales dentro de los cuales los individuos operan (Varela, 2007; Peters, 2003).

De acuerdo a North (2001) las instituciones dotan de una estructura a la vida diaria, reduciendo la incertidumbre y limitando el rango de elecciones de los individuos. Están conformadas por las reglas de juego o constreñimientos u obligaciones creados por los seres humanos para dar forma a su interacción. Las reglas pueden ser formales –normas,

leyes y contratos-, o informales – prácticas culturales socialmente transmitidas y adquiridas. Se definen por estructurar los incentivos en el intercambio humano, sea este político social o económico. Desde este punto de vista, representativo del institucionalismo económico (o de la elección racional), las instituciones serían mecanismos relativamente eficientes desarrollados para reducir los costos de transacción implícitos en todo intercambio: informativos, de intermediación, de fraude, de oportunismo (la búsqueda con dolo del interés propio) y de *enforcement* (cumplimiento, imposición) (Varela, 2007). El *enforcement* refiere a las actividades de supervisión de las acciones reguladas por una institución y a la aplicación de sanciones sobre las desviaciones respecto de las prescripciones institucionales (Leiras, 2004: 79). Desde esta concepción, la existencia de costos de transacción evidencia (e intenta corregir) algunas insuficiencias de las teorías tradicionales basadas en la elección racional para explicar el comportamiento de los actores y las organizaciones: tales costos existen porque los individuos tienen una racionalidad limitada.

En cambio, desde el enfoque institucional sociopolítico y organizacional, si bien las instituciones son resultado de diseño humano, no son resultado de acciones útiles realizadas por individuos conscientes orientados instrumentalmente (Varela, 2007). Según Powell y DiMaggio (1999) “mientras los economistas y los científicos políticos ofrecen explicaciones funcionales de las formas en que las instituciones representan soluciones eficientes a los problemas de la gobernabilidad, los sociólogos rechazan las explicaciones funcionales y se concentran, en cambio, en las formas en que las instituciones complican y constituyen las vías por las que se buscan soluciones” (1999:45). Esta corriente sociológica se diferencia de los abordajes de la elección racional porque las elecciones de los actores, según los términos de la teoría de la elección racional, no siguen una lógica de consecuencialidad. Antes bien, siguen una lógica de apropiación respecto de los valores institucionales (Varela, 2007).

Se establecen así rutinas organizacionales o mecanismos de simplificación del mundo. A partir de estas rutinas se generan roles que los distintos actores organizacionales toman como pautas de acción (March y Olsen, 1989). Los roles dan origen a identidades organizacionales, a personajes que tienen claramente asignados un conjunto de responsabilidades y deberes necesarios para el buen funcionamiento de la organización. 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.

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 (2001) 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. Se 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, 2001: 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, 2001: 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.

En resumen, mientras la institución se configura como una norma “abstracta”, 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). *“Es posible que en determinadas circunstancias la relación simbiótica entre las instituciones y las*

*organizaciones que se desempeñan en su entorno perpetúe arreglos o entramados institucionales ineficientes, esto es, equilibrios sub-óptimos colectivamente, pero con una gran capacidad adaptativa para reproducirse por inercia durante largos períodos. Las empresas, los partidos políticos, el congreso, las universidades, las escuelas, y los aparatos burocráticos serán ejemplos típicos de organizaciones” (Varela, 2007: 128).*

## **2.2 El cambio institucional en el sistema de educación superior**

Los enfoques presentados en la sección anterior comparten el esquema teórico en relación al análisis institucional. Sin embargo, plantean diferencias en la forma de abordar el cambio institucional. Para los institucionalistas económicos el cambio se desarrolla a partir de una lógica de eficiencia e intencionalidad. Desde esta perspectiva, 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.

Para los institucionalistas sociológicos y organizacionales, no se trata de que los actores individuales (los empresarios) 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” (Varela, 2007: 129).

En base a estas dos posturas, la económica y la sociopolítica - organizacional, se aborda el problema del gobierno del sistema de educación superior, en general y de los cambios que introduce la territorialización de las políticas públicas en dicho campo, y la organización del gobierno como una estructura *multinivel*, en particular. Esto supone la consideración de estructuras de autoridad y no sólo de actores tomados individualmente.



Desde esta posición podemos diferenciar distintos tipos de decisiones que se adoptan al interior del sistema de educación superior. La distinción de estas decisiones es de vital importancia a los fines de esta investigación porque nos permite visualizar y diferenciar entre las decisiones de índole administrativas y aquellas otras orientadas a los aspectos de planificación y coordinación. “Los actores de distinto nivel territorial puedan interactuar a través de procesos de negociación tanto en la fase de elaboración como en la de implementación de las políticas públicas, según el tipo de decisión de que se trate” (Gvirtz y Dufour, 2008: 29).

La territorialización se define desde la perspectiva del *territorio como forma de apropiación* (Catenazzi y Quintar, 2009). Desde esta postura, el territorio es una clase de espacio que destaca la cuestión identitaria e incorpora el análisis de las ideologías, de las memorias, y de los símbolos, atributos que constituyen el plus valor del territorio con relación al espacio. “La idea de apropiación exclusiva de un espacio por un individuo o un grupo es una condición esencial de su naturaleza territorial” (Sack, 1980 en Catenazzi y Quintar, 2009: 15). Guy di Méo (2000) agrega que “el territorio testimonia una apropiación a la vez, económica, ideológica y política (social entonces) del espacio por parte de grupos que se dan una representación particular de ellos mismos, de su historia y de su singularidad” (Guy di Méo, 2000 en Catenazzi y Quintar, 2009: 15). En este sentido, se enfatiza la naturaleza intencional, el carácter voluntario de la creación del territorio.

De acuerdo con Andrea Catenazzi y Aída Quintar: “*esta definición de territorio requiere analizar su proceso de constitución y remite al clásico trabajo de Claude Raffestin (1986), que suma la noción de territorialidad a la grilla de lectura de la dimensión espacial. El autor reconoce en cada territorialidad una reproducción específica, y por lo tanto, la existencia de ‘una’, opuesta a las ‘otras’. La territorialidad entonces, es el proceso de articulación y de integración de las diferentes escalas que forman los territorios y redes de pertenencia, alrededor de los cuales se inscriben las estrategias identitarias de los seres humanos*” (Catenazzi y Quintar, 2009:15).

Desde esta perspectiva, el análisis de la *territorialidad de la acción pública* supone una particular interacción Estado-sociedad, en la que convergen diferentes posturas analíticas asociadas con las ciencias políticas y sociales. De ese modo, involucra no sólo las acciones gubernamentales en el marco del Estado-nación sino también la acción

colectiva territorializada en las prácticas en el marco de una diversidad de demandas (Catenazzi et al, 2009).

Para que los actores participantes de los distintos niveles de gobierno pongan en funcionamiento una política se requiere, como precondition política institucional, el cumplimiento de funciones de gobierno y coordinación. Estas funciones son las que producen la cohesión dentro de una lógica colectiva entre los actores del sistema político que conforman el campo de la educación superior.

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). En Morlino (1985) también se establece una diferenciación entre el ámbito de lo formal y lo informal. Se describe a las normas o procedimientos formales como reglas formalizadas y a las reglas de juego como no formalizadas pero sí admitidas con facilidad.

### 2.3 Las estructuras de autoridad

Para este trabajo se define que 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). Siguiendo a Morlino, las *estructuras de autoridad* 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 cada 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 ideologías, 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”.

Entonces es posible distinguir 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, para Morlino (1985), el aparato administrativo del gobierno (o del Estado) es un componente propio del régimen político. Por otra parte, 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).

#### **2.4 La conceptualización del término actor**

Los **actores** son organizaciones o individuos que ejercen algún tipo de incidencia en el proceso de gestión. Se trata de “unidades reales de acción en la sociedad: tomadores y ejecutores de decisiones” (Pírez, 1995: 10) que se definen como tales en el marco de un sistema de relaciones. Además, se caracterizan por la presencia de intereses comunes que comparten ideas acerca de cómo perseguir la satisfacción de los mismos (Fox, 1993 en Chiara y Di Virgilio, 2009). De este modo cada miembro de una organización puede constituirse en actor dentro de la misma, cuando la organización es considerada como un sistema de relaciones.

Más allá de esta definición cabe acotar lo indicado por Meltsner, “el término ‘actor’ es un concepto abierto que el analista debe adaptar a los requerimientos de su estudio” (1992: 375). En este contexto, entenderemos como actores a los agentes individuales o colectivos con capacidad de acción estratégica, lo que implica la capacidad de identificar intereses, definir objetivos en función de los mismos, diseñar un curso de acción para alcanzar estos objetivos y contar con relativa autonomía para implementar dicho curso de acción (Acuña, 2007).

Los actores que inciden en el gobierno educativo no están circunscriptos al ámbito estatal. Los representantes políticos, tomadores de decisiones y gerentes públicos tienen una posición fundamental en los procesos de diseño, decisión e implementación de políticas educativas. Pero en esos procesos también intervienen otros actores. En términos generales, éstos últimos son organizaciones que representan a categorías de individuos en términos de su rol del dentro del sistema (Acuña, 2007).

Según destaca Acuña (2007) la condición de actor requiere de la capacidad de elaborar e implementar estrategias (agencia). El ejercicio sostenido de esta capacidad requiere organización. El alcance de la condición de actor depende del contenido de las reglas y las capacidades de organización que desarrollan los diferentes grupos y está directamente entrelazado con el grado de inclusión/exclusión que caracteriza al sistema.

Para efectuar el estudio de la naturaleza del actor y la lógica de su comportamiento en el marco del proceso de implementación de políticas públicas se optó por utilizar cuatro categorías definidas por Acuña (2007) según se desagrega a continuación: a) sus intereses; b) sus capacidades/recursos; c) sus ideas/entendimientos; y d) su relación con el Estado (Acuña, 2007)<sup>14</sup>.

## **2.5 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.

---

<sup>14</sup> Para el tratamiento de las cuatro características que definen a los actores se retomó el esquema y desarrollo conceptual elaborado por Carlos Acuña (2007). A partir de éste se establece la trama institucional del sistema de educación superior.

Aquí adoptamos 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
- 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.

## **2.6 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 y también Repetto, 1997, 2004 y 2009).

## **2.7 El papel de la ideología**

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

La relación entre intereses y comportamientos está mediada por la ideología (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 variable ideas/entendimientos (ideología) 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 de la ideología del actor, no se puede explicar por qué hizo lo que hizo, no se puede 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 ideología e intereses es claramente estrecha: los intereses de un actor sólo impactarán sobre su comportamiento si estos son reconocidos en el plano de su ideología o 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.

## **2.8 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)<sup>15</sup> o

---

<sup>15</sup> 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

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 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 e ideologías, el modelo en que se produce la institucionalización del poder pasa a un primer plano. En palabras de March y Olsen (1997): “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” (1997: 64).

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”.

---

incentivos (materiales y/o simbólicos) a fin de limar sus manifestaciones más contestatarias (Fox, 1993).



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 y la negociación (Elmore, 1992) en tanto que una *organización* aparece como una arena de conflicto en la que los individuos y otras unidades subordinadas con intereses específicos 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 ocurre 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 que se agregan y desagregan los intereses, se procesan los conflictos, se negocian intercambios de recursos y percepciones del mundo están estructuradas por reglas y mecanismos reguladores históricamente conformados. Lo que se denominará aquí bajo el concepto de “marco institucional” (Vergara, 1997; Repetto, 2004, 2006; Cabrero Mendoza, 2006). En éste, los actores involucrados en las negociaciones se constituyen como agentes<sup>16</sup> que persiguen objetivos diferentes en función de sus intereses particulares y grupales.

