







### **Abordaje teórico-metodológico**

El enfoque que guiará desde el punto de vista teórico este trabajo se sostiene en dos perspectivas analíticas complementarias. Desde una perspectiva institucional se examina el conjunto de reglas formales e informales que estructuran la acción e interacción de los individuos de una manera determinada. En base a esta perspectiva institucional que refiere a la “estructura de opciones de los actores y las probabilidades de éxito de sus estrategias” (Acuña y Tommasi, 1999, p.372) se analiza la acción de gobierno e implementación de políticas públicas en el campo de la educación superior.

El análisis institucional destaca la importancia de las instituciones formales (las normas constitucionales o electorales) para comprender el sistema político y sus resultados. Pero también se reconoce que “muchas de las reglas de juego que estructuran la vida política son informales” (Helmke y Levitsky, 2004, p.725 en Couthino, 2007, p.18). En muchas ocasiones, los resultados institucionales no pueden comprenderse solamente considerando las reglas formales sino que además es preciso considerar las reglas informales que influyen en los incentivos y en las propias reglas formales. En consecuencia, las instituciones informales resultan centrales para explicar el comportamiento político. El trabajo propuesto incorpora esta distinción entre reglas formales e informales en la definición de institución debido a que muchas de las reglas de juego que se analizarán en el funcionamiento del CPRES responden a la definición de institución o regla informal (Couthino, 2007).

Couthino plantea que “las instituciones informales no son una categoría residual; no son un fenómeno informal; no equivalen a instituciones débiles o inefectivas ni a comportamientos u organizaciones informales” (2007, p.19).

En este trabajo se considera como reglas informales a aquellas que son “socialmente compartidas, usualmente no escritas, creadas, comunicadas e impuestas (*enforced*) fuera de los canales oficialmente establecidos (Helmke y Levitsky, 2004, p. 725; Leiras, p. 16 en Couthino, 2007). Lo que distingue a las reglas informales de las formales es el canal a través del cual éstas son impuestas. El concepto de rutina se encuentra íntimamente asociado al de regla informal y para Leiras se trata de reglas y procedimientos ampliamente conocidos respetados y cumplidos (Leiras, p. 32 en Couthino, 2007). Desde este punto de vista, representativo del nuevo institucionalismo, las instituciones no alcanzan a explicar por sí mismas la complejidad del proceso político, sino que “las acciones humanas, los contextos sociales y las instituciones operan unos sobre otros en forma complicada y esos procesos complejos, interactivos, de acción y de formación de significado son importantes para la

vida política” (March y Olsen, 1984, p. 742). Esto quiere decir que si bien las instituciones “determinan una probabilidad diferencial para el logro de objetivos e intereses” (Acuña, 1995, p.30 en Couthino, 2007, p.20), “el comportamiento político no es mera consecuencia de los condicionamientos que sufre un actor sino que además materializa su intención de dar respuesta y muchas veces, redefinir esos condicionamientos (Acuña, 1995, pp. 50-51 en Couthino, 2007, p.21) asumiendo un peso co-determinante en la explicación de los procesos políticos (autonomía relativa del actor respecto del marco institucional).

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

El comportamiento del actor es racional estratégico porque no sólo busca la maximización de su propio interés sino que además reconoce a los otros individuos tan racionales y bien informados como él.

Para analizar la acción de gobierno se asume la presencia de una variedad de actores situados en diferentes niveles de gobierno; con capacidades institucionales diferenciales para restringir o posibilitar la puesta en marcha de una política pública.

El proceso de implementación de las políticas públicas sucede en el marco de *relaciones intergubernamentales* caracterizadas por la *imbricación* de poderes territoriales (Ollier, 2010). La territorialidad define un campo relacional entre el individuo y el poder instituido que articula y regula a la comunidad en una unidad geográfica determinada. La territorialidad da cuenta de los dispositivos a través de los cuales la autoridad estatal organiza el territorio y de cómo establece los principios de cohesión interna que rigen a la autoridad pública en su relación con la sociedad y los mercados (Lira, 2006). Los problemas de territorialidad, como problemas de cohesión interna, ponen en evidencia la existencia de una lucha abierta por el fundamento principal del Estado: el control territorial como referente real del poder político (Lira, 2006, p. 63).

Por tanto, el gobierno y las relaciones intergubernamentales derivadas del proceso de implementación se analizan en términos del modelo de *autoridad superpuesta* (Ollier, 2010; Gvirtz y

Dufour, 2008, González, 2011) donde la “negociación y la cooperación entre los diversos niveles de gobierno se constituyen en un requisito fundamental. En este modelo, tanto el gobierno nacional como los gobiernos subnacionales participan activamente en la definición de la dimensión sustantiva de las políticas públicas” (Gvirtz y Dufour, 2008, p.29). Una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental. Se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico, y se compone de “todo aquello que los actores gubernamentales deciden o no hacer” (Meny y Thoenig, 1989).

El objetivo es *describir y analizar* el diseño institucional del CPRES en el marco de la implementación de la vigente Ley 24.521/95; qué modelo de gestión se esperaba instalar con su incorporación y cuál finalmente se puso en funcionamiento.

Para analizar el funcionamiento efectivo del CPRES se relevó, sistematizó y analizó información proveniente de actas de reunión, resoluciones ministeriales, productos de los Consejos (resoluciones y recomendaciones), normativa dictada por el ministerio nacional y acuerdos específicos suscriptos como resultado de las reuniones de los Consejos.

