

El gobierno territorial en la Provincia de Buenos Aires: el desempeño del Consejo de Planificación Regional de Educación Superior en la implementación de políticas educativas

The territorial government in the Province of Buenos Aires: the performance of the Regional Planning Council of Higher Education in the implementation of educational policies

Giselle González¹

Universidad Nacional de la Plata

Buenos Aires, Argentina

ggonzalez@conicet.gov.ar

Recibido: 5 setiembre 2012 **Aceptado:** 24 julio 2013 **Corregido:** 7 Noviembre 2013

Resumen: *El objetivo de este estudio es describir y analizar el funcionamiento del Consejo de Planificación Regional de Educación Superior (CPRES) a partir de su creación con la Ley 24.521/95 (LES) hasta el 2011. Parte de una perspectiva sociopolítica e institucional de las políticas públicas, integra dos enfoques y aplica esta mirada al examen de la región bonaerense en la Provincia de Buenos Aires. La región bonaerense representa uno de los territorios con mayor población y actividad económica de la Argentina. Además, concentra más de un tercio de las instituciones de educación superior que integran la oferta total del país.*

Se analizaron fuentes documentales y entrevistas a informantes clave del ámbito académico, técnico y político que participaron del Programa de Reforma de la Educación Superior iniciado en 1995.

Se concluyó que el CPRES se instituye como una estructura de autoridad de nivel intermedio con atribuciones jurídico-institucionales para planificar, coordinar y regular los procesos de elaboración e implementación de políticas públicas en el marco de un contexto sistémico complejo y de alta diferenciación institucional. Sin embargo, aún no logran constituirse en efectivas autoridades de implementación.

Palabras clave: *gobierno, implementación, educación superior, políticas públicas, poder, territorio*

Abstract: *The paper describes and analyzes the performance of the Regional Planning Council of Higher Education (CPRES for its acronym in Spanish) since the enactment of Law 24.521/95 until 2011. Part of a socio-political and institutional perspective of public policy, integrates two approaches, and applies this view to examining the Buenos Aires region in the Province of Buenos Aires.*

The Buenos Aires region represents, together with the metropolitan area, one of the areas with the highest population and economic activity in Argentina. Furthermore, it gathers over a third of the colleges that make up the country's total supply.

¹ Doctoranda en Educación de la Universidad de San Andrés, en la Argentina. Actualmente se desempeña como becaria investigadora del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdiHyCS) de la Universidad Nacional de la Plata y del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Anteriormente, desarrolló tareas de docencia, gestión e investigación en la Escuela de Educación de la Universidad de San Andrés y en la Fundación Bunge & Born. Ha participado como ponente en congresos nacionales e internacionales. Entre sus publicaciones recientes se destacan: La territorialización de las políticas públicas. Un estudio acerca del rol del Consejo de Planificación Regional de educación superior en el área metropolitana en *Revista Iberoamericana de Educación Superior*; El sistema de Evaluación de la Calidad de la Educación Superior en la Argentina: el modelo de la CONEAU. Alcances y límites para pensar la mejora en *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*; Un estado del arte sobre implementación de las políticas públicas: Una revisión bibliográfica reciente en *Revista de Administración Pública del Estado de México*; El sistema de acceso a las universidades nacionales en *Revista de la Red Argentina de Postgrados*; ¿Educación para qué? Una descripción histórica de la relación del poder político y el sistema educativo argentino en *Revista de la Sociedad Argentina de Historia de la Educación*, entre otras.

Documentary sources and interviews to key informants from academic, technical and political fields who took part on the Reform Program of Higher Education in 1995 were analyzed.

It was concluded that the Regional Planning Council of Higher Education is established as an structure of an intermediate level of authority with legal and institutional powers to plan, coordinate, and regulate the processes of development and implementation of public policies in the backdrop of a complex and high systemic institutional differentiation. However, it still fails to become effective implementation authorities.

Keywords: *government, implementation, higher education, public policy, power, territory*

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 las personas actoras (individuales o colectivos, estatales o sociales) involucrados en la gestión, provisión y regulación de los servicios educativos (Gvirtz y Dufour, 2008; González, 2011).

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; González, 2011).

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 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; González, 2011).

Estas nuevas prácticas buscaron redefinir el signo de la intervención pública con miras a un mayor pluralismo en el ejercicio de gobierno. Estas experiencias, en tanto nueva modalidad de acción pública, buscaron configurar un proceso de gobierno y gestión abierto a la multiplicidad de actores, intereses y prácticas sociales. Prácticas inducidas por los cambios en la organización territorial que acompañan el desarrollo del contexto globalizado transformando los lugares y niveles de la acción política (Catenazzi y Quintar, 2009). En ese marco, la complejidad del espacio de la interacción social y económica aparece unida al debilitamiento de la centralidad y capacidad del gobierno del Estado-nación, a la emergencia de los niveles y formas de organización territorial de tipo multinivel, a la multiplicación de lugares donde opera la política y sus participantes (González, 2011).

En el campo de la educación superior, los cambios en el esquema de gobierno o conducción del sistema quedaron plasmados en la Ley de Educación Superior (LES) 24.521/95. Se define al nivel superior como un sistema binario, compuesto por instituciones universitarias y no

universitarias, públicas y privadas, y por primera vez se regula el funcionamiento de ambos tipos de oferta dentro de una misma normativa. Además, plantea un nuevo esquema de poder con la creación de instituciones y la redefinición de misiones para los organismos ya existentes. De acuerdo con ello, corresponde al Ministerio de Educación, a través de la Secretaría de Políticas Universitarias, la formulación de políticas generales en materia universitaria, asegurando la participación de los órganos de coordinación y consulta previstos en la propia ley y respetando el régimen de autonomía establecido para las instituciones universitarias (García de Fanelli, 2011).

Entre los órganos de coordinación y consulta se encuentran los Consejos Regionales de Planificación y Coordinación de la Educación Superior (CPRES), el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) compuesto por los rectores de las universidades nacionales, el Consejo de Rectores de las Universidades Privadas (CRUP) y el Consejo de Universidades, presidido por el Ministro de Educación e integrado 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 (García de Fanelli, 2011).

En un trabajo previo (González, 2011), se analizó el diseño institucional del CPRES a partir de su incorporación en la vigente Ley de Educación Superior 24.521/95 (artículos 10,71, y 72). Se definió al CPRES como un instrumento de política activa a cargo del Estado nacional con un enfoque de planificación descentralizada y regional (González, 2011). Este artículo busca dirigir ahora la mirada analítica sobre el funcionamiento efectivo del Consejo de Planificación Regional de Educación Superior (CPRES).

Se propone describir y analizar sus atribuciones jurídico-institucionales y el rol efectivo desde la sanción de la Ley 24.521/95 hasta 2011. Para ello indaga el caso de la región bonaerense, situada en la Provincia de Buenos Aires.

Enmarcado en este objetivo general, este artículo examina cómo se piensa al CPRES en el marco de la implementación de la Ley, qué modelo de gestión se esperaba instalar con su incorporación y cuál se puso en funcionamiento finalmente.

La relevancia del tema 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 a los cambios en las instancias subnacionales de gobierno. El segundo, es el rol crítico que estos actores de 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 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 poner en marcha para el desarrollo de sus roles y funciones (Acuña y Repetto, 2006; Krotsch, 2007; Repetto, 2009; Aguilar Villanueva, 2006).