---

<sup>16</sup> En este punto conviene resaltar la distinción que, en términos sociológicos, establecen Magdalena Chiara y María Mercedes Di Virgilio (2009) entre *actor*, *sujeto* y *agente*. Según las autoras estas nociones no aluden necesariamente a lo mismo. El concepto de *agente* remite a individuos y a personas en general. Se trata del nivel de análisis de menor abstracción. La noción de *sujeto* en cambio remite al sentido que le dan Laclau y Mouffe (1987: 132) en cuanto a “las posiciones de sujeto en el interior de una estructura discursiva...” “...Cada *agente* social se encuentra inscripto en una serie de relaciones conectadas como

Para decidir sus objetivos (metas) los actores disponen de distintos recursos de poder. 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 decididas 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).

Para este trabajo el poder es definido 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).

## **2.9 La acción de coordinación**

Este esquema de poder funciona a través de mecanismos de coordinación no coercitivos, desarrollados en dos planos. El primero es institucional. En ese ámbito, la coordinación es el instrumento que integra y equilibra dos funciones latentes de una institución en el marco de un entorno dinámico. Desde la perspectiva organizacional son las funciones de *diferenciación e integración*. Ambas, desarrollan acciones contradictorias entre sí. La *diferenciación* es de carácter centrífugo, intenta fragmentar “lo más posible” a la institución buscando entender mejor los problemas del contexto a los que se enfrenta; maximiza la especialización de cada parte; desarrolla visiones diferentes; lenguajes diversos; incluso valores e identidades propias. A partir de esta función, las instituciones pueden comprender los problemas a los que se enfrentan, procesarlos, estudiar formas de intervención y producir herramientas apropiadas. En cambio, la *integración* es de carácter centrípeto y tiende a evitar la posible fragmentación y desarticulación entre las partes de una institución (Cabrero Mendoza, 2006).

La coordinación se plantea también en el plano individual. Se expresa en términos de cooperación y/o posibilidad de discrepancia de los participantes. Estas acciones se

---

género, raza, nacionalidad, producción, localidad, etc. Todas estas relaciones son la base de posiciones de *sujeto* y cada agente social es sede de muchas posiciones de sujeto y no puede ser reducido a una” (Mouffe, 1987; Chiara y Di Virgilio, 2009). Entonces, “la posición de un *sujeto* dentro de un campo de relaciones sociales se construye en base al conjunto de prácticas y discursos que legitiman su acción” (2009: 70).

resuelven a través de mecanismos de negociación al interior y entre las agencias encargadas de la implementación. De acuerdo con Elmore (1992) “la clave para comprender el mecanismo negociador está en reconocer que el conflicto implica dependencia” (1992: 235). Allí se establece un juego de acuerdos y conflictos para los cuales los participantes desarrollan habilidades específicas con el propósito de alcanzar sus fines.

Sin embargo, la coordinación “no es una función natural de la acción social y colectiva, antes bien se trata de un constructo organizacional e institucional que debe ser diseñado expresamente tanto en el plano de lo formal, como en el plano de los referentes individuales y de los sistemas de regulación social” (Cabrero Mendoza, 2006: 4).

La coordinación de acciones entre diversos actores se adopta por interés de los participantes, por convicción, y por los beneficios que visualizan esta generará. En este sentido Peters (2006) señala que la *negociación* es un elemento central de la coordinación en tanto vía adecuada frente a la imposibilidad de imponer ser impuesta. En la *negociación* suscriben partes que pueden estar en oposición radical en relación a los objetivos preestablecidos. Pero aún así los une el interés de conservar la “arena política” donde sus negociaciones tienen lugar para alcanzar algo de valor. La incapacidad de negociar significa: “la exclusión del proceso mediante el cual se distribuyen los recursos” (Elmore, 1992: 236) o una variante de mecanismos de coacción (Pressman y Wildavsky, 1998).

Para este trabajo la coordinación es definida como un atributo de la implementación en tanto proceso de interacción en el que metas y acciones se encuentran entrelazadas. Por tanto, actuar en forma coordinada significa “crear unidad en un conjunto desunido. Es la capacidad de hacer cumplir los acuerdos, cuando individualmente no es posible lograrlo. Es impulsar a las dependencias de distintos niveles de gobierno y a sus partes integrales a que funciones de la manera deseada en el tiempo convenido” (Pressman y Wildavsky, 1998: 58) en el marco de un *modelo de redes de política* basado en la interdependencia de las relaciones intergubernamentales (Cabrero Mendoza, 2006; Isuani, 2005).

Asimismo, se entiende por coordinación al:

“...proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de poder de los diversos involucrados en un campo concreto de las gestión

*pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo (...) un sistema de reglas de juego formales e informales, a través de las cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar (...). El mencionado proceso generará realmente una valorable coordinación cuando derive en la fijación de prioridades, en la asignación acordada de responsabilidad (...), en la decisión de qué y cuántos recursos movilizar y, por último y quizás lo más relevante, en una implementación que se aproxime de modo importante a los objetivos planteados...*” (Repetto, 2005: 42-43) en la etapa del diseño de la política.

Es en este sentido, tal como se señaló antes, que la coordinación “es una relación entre actores sobre los que no necesariamente rigen relaciones de autoridad” (Acuña, 2007: 24). Por eso, el dispositivo central que adquiere la coordinación para ser eficaz<sup>17</sup> (efectividad) es lo que Cabrero Mendoza (2006) denomina *regulación suave*. Este tipo de regulación se efectúa entre actores sociales y estatales situados en distintos niveles del entramado gubernamental. La *regulación suave* es una herramienta clave para el logro de la coordinación en la diversidad. Se opone a la regulación directa basada en órdenes, normas legales, y sanciones (Cabrero Mendoza, 2006). Se propone guiar o cambiar comportamientos indirectamente a partir de la modificación en la estructura de incentivos de los diferentes participantes en la política pública (Majone, 1997; Cabrero Mendoza, 2006, Isuani, 2005). La *regulación suave* trata sobre reglas no vinculantes o de reglas que los actores deciden hacer no vinculantes (Ahme y Brunsson, 2005 en Cabrero Mendoza, 2006). Si bien son reglas formalmente voluntarias; el contexto puede llevar a que sea importante para los participantes acatarlas por cuestiones de eficacia (efectividad) en su acción, poder de influencia en las decisiones de política pública.

## **2.10 El estudio de las políticas públicas**

Para este análisis, recuperamos la primera generación de estudios sobre políticas públicas, representados en los análisis de Pressman y Wildavsky (1973) y el marco teórico propuesto por la denominada tercera generación de estudios en implementación de políticas públicas (Mazmanian y Sabatier, 1981; Winter, 1990; O’Toole, 1990; Hill,

---

<sup>17</sup> En el curso de este trabajo entenderemos por *eficacia* la “capacidad de una organización, institución o cualquier otra unidad funcional para alcanzar logros o metas prefijadas (en un grado importante)”; por su parte diremos que “la *eficiencia* es la capacidad de alcanzar los logros prefijados al menor “costo” posible, medido de acuerdo con parámetros de evaluación dados. Lo importante de esta distinción es que si pedimos *eficacia* estamos pidiendo algo menos que *eficiencia*; por tal razón, un sentido más débil de *governabilidad* se contentará con alcanzar la *eficacia* en la resolución de problemas, mientras que un criterio más exigente nos llevará a reclamar *eficiencia* en el uso de los recursos” (Camou, 2000: 175).

2001; Peters, 2006) que retoman la matriz analítica planteada en aquellos primeros estudios y definen a la implementación desde una “lógica de gobernación” (Winter, 2006 en Peters, 2006: 158). Desde este modelo analítico, se define 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 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 apuntan a 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/*governance* 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.

### **2.11 El gobierno como acción: el enfoque de *governance***

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) o desde capacidades institucionales (Acuña y Repetto, 2006; Cabrero Mendoza, 2006; Repetto, 1997, 2005, y 2009) hacia la utilización efectiva de las capacidades gubernativas del gobierno y, en particular, hacia el modo idóneo de utilizarlas, más concretamente, a 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 que 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 de que 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; IPEE 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<sup>18</sup>. 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;

---

<sup>18</sup> Una posición interesante en torno al estudio de las etapas de la planeación puede encontrarse en Carlos Matus, quien realizó aportes de influencia en América Latina.

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, “donde 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” (Bryson y Crosby, 1998 en Martínez Nogueira, 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.

## **2.12 El marco institucional de la acción de gobierno**

Para observar la acción de gobierno, en su contexto, es preciso estudiar las posibilidades y restricciones en tanto “mecanismos históricamente conformados” (Repetto, 2004, 2009; Cabrero Mendoza, 2006) y el *marco institucional* que constriñe las opciones disponibles de acción.

El análisis del *marco institucional* permite comprender la estructura de oportunidades con las que se enfrentan individuos y grupos para interactuar guiados por identidades propias, a la vez que facilita la comprensión de aquellas potenciales rutas de acceso (Fox, 1994 en Chiara y Di Virgilio, 2009) por donde se canalizan las demandas y necesidades de los distintos sectores que conforman el espacio público. Las restricciones, en cambio, operan como un “conjunto de reglas formales e informales que estructuran las relaciones entre grupos, individuos, gobiernos, enmarcando las posibilidades de vinculación e intercambio de los distintos sectores” (Repetto, 2009; Chiara y Di Virgilio, 2009).



De acuerdo con esto, se sigue que, las capacidades estatales no son en sí mismas suficientes para garantizar la eficacia (efectividad y eficiencia) de la política, en términos de *governabilidad*. Antes bien se requiere reconocer y (re) establecer el valor y capacidades institucionales de los actores sociales no estatales y (re) descubrir o reivindicar las prácticas y discursos de estos agentes en el gobierno del sistema. La capacidad relativa de autogobierno y auto-reproducción de los actores sociales no estatales se basa en la posibilidad de contribuir u obstaculizar las acciones de gobierno en función de los recursos de poder disponibles. Desde el enfoque de la gobernanza, estas capacidades subutilizadas son superiores en ciertos campos de interés a las que posee el gobierno razón por la cual la capacidad de establecer metas y realizarlas dependerá de las capacidades estatales (condición necesaria) y de las formas de sinergia analítica, valorativa, normativa, tecnológica, operativa que el gobierno logre suscitar, facilitar y establecer con los sectores sociales no estatales para identificar los problemas públicos, establecer las prioridades de política pública y del gasto público (condición suficiente). En concreto, dependerá de la habilidad gubernamental para articular y compatibilizar los intereses e iniciativas de los múltiples actores sociales y estatales en proyectos de relevancia social y convocarlos a la puesta en común de recursos (Aguilar Villanueva, 2006).

El concepto de gobernanza colabora en la comprensión del cambio en la idea de acción de gobierno. El cambio se visualiza en “el pasaje de un *centro* a un *sistema* de gobierno, y el paso de un modo jerárquico de gobierno a uno más asociativo y coordinador” (Aguilar Villanueva, 2006:79). En ese contexto, se entiende por gobernanza/gobernanza el “proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia –fundamentales y coyunturales – y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección” (Aguilar Villanueva, 2006: 90). De ese modo, la gobernanza contribuye a la gobernabilidad, pero la ausencia de ésta puede modificar, reforzar o aun suprimir las reglas de juego y las estructuras de interacción sociopolítica (Cruz, 2001 en Morduchowicz y Arango, 2007). Asimismo, implica la existencia de algunas precondiciones institucionales y estructurales, entre las cuales se distingue la de un mínimo de identidad común entre los diferentes grupos y organizaciones sociales, que evite una lucha permanente que ninguno puede ganar (Mayntz, 1999).

