



Entre los noventa y las reformas: Perspectivas en torno a la regionalización de las políticas de educación superior

Between the 90s and the reforms: Perspectives about the regionalization of higher education policy

Giselle González

Resumen

Desde una perspectiva político-institucional, el estudio propone, como objetivo general, describir y analizar el contexto socio-histórico y socio-político de surgimiento de estructuras de autoridad de nivel regional en el sistema de educación superior argentino. El análisis se basa en un examen de las políticas públicas e institucionales experimentadas por el sector durante los últimos treinta años. En ese marco, se trata de identificar a las estructuras y actores que participan y organizan un modo de gobierno multinivel. El trabajo se aborda desde un diseño cualitativo y se sustenta en fuentes documentales y estadísticas. Los resultados evidencian una creciente intervención del Estado en la gestión institucional de las universidades a partir de un escenario caracterizado por la restricción de recursos públicos y una demanda sostenida por elevar los estándares de calidad. Estas políticas siguieron el núcleo básico de políticas implementado por distintos países europeos décadas atrás centrados en estrategias de supervisión y control a partir de la creación de agencias y organismos de regulación de nivel regional que se sitúan y operan entre las instancias de elaboración de las políticas públicas y las instituciones universitarias destinatarias de esas políticas. La reseña de la experiencia internacional permite contextualizar el entramado institucional de la Argentina en relación a las políticas de territorialización y planificación regional de la educación superior. La Argentina no ha sido la excepción en relación a las tendencias hacia una mayor regulación estatal. Los resultados muestran que el Estado redefinió esferas de poder y gobierno con miras a una mayor calidad y eficiencia del sistema.

Palabras clave: regionalización – gobierno multinivel - educación superior – poder- actores

Abstract

Based a political-institutional perspective, the study proposes, as a general objective, describe and analyze the socio-historical and socio-political structures of the emergence of regional authority in Argentine higher education system context. The analysis is based on a review of public policies and institutional sector experienced during the last thirty years. In this context, it is to identify the structures and actors involved and organize a way of multilevel governance. The work is based on a documentary and statistical analysis with a qualitative design. The results show an increasing state intervention in the governance of universities from a scenario characterized by the restriction of public resources and a sustained demand for raising quality standards. These policies remained the core of policies implemented by European countries decades ago focused on monitoring strategies and control from the creation of agencies and regulatory agencies that are regionally located and operating between the instances of elaboration of public policies universities and the target of these policies. The review of international experience allows contextualize the institutional framework of the Argentina in relation to the policies of territorial and regional planning for higher education. Argentina has been no exception in relation to the trends towards greater state regulation. The results show that the State redefined spheres of power and governance with a view to greater quality and efficiency of the system.

Key words: regionalization – multilevel governance – higher education – power - actors



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 hasta ese momento habían desarrollado cada uno de los actores (individuales o colectivos, estatales o sociales) involucrados en la gestión, provisión y regulación de los servicios educativos. 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 de gobierno (regionales o locales) en materia educativa (Gvirtz y Dufour, 2008; González, 2010). En cuanto a la regulación, los sistemas educativos atravesaron, en este periodo, por un doble proceso: por un lado, hubo una disminución de la cantidad de campos regulados por los Estados nacionales y, por otro, se dio un cambio en la naturaleza de las regulaciones, pasando éstas de regular procesos a regular también resultados. Finalmente, las variaciones en el campo de la provisión, 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).

La Argentina no ha estado exenta de los cambios y tendencias observados a nivel internacional. También redefinió sus estructuras de poder y gobierno con miras a una mayor equidad y eficiencia del sistema.

En particular referencia al campo de la educación superior, este estudio hace foco en la incorporación de nuevas estructuras de autoridad estatal de nivel regional. El análisis sugiere que dichas estructuras se instituyen con el propósito de racionalizar y modernizar la educación superior. Si bien se diseñan con base en un proceso planificador-coordinador, a partir de un diagnóstico negativo sobre el crecimiento inercial del sistema de educación superior y de la evaluación de nuevas tendencias de *governance*, la evidencia indica que la definición de estas nuevas estructuras institucionales es heterogénea y muestran en los diversos ámbitos específicos de gobierno y de política pública, distintas lógicas de interrelación entre instituciones y actores. Es en la intersección de estas “arenas” o “ámbitos” de poder donde se pueden producir las estrategias de gobierno y política pública (González, 2013).