Cabe señalar también que la presencia de una variedad de actores en la elaboración de las políticas públicas constituye un aspecto crítico de la gestión pública moderna, sea entre jurisdicciones u organizaciones estatales de un mismo nivel de gobierno; y suponen el desarrollo de nuevos modelos de gestión para la generación de sinergias, complementariedad e instancias de coordinación intergubernamental permanentes.

Las dos secciones siguientes se ocupan del marco teórico adoptado y la estrategia metodológica utilizada en el estudio. En la sección segunda se describe el diseño institucional que da origen al CPRES y la organización político territorial en la actúan las personas e instituciones del sistema de educación superior. A continuación, en la sección tercera, se analiza el funcionamiento efectivo del CPRES en la región bonaerense y la implementación de políticas y estrategias de acción territorial. En la sección cuarta, se concluye con algunas reflexiones generales sobre los resultados alcanzados.

Marco teórico conceptual del estudio

Este trabajo se inscribe en el marco de los estudios sobre el surgimiento de nuevos actores e instituciones en el sistema de educación superior. Se abordó desde una perspectiva socio-política e institucional de las políticas públicas, integra dos enfoques, y aplica esta mirada al examen del CPRES en territorio bonaerense.

Desde la perspectiva institucional (North, 2001; Powell y DiMaggio, 1991; March y Olsen, 1989), se analiza el cambio institucional que modifica el conjunto de reglas con las que operan las personas actoras -las reglas de juegos formales e informales que definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos- a partir de las reformas de los últimos treinta años. Con base en esta perspectiva, que refiere al conjunto de mutaciones institucionales experimentadas en el sistema educativo, se estudia la acción de gobierno e implementación de políticas en el campo de la educación superior.

Aquí “se define que la acción de gobierno ya no está centrada en una sola institución (el Estado), sino dispersa en un conjunto de actores con capacidades institucionales diferenciales para restringir o posibilitar el curso de la acción pública.” (González, 2012, p.3) Entonces, en el marco de implementación de acciones y políticas públicas, el Estado, si bien sigue teniendo un rol fundamental, en tanto define y da curso a las reglas de juego, deja de ser el único actor con capacidad de dirección.

El nuevo esquema de gobierno evidencia que el proceso de implementación de las políticas públicas sucede en el marco de *relaciones intergubernamentales* caracterizadas por la *imbricación* de poderes territoriales (Ollier, 2010). En este marco, la negociación y cooperación entre los diversos niveles de gobierno se constituyen en un requisito fundamental y tanto el gobierno nacional como los subnacionales participan activamente en la “definición de la dimensión sustantiva de las políticas públicas” (Gvirtz y Dufour, 2008, p.29). Por tanto, cobra relevancia el análisis del sistema de educación superior en términos de gobierno multinivel (Cabrero, 2006; Gomá y Subirats, 1998; Gvirtz y Dufour, 2008; Repetto, 2009).

Desde este punto de vista, la implementación de las políticas públicas se define desde una “lógica de gobernación” (Winter, 2006, p. 158 en Peters, 2006). Se trata de “un régimen

de leyes, reglas, decisiones judiciales, y prácticas administrativas que constriñen, prescriben, y posibilitan, la provisión de bienes y servicios públicos” (Winter, 2006, p.158 en Peters, 2006).

Las personas actoras que 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. A ello se agrega que durante el proceso de implementación política, las circunstancias cambian y las metas se alteran. Estos factores hacen que el tránsito de una meta política a su efectiva puesta en marcha no sea lineal.

Con base en estos conceptos se aborda el estudio de la educación superior. El sistema de educación superior se constituye como parte de un sistema más amplio denominado sistema político. El sistema político se define como el conjunto de instituciones, de grupos y de procesos políticos caracterizados por un cierto grado de interdependencia recíproca (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 2007). Uno de los grupos o subsistemas del sistema político es el sistema de educación superior. Éste se define como el conjunto de instituciones, actores (individuales y colectivos) y prácticas (público estatales, no estatales y privadas) que participan de la transmisión, cultivo y producción de saberes socialmente relevantes (Acuña, 2007). Está integrado por elementos correlacionados entre sí, definidos por determinados límites y en relación de interacción con el ambiente externo¹.

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, 2006). En este marco, el proceso de implementación se define en un ámbito complejo en el cual se registran, por un lado, interacciones intra-grupales de actores sociales y estatales (González, 2011), y por otro, las interacciones inter-grupales entre dos tipos de actores, que se relacionan en términos de conflictos, negociaciones o alianzas (Acuña y Repetto, 2006; Cabrero, 2006; Repetto, 2009). La interacción entre éstos se caracteriza por la capacidad para tomar decisiones con variables grados de autonomía, y “transformar creativamente reglas, instituciones y situaciones” (Camou y Atairo, 2011, p.68).

A partir de esta dinámica de funcionamiento, característica de la educación superior, se introduce la noción de territorialidad. Esta categoría refiere al espacio en el que se construye una nueva lógica de referencia identitaria y socio política determinada por la participación de actores situados en distintos niveles de gobierno (Quintar, 2009).

Aspectos teórico metodológicos

Se trata de un estudio descriptivo-exploratorio. Se abordó desde una perspectiva metodológica cualitativa. El análisis integró datos provenientes de fuentes documentales (leyes, decretos, resoluciones ministeriales y dictámenes), y entrevistas en profundidad y semi-estructuradas a actores clave del sistema político y educativo argentino.

Se seleccionó el caso de la región bonaerense en función de dos razones centrales. La primera es el mayor peso relativo de la oferta universitaria y no universitaria, pública y privada de la región. En segundo lugar, el CPRES bonaerense es la única región de las siete que dispone su diseño

compuesta por una sola jurisdicción: La Provincia de Buenos Aires. Esta particularidad político-territorial se combina con otra dinámica político-institucional que evidencia la concentración de instituciones de nivel superior y de la población estudiantil en las ciudades con mayor grado de urbanización y desarrollo económico de la Provincia de Buenos Aires.

El diseño institucional del CPRES

El CPRES es un organismo de coordinación, consulta y planificación del sistema de educación superior que funciona en la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación.

La vigente Ley de Educación Superior prevé que el CPRES desarrolle múltiples objetivos: la articulación entre el nivel medio y el superior; la articulación entre el nivel universitario y no universitario; la detección de necesidades de educación superior a nivel regional posibles de atender por el marco institucional, y el ejercicio de 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 (González, 2011).

Como se indicó previamente, la estructura normativa vigente dispone la organización del CPRES en siete regiones, con el mismo conjunto de reglas formales que establece los alcances y límites de su actividad. Sin embargo, desde que comenzó a funcionar, en 1996, dos rasgos político institucionales han ido reconfigurando su identidad e institucionalidad.

El primer rasgo se refiere a la organización de cada región CPRES y a la diferente composición de cada uno de éstos en términos de sus integrantes institucionales. Esto hace que cada CPRES, compuesto por una cantidad variable de jurisdicciones e instituciones, desarrolle actividades y funciones diferentes en función de la dinámica que le imprimen sus diferentes actores integrantes. El segundo rasgo que corresponde destacar es el predominio de reglas y mecanismos de funcionamiento informales que determinan el curso de sus metas y el conjunto de decisiones que refieren a su desarrollo institucional.

En la actualidad, el CPRES registra activas seis comisiones de trabajo: a) la comisión de evaluación permanente, b) la comisión de articulación, c) la comisión de planificación de la oferta regional, d) la comisión de formación docente, e) la comisión de educación a distancia y f) la comisión de competencia de ingreso y permanencia.