## 2.13 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 et al, 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 externo<sup>19</sup>. El sistema de educación superior es 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).<sup>20</sup> En relación a esta última categoría “para-estatal”<sup>21</sup>, resulta conveniente especificar que involucra 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

---

<sup>19</sup> 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...).

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> Es preciso aclarar que una versión resumida de este trabajo pasó por un proceso de referato a doble ciego para la Revista Política Educativa de la Universidad de San Andrés que publica la Editorial Prometeo. En las correcciones al trabajo, una de las lectoras evaluadoras sugirió incorporar la categoría “para-estatal” para significar a todas las autoridades académicas, estatales y no estatales del sistema de educación superior. Aquí se adopta por su pertinencia y relevancia para el curso de la investigación.

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 (Cabrero Mendoza, 2006; Acuña y Repetto, 2006) para el efectivo gobierno del sistema.

En este trabajo, el encuadre teórico del sistema de educación superior recupera el enfoque analítico utilizado en los estudios existentes sobre educación superior (Albatch y Patti, 2000; Brunner, 1994; Chiroleu, 2006; Clark, 1983 y 1984; Clark y Neave, 1992; Coraggio y Vispo, 2001; García de Fanelli y Trombetta, 1997; García de Fanelli, 1998, 2005 y 2009; Krotsch, 2002, 2003, 2007; Krotsch y Atairo, 2008; Neave, 2001). En el sistema de educación superior desempeñan roles un conjunto de actores, que forman parte de determinadas *estructuras de autoridad*. 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, 1991). Éstas se componen de grupos portadores de conocimiento. El conocimiento es la materia prima en torno a la cual se organiza su actividad. De acuerdo con Burton Clark (1991) 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, 1991: 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 las 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, 1991:37). 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 la clasificación de Burton Clark (1991) 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 (Clark, 1991).

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, 1991: 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 Burton Clark (1991) definir a las instituciones de educación superior como una “organización 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 (Clark, 1991).

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, 1991: 53).

### **III. CONTEXTO SOCIO-HISTÓRICO DE LAS REFORMAS DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR**

Desde una perspectiva puramente legal, 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)<sup>22</sup>, 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: la enseñanza de nivel inicial, la educación primaria o educación general básica, la formación secundaria o educación

---

<sup>22</sup> En 1994, con la reforma constitucional se introdujo la autonomía municipal como un valor protegido por la Constitución Nacional.

polimodal, y el nivel de educación superior. La administración y provisión de bienes y servicios educativos para los niveles de educación básica y secundaria está a cargo de los niveles subnacionales de gobierno<sup>23</sup> (las jurisdicciones provinciales). A partir de los datos recogidos por Ana María García de Fanelli y Claudia Jacinto (2010) la Argentina se destaca, entre sus pares latinoamericanos, por sus altos niveles de cobertura en el nivel secundario y en el nivel superior, siguiendo en importancia Bolivia, Chile y Perú.

**Cuadro 4. Indicadores económicos y demográficos. Países seleccionados de América Latina, 2006.**

Países	PIB per capita (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 5. Tasas brutas (TBE) y netas (TNE) de escolarización en el nivel secundario, terciario y universitario.**

Países	Nivel secundario		Nivel superior			
	TBE	TNE	TBE	TNE	Tercario	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.

En referencia al nivel superior la LES delimita el campo de la educación superior en un sistema binario. Éste se compone de dos sectores: la educación superior universitaria y

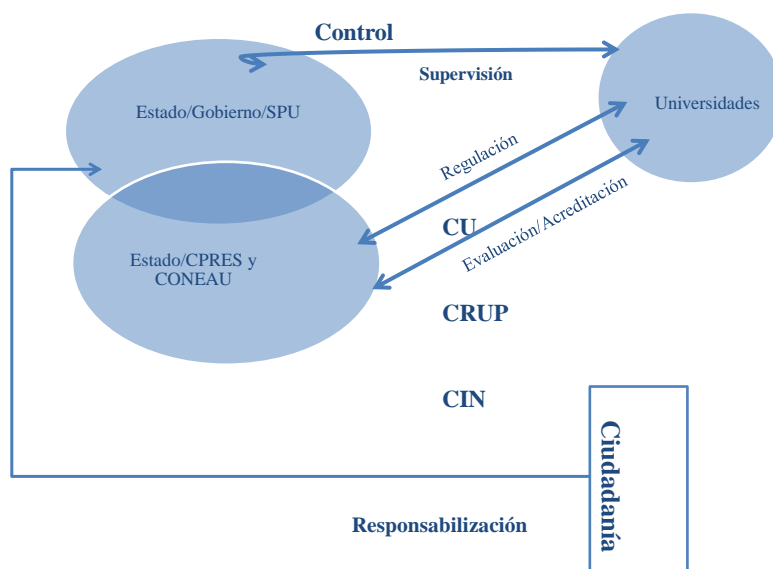
<sup>23</sup> A excepción de los denominados Colegios Nacionales que forman parte de la órbita de gestión nacional.

la enseñanza no universitaria o nivel terciario, y por dos escalafones: la gestión pública y privada.

El (sub)sistema universitario de gestión pública depende financieramente del gobierno nacional que, a su vez, es sufragado por la sociedad en su conjunto a través del pago de impuestos en el sistema tributario. Por su parte, las instituciones de educación superior no universitarias son administradas (en caso de tratarse de instituciones públicas) y reguladas (las instituciones privadas) por las jurisdicciones provinciales.

Los organismos de regulación y coordinación universitaria que incorpora la LES se sitúan y operan entre las instancias de elaboración de políticas educativas y las instituciones de educación superior. En el nivel macro-político con el MECyT a través de la SPU, y con las autoridades educativas de los gobiernos subnacionales. En el nivel micro-político con las instituciones de educación superior y su entorno social. La figura 2 ofrece un esquema de estos organismos y sus interacciones conflictivas (Camou, 2007).

**Figura 2**



En Argentina el perfil de la educación superior se ha definido históricamente por la composición del sector universitario, tanto en términos de matrícula como por su capacidad de conducción a nivel sistémico. En la actualidad el nivel superior se

compone por 116 instituciones universitarias y 1888 instituciones de nivel terciario (García de Fanelli y Jacinto, 2010).

El sector universitario se compone por 49 universidades nacionales, 46 universidades privadas, 7 Institutos universitarios estatales, 12 Institutos universitarios privados, 1 universidad provincial, 1 universidad extranjera, y 1 universidad internacional (MECyT, 2010 y Pugliese, 2009). Según lo recogido en un trabajo reciente de Pugliese (2009) “a estas instituciones concurren hoy casi 2.000.000 de estudiantes de los cuales, 2/3 van a las universidades y 1/3 a los institutos superiores por lo tanto afecta indirectamente a 8.000.000 de personas que constituyen los respectivos núcleos familiares. Del sistema de educación superior se gradúan anualmente unas 80.000 personas que se incorporan con la habilitación profesional correspondiente al mercado laboral y por lo tanto ejercen tareas reconocidas por el Estado” (Pugliese, 2009: 15).

Para examinar el sector no universitario o terciario, se adopta la línea analítica propuesta por Ana María García de Fanelli y Claudia Jacinto (2010). Las autoras señalan que, dadas las características que adopta el nivel terciario (el avance del terciario dentro del sector universitario)<sup>24</sup> resulta más relevante analizar la distribución de la matrícula antes que la distribución de las instituciones. En Argentina, casi la mitad de la matrícula es absorbida por el sector privado, en particular por el terciario de formación técnica. “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 Trombetta, 1996 y 2004; Castro, 2004; González, 2006; Díaz, 2008 en García de Fanelli y Jacinto, 2010: 64).

---

<sup>24</sup> Según destacan García de Fanelli y Jacinto (2010): “En primer lugar, las universidades ofertan también títulos de nivel terciario, tanto para la formación docente como para la técnica. En segundo lugar, las universidades, particularmente las privadas, han creado numerosos títulos intermedios en sus carreras profesionales de grado, los cuales integran también el nivel terciario. En tercer lugar, en distintas regiones de América Latina se han creado universidades tecnológicas, que brindan títulos de técnicos superiores o títulos intermedios de nivel terciario” (2010:6).



**Cuadro 6. Matrícula de pregrado y grado de nivel terciario y universitario. Países seleccionados de América Latina, 2006.**

Países	Terciaria			Universitaria			Total ES
	Estatal	Privada	Total	Estatal	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).**

Estas instituciones de educación superior canalizan sus demandas e intereses desde los distintos organismos de coordinación sistémica que crea la LES, y a través de las autoridades subnacionales de gobierno, en el caso del nivel terciario.

En relación al CPRES. Éste se instituye orgánicamente en siete regiones. El CPRES Bonaerense integrado por la Provincia de Buenos Aires con excepción del conurbano bonaerense; el CPRES Centro Este por las provincias de Entre Ríos y Santa Fe; el CPRES Centro Oeste: las provincias de Córdoba, La Rioja, San Juan y San Luis; el CPRES Noroeste por las provincias de Salta, Jujuy, Catamarca, Santiago del Estero y Tucumán, el CPRES Nordeste por las provincias de Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones; el CPRES Metropolitano por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el conurbano bonaerense; y el CPRES Sur: Chubut, La Pampa, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego. A su vez, según indica la normativa, cada CPRES reúne a representantes de las instituciones educativas de gestión pública y privada de cada región (rectores o directores en el caso de los institutos de educación superior no universitaria), a la autoridad educativa (el Ministro de Educación provincial) de cada jurisdicción, y a un representante del Ministerio de Educación de la Nación (Ministro o Secretario).

### **3.1 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 aun 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 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. 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 venía siendo notablemente débil. El poder, por el contrario, residía en los polos básicos 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. Estos organismos se fueron constituyendo no sólo en la “interfaz” entre el ejercicio de la enseñanza y la investigación a nivel institucional y la producción de políticas a nivel macro sino que además 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, 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 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 al interior del sistema. Las juntas regionales fueron un intento de dar a la región la autoridad para coordinar cursos específicos para su zona de influencia. Esta medida fue pionera, particularmente si se tiene en cuenta que las reformas británicas y ni siquiera las

francesas 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.

Este proceso es especialmente evidente en el caso de España, tanto en el nivel de coordinación regional como en el nacional. “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” (Neave, 2001: 307).

En el caso de Gran Bretaña, así como también en los Estados Unidos, 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 la universidad, 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 estatales.

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 los países de la Europa occidental, mencionados más arriba, las funciones primarias de estos organismos fueron variando en 1) funciones distributivas (encargado de distribuir recursos), 2) funciones asesoras o de coordinación, y 3) ser foro de debate y discusión. Sin embargo, estas funciones no se desarrollaron por separado ni han sido mutuamente excluyentes. Antes bien han logrado funcionar 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. En el caso de Gran Bretaña, en cambio, 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.

En todos los casos, 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. Además, estos organismos pueden visualizarse como sistemas semi cerrados de rendición de cuentas pues operan en nombre de sus miembros y responden ante ellos.

### **3.2 La reforma del sistema de educación superior**

Este estudio parte de considerar que durante 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. la crisis del financiamiento incremental, 2. **una crisis de regulación**, y 3. la crisis causada por la falta de evaluación sistémica e institucional.

A los fines de este trabajo, el interés se focaliza en tratar el caso de la crisis por falta de regulación. Al respecto, Brunner (1994) consideró 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”* (Brunner, 1994: 23 en Neave y Van Vught). Para ilustrar esa tendencia hacia el crecimiento institucional en el contexto latinoamericano, distinguió 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 su análisis, 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 inscritos<sup>25</sup> (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

---

<sup>25</sup> 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**, Schwartzman (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 (en Neave y Van Vught, 1994: 38).

instituciones diversifican sus fuentes de ingreso y el Estado maneja 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.