Aspectos teórico metodológicos

Se trata de un estudio de corte descriptivo-exploratorio. Examina el contexto socio-histórico y socio-político de surgimiento de estructuras de autoridad de nivel regional.

El análisis integró datos de fuentes estadísticas y documentales: leyes, decretos, resoluciones ministeriales y dictámenes; artículos de revista, e informes producidos por académicos vinculados a la construcción de la educación superior en tanto campo de conocimiento.

El enfoque teórico seleccionado parte de una perspectiva socio-política e institucional para examinar los cambios que modifican el conjunto de reglas con las que operan los actores a partir de las reformas implementadas durante los años noventa. Se define a la institución como un arena de conflicto en la medida que son distintos tipos de actores los que intentan modelar las estrategias, aptitudes e intereses del equipo (González, 2011). Este proceso sucede en forma paralela al modelamiento de la creación institucional, y a su vez, genera rutinas e identidades organizacionales que dan lugar a roles y valores que orientan la acción (González, 2011).

En base a esta perspectiva, que refiere al conjunto de mutaciones institucionales experimentadas en el sistema educativo, se focaliza en la *acción de gobierno* y su puesta en marcha a través del proceso de *implementación* de políticas públicas en el campo de la educación superior. Se define que, la acción de gobierno ya no está centrada en una sola institución (el Estado) sino que está dispersa en un conjunto de actores con capacidades institucionales diferenciales para restringir o posibilitar el curso de la acción pública.

El sistema de educación superior se constituye como parte de un sistema más amplio, el sistema político, y 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). El sistema político es el



conjunto de instituciones, de grupos y de procesos políticos caracterizados por un cierto grado de interdependencia recíproca (Bobbio, Matteuchi, y Pasquino, 2007).

El término *estructuras de autoridad* refiere 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; p.39). 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, etcétera) 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” (Morlino, 1985; p.39). Sin embargo, esto no supone desconocer la importante influencia que las reglas de juego (informales) pueden ejercer sobre aquellos que ocupan posiciones de autoridad.

Para el análisis se recupera la visión propuesta por la primera generación de estudios sobre implementación de políticas públicas, representados en los análisis de Pressman y Wildavsky (1998) y en el marco teórico propuesto por la denominada tercera generación de estudios en implementación de políticas públicas (Mazmanian y Sabatier, 1981 cit. por Peters, 2006; Winter, 1990 cit. por Peters, 2006; O’ Toole, 1990 cit. por Peters, 2006; Hill, 2001 cit. por Peters, 2006), que retoma la matriz analítica planteada en aquellos primeros estudios y define a la implementación desde una “lógica de gobernación” (Winter, 2006; p. 158 en Peters, 2006). 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; p. 158 en Peters, 2006). 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 objetivos que adoptará la misma. Desde el enfoque de la gobernanza se aborda el modo específico en que se implementa la acción de gobierno, así como el entramado de actores públicos y privados que allí participan.

El estudio propuesto se inscribe en el marco de los estudios sobre el surgimiento de nuevos actores e instituciones en el campo de la educación superior. El abordaje sociopolítico e institucional permite comprender los cambios operados en las estructuras de autoridad estatal. Desde este punto de vista, se plantea el problema de gobierno del nivel superior, en general, y de los cambios que introduce la territorialización de las políticas públicas en dicho campo, con la organización de un modelo de gobierno multinivel, en particular.

El contexto sociopolítico e institucional de regionalización en la Argentina

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)¹, cuyos márgenes de autonomía dependen de lo estipulado por cada una de las Constituciones provinciales (Gvirtz y Dufour, 2008).

El sistema educativo se estructura en cuatro niveles: el nivel inicial, la educación primaria o educación general básica, la



enseñanza media, y el nivel superior. La administración y provisión de bienes y servicios educativos para los niveles de educación básica y secundaria está a cargo de los niveles subnacionales de gobierno² (las jurisdicciones provinciales). De acuerdo con los datos aportados por García de Fanelli y Jacinto (2010), la Argentina se destaca, entre sus pares latinoamericanos, por los altos niveles de cobertura en el nivel secundario y en el nivel superior, siguiendo en importancia Bolivia, Chile y Perú (Ver cuadros 1 y 2).