Estas actividades se desarrollan en forma irregular según la región de que se trate y quedan registradas en las actas de las reuniones plenarias y ordinarias. Una de las comisiones con mayor actividad en todas las regiones es la comisión de evaluación permanente, que se encarga de evaluar y supervisar los pedidos de otras instituciones de educación superior de crear nueva oferta fuera de su región CPRES de pertenencia (González, 2011).

Durante los últimos años, las reuniones de la comisión de evaluación permanente han sido recurrentes, mientras que no ha ocurrido lo mismo con el resto de las comisiones. Desde 2006 hasta 2010 las siete regiones CPRES han producido un total de 178 acuerdos. De éste total 149 corresponden a acuerdos generados en la comisión de evaluación permanente mientras que el 29 restante corresponde al resto de las comisiones. Asimismo, se registra para el mismo período un total de 165 dictámenes. Los dictámenes representan un tipo de resolución que expresan la voluntad de las instituciones parte. Según se evidencia, sólo existe este tipo de producción para la comisión de evaluación permanente.

La comisión de evaluación permanente funciona desde 1999. Como se indicó antes, se encarga de evaluar las solicitudes de otras instituciones de educación superior para la apertura de nuevas sedes, subsedes, o extensiones áulicas fuera de la región CPRES de pertenencia. El dictamen que produce el CPRES se envía al Consejo de Universidades (CU) con la resolución (la autorización de la sede o el rechazo de la solicitud) del CPRES que es de carácter no vinculante. Siguiendo con el mecanismo planteado por la normativa es el CU el organismo encargado de adoptar o no la recomendación que hace el CPRES. En general, el CU ha adoptado las recomendaciones hechas por el CPRES en sus dictámenes sin alterar ninguna de las consideraciones allí volcadas. Tal como lo expresa la secretaria académica de una universidad privada que participa del CPRES bonaerense desde 1996:

En esta situación lo que hace el CPRES es funcionar como un organismo de consulta del consejo de universidades (CU) entonces el CPRES no dice qué hacer, lo que hace es asesorar al CU. Pero uno se olvida de esto en la cotidianeidad de los hechos. Uno dice el CPRES autoriza y en realidad el CPRES lo que hace es sugerirle al CU que autorice, quien toma la decisión es el CU y quien refrenda es el ministerio. Lo que sucede, y esto lo ha puesto al CPRES en un lugar de mucho poder es que el CU habitualmente ha seguido lo que el CPRES ha aconsejado [...] y quienes estamos hace muchos años en el CPRES y hemos ido viendo la evolución y complejización de sus funciones lo vemos con alguna preocupación y esta preocupación tiene que ver con cuestiones de funcionamiento del CPRES. De diferencias entre lo que debería hacer el CPRES y cómo efectivamente funciona el CPRES.

Esta opinión es apoyada por un funcionario de la Dirección Provincial de Planeamiento Educativo al destacar que:

Las únicas reuniones que se producen son para emitir límites a los movimientos interjurisdiccionales para cuidar su territorio. Para eso ha servido el CPRES históricamente [...]. Ahora bien, si los CPRES pasan a tener otra función y pasan a ser un organismo de consulta, de evaluación y un organismo regional de planeamiento vos no podés planificar si no tenés el dictamen de la región. Es decir, invertís el orden. Si fuera así entonces no podés crear una universidad si el territorio no te lo

pide. Entonces, si un municipio [...] efectivamente quiere dar educación superior, ese intendente, de esa comunidad, tiene que decirle a la comunidad de al lado que tiene una universidad que lo acompañe, para conformar una voz regional que diga que se cree una nueva universidad. Ahí es probable que vos no repitas las mismas carreras y pueda dar carreras más razonables, que no sean dictadas por la universidad de al lado, pero si no sucede esta consulta y este dialogo regional, esta planificación, esa lógica, si no se invierte esa lógica, si no se le da funciones operativas claras, en lo político, presupuestario.

Esta dinámica se observa con mayor claridad (ver cuadro 1) en tres regiones específicas: la región centro este, región sur y la región bonaerense. En éstas aparece una tendencia mayor a la “protección” del propio territorio respecto de la influencia de otras universidades o de la influencia que pudieran ejercer otros poderes provinciales encargados de instalar y desarrollar oferta no universitaria, sea a través de la creación de instituciones de formación docente y/o técnica, o sea a través de la asociación o convenio con otras universidades para el dictado de cursos o especializaciones.

Tabla 1. Distribución de acuerdos plenarios por comisión. Período 2006-2010

	Comisiones					
	Evaluación	Articulación	Planificación	F. Docente	Ed. distancia	Ingreso y permanencia
Acuerdos						
BON	29	s/d	1	s/d	s/a	1
MET*	5	3	2	s/d	s/a	s/d
CEE *	35	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	34	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.

Nota: González, 2011

La concentración del CPRES en esta actividad de evaluación de la oferta ha generado cierta polémica entre los actores universitarios en función de la acción restrictiva que tiene este organismo en cuanto a la expansión de la oferta y la ampliación de los límites territoriales. Sobre todo, cuando consideran que la acción del CPRES en este aspecto no tiene carácter vinculante y el CU aparece como un brazo ejecutor de sus decisiones.

Perspectiva político institucional de la región bonaerense

La región bonaerense (al igual que la región metropolitana) representa una de las áreas territoriales de mayor influencia en la Argentina. Primero, porque es una de las regiones con mayor densidad poblacional, y por tanto, es un área con mayor actividad económica, social y política. En segundo término, por el particular diseño institucional que presenta la Provincia de Buenos Aires. De acuerdo con lo señalado por Ollier (2010) la Provincia de Buenos Aires se caracteriza por tres rasgos clave: su composición social, su densidad electoral, y su representación provincial. Siguiendo a Ollier (2010) en cuanto a la composición social, cabe señalar que la Provincia de Buenos Aires se compone por dos subregiones: el denominado conurbano bonaerense, compuesto por 24 partidos o distritos y por el interior de la provincia o Gran Buenos Aires. Tanto en el conurbano bonaerense como en el Gran Buenos Aires se observa un número creciente de pobres e indigentes que determinan el curso e implementación de las políticas públicas en general, y de las políticas educativas en particular (Ollier, 2010).

La referencia a la densidad electoral obliga a revisar la concentración poblacional de la región. Del total de 15.625.084 habitantes que tiene Buenos Aires, el conurbano Bonaerense posee 9.916.715, en tanto el interior abarca 5.708.369 habitantes (INDEC, 2010). Sólo en la provincia de Buenos Aires y el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) se concentra el 40% de la población argentina, siendo el área con el mayor número de votantes en el país.

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

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

de intervención provincial en los mismos (Ollier, 2010). En el marco de este personalismo político a nivel de los municipios y de subsidiariedad municipal hacia el gobierno provincial se desarrolla la actividad del CPRES. Los actores políticos que representan a la provincia y a los municipios en el CPRES no abandonan este tipo de lógicas en su interacción con otros actores sociales y estatales.

Organización institucional del CPRES bonaerense

El CPRES bonaerense se compone por una sola jurisdicción, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. La región a la que refiere el CPRES bonaerense es el área del Gran Buenos, y no incluye a los 24 partidos que componen el conurbano bonaerense porque éstos forman parte – junto a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires- del CPRES metropolitano.

El territorio sobre el que se organiza el CPRES bonaerense está compuesto por 110 partidos que integran el interior de la Provincia de Buenos Aires. La oferta de educación superior en esta región está conformada por instituciones universitarias y no universitarias de gestión pública y privada. En total tiene cerca de 354 instituciones de educación superior. De éstas, 337 son instituciones terciarias (no universitarias) y 17 son universidades: 11 de gestión pública² y 6 de gestión privada. Este conjunto de instituciones forma parte del sistema educación superior conformado a nivel nacional por 115 universidades e institutos universitarios (55 estatales y 60 privados) y 2.092 institutos de educación superior no universitaria³: 917 estatales y 1175 privados (García de Fanelli, 2011).