### **3.2.1 Los *issues* del sistema de educación superior en la Argentina**

En 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 establecer 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.

### **3.2.2 Integración y articulación del sistema de educación superior**

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 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 matriculación más alta de América Latina: 41.8 % para el grupo de 20/24 años de edad (García de Fanelli, 2005). Para el 2005, 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 (43.3%) (MECyT: 2006). Siguiendo a García de Fanelli (2005) podemos reconocer tres hechos que caracterizaron la expansión de la matrícula junto con una política de admisión abierta:

#### 1. Bajos índices de eficiencia del sistema

Con una tasa bruta de matriculación del 60%, que implicaba para el 2004 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).

#### 2. Concentración de la demanda

La Universidad de Buenos Aires (UBA) representa el 26% de este total con cerca de 337.000 estudiantes y 20% del personal académico universitario. Además, UBA y las cuatro universidades nacionales más grandes cuentan con casi el 53% de la matrícula total del sector y del personal académico del sistema, tal como se detalla en el cuadro que sigue:



**Cuadro 7. Cantidad de estudiantes, según universidad, para 2005.**

<b>Universidad</b>	<b>Cantidad de estudiantes</b>	<b>%</b>
UBA	336947	26,62
Universidad de Córdoba	110961	8,77
Universidad de la Plata	88913	7,02
Universidad de Rosario	74508	5,89
UTN	55834	4,41
<b>Total</b>	<b>667163</b>	<b>53%</b>
Total universidades	1265674	100%

Fuente: Claverie y González (2008) con datos de SPU (2005).

### 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%, que es cuatro veces más alta que la tasa general de incremento poblacional (menor del 2%) y la carencia de un examen de admisión es parcialmente responsable del alto índice de matriculación en las universidades públicas.

**Cuadro 8. Perfil general de la Educación Superior en Argentina, para 2005.**

<b>UNIVERSIDADES</b>	<b>Cantidad de Instituciones</b>	<b>Matrícula grado</b>	<b>%</b>
<b>ESTATALES</b>		<b>1285625</b>	<b>83,50</b>
Universidades	40	1273554	99,06
Institutos Universitarios	4	12071	0,94
<b>PRIVADAS</b>		<b>254117</b>	<b>16,50</b>
Universidades	40	244844	96,35
Institutos Universitarios	10	9273	3,79
<b>TOTAL</b>	<b>94</b>	<b>1539742</b>	<b>100%</b>

Fuente: Claverie y González (2008) en base a datos de SPU (2005).

### 3.2.3 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).

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 una administración ineficiente y negociada por parte de las instituciones educativas así como también, los escasos recursos destinados a la investigación científica.

En base a todo esto, la Ley 24.521/95 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 L.E.S especificó que “los recursos adicionales provenientes de contribuciones o tasas por estudios de grado deberán destinarse prioritariamente a becas, prestamos, subsidios o créditos u otro tipo de ayuda estudiantil y apoyo didáctico...” a fin de promover y garantizar la equidad.

### **3.2.4 El sistema de evaluación y acreditación de la enseñanza superior**

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 serán realizadas por un organismo estatal descentralizado que la L.E.S crea 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 L.E.S.

### **3.2.5 La eficiencia interna y la eficiencia 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) de rendimiento académico: una alta tasa de repitencia o baja dedicación de los estudiantes, y (c) a la 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 L.E.S 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).

### **3.3 El crecimiento del sistema de educación superior**

De acuerdo con García de Fanelli (2005) desde “que en 1613 se fundara la primera universidad en Córdoba<sup>26</sup>, 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 creación de las

---

<sup>26</sup> 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).

universidades de Buenos Aires (1821), La Plata (1890), Tucumán (1912)<sup>27</sup>, 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 de años entre 1970 y 2000. A partir de estos años se evidencia que el proceso de expansión institucional en Argentina reconoce tres momentos bien diferenciados. 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

---

<sup>27</sup> Estas universidades (excepto la de Cuyo) nacieron primero en el ámbito provincial y después fueron nacionalizadas.

veintiséis en 1975<sup>28</sup> (García de Fanelli, 2005). 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 (1992-1938, 1940-1955, 1960-1967 o 1981-1987)<sup>29</sup>. 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).

---

<sup>28</sup> 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 Juan, San Luis) (Trombetta, 1994).

<sup>29</sup> 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 9. Evolución de las instituciones en el sector universitario 1970-2000.**

<b>Universidades</b>	<b>1970</b>	<b>1975</b>	<b>1987</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>
Nacionales	10	26	26	36	41 *
Provinciales	4	3	3	4	1
Privadas	24	24	23	46	52 *
<b>Total</b>	<b>38</b>	<b>53</b>	<b>52</b>	<b>86</b>	<b>94 *</b>

\* Para el año 2000 había 5 institutos universitarios, 36 universidades nacionales, 10 institutos universitarios privados y 42 universidades privadas.

**Fuente: García de Fanelli (2005) en base a estadísticas del MECyT.**

**Cuadro 10. Evolución de las instituciones no universitarias, 1970-2000.**

<b>Terciarios</b>	<b>1970</b>	<b>1980</b>	<b>1990*</b>	<b>2000</b>
<b>Públicos</b>	145	353	749	760
<b>Privados</b>	70	228	460	994
<b>Totales</b>	215	581	1209	1754

\* Estimación del Ministerio de Educación.

**Fuente: García de Fanelli (2005) en base a estadísticas del MECyT.**

Durante los primeros años de la década del noventa, el PRES se propuso resolver el alto grado de complejidad alcanzado en el ámbito de la educación superior a través de su expansión y diversificación institucional, así como también, en el proceso de especialización producido en sus dimensiones de gobierno y gestión institucional.

En ese marco, uno de sus objetivos más importantes se centró en la articulación e integración de dos subsistemas de educación superior: el universitario y el terciario y de dos niveles educativos el de educación media y superior.

Para llevar a cabo estas acciones se reconoce en el CPRES un ámbito de reunión y negociación legítimo para agrupar consensos y *amortiguar* conflictos entre el nivel nacional y el nivel micro- institucional o entre el conjunto de instituciones, que son en última instancia, las destinatarias de la política universitaria. 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, esto es, entre instituciones universitarias y terciarias y en un sentido

vertical. Entre instituciones de nivel superior y escuelas del nivel medio o polimodal. Dentro del 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. Se ocupó de poner en funcionamiento 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. Se trató de generar 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, estimulando 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 en 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.



## IV. ANÁLISIS DEL CASO Y PRINCIPALES HALLAZGOS

### 4.1 El contexto inter-institucional de acción del CPRES

En esta sección se presentan tres tipos de actores que conforman el contexto inter-institucional del CPRES.

Un primer grupo de actores se encuentra en el ámbito nacional. Los **actores estatales** son: 1. El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación (**MECyT**) que interviene a través de la Secretaria de Políticas Universitarias (**SPU**). 2. La Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (**CONEAU**). 3. La Sindicatura General de la Nación (**SIGEN**) órgano rector de control interno en el ámbito gubernamental creado por la Ley 24.156/92 y encargado de supervisar el funcionamiento de las instituciones a nivel ministerial.

A nivel subnacional, se sitúan las autoridades públicas de los 24 gobiernos provinciales, encargadas de administrar el sector de educación superior no universitario.

Otro tipo de actores son los aquí denominados **para-estatales**: 1. El Consejo Interuniversitario Nacional (**CIN**) integrado por los Rectores o Presidentes de las instituciones universitarias nacionales y provinciales reconocidas por la Nación. 2. El Consejo de Rectores de Universidades Privadas (**CRUP**) 3. El Consejo Regional de Planificación de la Educación Superior (**CPRES**) organizado en siete regiones, que reúne en su interior a un representante de la SPU, a un representante de la máxima autoridad educativa provincial y a los Rectores de las universidades públicas y privadas, de cada región. 4. El Consejo de Universidades (**CU**) precedido por un representante directivo del MECyT, y luego por el comité ejecutivo del CIN, la comisión directiva del CRUP, un representante de cada CPRES, y un representante del Consejo Federal de Cultura y Educación. Finalmente, están los **actores sociales no estatales**: agrupaciones gremiales representadas en la Federación Nacional de Docentes Universitarios y representantes de distintos organismos internacionales.

La trama institucional está conformada por las interacciones entre el Estado y los actores que participan en el gobierno del sistema de educación superior. Está atravesada por intereses corporativos y voluntades particulares que en la resolución de sus tensiones van marcando las orientaciones que puede ir asumiendo la gobernanza territorial en los distintos contextos situacionales (Catenazzi et al, 2009).

## 4.2 La gobernanza territorial: La creación del CPRES

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 generación<sup>30</sup> 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 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 (universidades públicas) o nula (universidades privadas) 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

---

<sup>30</sup> 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.).

–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 resulta del arreglo político institucional que emerge de la transacción entre dos perspectivas (la autonomista y la regulacionista)<sup>31</sup>. 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 noventa participa de los debates parlamentarios con intención de contribuir a pensar el rol del CPRES dentro de la LES. Al ser consultada, expresa que:

---

<sup>31</sup> Las categorías “autonomista” y “regulacionista” intentan dar cuenta de un campo de tensión entre dos posiciones políticas, y no plantear 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, o al decir de Juan Carlos Del Bello, (2010) un “neo regulacionismo” estatal, que resulta 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 durante los noventa, se define a partir de la interacción conflictiva entre estos dos tipos de actores.

*“(…) 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 quedó plasmada en la resolución de la Organización Mundial de la Salud (OMS) 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 del actual Secretario Ejecutivo del CPRES, Carlos Pérez Rasetti:

*“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 consultado para el presente estudio:

*“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.

#### **4.3 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, 2010:3).

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 (2010) “*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...*” (2010: 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 (2010) “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” (2010: 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



políticos<sup>32</sup>. En los noventa se debatieron dos. En base al debate parlamentario abierto por estos dos proyectos legislativos<sup>33</sup> se sancionó la Ley 24.521 de Educación Superior.

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 re-activa 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:

---

<sup>32</sup> La información completa está disponible online: <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/educacion/>

<sup>33</sup> 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=proj.nfo&querytemplate=Consulta%20de%20Proyectos%20Parlamentarios&querytemplate=Consulta%20de%20Proyectos%20Parlamentarios&recordswithhits=on&softpage=Browse\\_Frame\\_Pg42&submit=ejecutar](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=proj.nfo&querytemplate=Consulta%20de%20Proyectos%20Parlamentarios&querytemplate=Consulta%20de%20Proyectos%20Parlamentarios&recordswithhits=on&softpage=Browse_Frame_Pg42&submit=ejecutar)

*“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 regiones fueron Cuyo, Centro y Mesopotamia<sup>34</sup>.

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 (...)”*

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**

---

<sup>34</sup> 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”.

**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 CIN<sup>35</sup>.

Dentro de este conjunto de normas se destacan tres: la RM 602/95, el Decreto 1047/99, y la RM 1180/07,<sup>36</sup> 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).

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.

---

<sup>35</sup> 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](http://www.me.gov.ar/spu/guia_tematica/CPRES/cpres-normativas.htm)

<sup>36</sup> Disponible online en: [www.me.gov.ar/spu/guia\\_tematica/CPRES/cpres-normativas.htm](http://www.me.gov.ar/spu/guia_tematica/CPRES/cpres-normativas.htm)

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.

#### **4.4 Las funciones efectivas del CPRES**

Hasta aquí se ha relatado el proceso que guió la conformación de un marco regulatorio para el CPRES. En esta sección se analiza el modelo de planificación que efectivamente ha puesto en funcionamiento. La sección se organiza en dos partes. En la primera se introduce una breve descripción del funcionamiento general de las siete regiones CPRES, a partir de un análisis de sus actividades y de la normativa producida.