En referencia al nivel superior, la vigente Ley de Educación Superior (LES) 24.521/95 define el campo de la educación superior como un sistema binario compuesto por el sector universitario y el sector terciario no universitario, y por dos tipos de gestión: pública y privada. Su campo organizacional está constituido por diferentes sectores que actúan y ejercen influencia sobre el Estado a través del Ministerio de Educación Nacional y la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). Dentro de este campo, el sector universitario está integrado por las universidades e institutos universitarios nacionales y privados³ y “absorbe a la mayoría de la matrícula de educación superior: 72,5% de los casi 2.4 millones de estudiantes en el año 2009” (García de Fanelli, 2011; p. 2) (Cuadro 3).

El nivel superior es el único sector educativo que se encuentra bajo la órbita del gobierno nacional. Una de las características centrales de la organización de las instituciones universitarias es que gozan de autonomía institucional y académica. El principio de autogobierno que habilita la autonomía universitaria es afectado, además, por otros agentes que ejercen distintos grados de influencia en la definición de políticas institucionales y académicas, por un lado y en la gestión y gobierno del campo universitario, por otro. Se trata de los sindicatos (docentes y administrativos), las agrupaciones estudiantiles, los consejos profesionales, los partidos políticos (a través de la partidización de la política universitaria en la elección de autoridades) y en las presiones indirectas provenientes del mercado de trabajo, el sector productivo y las demandas de los egresados de nivel medio por contar con una vacante en el sector universitario (García de Fanelli, 2011).

El sector universitario ha sido tradicionalmente el mayor receptor de demanda estudiantil. 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. El resto de los alumnos de la educación superior estudia en el sector superior no universitario que está bajo la responsabilidad de cada uno de los estados provinciales. Este sector se compone por institutos que brindan exclusivamente carreras de formación docente para las distintas áreas y niveles de enseñanza, institutos técnicos e institutos que ofrecen ambos tipos de formación. La organización institucional de estos establecimientos se asemeja al de las instituciones educativas de nivel medio y en términos generales no gozan de autonomía institucional (García de Fanelli, 2011).

El sector no universitario se compone de instituciones de gestión pública y de gestión privada. En la actualidad casi la mitad de la matrícula es absorbida por el sector privado, en particular por el terciario de formación técnica (Ver cuadro 3). No obstante, la formación en este tipo de instituciones es señalada como deficiente en función de la escasa capacidad institucional para desarrollar adecuadas prácticas de formación profesional:

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

Las universidades e instituciones de educación superior no universitarias canalizan sus demandas e intereses hacia el Estado a partir de su actuación en organismos de representación colegiada: el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), el Consejo de Universidades (CU), el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP) y el Consejo de Planificación Regional de la Educación Superior (CPRES). Pero a la vez son reguladas por el gobierno nacional a través de distintas estructuras de autoridad encargadas de supervisar su quehacer.

Una institución novedosa, entre las estructuras institucionales mencionadas, es el CPRES. Se crea en 1995 en el marco de la vigente Ley de Educación Superior como una instancia regional de planificación y desarrollo. Su diseño institucional inicia un nuevo modelo de gobierno descentralizado y *multinivel*.

En la Argentina, la creación de instancias regionales de planificación y desarrollo están reguladas, en primer lugar, por el artículo 124 de la Constitución Nacional, en el que se establece la facultad de las provincias para “crear regiones y establecer



órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines”. Atento a esta potestad se registra en el sistema de educación superior distintas experiencias de regionalización vinculadas a problemas socio-educativos y productivos concretos.

La indagación evidencia que, en dicho campo, una primera iniciativa de regionalización surge en 1993 con la creación de los Consejos de Planificación Universitaria Regional (CPUR) instituidos con la intención de desconcentrar la oferta universitaria a partir de la ubicación de sedes, subsedes y extensiones áulicas de universidades existentes en regiones con escasa o nula cobertura institucional. En 1995 la LES convierte a los CPUR en los CPRES.