La población estudiantil en la región bonaerense se concentra en la Universidad Nacional de la Plata, con 91.899 estudiantes para carreras de grado y pregrado (SPU, 2008) con un registro menor de estudiantes en las Universidad Nacional de Mar del Plata (23.948), en la Universidad Nacional de Luján (15.921), y en la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (12.222) (SPU, 2008).

En términos de movilidad interjurisdiccional, el espacio geográfico que rodea a la región bonaerense se caracteriza por la concentración de la demanda en cinco universidades específicas, y por la presencia de otras universidades con una matrícula mayor a los 25.000 alumnos para carreras de grado y pregrado.

Limita al norte con las provincias de Entre Ríos y Santa Fe. En esta región las universidades de gestión pública con mayor matrícula son: la Universidad Nacional de Rosario (72.048) y la Universidad Nacional del Litoral (38.888) (SPU, 2008).

Al este limita con Río Negro, La Pampa y Córdoba. En esta región la universidad con mayor concentración de matrícula es la Universidad Nacional de Córdoba (102.684) (SPU, 2008).

Al oeste limita con el conurbano bonaerense y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde tienen fuerte presencia la Universidad de Buenos Aires donde asisten más de 300.000 alumnos.

Por último, limita al sur con Río Negro. En esta provincia, la Universidad Nacional del Comahue registra la mayor matrícula para carreras de grado y pregrado con 25.244 alumnos, en sus sedes de Río Negro, Neuquén y Chubut (SPU, 2008).

Al analizar la expansión de la matrícula en la Argentina se evidencia una concentración de la demanda y del personal académico universitario en la UBA y las cuatro universidades más grandes del país (Claverie y González, 2008) ubicadas en el área metropolitana de Buenos Aires y la región bonaerense. Solo la UBA representa el 24% de este total con 301. 599 estudiantes y 20 % del personal académico universitario, tal como se refleja en el cuadro que sigue:

Tabla 2. Cantidad de estudiantes para carreras de grado y pregrado, según la universidad, para 2008

Universidad	Cantidad de estudiantes	%
UBA	301.599	24,0
Universidad de Córdoba	102.684	8,00
Universidad de la Plata	91.899	7,01
UTN	73.632	5,71
Universidad Rosario	72.048	5,61
Total	641.862	50,33%
Total universidades	1.283.482	100%

Nota: Claverie y González; SPU (2008)

Esta tradicional concentración de la demanda en cinco instituciones universitarias y en dos regiones específicas se complementa además con otros dos hechos problemáticos del sistema universitario:

1. Los bajos índices de eficiencia del sistema universitario. De 1.283.482 estudiantes inscriptos en 2008 se graduó un total de 65.581 (SPU, 2008).
2. La expansión de la educación superior y creación de nuevas instituciones universitarias sin una adecuada planificación y desconcentración de la demanda (Claverie y González, 2008; González, 2011; García de Fanelli, 2011).

En la primera década del nuevo milenio se crearon 11 nuevas universidades e institutos universitarios estatales y 4 privados. Además, entre 2005 y 2009 se pusieron en marcha 145 institutos superiores no universitarios estatales y 77 privados (García de Fanelli, 2011). “Al mismo tiempo, las universidades nacionales y privadas, han ampliado su presencia en distintas zonas del país a través de la creación de centros regionales, sedes, extensiones áulicas y la educación a distancia” (García de Fanelli, 2011, p.11).

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

Al igual que ocurrió con la creación de instituciones universitarias en el pasado, detrás de esta nueva ola de creación de universidades estatales no ha existido una política de planificación en la distribución regional de la oferta educativa según criterios de pertinencia, calidad y equidad. No se ha evaluado si, de existir una demanda por educación superior en las zonas donde se asientan las nuevas universidades esta no hubiera podido ser satisfecha por otras instituciones, tanto universitarias como superiores no universitarias ya existentes, o través de las nuevas tecnologías a distancia. Tampoco se ha sopesado el impacto que a futuro tendrá sobre las finanzas del gobierno nacional y, especialmente, sobre los recursos financieros de las instituciones ya existentes (García de Fanelli, 2011, p. 11).

Cabe además señalar que “esta expansión de la oferta institucional estatal ocurre en el contexto de estancamiento de la matrícula universitaria pública, atribuible probablemente a las altas tasas de deserción en la escuela media y a la mayor atracción relativa de las universidades privadas en un contexto de crecimiento económico” (García de Fanelli, 2011, p.12).

El funcionamiento del CPRES bonaerense: *Issues* y temas más discutidos

a) Misión y funciones

El CPRES surge de la vigente LES 24.521 con una misión específica: ser órgano de planificación, coordinación y consulta del sistema de educación superior. En función de ello, entre los años 1996 y 1997 se avanzó en una agenda de trabajo, impulsada por la SPU. La agenda de trabajo fue definiendo, progresivamente, el desarrollo de comisiones conjuntas. Estas comisiones existen y se desarrollan con variable grado de intensidad en las siete regiones CPRES. Se trata de las comisiones de: 1) Evaluación permanente; 2) Articulación, 3) Planificación de la oferta-mapa, 4) Formación docente, 5) Educación a distancia, 6) Competencia de ingreso y permanencia.

Según señala Gustavo Crisafulli:

Los CPRES han tenido poco más de un lustro de actividad en la que, con numerosos altibajos, han ido consolidando una presencia permanente en el sistema de educación superior. En su origen confluyeron dos innovaciones importantes; por un lado, la confluencia de universidades nacionales, privadas y gobiernos provinciales y por el otro, la presencia de un organismo con funcionamiento a escala regional.

Estos novedosos aspectos explican en buena medida sus iniciales dificultades para poner en marcha una agenda de trabajo sustantiva y productiva. En los primeros años, concentradas las provincias en la reforma de la educación básica, los CPRES fueron poco más que espacios de coordinación de algunas políticas de las universidades (lo que sin embargo no era poco si se tiene en cuenta el tradicional aislamiento que caracterizaba a nuestras casas de altos estudios). A partir de 1997 universidades y provincias, con el apoyo de la Nación, fueron centrando sus agendas en torno de la articulación regional de ambos subsistemas de educación superior (Crisafulli, 2011, p.3).

En el CPRES bonaerense se evidencia una concentración de la actividad en la comisión de evaluación de nuevas ofertas a través de un proceso de expansión institucional. También, resulta importante la actividad registrada en la comisión de educación a distancia dedicada a organizar y sistematizar la oferta de educación virtual o a distancia con el propósito de considerar la influencia que este tipo de enseñanza tiene en la formación de nivel superior y en la eficiencia externa del sistema.

b) Estructura y miembros

Las personas actoras que conforman el CPRES pueden dividirse en dos grandes grupos. Por un lado, están las personas que actúan en distintos niveles de gobierno del Estado: el **Estado nacional**, el **Estado provincial** (el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires) y los gobiernos locales que actúan a través de sus **municipios**.

Otro conjunto de personas e instituciones actúan en el campo de la educación superior y en distintas organizaciones de la sociedad civil (ver tabla 3).