La segunda parte se dedica al examen de la actividad desarrollada por el CPRES metropolitano. El análisis se organiza en tres períodos sucesivos: desde marzo 1996 a diciembre 1999, de diciembre 1999 a 2002, y desde 2003 a la actualidad.

#### **4.5 Funcionamiento y organización del CPRES: Las siete regiones**

El marco normativo que instituye al CPRES es el mismo para las siete regiones. Pero éstas no han funcionado del mismo modo. Esta sección presenta el marco general de sus actividades y la normativa producida. El propósito de esta descripción es contextualizar la acción del CPRES metropolitano, seleccionado para el estudio.

Como se señaló previamente, el CPRES se organiza en siete regiones. Las regiones Noroeste y Noreste, la región Centro este y Centro oeste, la región Metropolitana, región Bonaerense, y región Sur (Véase Anexo 2). En la actualidad estas regiones se desarrollan en el marco de seis comisiones de trabajo comunes<sup>37</sup>:

1. Comisión permanente de evaluación
2. Comisión de articulación
3. Comisión de Planificación de la oferta regional Mapa
4. Comisión de Formación Docente
5. Comisión de Educación a distancia
6. Comisión de competencia de ingreso y permanencia

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 plenarias que los CPRES tienen 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

---

<sup>37</sup> El análisis de cada una de estas comisiones se puntualiza en la sección dedicada al CPRES metropolitano.

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.

Los cuadros 11 y 12 se presentan la cantidad de acuerdos plenarios generados por las siete regiones entre los años 2006-2010.

**Cuadro 11. Acuerdos plenarios y dictámenes por región CPRES. Período 2006-2010.**

	Cantidad de acuerdos 2006-2010.	Cantidad de dictámenes 2006-2010.
<b>CPRES</b>		
BON	31	48
MET*	16	5
CEE	40	34
CEO	23	12
NEA	25	21
NOA	8	13
SUR	35	32

\* Registro desde 1996. Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SPU.

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.

**Cuadro 12. Distribución de acuerdos plenarios por comisión. Período 2006-2010.**

Comisiones						
	Evaluación	Articulación	Planificación	F. Docente	Ed. distancia	Ingreso y permanencia
<b>Acuerdos</b>						
BON	<b>29</b>	s/d	1	s/d	s/a	1
MET*	5	3	2	s/d	s/a	s/d
CEE *	<b>35</b>	s/d	4	s/d	s/a	s/d
CEO	18	s/d	2	s/d	3	s/d
NEA	21	1	3	s/d	s/a	s/d
NOA	7	s/d	1	s/d	s/a	s/d
SUR	<b>34</b>	s/d	1	s/d	s/a	s/d

\* En MET se agregan siete (7) AP que corresponden a designación de representante en el CU. También en CEE se agrega uno. S/d: Sin dato. S/a: Sin acuerdos.

**Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SPU.**

Como se deduce de la lectura del cuadro, no se dispone de algunos datos para el análisis. Sin embargo, se cuenta con informes elaborados por algunas regiones que incluyen criterios comunes para la puesta en marcha de acciones en base al trabajo de las comisiones.

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.



Los mencionados documentos no han tomado la forma de un acuerdo plenario. Pero 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 comisión<sup>38</sup>.

Otro conjunto de datos se verifica en la base de datos que organiza la SPU<sup>39</sup> en 2006, y que registra actividades de articulación entre universidades e IESNU's, entre universidades entre sí; 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.

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 bonaerense<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> Información disponible online: [http://www.me.gov.ar/spu/guia\\_tematica/CPRES/cpres\\_coes.htm](http://www.me.gov.ar/spu/guia_tematica/CPRES/cpres_coes.htm)

<sup>39</sup> 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.

<sup>40</sup> Información disponible en: <http://cpres.siu.edu.ar/>

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 SPU<sup>41</sup>.

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 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.

---

<sup>41</sup> 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.

#### **4.6 Análisis de las funciones efectivas del CPRES metropolitano**

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)<sup>42</sup> (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.

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 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

---

<sup>42</sup> 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.

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 la estructura organizativa del CPRES y no solo 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.

#### **4.7 Primer período: marzo de 1996 a diciembre de 1999**

El CPRES se puso en funcionamiento a mediados de 1996 en el ámbito de la Subsecretaría de Coordinación Universitaria de la Secretaría 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, 2010). Por lo que, la puesta en marcha de las actividades del CPRES está determinada por este universo de relaciones conflictivas.

Entre los años 1996 y 1999 se registra la mayor cantidad de acuerdos plenarios producidos por el 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; un espacio 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 (UNGS) donde se eligió representante al 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. Art. 43 de la 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 (S/A).

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 través de este AP se conformó 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, 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's 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 (S/A).

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 (Véase el resumen de acuerdos en el Anexo n°5).

Se visualiza 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 son:

- 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
- 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 13. Instituciones y organismos presentes en los Acuerdos Plenarios del CPRES MET. Período 1996-1999.**

<b>Año</b>	<b>Primera reunión</b>	<b>Segunda reunión</b>	<b>Tercera reunión</b>
1996	UNLA, UTN, UNQUI, UNLZ, UNLM, UNGS, UNGSM, UBA, ITBA, I.S. Ejército, USAL, UM, UCES, IU Salud, UK, UADE, UCA, CRUP, GPBA, GCABA, 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	S/A.	UNGS, UNLZ, UADE, UCA, GPBA, I.E.S Ejército, I.U.Salud, 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, GCBA, GPBA, CPRES y MECyT.
1998	UNLM, UCA, UTN, UK, UNTREF, UBA, UNQUI, UNLU, UNLZ, UADE, GPBA, UNLA USAL, UB. CRUP, GCBA. 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.	s/d
1999	s/d	s/d	s/d

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

Sin embargo, tanto la producción de informes técnicos por parte de los actores del sistema como el carácter de esta participación en la definición de acuerdos, no logró 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.

En base a 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.

En 1998 la CONEAU<sup>43</sup> 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 por el CU, inducen a pensar que muchas de estas nuevas creaciones no tuvieron tratamiento oficial en el CPRES, sino

<sup>43</sup> Informe disponible online [www.coneau.edu.ar](http://www.coneau.edu.ar)

que se efectuaron mediante mecanismos institucionales informales que dejaron fuera del alcance del CPRES la regulación de esas actividades académicas. Entonces, se observó 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.

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 y otros (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 XXI<sup>44</sup>” (Del Bello et al, 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” (Del Bello et al, 2007: 305).

---

<sup>44</sup> La Universidad Siglo XXI tiene su sede central en la provincia de Córdoba.

**Cuadro 14. Número de sedes de universidades estatales y privadas según jurisdicción territorial**

Provincia	Estatal	Privada	Provincial	Total general
<b>Ciudad de Buenos Aires*</b>	<b>11</b>	<b>33</b>		<b>44</b>
<b>Buenos Aires*</b>	<b>28</b>	<b>14</b>		<b>42</b>
<b>GBA*</b>	<b>22</b>	<b>15</b>		<b>37</b>
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
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
<b>Total general</b>	<b>148</b>	<b>110</b>	<b>2</b>	<b>260</b>

\* 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 15. Sedes de universidades estatales y privadas según CPRES de pertenencia o externo.**

<b>Localización de las sedes</b>	<b>Estatal</b>	<b>Privada</b>	<b>Total general</b>
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
<b>Total general</b>	<b>151</b>	<b>109</b>	<b>260</b>

**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 Estado<sup>45</sup>) plasmado en el Plan de Convertibilidad<sup>46</sup> 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 externo<sup>47</sup>. Esto determinó un contexto de escasez de recursos públicos y en particular, obstaculizó la

<sup>45</sup> La definición puede encontrarse en Camou (2002).

<sup>46</sup> 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 respaldada 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.

<sup>47</sup> 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: p. 975).

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 pesos<sup>48</sup>, lo que implicó una reducción de 28.199.486 millones de pesos en relación al período anterior.

Por otro lado, 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 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

---

<sup>48</sup> 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.

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, reunidos en el CU y el CIN, los gremios docentes representados en CONADU y FEDUN<sup>49</sup> y distintas agrupaciones estudiantiles que acompañaron su 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 privadas<sup>50</sup>.

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.

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.

---

<sup>49</sup> Comisión Nacional de Docentes Universitarios (CONADU) y Federación de Docentes Universitarios (FEDUN), respectivamente.

<sup>50</sup> 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).

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 CONEAU<sup>51</sup> 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 la Universidad Nacional de Lanús. Una acción de tipo 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

---

<sup>51</sup> Informe sobre sedes y subsedes. Disponible online: [www.coneau.edu.ar](http://www.coneau.edu.ar)

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 de 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.

#### **4.8 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 (2010) “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” (2010: 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 (...)”*

En este marco, no se registran datos oficiales con 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 Duhalde<sup>52</sup>. Ambas instituciones surgieron del

---

<sup>52</sup> 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

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, se expresó en cierto modo contradictorio. Emitió una resolución favorable pero a la vez señaló como negativa su creación a partir de una sede de esa universidad. 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, 2010).

Para la mayor parte de los entrevistados es un lugar común ubicar que, otra dificultad resultó ser la inestabilidad política generada, en marzo de 2001, tras el anuncio del entonces Ministro de Economía Ricardo López Murphy<sup>53</sup> 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 dimisión del Presidente de la Nación Fernando De la Rúa<sup>54</sup>.

---

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 (2010) “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”. (Pérez Rasetti, 2010:8). 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.

<sup>53</sup> Datos obtenidos del estudio realizado por Diego Santori “*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 en Educación de la Universidad de San Andrés, Año 2005.

<sup>54</sup> 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 apresurada 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

En el 2002 un informe de la SiGeN<sup>55</sup> marcaba que el CPRES no había contado con una política de planificación capaz de establecer los direccionamientos en materia de oferta educativa definida para cada región en particular. Además, no se lo había provisto de un registro formal de universidades, sedes y convenios de articulación ya existentes en la región 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 de carácter bipolar 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 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.

Mientras tanto, 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 ejecución de distintos Convenios de Articulación. Además, definió el marco institucional para que éstos pudieran llevarse a cabo.

---

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).

<sup>55</sup> Informe ministerial SIGEN. Disponible on line: <http://www.sigen.gov.ar/informes.asp>

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) Convenios corresponden a Programas de Articulación de Universidades y organismos oficiales y/o organismos no gubernamentales (Ver esquema detallado en el Anexo 4).

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.

#### **4.9 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.

En base a 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 (...)*”

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 bonaerense<sup>56</sup> (5 universidades nacionales y una privada), y tres (3) Institutos Universitarios<sup>57</sup> 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.

En relación a estas nuevas creaciones, se evidencia un rol pasivo del CPRES en referencia a su rol como organismo técnico. Desde la Secretaría Ejecutiva no se elaboraron diagnósticos para detectar la necesidad de la oferta así como tampoco se

---

<sup>56</sup> 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.

<sup>57</sup> 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.

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 a la Educación 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's.

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 las siguientes 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, del Instituto Universitario Salud Mental, Universidad Argentina de la Empresa (UADE), Universidad Nacional de Lanús (UNLA), Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), Universidad Austral, del 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 para 2007 una reunión de trabajo con el propósito de poner en conocimiento de los distintos representantes las políticas de admisión que cada universidad ha llevado adelante para contar con una perspectiva más ajustada de las condiciones de inicio para desarrollar la política de articulación que se propone (...)”.