La figura del CPRES recupera un diseño institucional descentralizado y planificador propio del Estado de fines de los años sesenta y principios de los setenta (González, 2013). Además incorpora elementos propios de la gestión pública moderna con la implementación de mecanismos horizontales de negociación entre distintos actores y niveles de gobierno. El CPRES se instituye con la función de planificar, coordinar y articular la oferta del nivel superior. Funciona en la órbita del gobierno nacional, a través de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación pero opera de modo descentralizado a partir de la organización en siete regiones específicas: la región sur, noroeste, noreste, centro-este, centro-oeste, región metropolitana y bonaerense. Se define como un organismo peculiar debido a que es la única estructura con capacidad institucional para reunir en su seno a todos los actores de la educación superior. De acuerdo con la normativa, cada región está compuesta por un representante de cada universidad nacional, del gobierno nacional y de las jurisdicciones provinciales que representan a las universidades provinciales y a las instituciones de educación superior no universitarias (González, 2013).

El CPRES surge a partir de la identificación por parte de las autoridades gubernamentales del crecimiento inercial del sistema universitario, de su desarticulación con las demandas regionales, y de la carencia de ofertas pertinentes y de calidad (González, 2013). Su diseño institucional descentralizado y regional resulta del debate que surge de la LES en torno a las interacciones conflictivas entre las políticas de regulación estatal, de carácter sistémico, y la fuerte tendencia autonómica de las universidades.

No obstante, los antecedentes referidos en una investigación previa sobre el desempeño del CPRES para el período 1995-2011 (González, 2013) sugieren que, en relación a su misión como organismo de regulación, el CPRES orientó el desarrollo de funciones en una dirección distinta a la indicada por la normativa que le da origen. Por un lado, puso en marcha funciones no prescriptas, a partir de la utilización de reglas y mecanismos informales. Por otro lado, se evidenció un incumplimiento legal de funciones y roles que incorpora su diseño institucional, tales como las funciones de coordinación y planificación regional a nivel sistémico, definiendo así un desvío funcional vinculado al curso de las acciones puestas en marcha.

Con base en estas políticas, en 2007 el gobierno nacional -a través de la SPU- crea los Consejos Regionales de Educación Superior (CRES). Estos Consejos se constituyen con la intención mejorar ciertas deficiencias jurídico-institucionales observadas en los CPRES⁴ y para atender las demandas socioeducativas de cada región bajo un novedoso sistema de conformación de redes entre universidades y autoridades de gobiernos subnacional (jurisdicción provincial y municipal) (González, 2013).

Posteriormente, otros programas de expansión territorial dirigidos a fortalecer el poder de las provincias mediante la implementación de Contratos-Programa entre el gobierno nacional, las universidades y las autoridades subnacionales, principalmente con el objetivo de incrementar las oportunidades de acceso a la educación extendiendo la cobertura territorial (González, 2013).

En esta sección se examinó el contexto sociopolítico e institucional en el que se insertan desde, principios de los años noventa, estructuras institucionales de nivel regional. También, se agregó una breve referencia a la intención constitutiva de dichas estructuras. El siguiente apartado se ocupa de presentar los antecedentes en términos de expansión institucional que colaboran en el estudio de la implementación de políticas de planificación regional y ordenamiento territorial.

El crecimiento del sistema de educación superior

De acuerdo con García de Fanelli (2005) desde “que en 1613 se fundara la primera universidad en Córdoba⁵, 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; p.



174). Según el análisis de la autora, tras la creación de las universidades de Buenos Aires (1821), La Plata (1890), Tucumán (1912)⁶, 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 examinar el crecimiento del sistema de educación superior se seleccionó el período de años entre 1970 y 2010. A partir de estos años se evidencia que el proceso de expansión institucional en Argentina reconoce tres momentos bien diferenciados.

El primero alcanza hasta fines de la década del ochenta, 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 siete universidades en 1955 a diez en 1970 y a veintiséis en 1975⁷ (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 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. Por el contrario, hubo períodos con nula o muy escasa creación de universidades (1992-1998, 1940-1955, 1960-1967 o 1981-1987)⁸. 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) (Ver cuadro 4 y 5).