Tabla 3. Instituciones y actores

Niveles de gobierno		
	Actores estatales	Actores sociales no estatales
Nacional	Secretaría de Políticas Universitarias/Ministerio de Educación de la Nación	Universidades nacionales Universidades privadas
Provincial	Dirección de Educación Superior/Dirección General de Cultura y Educación/ Gobierno de la Provincia	Instituciones de Educación Superior No Universitarias
Municipal	Gobiernos Intendencias	locales: Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)

Nota: Con base a la Ley de Educación Superior N° 24.521

La Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) se encarga de la coordinación general en la tarea de los CPRES a través del apoyo técnico, económico, y político. También, impulsa convocatorias para destinar recursos o financiamiento específico a proyectos presentados por las universidades de cada región. Las entrevistas realizadas a las personas que se desempeñan en la SPU describen una dinámica de funcionamiento problemático del CPRES en la medida que no logra sostener una actividad propia. Antes bien, la SPU tiene un rol conductor en la actividad del CPRES y en la definición de objetivos y metas.

No obstante, se reconoce una lógica de acción corporativa de carácter propositivo por parte de algunas instituciones universitarias de gestión privada. Así lo expresa un funcionario técnico de la Secretaría Ejecutiva del CPRES en la SPU:

“No conseguimos, en el CPRES bonaerense, lo que también nos cuesta bastante en el resto de los CPRES y es lograr que tengan una dinámica propia. Si bien hay que reconocer que la Universidad Notarial, que siempre va, me olvide de mencionarla, tiene una muy celosa representante que es muy responsable, y muy trabajadora. Ellos han sido pioneros en el desarrollo de la encuesta para evaluar el estado del arte de la educación a distancia. El modelo que propuso de encuesta la Universidad de La Plata fue replicado luego por el CPRES metropolitano y tomado como modelo de referencia en diferentes CPRES. Eso surgió del bonaerense porque La plata tiene una vasta trayectoria en el tema de educación a distancia. Quilmes también es una Universidad que concurre con asiduidad”.

En el caso de los niveles subnacionales de gobierno (el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y los distintos gobiernos locales) no se registra una presencia continúa dentro del CPRES bonaerense. Sus representantes no asisten a las reuniones o asisten poco. Esta ausencia es vista como un problema por otras personas que actúan en el campo de la educación superior en función de la responsabilidad económica y administrativa que ejerce la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia sobre las instituciones de educación superior no universitarias. Según la perspectiva que ofrece la Secretaria Académica de una universidad privada:

La jurisdicción participa de un modo muy discontinuo, son más las ausencias que las presencias [...]. En muchos casos cuando se debaten temas donde la jurisdicción seguramente tiene algo que decir nosotros decimos justo no hay nadie de la jurisdicción y esas, son cosas que escapan a nuestra posibilidad de decidir. La comisión permanente de evaluación necesariamente debería tener una presencia de la jurisdicción y no la hay. No sabemos bien por qué.

En el mismo sentido, opina un funcionario técnico de la Secretaria Ejecutiva del CPRES en la SPU al ser consultado por la estructura organizativa del CPRES:

Deberían estar presentes las jurisdicciones provinciales, que en este caso se compone únicamente por la jurisdicción bonaerense [...]. Con respecto a la presencia del gobierno de la jurisdicción, no siempre podemos concitar la continuidad. En la última reunión estuvo presente la Directora de Educación Superior y en la anterior también. Pero han pasado períodos largos en los que no asisten. Es la pata flaca del CPRES: la presencia de las jurisdicciones.

Pero esta ausencia característica de la jurisdicción en el ámbito del CPRES bonaerense contrasta con el desarrollo de un plan más amplio de regionalización y planificación territorial que busca mejorar el diseño político institucional de la Provincia de Buenos Aires y modernizar su gestión pública. La Legislatura Provincial tiene en discusión un proyecto denominado: “Plan de Regionalización. Un Estado inteligente para la Provincia del Futuro” enviado en marzo de 2011 por el Gobernador Daniel Scioli. El plan propone la reforma administrativa general del aparato público y mayor autonomía de los municipios. Este proyecto recupera a la planificación como un instrumento orientador y de conducción de la gestión. Sin embargo, esta experiencia que se desarrolla en el marco de un plan de gobierno no ha convocado y/o involucrado al CPRES en tanto organismo encargado de planificación educativa. Tampoco, ha generado instancias interinstitucionales para la generación de sinergias y acciones colaborativas con otras áreas del Estado, como es el caso de la planificación educativa. En este sentido opina la Secretaria Académica de una universidad privada:

En el ámbito del CPRES nunca ha habido una presentación formal de lo que está haciendo la provincia en materia de regionalización para que el CPRES lo tome en cuenta y forme parte de las políticas del CPRES y de las decisiones que tome el CPRES. Por decirte, cuando se estableció la comisión de mapa de la oferta algunos miembros del CPRES participamos muy activamente haciendo relevamiento tanto de la oferta de las universidades como de la oferta de la jurisdicción. Costo conseguir la oferta de la jurisdicción, pero la conseguimos.

Otro aspecto característico de la Provincia de Buenos Aires está representado por el proceso de expansión institucional ocurrido en los últimos diez años en el campo universitario. Según afirma García de Fanelli:

La creación de nuevas universidades nacionales [...] ha sido impulsada por los gobiernos locales y provinciales. Cabe además destacar que 5 de las universidades nacionales creadas en dicho año se ubican en el conurbano bonaerense, ámbito en el cual ya existían 7 universidades nacionales, 4 sedes del Ciclo Básico Común de la Universidad de Buenos Aires, 3 Facultades Regionales de la Universidad Tecnológica Nacional y un Centro Regional, una Delegación y extensiones áulicas de la Universidad de Luján” (Pérez Rasetti, 2011; García de Fanelli, 2011, p.11).

Las universidades nacionales

En el caso de las universidades nacionales se evidencia que, en general, asisten poco o no asisten. Sí asisten, en cambio, cuando las convoca la comisión de evaluación permanente para evaluar los pedidos de nueva oferta educativa. Al decir de un funcionario de la Secretaria de Planificación Educativa de la Provincia:

Las únicas reuniones de las que participan son aquellas que se producen para emitir límites a los movimientos interjurisdiccionales, para cuidar su territorio. Para eso ha servido el CPRES históricamente.

En el campo de la gestión universitaria, otra particularidad de la región bonaerense, es la significativa presencia de Centros Regionales que pertenecen a la Universidad de Buenos Aires (que forma parte del CPRES metropolitano) y un importante número de extensiones áulicas de diferentes universidades públicas que el CPRES no logra registrar porque en la mayoría de los casos, estas universidades no informan la creación de nueva oferta.

Las universidades nacionales en esta región han desarrollado dos tipos de estrategias institucionales. Por un lado, se constituyen en agentes principales en términos de expansión institucional, con la apertura de sedes, subsedes, extensiones áulicas y su asociación con los distintos Municipios u otras instituciones universitarias y no universitarias a través de Centros Regionales que ofertan educación en el nivel superior. Pero a la vez, actúan restrictivamente, limitando la ampliación de la oferta universitaria con la creación de nuevas carreras, sedes, subsedes y extensiones áulicas propuestas por otras universidades. En este marco, las universidades nacionales, siguiendo una lógica de acción corporativa, buscan “proteger” sus áreas de influencia institucional, limitando el desarrollo de nuevas ofertas que pudieran

afectar la demanda en su territorio. Esta “limitación” sucede en la comisión de evaluación permanente cuando se presentan nuevas solicitudes de creación institucional. Las solicitudes de nuevas sedes son evaluadas por esta comisión con criterios diversos, lo que ha generado la interpelación por parte de otros actores universitarios al resultar imprecisos, discrecionales; por su falta de reglamentación y aplicación diferencial de los mecanismos de votación según la institución y tipo de oferta de que se trate. Las entrevistas realizadas dan cuenta que en las reuniones donde se propone debatir nuevas creaciones y la respectiva ampliación de la oferta educativa en la región los representantes se limitan a emitir un voto predeterminado por el mandato institucional, esto es, por el rector de su respectiva universidad. Sin discutir criterios de pertinencia y conveniencia de la nueva oferta.