Por su parte, la Comisión de Acceso, permanencia y egreso se organiza para la sistematización de las experiencias de las universidades y los IESNU's respecto de las distintas modalidades de cursos de ingreso (estrategias de acceso), búsqueda de puntos de coincidencia. El estudio de las estrategias para los no ingresantes. Asimismo, se propone abordar la problemática de la deserción en primer año; estrategias específicas de retención. La articulación con las políticas de las áreas de Bienestar.

La Comisión Planificación de la Oferta surge del Acuerdo Plenario N°10 del 1 de diciembre de 2006. En aquella reunión plenaria se señaló por parte de varios de los



presentes<sup>58</sup> la necesidad elaborar criterios de planificación de la oferta que faciliten cierta coordinación en el diseño de la oferta y la necesidad de evaluar 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. La primera se inicia con el desarrollo de un Taller inter-cpres sobre criterios de pertinencia y calidad para la evolución de ofertas fuera del CPRES. La segunda se denomina Comisión Mapa de la oferta. En esta comisión se desarrolló una base de datos de la oferta universitaria y terciaria por CPRES e institución. Asimismo, se actualizaron los datos con las jurisdicciones y las universidades. Esta base de datos se actualiza online a través de la página web de la SPU.

La Comisión Aceptación de egresados terciarios en carreras de postgrado se organiza para definir criterios comunes para la aplicación del Art. 39bis.

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 modelo pedagógico utilizado. 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 del APN°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

---

<sup>58</sup> véase los asistentes a la reunión de diciembre 2006 en el cuadro 14.

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 de este período, 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 curriculums 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, dentro de 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. Desde 2006 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, opinan, 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 plenarios, 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<sup>59</sup>.

En primer lugar, se cuestiona el contenido de la Resolución 602/95 que establece como integrantes del CPRES con voto una representación de diez instituciones entre las universidades privadas. 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. También afirmó que no existe una designación del CRUP que indique cuáles son las universidades que ejercerán el voto y

---

<sup>59</sup> Para revisar las instituciones involucradas en los Acuerdos Plenarios véase el cuadro 14.

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 (...)” (AP diciembre,2006:2). En este aspecto, se alcanza un consenso respecto de qué debería esperarse a la designación del CRUP para todas las cuestiones que requieren voto. En especial elección del representante titular y alterno al Consejo de Universidades. También se acordó, la realización de aportes vía correo electrónico 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 organización de Secretaría Ejecutiva y la comisión de Formación Docente. Para ambos casos, se acordó planificar tres reuniones plenarios 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 de 2007. 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 extra CPRES y hacerlos previsibles” (AP diciembre, 2006: 5).

Se examinaron los acuerdos de articulación entre carreras de educación superior. Tanto los que se alcanzaron a partir del Programa de Apoyo a la Articulación de la Educación Superior (PAAES), como creados por iniciativa de las propias instituciones entre sí como entre universidades y IESNU’s. Se acordó que para este tema se trabajará en dos etapas. En una primera etapa, para elaborar un diagnóstico que dé cuenta del verdadero estado de la cuestión. Posteriormente, para la definición de pautas y políticas a impulsar en este tema.

El AP N°11 estableció una guía de lineamientos para la evaluación de ofertas distantes.

En el APN°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 en la CONEAU.

El APN°13 examinó la solicitud de la UNMP para regularizar la Carrera de Especialización en Psicología y Psicoanálisis de los Vínculos que se dictan en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 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 que se dicta en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el marco de lo dispuesto por la Resolución N° 1671/06 y se recomendó al CU autorizar dicha oferta en la CABA.

El APN°15 analizó la solicitud de regularización de la Carrera de Maestría en Derecho Notarial, Registral e Inmobiliario presentada por la Universidad Notarial Argentina que se dicta en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el marco de lo dispuesto por la Resolución N° 1671/06; se recomendó al CU su autorización.

También en 2007 se selecciona como representante del CPRES ante el CU al rector de la Universidad de Lanús.

A través del AP N°16 se designa Representante titular y 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 que se genera este AP, el representante de la Universidad del Salvador propuso que “haya concordancia entre las agendas del Consejo de Universidades y el CPRES con el objetivo de que los representantes cuenten siempre con un mandato expreso del plenario para cada tema que se trate” (AP, 2008:2).

Para la definición de los Acuerdos Plenarios entre estos años han participado tres tipos de actores. En términos generales, se registra la presencia del sector universitario: público y privado, el MECyT, 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 I 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 16. Instituciones asistentes a las reuniones plenarias del CPRES metropolitano.**

<b>Año</b>	<b>Primera reunión</b>	<b>Segunda reunión</b>
2006	<b>1° de junio en UTN:</b> UCES, UK, UTN, CRUP, representantes MECyT y CPRES, I.U I salud, IESE, GPBA, UNLA, ITBA, UNQUI, UB, UNGS, Notarial.	<b>1° de diciembre en la Universidad Kennedy:</b> UCES, UK, UTN, CRUP, representantes MECyT y CPRES, I.U I salud, IESE, GPBA, UNLA, ITBA, UNQUI, UB, UNGS, Notarial.
2007	<b>1° de marzo en UMSA:</b> 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.	<b>1° Abril en UADE:</b> 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.	<b>5 de septiembre en UCES:</b> 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	<b>3 de junio en UADE.</b> UBA, UNA, UNGS, UB, Gendarmería, ISALUD, UNQUI, CAECE, IESE, UAI, UADE, Maimónides, UTN, EAN, CPRES, MECyT.	<b>25 de octubre en MECyT.</b> UNA, UNGS, UB, ISALUD, UNQUI, CAECE, IESE, UAI, UNLP UADE, Maimonides, UTN, EAN, CPRES, MECyT.

**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: la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. En este último caso, la presencia de un representante fue disminuyendo hasta anularse por completo al asumir Mauricio Macri como Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en el año 2007.

Se evidencia, en cambio, una participación mayor de la educación superior privada. Según 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, ambas asisten regularmente a las reuniones plenarias del CPRES, con intención cooperante.



## V. Conclusiones

Las conclusiones que arroja este estudio dan cuenta que el CPRES se creó como un organismo de nivel intermedio con capacidad 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 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 MEC. 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. 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).

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 ha mostrado al CPRES como un organismo con capacidades institucionales muy limitadas (carencia de una estructura presupuestaria

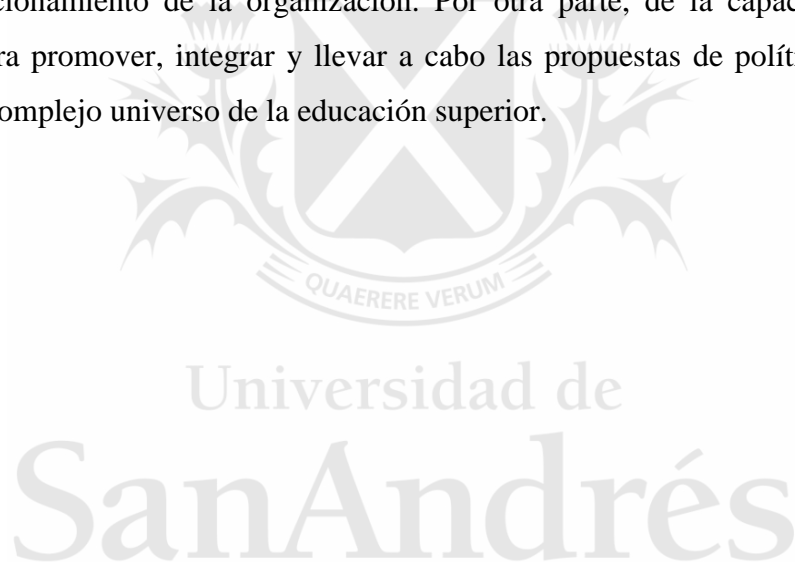
para gestionar programas) para negociar intereses y efectivizar acciones concretas de regulación de acuerdo a lo que su normativa indica. Asimismo, se ha mostrado como un organismo muy sensible a la definición de cambiantes metas políticas a nivel gubernamental. En efecto, el diseño institucional que 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.

Pero a la vez, 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. Este hecho parece ponerse en evidencia ante la incorporación de una figura institucional como el CPRES. 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.

El CPRES no ha logrado constituirse como una efectiva estructura de implementación. Pero el curso de sus acciones y decisiones influyen en la definición de las políticas educativas, afectando así la *performance* del sistema.

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 (March y Olsen, 1997) 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.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acuña, Carlos (2007) "La gobernabilidad de los sistemas educativos: Una metodología para su análisis y mejoramiento" (con la colaboración de Mariana Chudnovsky), Documento de Trabajo, CEPP (Centro de Estudios de las Políticas Públicas), Buenos Aires, Noviembre 2007.

Acuña, Carlos; Repetto Fabián (2006) "La institucionalidad de las políticas y los programas de reducción de la pobreza en América Latina. *Informe presentado al Banco Interamericano de Desarrollo (BID)*).

Aguerrondo, Inés (2002) *Ministerios de Educación: de la estructura jerárquica a la organización sistémica en red*. Buenos Aires: IPE/UNESCO.

Aguilar Villanueva, Luis (1996) "Estudio introductorio" en Luis Aguilar Villanueva (comp.) *La implementación de las políticas públicas*, México: Porrúa.

Aguilar Villanueva, Luis (1996) "Estudio introductorio" en Luis Aguilar Villanueva (comp.) *La hechura de las políticas*, México: Porrúa.

Aguilar Villanueva, L. (2002) "Los perfiles de la gobernación y la gestión pública al comienzo del siglo XXI", *Revista PostData n° 8*, Septiembre de 2002, Buenos Aires, Argentina.

Aguilar Villanueva, Luis (2006) *Gobernanza y Gestión Pública*, México: FCE.

Aguilar Villanueva, Luis (2007) "El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza" *XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 oct. - 2 noviembre de 2007.

Aguilar Villanueva, Luis (2002) "Los perfiles de la gobernación y la gestión pública al comienzo del siglo XXI", *Revista PostData n° 8*, Septiembre de 2002, Buenos Aires.

Altbach, Philip G. & Patti McGill Peterson (2000) *Educación Superior en el Siglo XXI. Desafío global y respuesta nacional*, Buenos Aires: Biblos.

Allison, Graham (1992) "Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos" en L.F. Aguilar Villanueva (comp.) *La hechura de las políticas*, México: Porrúa.

- Banco Mundial (1992) *Governance and Development*. Washington, World Bank.
- Bardach, Eugene (1998) *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*. México: Cide-Porrúa.
- Bardach, Eugene (1993) “Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas”, en Aguilar Villanueva, Luis, *Antología de Políticas Públicas*, vol. 3., México: Porrúa.
- Bardach, Eugene (1977) *The implementation game: What Happens After a Bill Becomes a Law*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Berman, Paul (1992) “El estudio de la macro y micro implementación”, en Aguilar Villanueva, L. (1996) *La implementación de políticas*, México: Porrúa.
- Bobbio, Norberto (1991) *Estado, Gobierno y Sociedad*, México: FCE.
- Bobbio, Norberto; Matteucci, N. y Pasquino, G. (2007) *Dizionario di Politica*, México: Siglo XXI.
- Bogason, Peter (2006) “Networks and Bargaining in Policy Analysis” en Peters & Pierre (2006) pp. 97-115. *Handbook of Public Policy*. London: SAGE.
- Borja, Jordi (1987) “Descentralización: una cuestión de método” en J. Borja, J. Perdigó (eds.): *Organización y Descentralización Municipal*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Brunner, Joaquín (1994) “Estado y educación superior en América Latina” en Neave, G. y Van Vught, F. (Eds.): *Prometeo encadenado: Estado y educación superior en Europa*. Barcelona: Gedisa.
- Buchbinder, Pablo (2008) *¿Revolución en los claustros? La reforma universitaria de 1918*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2006) “De la descentralización como aspiración, a la descentralización como problema. El reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales” Documento presentado en el *Seminario sobre Coordinación y Políticas Sociales*, Banco Interamericano de Desarrollo, mayo 2006.
- Camou, Antonio (2007) “Los ‘juegos’ de la evaluación universitaria en la Argentina. Notas sobre las interacciones conflictivas entre Estado y universidad” en Pedro Krostch

y otros (2007) *Evaluando la evaluación. Políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.