La última etapa de expansión institucional se ubica entre los años 2000 y 2010. 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 es el Estado quien asume el papel más importante en la creación de nuevas instituciones universitarias y no universitarias (García de Fanelli, 2011).

Durante la primera década del nuevo milenio se crean 9 universidades nacionales, 2 universidades provinciales. Se amplía el ámbito de los institutos universitarios estatales y se crean 4 institutos universitarios privados. Además, entre 2005 y 2009 se pusieron en marcha 145 institutos superiores no universitarios estatales y 77 privados (González, 2011). Desde el punto de vista territorial, la dinámica de expansión institucional tuvo mayor dinamismo en el denominado Conurbano Bonaerense. Allí se crean las siguientes universidades nacionales: la del Oeste (2009), Moreno (2009), José C. Paz (2009), Avellaneda (2009) y Arturo Jauretche (2009). También, comienzan a funcionar la Universidad Pedagógica de la Provincia de Buenos Aires y la Universidad Provincial del Sudoeste.

A nivel federal, se crean en la Patagonia la Universidad Nacional de Río Negro (2007), la Universidad de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (2009); en Cuyo, la Universidad Nacional de Villa Mercedes (2009) y en el Noreste Argentino, la del Chaco Austral (2007).



En particular, el último período pone de relieve que si bien los distintos gobiernos han tendido a ampliar la cobertura socio-educativa para regiones que carecían de universidades de gestión pública, también es posible notar una fuerte concentración del poder jurídico-institucional en el gobierno nacional con escasa participación institucional de las jurisdicciones provinciales en el gobierno del sistema. De igual modo, se aprecia que el crecimiento institucional muestra un sistema de educación superior que creció en términos cuantitativos pero que no modernizó sus estructuras académicas (González, 2011).

Otra característica notable del proceso de expansión institucional observado durante estos períodos (con énfasis en 2003 y 2007) es el rol activo del Estado como promotor del desarrollo institucional de fuerte vinculación con la Provincia de Buenos Aires (González, 2013).

El desarrollo de esta dinámica institucional invita a pensar nuevas categorías analíticas para abordar el estudio del territorio. En este caso, el territorio es –sobre todo– el espacio donde se asientan los procesos socio-económicos, políticos y educativos y no está asociado a lo geográfico *stricto sensu*.

Desde este punto de vista, la actual configuración institucional de la educación superior argentina, centrada en el rol predominante del gobierno nacional para la definición de políticas, podría diferenciarse de otros modelos de educación superior a nivel internacional, caracterizados por la racionalización en términos de inversión y por la intensificación de políticas de descentralización y desconcentración de funciones hacia a las autoridades subnacionales.

En efecto, al ampliar la perspectiva es posible notar que el sistema de educación en la Argentina es complejo y diversificado pero territorialmente concentrado alrededor de la Provincia de Buenos Aires y sus principales ciudades capitales. Las provincias del interior del país, en cambio, se caracterizan por una menor distribución institucional y por una asimetría regional en términos de recursos para la formación y la producción e investigación científica (González, 2013).

Con la intención de abrir la mirada hacia otras experiencias de regionalización a nivel internacional, la siguiente sección incorpora al análisis las medidas e iniciativas implementadas por los gobiernos de los principales países de Europa durante los últimos treinta años para racionalizar y regular sus sistemas de educación superior y orientarlos hacia niveles de mayor pertinencia y calidad.

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; p. 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 y 2005). El enfoque entiende a la región como un área geográfica de control administrativo y toma a las instituciones de educación superior como unidades de gestión y gobierno del sistema, frente al proceso de masificación iniciado en la década del cincuenta.

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

En particular, los casos de Alemania y Suecia, son ilustrativos de esta tendencia hacia la creación de estrategias de coordinación regional, a la planificación cuantitativa y estructural de la educación superior, y hacia una supervisión administrativa de mayor firmeza a través de la creación de mecanismos de comunicación formal y negociación (Teichler en Neave y Van Vught, 1994). En estos países, las transformaciones en la estructura de relaciones entre el Estado y 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. Tal como señala Neave, “la proliferación de organismos intermediarios y de coordinación plantea el problema de determinar de qué modo encaja el modelo de coordinación del nivel regional en el denominado triángulo clarkiano del estado, el mercado y la oligarquía académica” (2001; p. 307).