Según expresa un funcionario de la Secretaria de Planificación Educativa de la Provincia: “el CPRES no se reúne para discutir si las instituciones están pensando en la educación superior ni para pensar en términos de planificación del sistema”.

Asimismo, el análisis de los datos reveló que el proceso de toma de decisiones se produce en el ámbito de la informalidad, en el marco de otros espacios institucionales y a través de un tipo de negociación de mayor individualidad, tanto entre actores del sistema universitario, como entre éstos y actores del ámbito estatal. Según el funcionario previamente citado:

Una extensión de la UBA en Madryn o una extensión de la UBA en Trenque Lauquen. Ahí ¿quién decide la viabilidad o no de esa extensión? Antes de la existencia de los CPRES lo hacía cada universidad en virtud de su autonomía. Yo tengo una carrera que una facultad hace un convenio con un municipio y vamos a dar abogacía a Trenque Lauquen. Los CPRES cuando se crean, ahí se le ve una utilidad, que es casi la única utilidad que termino teniendo, que es limitar, la inter jurisdiccionalidad, entonces, en general los dictámenes del CPRES dicen que las carreras que vienen de otra jurisdicción tienen problemas. Casi nunca los dictámenes dicen que los problemas son lo que ellos creen: que le saca la oferta educativa, que descentraliza. Dicen que el programa que nombraron no tiene bibliografía o que no está claro el docente pero no dicen lo que efectivamente subyace en la base de lo que son los dictámenes de los CPRES y es que no te metas en mi jurisdicción, que ese es el gran ser de los CPRES.

Otra cuestión vinculada al desarrollo de nueva oferta en la región bonaerense es producto de los acuerdos entre las universidades nacionales con sus municipios. Estos convenios se realizan sin mediar ningún tipo de marco regulatorio dispuesto por la SPU debido a su restricción jurídica para establecer reglas y mecanismos generales en este ámbito. Como señala un funcionario de la Dirección General de Educación Superior:

Por ejemplo, si yo fuera una autoridad de la Universidad Nacional de La Plata y quisiera dar clases en monte caseros, la SPU no lo puede impedir. Normativamente no lo puede impedir. Yo tengo normativamente un convenio con el municipio que puedo dar clase ahí. Porque el municipio me lo paga, y porque yo tengo autonomía para dar clase donde quiera, por eso soy una universidad nacional y no una universidad regional. Sin embargo, ese dictamen no vinculante te genera problemas. No problemas directos, porque te repito, la normativa no me lo impide. Ahora, si le dicen al intendente: “bueno, no, no puedes usar la partida educativa”. Toda la oferta regional se pone en contra con que vos des esta carrera en este sitio. Empecemos a pensar que si vos querés una oferta educativa, bueno, no traigas abogacía pero si pensemos arquitectura. Pero estas discusiones no se generan en el CPRES sino en otro lado.

El CPRES tampoco es consultado para decidir la creación de nuevas universidades nacionales. La vigente Ley de Educación Superior 24.521/95 establece que la Cámara de Diputados consulte al Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) sobre la viabilidad del proyecto. Pero el CIN no consulta al CPRES ni le ha dado lugar para que emita su opinión, que legalmente es de carácter no vinculante.

Las universidades privadas

El CPRES aparece como un espacio de diálogo y negociación interesante para el sector privado en su interacción con las universidades nacionales. Esto se evidencia en una frecuente participación de sus rectores en las reuniones plenarias y ordinarias. También, se registra una mayor participación de este sector en el trabajo de organización y formulación de una agenda de trabajo. Presentan una continuidad en la tarea desde 1996 hasta la actualidad y una actitud cooperativa en términos de construcción de institucionalidad. Reconocen e identifican distintas problemáticas y en sus intervenciones plantean diagnósticos de política y planificación educativa. Uno de los problemas visualizado por el conjunto de universidades privadas es la expansión inercial del sistema de educación superior y la necesidad de utilizar criterios que se ajusten a la legalidad para la toma de decisiones en todo lo que al tema de expansión refiere.

En palabras del Rector de una universidad privada consultado por este tema:

Sí creo que hay más constancia en la tarea que hacen algunas privadas, sobre todo en el área de evaluación, donde ya han leído muchos casos, que han tenido oportunidad de formar criterio. Entonces, ya se forma una cierta práctica, hay criterios que se van homogeneizando sobre qué se puede considerar una oferta consistente. Qué se puede interpretar como conveniencia de realizar tal o cual oferta. Cuándo se interpreta que hay superposición o no. Cuándo y hasta qué punto un CPRES puede juzgar respecto de la posibilidad que tiene una universidad de realizar la oferta convenientemente. Porque el no es otra CONEAU⁴, entonces no tiene todos los elementos de evaluación que dan sustento a un dictamen de este tipo sino tendríamos multiplicidad de órganos de evaluación con distinto criterio. Sobre todo porque la educación a distancia está imponiendo serios desafíos a la evaluación que hace el CPRES a través del decreto 1047. La educación a distancia que es propuesta tanto por universidades locales como por instituciones extranjeras como Harvard.

Desde la perspectiva del sector privado, el CPRES constituye un espacio de negociación e información insustituible en la medida que, las universidades públicas y las autoridades ministeriales toman nota de sus intereses, demandas y solicitudes. Con base a esta interacción con el ámbito público las universidades privadas desarrollan estrategias de conducción corporativa, asociándose entre sí para la resolución de cuestiones comunes y para fortalecer su posición frente a situaciones que éstas interpretan como mecanismos de avance y predominio de las universidades nacionales en el funcionamiento del CPRES. Según expresa el Rector de una universidad privada:

La composición del CPRES tiene mayoría de universidades estatales [...] y hasta el momento en todas las votaciones hubo siempre mayoría de las universidades nacionales. La lógica de funcionamiento en las asambleas es por votación. Diría que en algunos temas se maneja espontáneamente el consenso.

Pero la votación se usa en los plenarios para autorizar los pedidos que habilita el Decreto 1047 y para votar representantes al Consejo de Universidades de parte del CPRES que siempre son de alguna universidad nacional. De hecho, la práctica ha demostrado que ya traen pre-elegido al candidato y se nombra generalmente un miembro alterno que es de universidades privadas pero en la práctica nunca se convoca al miembro alterno porque suele ocurrir que no va ningún representante al CU del CPRES bonaerense pero el miembro alterno no es convocado.

En este marco, el CPRES como instrumento de planificación regional tiende a debilitarse en función de la mirada autorreferencial de las universidades. En el caso de las universidades nacionales, el fuerte apego a los principios de gobierno y autonomía institucional dificultan la posibilidad de pensar a la universidad pública como agente clave en la definición y resolución colectiva de los problemas socio-educativos de cada región. Tal como afirma Nosiglia, “los amplios márgenes de autonomía con que cuentan las universidades nacionales entran en tensión con las funciones de gobierno y control que ejerce el Estado para dar direccionalidad al sistema de educación superior” (2011, p. 148). Y en la gestión privada⁵ aparece una fuerte defensa de intereses corporativos sumada a la débil presencia de planes estratégicos de integración regional en el espacio local.