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 Krotsch *La universidad cautiva: Legados, marcas y horizontes*, Buenos Aires: Ediciones Al Margen.

Castillo, Luis Carlos (1999) “El PES en síntesis”, Maestría de Políticas Sociales, ICASE, Panamá (curso 1999-2000).

Catenazzi, A. y otros (2009) *El retorno de lo político a la cuestión urbana*. Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Buenos Aires: Prometeo.

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 W. Smith, C. Acuña y E. Gamarra (eds.): *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform. Theoretical and Comparative Perspectives for the 1990's*, pp-127-156. New Brunswick: North-South Center/Transaction.

Chiara, Magdalena y Di Virgilio, Mercedes (Eds.) (2005) *Gestión social y municipios: Desde los escritorios del Banco Mundial a las calles del Gran Buenos Aires*. Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires: Prometeo.

Chiara, Magdalena y Di Virgilio, Mercedes (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”. *Revista de la SAAP*, vol. 2, Nro. 3, agosto de 2006.

Clark, Burton (1992, [1983]) *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*. México: Universidad Autónoma.

Clark, Burton (1991) “El sistema de la educación superior. Una visión comparativa de la organización académica” (1983). México: Nueva Imagen.

Clark, Burton (1984) "Perspectives on Higher Education" Eight Disciplinary and Comparative Views" Edit by Burton R. Clark.

Clark, Burton y Neave, Guy (eds.) (1992) *The encyclopedia of higher education*, Pergamon: Press, Oxford.

Claverie, Julieta y González, Giselle (2008) "El acceso al sistema de educación superior en la Argentina" Online: <http://inter27.unsl.edu.ar/rapes/?action=detalle&from=todos&id=1012> (acceso en junio de 2010)

Comisión de la Unión Europea (2001) *La gobernanza europea: libro blanco*. Luxemburgo. Comisión de las Comunidades Europeas.

Coraggio, José Luis & Vispo, Alberto (2001) *Contribución al estudio del sistema universitario argentino*. Buenos Aires: CIN & Miño y Dávila.

Cosse, Gustavo (1999) "Las lógicas organizacionales en las reformas educativas latinoamericanas: conflictos y tensiones". Mimeo.

Di Gropello, Emanuela (1999) "Los modelos de descentralización educativa en América Latina", *Revista de la CEPAL, número 68*, pp.153-170. Santiago de Chile: Comisión económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Del Bello, Juan Carlos (2007) "Comentarios y Observaciones al Documento para el debate de una nueva Ley de Educación Superior". Políticas Públicas Volumen 1 Número 1. Revista del Instituto de Políticas Públicas. Buenos Aires, noviembre 2007. Online en: [www.ipoliticaspUBLICAS.org/publica.htm](http://www.ipoliticaspUBLICAS.org/publica.htm) (acceso el 10 de octubre de 2009).

Del Bello, Juan Carlos; Barsky, Osvaldo y Giménez, Graciela (2007) *La Universidad Privada Argentina*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.

Doberti, Juan (2009) "¿44, 2600 o 45000 Universidades? La Creación de Universidades Nacionales y sus Consecuencias en la Planificación, la Gestión y el Financiamiento Educativos". Ponencia presentada en el VI *Encuentro Nacional y III Latinoamericano "La Universidad como Objeto de Investigación"*, Universidad Nacional de Córdoba (UNC), noviembre de 2009.

Duverger, Maurice (1980) *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Barcelona: Ariel.

Elmore, Richard (1979-1980) “Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions”, en *Political Science Quarterly* 94,4 (Invierno) pp.601-616.

García de Fanelli, Ana María y Jacinto, Claudia (2010) Equidad y educación superior en América Latina: el papel de las carreras terciarias y universitarias, en *Revista Iberoamericana de educación superior*, Número 1. Volumen 1. Online: <http://ries.universia.net> (acceso en octubre 2010).

García de Fanelli, Ana María (2009) *Profesión académica en la Argentina: Carrera e incentivos a los docentes en las Universidades Nacionales*. Buenos Aires: CEDES.

García de Fanelli, Ana María (2005) *Universidad, organización e incentivos*. Desafíos de la política de financiamiento frente a la complejidad institucional. Buenos Aires: Miño y Dávila.

García de Fanelli, A.M. (2000) “Reformas en la educación superior en la Argentina: entre el mercado, la regulación estatal y la lógica de las instituciones”, en Kent Serna, R. (ed.) *Experiencias de reforma en la educación superior en América latina: los años noventa*. México: Plaza y Valdés.

García de Fanelli, A.M. (1998) *Gestión de las Universidades Públicas. La experiencia internacional*, Buenos Aires: Publicaciones CONEAU.

García de Fanelli, A.M.; Trombetta, A. (1997) *Diferenciación institucional y reformas curriculares en los sistemas de Educación Superior*. Ministerio de Cultura y Educación. Secretaria de Políticas Universitarias. Serie Estudios y Propuestas.

Gomá, Richard y Subirats, Joan (1999) “Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis” en Richard Gomá y Joan Subirats (coords.): *Políticas Públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Barcelona: Ariel.

Gvirtz, Silvina; Dufour, Gustavo (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.



Hall, Peter (1993) *El gobierno de la economía*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Heclo, Hugh (1974) "Review Article: Policy Analysis" en *British Journal of Political Science*, N° 2, pp. 83-108.

IPEE/UNESCO-Buenos Aires (2004), "Método Altadir de Planificación".

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)". *Estudio de caso n° 7 realizado para el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES)* Washington, D.C., Abril 2005.

Kandel, Victoria (2008) "La idea de *formación* en el movimiento reformista de 1918" en Francisco Naishtat y Perla Aronson (2008) *Genealogías de la universidad*. Buenos Aires: Biblos.

Kooiman, Jan (1993) "Social-political governance: introduction". In *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, ed. Kooiman, pp. 1-6. London: SAGE.

Kooiman, Jan (2003) *Governing as Governance*. Londres: SAGE.

Krotsch, Pedro y Atairo, Daniela (2008) *De la proliferación de títulos y el desarrollo disciplinario en las universidades argentinas*. Online en: [www.iipe-buenosaires.org.ar/publicaciones](http://www.iipe-buenosaires.org.ar/publicaciones) (acceso el 24 de noviembre de 2009).

Krotsch, Pedro y otros (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.

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.

Lindblom, Charles (1979) "Still Muddling, Not Yet Through", en *Public Administration Review*, 39 N° 4, pp. 517-526.

Lipsky, Michael (1980) *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage.

Lourié, Sylvain (1989) "¿Hacia un pilotaje estratégico de la educación?" en Caillods, Françoise: *Les perspectives de planification de l'éducation*, IPEE-UNESCO, París.

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 *The future and the Past: Essays on Programs*, Russell Sage Foundation.

Mann, Michel (2004) "La crisis de Estado-nación en América Latina", *Desarrollo Económico*, Nro. 174, julio-septiembre de 2004.

March, James y Olsen, Joan (1997) *El redescubrimiento de las organizaciones*. México: FCE.

Marquís, Carlos (2006) "Universidades y profesores en Argentina: Cambios y Retos". En Albatch, P. (comp). *El Ocaso del Gurú: La profesión Académica en el Tercer Milenio*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Marquís, Carlos y Toribio, Daniel (2007) Informe sobre la Educación Superior en IberoAmérica. Santiago de Chile: CINDA.

Martínez Nogueira, R. (2010) "La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias". En *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación Argentina.

Matus, Carlos (1987) “Planificación y Gobierno”, *Revista de la CEPAL*, N° 31, Santiago de Chile.

Matus, Carlos (1985) *Planificación, libertad y conflicto*. Venezuela: IVEPLAN.

Matus, Carlos (1984) *Estrategia y plan*. México: Editorial Siglo XXI.

Mayntz, Renate (2006) “Governance en el Estado moderno”, *Revista PostData* n° 11, abril de 2006, ISSN 1515-209X, Buenos Aires.

Mayntz, Renate (1999) “La teoría della *governance*: sfide e prospettive”, en *Revista Italiana di Scienza Politica*, vol. XXIX, núm.1, pp. 5-21.

Meltsner, A. (1992) “La factibilidad política y el Análisis de las Políticas”, en Aguilar Villanueva, L. (ed.) *La hechura de las Políticas*, México: Porrúa.

Messner, Reinhold (2002) “The concept of the ‘World Economic Triangle’: Global governance patterns and options for regions” *IDS Working Paper* 173, Institute of Development Studies, Sussex.

Messner, Reinhold (1997) *The Network Society*. Londres: Frank Cass.

Morduchowicz, A. y Arango, A. (2007) *Gobernabilidad, gobernanza y educación en Argentina*. Online en: [www.iipe-buenosaires.org.ar/publicaciones](http://www.iipe-buenosaires.org.ar/publicaciones) (acceso el 10 de enero de 2010).

Naishtat, Francisco (2008) “Las Luces *in memoriam*. Exscripción de la Ilustración en la modernización universitaria” en Francisco Naishtat y Perla Aronson (2008) *Genealogías de la universidad*. Buenos Aires: Biblos.

Neave, Guy (2001) *Educación superior: historia y política. Estudios comparativos sobre la universidad contemporánea*. Buenos Aires: Gedisa.

Neave, Guy y Van Vught, Frans (1994) (Eds.) *Prometeo encadenado: Estado y educación superior en Europa*. Barcelona: Gedisa.

North, Douglass (2001) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Buenos Aires: FCE.

Nosiglia, María Catalina y otros (2009) “El sentido político de la coordinación universitaria: el caso del Consejo de Universidades”. Ponencia presentada en el *VI Encuentro Nacional y III Latinoamericano “La Universidad como Objeto de Investigación”*, Universidad Nacional de Córdoba (UNC), noviembre de 2009.

Mazzola, Ignacio (2008) “Crisis, universidad y *Bildung*” en Naishtat, Francisco; Aronson, Perla (2008) *Genealogías de la universidad contemporánea*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Morlino, Leonardo (1985) *Como cambian los regímenes políticos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (1995) *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. París: OECD.

OECD (2000) *The Reform of Metropolitan Governance*. Washington: OECD

Orlandi, Hipólito y Zelaznik, Javier (1994) “El gobierno” en Pinto, Julio (Comp.): *Introducción a la Ciencia Política*. Buenos Aires: Eudeba.

Oszlak, Oscar (2009) “Implementación participativa de políticas públicas: Aportes a la construcción de un marco analítico” en A. Belmonte (et. Al) *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*, Volumen II, CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.

Oszlak, Oscar (2007) “El Estado democrático en ALC: Hacia el desarrollo de líneas de investigación”, *Revista Nueva Sociedad*, n°210, julio-agosto de 2007, Caracas.

Oszlak, Oscar (1999) “De Menor a Mejor: El desafío de la ‘Segunda’ Reforma del Estado”. En revista *Nueva Sociedad*, N°160, Marzo-Abril, 1999. Caracas.

Oszlak, Oscar y Felder, Ruth (1997) “La capacidad de regulación estatal en la Argentina QUIS CUSTODIET CUSTODES?” en Isuani, A. y Filmus, D. (comps.) (1997) *La Argentina que viene. Análisis y propuestas para una sociedad en transición*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.