Este proceso es especialmente evidente en el caso de España, tanto en el nivel de coordinación regional como en el nacional. El sistema universitario español se organiza y coordina a partir del principio de autonomía universitaria. Esta autonomía, establecida en el artículo 27 de la Constitución española, se desarrolla en tres ámbitos de la actividad universitaria: financiera, de gestión y académica. Partiendo de esta premisa, el sistema se organiza en los niveles centrales y autonómicos de la Administración. En 1985 se inició un proceso de transferencia de competencias en educación superior desde el gobierno central a las Comunidades Autónomas que finalizó en 1996. Durante ese tiempo, la Ley de Reforma Universitaria (LRU) establecía la normativa del gobierno y gestión de las universidades, en el año 2001 la Ley Orgánica de las Universidades (LOU) y su posterior modificación en el 2007, dejaban un sistema universitario organizado y coordinado en tres niveles de gobierno: el nivel nacional encargado de coordinar y administrar la política universitaria, un nivel intermedio de planificación y consulta representado en la Conferencia General de Política Universitaria, el nivel Comunidad Autónoma encargado de la administración educativa.



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

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 general, en los países de Europa occidental las funciones primarias de estos organismos fueron variando en 1) funciones distributivas (encargado de distribuir recursos), 2) funciones asesoras o de coordinación, y 3) funcionar como instancia de debate y discusión. Sin embargo, estas funciones no se desarrollaron por separado ni han sido mutuamente excluyentes. Antes bien han logrado actuar como organismos *multipropósito* en tanto fueron acumulando dichas funciones y en ese proceso generaron un alto nivel de reconocimiento institucional y legitimidad gubernamental en términos de recurrencia al organismo para emisión de sus opiniones y asesorías.

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

Desde 2010 uno de los principales organismos de regulación en el Reino Unido es el Consejo de Financiamiento de la Educación Superior de Inglaterra (CFESI). Este organismo está encargado de decidir cuánto dinero se suministra a cada establecimiento educativo. Es uno de los organismos de más reciente creación en la línea de los llamados “organismos amortiguadores”, el primer de los cuales fue la Comisión de Subvenciones para las universidades (CSU) fundada en 1919.

En Francia, desde 1980, el gobierno inició un proceso de descentralización de competencias que refuerza el peso de las autoridades locales para que participen en el desarrollo de la función pública. El municipio, la provincia y la región participan en la operación de la educación nacional. El proceso de descentralización de competencias se complementa además con la entrada en vigor de la Ley N° 2004-809 de 2004 con disposiciones específicas y transferencias de fondos a los gobiernos subnacionales.

Las experiencias de regionalización en Francia exhiben el funcionamiento de dos tipos de Consejos. El Consejo Territorial de Educación y el Consejo Nacional de Educación Agrícola.

El Consejo Territorial de Educación es un organismo encargado de ejercer las funciones de consulta y planificación de la formación. De acuerdo con el código de educación francés (artículos L214-1 y L214-2)⁹ en el ámbito de la educación superior este Consejo está capacitado para definir planes regionales de desarrollo para la formación y desarrollo de cursos de educación superior y determinar los programas plurianuales de interés regional en la investigación. Su composición facilita el dialogo de una variedad de actores situados en distintos niveles de gobierno debido a que reúne en una misma mesa de negociación al Estado nacional, las regiones, los departamentos, los municipios y los organismos públicos de cooperación intercomunal.



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

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

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

La Declaración de Bolonia fue firmada por los ministros responsables de la educación superior de 29 países europeos¹⁰ en el marco de un proceso de negociación de carácter más general (el Acuerdo General de Comercio de Servicios firmado en 1995) que dispone la liberalización del comercio a nivel mundial y en ese contexto define a la educación superior como un servicio transable en el mercado.