Políticas y estrategias de acción territorial: replanteos al diseño regional del CPRES

Son dos las funciones elementales que la vigente Ley 24.521 prescribe al CPRES: la regulación de la oferta de educación superior y la planificación del desarrollo. Sin embargo, el CPRES no ha incorporado dentro de sus funciones la planificación como un instrumento básico de orientación y conducción de su gestión. Esto es, no ha visualizado en la planificación un ejercicio de coordinación y articulación horizontal de intereses, supuestos y complementariedad en el marco de determinadas reglas de juego. En opinión de un funcionario de la Secretaria de Planificación Educativa de la Provincia:

Se puede analizar la necesidad educativa, el Estado la puede analizar pero no la analiza realmente. Como por ejemplo decir: basta de abogados en la Provincia de Buenos Aires. Pero eso nadie lo dice, en primer lugar porque al CPRES no se le ha dado ese lugar, por lo tanto, no corresponde [...]

La dificultad para avanzar en el desarrollo de esta capacidad institucional ha sido acompañada por otro problema estructural: la ausencia de un presupuesto propio y la necesidad de recurrir a financiamiento externo para la concreción de proyectos definidos por la Secretaria de Políticas Universitarias. También se evidencia como otra dificultad importante en el desempeño de esta función, el poder relativo de actores del campo universitario para facilitar u obstaculizar la puesta en marcha de los objetivos gubernamentales junto a la incapacidad de conducción política de distintos actores estatales para ejercer un liderazgo efectivo y orientar el rumbo del sistema en su conjunto. Según reflexiona un funcionario de la Secretaria de Planificación Educativa de la Provincia uno de los principales obstáculos para la planificación del desarrollo es la tensión que supone la convivencia de tradicionales y fuertes estructuras universitarias con las condiciones reales educativas que plantean las leyes vigentes:

Hoy por hoy, normativamente el CPRES tiene el problema de no tener funciones ejecutivas y no tener objetos reales sobre el cual es consultado. Hoy no se lo consulta para planificar [...] Discuten, acuerdan y realizan intercambios generalmente centrados en que no se creen nuevas carreras (porque por ejemplo está saturada la oferta de abogacía). Entonces, yo no voy a crear una carrera de abogacía si la región me dice que no. Pero si el CPRES no se reúne para tratar eso o no se reúnen a tiempo es difícil que funcione. Además, asisten universidades pequeñas, privadas y cuando van las universidades nacionales asisten representantes de cuarta línea, no va el Rector, no va el Secretario del área, sino que va algún técnico de esa secretaria [...] En ese marco, uno de los problemas más importantes a resolver es la tensión entre las condiciones constitucionales de la autonomía de las universidades nacionales y las condiciones reales educativas que establecen las leyes vigentes. Es decir la Ley de Educación Nacional establece que el nivel de educación superior está compuesto por la universidad de gestión estatal, la universidad de gestión privada, las universidades provinciales, los institutos superiores de formación docente, artística, social, técnico profesional y humanística. ¿En dónde concretas esas políticas? [...] el CPRES fue pensado para eso. Entonces, si la universidad está imbricada con su entorno y responde a los procesos socio productivo de la región es probable que esa opinión termine impactando en el dictamen que había en el CPRES. Ahora, si esas instituciones no están vinculadas, en el CPRES no van a estar expresadas esas características y si aparte no discutís nada.

Esta situación, que se presenta como una debilidad institucional del CPRES en tanto organismo público de planificación educativa ha sido interpelada por otros actores estatales y universitarios con la intención de generar una mayor intromisión del CPRES en la acción pública. En el 2002 la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires dirigió una solicitud de informes al Poder Ejecutivo sobre distintos aspectos ligados a la oferta académica universitaria que posee la Provincia de Buenos Aires. La solicitud se ajustó a nueve temas que demandan una mayor injerencia del CPRES en el desarrollo de su misión y exhibe una preocupación específica acerca de las fuentes de financiamiento de las nuevas instituciones educativas. El informe se ocupa de sistematizar las leyes educativas que rigen en la Provincia de Buenos Aires para subrayar la falta de regulación y planificación por parte del CPRES bonaerense en el marco de una creciente expansión del nivel superior en dicha región.

Con anterioridad, la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) habían reclamado al CPRES una mayor intromisión en las funciones para las que fue creado y el ajuste al criterio legal para el desarrollo de las mismas (González, 2011).

Conclusiones

El CPRES se crea como un organismo de nivel intermedio con atribuciones jurídico institucionales para regular las actividades del sistema de educación superior. Sin embargo, este plan inicial, fue variando en el curso de la implementación, producto tanto de las condiciones del contexto como de las lógicas de acción de sus actores relevantes.

El diseño institucional del CPRES se caracteriza por un esquema de funcionamiento novedoso. Se distingue de las estructuras jerárquicas y de fuerte base burocrática propias de las instituciones de gestión pública. Se instituye como un organismo de carácter regional que reúne

a la totalidad de actores del sistema de educación superior⁶ en una misma mesa de negociación. Se propone como un organismo de coordinación sistémica donde el consenso y el diálogo resultan elementos fundamentales ya que formalmente no existe jerarquía entre sus actores integrantes.

Se señaló que, la estructura territorial habilita a sus actores a la construcción de capacidades institucionales en los niveles subnacionales de gobierno y al empoderamiento de otros actores relevantes del campo universitario para atender las demandas e intereses específicos de cada región. Esto rompe formalmente con toda una tradición de centralización y concentración de poder de las instancias nacionales de gobierno. Precisamente, desandar estas tradiciones características de la Argentina y edificar instituciones bajo un criterio de dispersión del poder resulta un desafío en sí mismo para la implementación de políticas en la gestión pública moderna.

En este marco, el CPRES ha encontrado dificultades estructurales de carácter social, político y cultural para ejercer su misión y funciones específicas. Pero también ha mostrado una débil capacidad institucional para sostener una lógica de funcionamiento propia. Sobre todo desde los niveles subnacionales de gobierno. Antes bien, el CPRES aparece como un organismo sensible en la institucionalización de sus metas y permeable a las decisiones políticas de los distintos gobiernos que han tomado responsabilidad en el CPRES desde que comenzó a funcionar en 1996.

En cuanto a las condiciones estructurales se observan tres obstáculos específicos:

- a) la ausencia de instancias de coordinación permanente que faciliten el establecimiento de acuerdos y contribuyan a modernizar la gestión pública en general y educativa en particular.
- b) la existencia de una débil cultura interinstitucional limita la posibilidad de pensar el gobierno de la educación superior en términos sistémicos, valorando el diálogo entre las instituciones, la generación de sinergias y formas asociativas de coordinación. En cambio, predomina una lógica de acción corporativa que induce el desarrollo de instancias informales de poder y negociación para la toma de decisiones importantes.
- c) la ausencia de instrumentos de control de carácter horizontal (*accountability*) para supervisar, coordinar y articular acciones entre los diferentes actores que intervienen en el gobierno educativo. A ello se suma el predominio de estructuras de poder centralizadas y burocráticas en el orden nacional y subnacional.