O'Toole, Laurence Jr. (2000) "Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects" in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (2): 263-88.

Palma, Eduardo y Rufián, Dolores (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).

Pereyra, Diego (2010) "La Reforma universitaria en Argentina. Antecedentes, problemas y desafíos", Buenos Aires: IIGG-UBA (Mimeo).

Pérez Rasetti, Carlos (2010) "La expansión de la educación universitaria: políticas y lógicas" (Mimeo).

Pérez Rasetti, Carlos (2007) "La expansión geográfica de las universidades y la regulación de las sedes distantes". On line en: <http://www.me.gov.ar/spu/> (consultado el 23 de marzo de 2009).

Peters, Guy (2006) "Concepts and Theories of Horizontal Policy Management" en Peters, G. y Pierre, J. (2006) *Handbook of public administration*, Londres: SAGE.

Peters, Guy (1996) *The Future of Governing: Four Emerging Models*, Lawrence: University Press of Kansas.

Pérez, Pedro (1995) "Actores sociales y gestión de la ciudad". En *Ciudades*, n° 28. RNIU. México.

PNUD (1997) *Reconceptualising Governance*. Nueva York. United Nations Development Programme.

Powell, Walter & DiMaggio, Paul (1991) *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago and London: The University of Chicago Press.

Prats, Joan (2004) "De la burocracia al *management* y del *management* a la gobernanza", en *Instituciones y Desarrollo*, número 3.

Pressman, Jeffrey y Wildavsky, Aaron (1998) *Implementación*. México: FCE.

Pressman, Jeffrey y Wildavsky, Aaron (1979) *Implementation*. Berkeley: University of California Press.

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 (2009) “El marco institucional de las políticas sociales: posibilidades y restricciones para la gestión social” en Chiara, Magdalena y Di Virgilio, Mercedes (Eds.) (2009) *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*, Buenos Aires: Prometeo.

Repetto, Fabián (2009) “Retos para la coordinación de la política social: los casos de la descentralización y la intersectorialidad” en Chiara, Magdalena y Di Virgilio, Mercedes (Eds.) (2009) *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*, Buenos Aires: Prometeo.

Repetto, Fabián (2005) “Capacidad estatal. Requisito para el mejoramiento de la Política social en América Latina”. Departamento de integración y programas regionales. Instituto interamericano para el Desarrollo social. Banco interamericano de Desarrollo (BID).

Repetto, Fabián (1997) *Capacidad estatal y políticas frente a la pobreza: Los casos de Chile y Argentina (1990-1996)*. Tesis Doctoral, México: FLACSO.

Rhodes, R.W.A (1997) *Understanding Governance: Policy Networks, Reflexibility and Accountability*. Londres: Open University Press.

Romero, Luis Alberto (2003) *La crisis Argentina. Una mirada al Siglo XX*, Buenos Aires: Siglo XXI.

Sabatier, Paul y Mazmanian, Daniel (1992) “La implementación de la política pública: un marco de análisis”, en Aguilar Villanueva, Luis (comp.) *La implementación de políticas*, México: Porrúa.

Sabatier, Paul y Mazmanian, Daniel (1983) *Implementation and Public Policy*. Glenview, IL: Scott & Foresman.

Sabatier, Paul y Mazmanian, Daniel (1979) “The Conditions of Effective Implementation”, *Policy Analysis*, número 5.

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 en Educación de la Universidad de San Andrés, Buenos Aires.

Suasnábar, C. y Rovelli, L. (2009) “Mapeo del Sistema de Educación Superior en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Algunas consideraciones sobre su expansión y coordinación”. Ponencia presentada en el *VI Encuentro Nacional y III Latinoamericano “La Universidad como Objeto de Investigación”*, Universidad Nacional de Córdoba (UNC), noviembre de 2009.

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 Bañón, R. y Carrillo, E. (comps.) *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza.

Teichler, Ulrich (1994) “La República Federal de Alemania” en Neave, G. y Van Vught, F. (Eds.) *Prometeo encadenado: Estado y educación superior en Europa*. Barcelona: Gedisa.

Varela, Sebastián (2007) “Las dinámicas del cambio en las universidades estatales. Una aproximación desde el neoinstitucionalismo a la experiencia reciente de la UNICEN”. En Krotsch y otros (2007) *Evaluando la evaluación. Políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.

Vergara, Rodolfo (1997) *Instituciones y política social en México: una explicación de los procesos de cambio en la política social desde la perspectiva institucional*, Universidad Autónoma Metropolitana, México.

Wildavsky, Aaron (1979) *Speaking Truth to Power*, Boston: Little Brown.

Winter, Soren (2006) “Implementation” en Peters, G. y Pierre, J. (2006) *Handbook of public administration*, Londres: SAGE.

Wright, Deil (1997) *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: FCE.

## Fuentes normativas consultadas

Acuerdo Plenario CIN N°213. Online en: [http://www.me.gov.ar/spu/guia\\_tematica/CPRES/cpres-normativas.htm](http://www.me.gov.ar/spu/guia_tematica/CPRES/cpres-normativas.htm) (acceso el 10 de junio de 2009).

Acuerdo Plenario CIN N°284. Online en: [http://www.me.gov.ar/spu/guia\\_tematica/CPRES/cpres-normativas.htm](http://www.me.gov.ar/spu/guia_tematica/CPRES/cpres-normativas.htm) (acceso el 10 de junio de 2009).

Acuerdo Plenario CIN N°285. Online en: [http://www.me.gov.ar/spu/guia\\_tematica/CPRES/cpres-normativas.htm](http://www.me.gov.ar/spu/guia_tematica/CPRES/cpres-normativas.htm) (acceso el 10 de junio de 2009).

Acuerdo Plenario CIN N°309. Online en: [http://www.me.gov.ar/spu/guia\\_tematica/CPRES/cpres-normativas.htm](http://www.me.gov.ar/spu/guia_tematica/CPRES/cpres-normativas.htm) (acceso el 10 de junio de 2009).

Acuerdo Plenario CIN N°310. Online en: [http://www.me.gov.ar/spu/guia\\_tematica/CPRES/cpres-normativas.htm](http://www.me.gov.ar/spu/guia_tematica/CPRES/cpres-normativas.htm) (acceso el 10 de junio de 2009).

Acuerdo Plenario CU N°10/99. Online en: [http://www.me.gov.ar/spu/guia\\_tematica/CPRES/cpres-normativas.htm](http://www.me.gov.ar/spu/guia_tematica/CPRES/cpres-normativas.htm) (acceso el 10 de junio de 2009).

Acuerdos Plenarios CPRES región metropolitana desde 1996 a 2010.

CONEAU (1998) “Declaración sobre sedes y subsedes” Online en: [www.coneau.gov.ar](http://www.coneau.gov.ar) (acceso el 10 de junio de 2009).

Decreto 499/95. Online en: [http://www.uncu.edu.ar/upload/decreto\\_nro\\_499-05.pdf](http://www.uncu.edu.ar/upload/decreto_nro_499-05.pdf) (acceso el 10 de junio de 2009).

Decreto 599/95. Online en: <http://www.infoleg.gov.ar/> (acceso el 06 de enero de 2010).

Decreto 576/96 derogado en 1999. Online en: [http://www.me.gov.ar/spu/guia\\_tematica/CPRES/cpres-normativas.htm](http://www.me.gov.ar/spu/guia_tematica/CPRES/cpres-normativas.htm) (acceso el 10 de junio de 2009).



Decreto 1047/99 del 23/9/99. Online en: [www.me.gov.ar/spu/guia\\_tematica/CPRES/cpres-normativas.htm](http://www.me.gov.ar/spu/guia_tematica/CPRES/cpres-normativas.htm) (acceso el 10 de junio de 2009).

Ley de Educación Superior N° 24.521. Sancionada el 20 de Julio de 1995. Publicada el 10 de Agosto de 1995 (Boletín Oficial N° 28.204). Argentina.

Resolución 602/95. Online en: [www.me.gov.ar/spu/guia\\_tematica/CPRES/cpres-normativas.htm](http://www.me.gov.ar/spu/guia_tematica/CPRES/cpres-normativas.htm) (acceso el 27 de junio de 2009).

Resolución ministerial 200/96. Online en: [www.me.gov.ar/spu/guia\\_tematica/CPRES/cpres-normativas.htm](http://www.me.gov.ar/spu/guia_tematica/CPRES/cpres-normativas.htm) (acceso el 27 de junio de 2009).

Resolución ministerial 1671/06. Online en: [www.me.gov.ar/spu/guia\\_tematica/CPRES/cpres-normativas.htm](http://www.me.gov.ar/spu/guia_tematica/CPRES/cpres-normativas.htm) (acceso el 27 de junio de 2009).

Resolución ministerial 1180/07. [www.me.gov.ar/spu/guia\\_tematica/CPRES/cpres-normativas.htm](http://www.me.gov.ar/spu/guia_tematica/CPRES/cpres-normativas.htm) (acceso el 27 de junio de 2009).

#### **Fuentes periodísticas consultadas**

[www.pagina12.com.ar/diario/universidad/10-114460-2008-11-04.html](http://www.pagina12.com.ar/diario/universidad/10-114460-2008-11-04.html) (acceso en noviembre 2008).

[www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=1164897](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1164897) (acceso en agosto 2009).

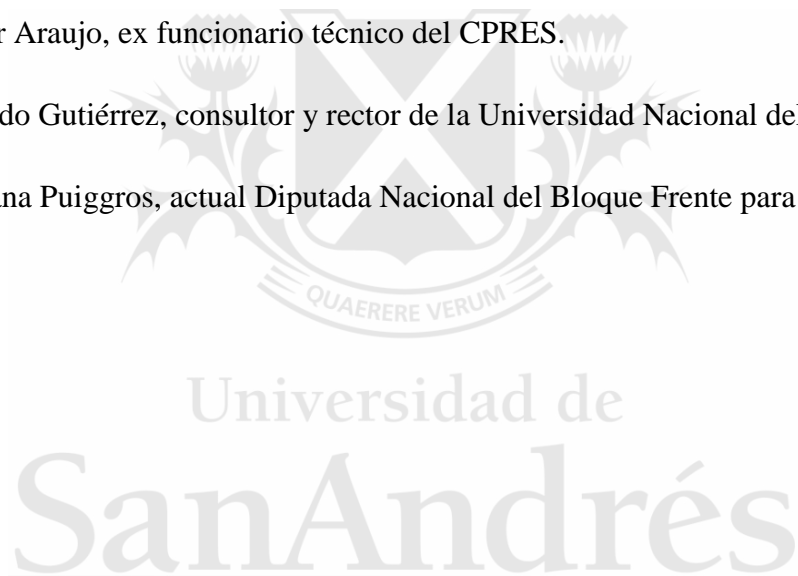
[www.lacapital.com.ar/ed\\_educacion/2009/5/edicion\\_24/contenidos/noticia\\_0004.html](http://www.lacapital.com.ar/ed_educacion/2009/5/edicion_24/contenidos/noticia_0004.html) (acceso en octubre 2009).

[www.pagina12.com.ar/diario/universidad/10-134799-2009-11-06.html](http://www.pagina12.com.ar/diario/universidad/10-134799-2009-11-06.html) (acceso en noviembre 2009).

[www.ellitoral.com/index.php/diarios/2010/07/03/educacion/EDUC-01.html](http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2010/07/03/educacion/EDUC-01.html) (acceso en julio 2010).

## **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, rector de la Universidad Tecnológica Nacional.
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.



# ANEXOS



Universidad de  
**San Andrés**