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

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

Desde entonces a la fecha, el Proceso de Bolonia ha sido ratificado por 47¹¹ Estados, y además por las organizaciones europeas e internacionales que representan a las principales partes interesadas en la educación superior: la Comisión Europea, el Consejo de Europa, la Asociación Europea de Universidades, la Unión de Estudiantes en Europa, etc. Los Ministros se reúnen cada tres años para decidir sobre la política principal de la educación superior europea, y la adopción de un comunicado oficial. En este marco, se han creado distintos organismo encargados de poner en marcha las políticas, programas y acciones de gobierno acordados por los países miembro. La Secretaría de Bolonia, *Bologna Follow-up Group*, compuesto por representantes de los ministerios se encarga de definir el programa de trabajo y de establecer grupos temáticos, seminarios, conferencias y otros eventos que involucran el aprendizaje entre pares. La Dirección de Educación Superior representa a la Federación Valonia-Bruselas en el *Bologna Follow-up Group* desde 2009. Para el año 2015 dicha Dirección planifica una Conferencia Ministerial con el objetivo principal de fortalecer la cooperación y el diálogo con otras regiones del mundo y promover directrices comunes sobre la educación superior (la traducción es propia)¹².

La referencia al escenario internacional permite entrever que, en los principales países de Europa y también en algunos países latinoamericanos, funciona una cantidad menor de instituciones, a excepción del caso de Francia, con mayor tendencia a la dispersión territorial (Cuadro 6).

En el ámbito regional se verifica que después de México y Brasil la Argentina es el país con mayor cantidad de instituciones de educación superior.

En la Argentina, la expansión institucional de los períodos señalados, contribuyó a orientar al Estado a regular las actividades del nivel superior a través de organismos de coordinación territorial con el propósito de una mayor racionalidad en términos de cobertura y calidad de la oferta. Sin embargo, según se indicó previamente, el desempeño de estas estructuras regionales muestra deficiencias y debilidades institucionales frente a un Estado de impulso expansivo y poder concentrado en el gobierno nacional. Al respecto, cabe señalar que en un trabajo previo (González, 2013) se determinó que en los procesos de expansión institucional de los años 2000 se experimentó un juego de interacción conflictiva entre la fuerte voluntad estatal por crear instituciones y los organismos responsables de supervisar y regular la oferta en términos de sistema –organismos constituidos por universidades públicas y privadas- cuyos dictámenes, en general de carácter restrictivo, concluían con recomendaciones de no creación.



Conclusiones

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

En este marco, se examinó el surgimiento de nuevos actores de nivel intermedio y su relación con las políticas de regulación en el nivel superior. Por otro lado, con la intención de contextualizar estas tendencias en la Argentina se introdujo el análisis de distintas experiencias de otros países del mundo que definieron políticas de crecimiento regional y de racionalización institucional, a partir de procesos de planificación y coordinación política, con eje en la eficiencia y calidad educativa. Se observó que estos países crearon organismos de amortiguación y regulación en sus sistemas de educación superior con la intención de moderar la autonomía de las universidades y controlar su gestión institucional.

¹ En 1994, con la reforma constitucional se introdujo la autonomía municipal como un valor protegido por la Constitución Nacional.

² A excepción de los denominados Colegios Nacionales que forman parte de la órbita de gestión nacional.

³ Según indica García de Fanelli, a partir de la ley de Educación Superior de 1995, “el sector universitario está integrado por universidades e institutos universitarios. Estos últimos se diferencian de las primeras porque su oferta se concentra en un solo campo de conocimiento. A los fines de su comportamiento organizacional y de la autonomía de la cual gozan son totalmente iguales a las universidades” (2011; p. 2).

⁴ Para un análisis pormenorizado sobre este tema se encuentra disponible en: http://www.academia.edu/6642970/El_gobierno_territorial_de_la_educacion_superior_el_rol_de_Consejo_de_Planificacion_Regional_en_el_area_metropolitana_y_bonaerense_1996-2011_-_Tesis_doctoral

⁵ 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.

⁶ Estas universidades (excepto la de Cuyo) nacieron primero en el ámbito provincial y después fueron nacionalizadas.

⁷ 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).

⁸ 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).

⁹ Información disponible en: http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?sessionId=1F253C14CD7E1E6D232005959E477C09.tpdjo07v_1?idSectionTA=LEGISC TA000006166589&cidTexte=LEGITEXT000006071191&dateTexte=20090728

¹⁰ Se trata de los siguientes países: Austria, Bélgica, República Checa, Estonia, Francia, Alemania, Hungría, Latvia, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Rumania, Eslovenia, Suecia, Reino Unido, Bulgaria, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Islandia, Italia, Francia, Lituania, Malta, Portugal, Noruega, Suiza, Rusia, y Turquía.