La dinámica interna del CPRES y la trama organizacional que construyen sus actores relevantes tiene tres aspectos distintivos: 1) un esquema de poder basado en lógicas corporativas que obstaculizan la posibilidad de pensar colectivamente en términos de sistema, 2) la ausencia de las autoridades jurisdiccionales como contrapeso político para atender los intereses y demandas locales del territorio, 3) el funcionamiento del CPRES evidencia que el problema del gobierno del sistema de educación superior no puede reducirse a la figura del CPRES, únicamente. Es decir, a pesar de contar con atribuciones jurídico-institucionales para actuar como organismo de regulación y planificación existen múltiples factores que operan como condicionamientos institucionales en el desempeño de su función. Por lo tanto, es preciso ampliar la mirada y profundizar el análisis de las condiciones político institucionales

que sustentan el funcionamiento del sistema político y en el tipo de prácticas y cultura organizacional presentes en las instituciones que componen al sistema de educación superior.

Referencias

- Acuña, C. (2007). *La gobernabilidad de los sistemas educativos: Una metodología para su análisis y funcionamiento*. Buenos Aires: Centro de Estudios de las Políticas Públicas (CEPP) y el Ministerio de Educación, Cultura y Tecnología de la República Argentina.
- Acuña C., Repetto F. (2006). *La institucionalidad de las políticas y los programas de reducción de la pobreza en América Latina*. Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Aguilar Villanueva, L. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. México: FCE.
- Bobbio, N., Matteucci, N., y Pasquino, G. (2007). *Diccionario de política*. México: Siglo XXI.
- Cabrero, E. (2006). *De la descentralización como aspiración, a la descentralización como problema. El reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales*. México: CIDE.
- Camou, A. y Atairo, D. (2011). La gobernabilidad de las universidades nacionales en la Argentina: escenarios de un paradigma en transformación. En Atairo, D. y Camou, A. (Eds.), *Entre la tradición y el cambio. Perspectivas sobre el gobierno de la universidad* (pp. 63-113). Buenos Aires: Colección Educación Superior, Universidad de Palermo.
- Catenazzi, A., Quintar, A., Cravino, M., Da Representao, N., y Novick, A. (2009). *El retorno de lo político a la cuestión urbana*. Buenos Aires: Prometeo.
- Claverie, J. y González, G. (2008). *El acceso al sistema de educación superior en la Argentina* [versión electrónica]. Argentina: Universidad Nacional de San Luis. Recuperado de: <http://inter27.unsl.edu.ar/rapes/index.php?action=detalle&id=1012&from=todos>
- Crisafulli, G. (2011). *Los Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior* (mimeo).
- Chiara, M. y Di Virgilio, M.M. (2009). *Gestión de la política social*. Buenos Aires: Prometeo.
- García de Fanelli, A.M. (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. (2012). *La educación superior en Iberoamérica 2011*. CINDA-UNIVERSIA-BANCO MUNDIAL. Recuperado de: <http://www.cinda.cl/download/Brunner2011-EducacionSuperior.pdf>
- González, G. (2011). La territorialización de las políticas públicas en Argentina. Un estudio acerca del CPRES en el área metropolitana, en *Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES)*, México, issue-unam/Universia, vol. II, núm. 4, pp. 41-61. Recuperado de: <http://ries.universia.net/index.php/ries/article/view/49>
- González, G. (2012). Argentina en el escenario latinoamericano actual: bebes desde las ciencias sociales. Recuperado de http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/31360/Documento_completo.pdf?sequence=1

- Gomá, R. y Subirats, J. (1998). Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis” en R. Gomá y J. Subirats (Coords.), *Políticas Públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno* (pp.23-35). Barcelona: Ariel.
- Gvirtz, S.; Dufour, G. (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.
- Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina. Recuperado de: www.hcdiputados-ba.gov.ar/proyectos/09-10D7660.doc
- Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC). Recuperado de: <http://www.indec.com.ar/index.php>
- Krotsch, P. (2007). *Evaluando la evaluación: los desafíos actuales de la universidad*, Buenos Aires: Prometeo.
- Ley de Educación Superior N° 24.521. Sancionada el 20 de Julio de 1995. Publicada el 10 de Agosto de 1995. Argentina: Boletín Oficial N° 28.204.
- March, J. & Olsen, J. (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- North, D. (2001). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Buenos Aires: FCE.
- Nosiglia, C. (2011). Poder y autoridad: el impacto de la Ley de Educación Superior en el gobierno de la universidad argentina. En Atairo, D. y Camou, A. (Eds.), *Entre la tradición y el cambio. Perspectivas sobre el gobierno de la universidad* (pp.135-163). Buenos Aires: Colección Educación Superior, Universidad de Palermo.
- Ollier, M. (2010). *Atrapada sin salida. Buenos Aires en la política nacional (1916-2007)*. Buenos Aires: UNSAM.
- Pérez Rasetti, C. (2011). Gestión y organización académico-administrativa de las universidades nacionales. En Atairo, D. y Camou, A. (Eds.), *Entre la tradición y el cambio. Perspectivas sobre el gobierno de la universidad* (pp. 163-191). Buenos Aires: Colección Educación Superior, Universidad de Palermo.
- Pérez Rasetti, C. (2011). La expansión de la educación superior. En Marquina, M. y Chiroleau, A. (Comps.), *Las políticas de Educación Superior de los gobiernos Kirchner* (pp. 34-52). Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Peters, G. (2006). *Concepts and Theories of Horizontal Policy Management*. En Peters, G. y Pierre, J. (Eds.), *Handbook of public administration*, Londres: SAGE.
- Plan de Regionalización de la Provincia de Buenos Aires. Recuperado de: http://www.regionalizacionba.com.ar/el_plan.htm
- Powell, W. & DiMaggio, P. (1991). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Quintar, A. (2009). El presupuesto participativo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A la

búsqueda de una acción pública participativa. En Catenazzi, A., Quintar, A., Cravino, M., Da Representao, N., y Novick, A. (Autores), *El retorno de lo político a la cuestión urbana* (pp.105-135). Buenos Aires: Prometeo.

Repetto, F. (2009). Retos para la Coordinación de la política social. En Chiara, M. y Di Virgilio (Eds.), *Gestión de la Política social. Conceptos y Herramientas* (pp. 169-201). Buenos Aires: Prometeo.

Sánchez Martínez, E. (2011). Desafíos de la gobernabilidad universitaria en un contexto de creciente complejidad. En Atairo, D. y Camou, A. (Eds.), *Entre la tradición y el cambio. Perspectivas sobre el gobierno de la universidad* (pp. 17-63). Buenos Aires: Colección Educación Superior, Universidad de Palermo.

Secretaria de Políticas Universitarias (SPU). Recuperado de: <http://portales.educacion.gov.ar/spu/>

- 1 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, etcétera)
- 2 Una de estas universidades es la Universidad Tecnológica Nacional (UTN). La UTN, en esta región, se organiza en cinco facultades regionales. Se trata de las sedes: Delta, Pacheco, La Plata, Bahía Blanca, y San Nicolás.
- 3 Este último sector está compuesto por institutos que brindan exclusivamente carreras de formación docente, institutos técnicos e institutos que ofrecen ambos tipos de formación (García de Fanelli, 2011).
- 4 Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria
- 5 Cabe recordar que la legislación argentina establece que las universidades privadas deben constituirse como entidades sin fines de lucro (fundaciones o asociaciones civiles). Esto quiere decir que las utilidades que hubiere no pueden distribuirse entre los integrantes de tales entidades, sino que deben reinvertirse en el proyecto institucional. Esto marca una diferencia con la política de otros países que hoy en día admiten la existencia de universidades privadas con fines de lucro, pudiendo constituirse como sociedades comerciales.
- 6 Cabe aquí recordar que el CPRES se compone por un representante el ministerio de educación de la nación, un representante de la jurisdicción provincial en función de la administración que hace del sector no universitario, y un representante de cada universidad pública y privada.