¹¹ El continente Europeo está integrado por 49 Estados

¹² Información disponible en: <http://www.agers.cfwb.be/index.php?page=25296&navi=2481>



Bibliografía

- Acuña, C. (2007). La gobernabilidad de los sistemas educativos: *Una metodología para su análisis y funcionamiento*. Buenos Aires. CEPP y Ministerio de Educación de la Nación.
- Bobbio, N.; Matteucchi, N. y Pasquino, G. (2007). *Dizionario di Politica*, México, Siglo XXI.
- Doberti, J. (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.
- García de Fanelli, A.M. (2011). La educación superior en Iberoamérica 2011. *CINDA-UNIVERSIA-BANCO MUNDIAL*. Extraído el 13 de abril de 2012, de: <http://www.cinda.cl/download/Brunner2011-EducacionSuperior.pdf>
- García de Fanelli, A. M. y Jacinto, C. (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. Extraído el 10 de octubre de 2013, de: <http://ries.universia.net>
- 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.
- González, G. (2013). El gobierno territorial de la educación superior. El rol del Consejo de Planificación regional en el área metropolitana y bonaerense (1996-2011). Tesis Doctoral. Buenos Aires: Universidad de San Andrés.
- 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)*, volumen 2, número 4, páginas 49-70. México. Extraído el 11 de junio de 2013, de: <http://ries.universia.net/index.php/ries/article/view/49>
- Gvirtz, S. y Gustavo D. (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.
- Morlino, L. (1985). *Como cambian los regímenes políticos*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Peters, G. (2006). Concepts and theories of horizontal policy management. En Peters, G. y Pierre, J. (eds.), *Handbook of public administration* (pp. 206-227). Londres: SAGE.
- Neave, G. (2001). *Educación superior: historia y política. Estudios comparativos sobre la universidad contemporánea*. Buenos Aires: Gedisa.
- Neave, G. y Van Vught, F. (1994). *Prometeo encadenado: Estado y educación superior en Europa*. Barcelona: Gedisa.
- Pressman, J. y Aaron W. (1998). *Implementación*, México: FCE
- 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. En *VI Encuentro Nacional y III Latinoamericano "La Universidad como objeto de investigación"*, Argentina, Universidad Nacional de Córdoba.
- Winter, S. (2006). Implementation. En Peters, G. y Pierre, J. (eds.), *Handbook of public administration*, (pp.230-263) Londres: SAGE.



Anexo 1

Cuadro 1. Indicadores económicos y demográficos. Países seleccionados de América Latina, 2006

PAÍSES	PIB per cápita (en dólares PPC)	Población (en miles)	Población urbana (en %)*
Argentina	12 054	39 302	91
Bolivia	3 882	9 275	68
Chile	13 032	16 136	87
México	13 457	106 147	77
Perú	7 094	27 804	73

*Corresponde al año 2005.

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

Cuadro 2. Tasas brutas (TBE) y netas (TNE) de escolarización en el nivel secundario, terciario y universitario

PAÍSES	NIVEL SECUNDARIO			NIVEL SUPERIOR		
	TBE	TNE	TBE	TNE Total	Terciario	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

Cuadro 3 Matriculación de pregrado y grado de nivel terciario y universitario. Países seleccionados de América Latina, 2006

PAÍSES	TERCIARIA			UNIVERSITARIA			
	Estatal	Privada	Total	Estatal	Privada	Total	Total ES
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)



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



Cuadro 4. Evolución de las instituciones en el sector universitario 1970-2012

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

* A este total deben agregarse 7 institutos universitarios estatales y 12 privados

Fuente/ García de Fanelli (2011)

Cuadro 5. Evolución de las instituciones no universitarias, 1970-2012

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

* Estimación del Ministerio de Educación.

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



Datos de la Autora

Giselle González es Doctora y Magister en Educación por la Universidad de San Andrés. Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Actualmente se desempeña como investigadora postdoctoral en el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS) de la Universidad Nacional de la Plata y del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Fecha de recepción: 20/11/2013

Fecha de aceptación: 31/07/2014