La información relevada a partir de las resoluciones, recomendaciones, y actas de reunión fue sistematizada de acuerdo con ciertos criterios de interés a los fines de este estudio.

Estos datos se complementaron con la realización de entrevistas en profundidad a funcionarios políticos y/o técnicos que han participado de las reuniones del CPRES durante los últimos quince años. La guía de entrevista consideró las siguientes dimensiones: 1. Historia, 2. Funciones, 3. Agenda, 4. Actores y 5. Presupuesto.

**Justificación de la elección de la unidad de análisis**

Se seleccionó el caso de la región bonaerense. Esta región presenta una sola jurisdicción y se compone por 110 partidos que integran a la Provincia de Buenos Aires (Gran Buenos Aires e interior). La Provincia de Buenos Aires es una de las regiones con mayor actividad económica, social, y educativa del país, convirtiendo al gobierno provincial en un actor estratégico en términos político-institucionales.

Además, en el nivel superior se encuentran las universidades de mayor tamaño y tradición, que de algún modo dinamizan la agenda de políticas universitarias y una importante proporción de instituciones de educación superior no universitaria en relación al total nacional.

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<sup>1</sup> instituciones de educación superior. De éstas, 337 son instituciones terciarias (no universitarias) y 17 son universidades: 11 de gestión pública<sup>2</sup> y 6 de gestión privada. (Fig. N°1)

**Fig N° 1. Distribución Institucional de la Provincia de Buenos Aires**

Región Bonaerense	Público	Privadas	Total
Instituciones No Universitarias	300	37	311
Instituciones Universitarias	11	6	43

Fuente: Datos SPU (2012)

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 universitaria<sup>3</sup>: 917 estatales y 1175 privados (García de Fanelli, 2011).

<sup>1</sup> No se toman en cuenta aquí las sedes, subsedes, extensiones áulicas, ni Centros Universitarios Regionales que tienen las universidades en ésta región. En ese caso se trataría de un conjunto mayor de instituciones de cerca de 400 sedes.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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).

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 (Anuario 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 inter jurisdiccional, 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 Rio 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. (Fig. N°2)



**Fig. N° 2. Cantidad de estudiantes para carreras de grado y pregrado, según universidad, año 2008**

Universidad	Cantidad de estudiantes	Porcentaje (%)
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
<b>Total</b>	<b>641.862</b>	<b>50,33%</b>
Total universidades	1.283.482	100%

Fuente: datos de Claverie y González; SPU (2008)

Esta tradicional concentración en las regiones metropolitana y bonaerense 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).

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

Aunque:

*“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 Consejo de Planificación Regional de la Educación Superior (CPRES)**

La vigente LES 24.521/95 instituye al CPRES como órgano de coordinación, consulta y planificación del sistema que funciona en la Secretaria de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación.

#### *Creación*

Se lo piensa como un instrumento de política activa a cargo del Estado nacional. Su diseño institucional refleja un enfoque de planificación descentralizada y regional con alto nivel de regulación estatal en el conjunto de instituciones que componen el nivel superior (González, 2011). Se crea con la intención de fortalecer la capacidad organizativa de los distintos “territorios” para el desarrollo de sistemas sociales, culturales y productivos locales configurando una red de instituciones de educación, institutos de investigación y empresas conectadas con el tejido social e institucional de cada localidad o región (González, 2011). Con ese criterio, la Resolución 602/95 que reglamenta el funcionamiento del CPRES dispone la organización en siete regiones o “territorios” conformados por las autoridades educativas presentes en cada jurisdicción y garantiza la representación del gobierno nacional a través de la conducción y coordinación general a cargo de una secretaria ejecutiva que funciona en el ámbito Secretaria de Políticas Universitarias (SPU). El cuadro que sigue (Fig. N°3) sintetiza la organización territorial de las regiones CPRES.

*Recursos*

El CPRES conforma una unidad funcional de la Secretaria de Políticas Universitarias. A partir de la escasa información accesible respecto del personal técnico-administrativo y disposición presupuestaria del CPRES se puede concluir que el organismo no cuenta con recursos técnicos propios (apoyándose en las áreas técnicas del ministerio nacional para la elaboración de propuestas y documentos) y su presupuesto se restringe a los recursos necesarios para la organización de los encuentros y para salarios del personal administrativo que según se registra es reducido.

**Fig. N° 3. Organización territorial de las siete regiones CPRES**

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

Fuente: datos de SPU

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

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

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

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

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

#### *Misión y funciones*

La LES 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).

#### *Estructura y miembros*

El diseño institucional del CPRES facilita la reunión de diversos actores en un mismo espacio de negociación. Según indica la normativa vigente el CPRES funciona a partir de la representación y actividad desempeñada por los actores que lo componen. Estos actores se sitúan en distintos niveles de gobierno y pertenecen a ámbitos de gestión pública y privada. En este marco se identifica la presencia de tres tipos de actores: estatales, para-estatales y sociales.

Los actores estatales están representados por el Estado nacional (Ministerio de Educación a través de la Secretaria de Políticas Universitarias) y los niveles subnacionales de gobierno: las jurisdicciones provinciales y municipios. La categoría de actor para-estatal se adopta para significar a “todas las autoridades académicas, estatales y no estatales, dado que todas (de diversa manera los de las instituciones 'públicas' y los de las 'privadas') se diferencian del funcionario público típico, pero todas -al mismo tiempo- sufren restricciones, obligaciones impuestas por el Estado y un control estatal, que no permite confundirlos con actores sociales que, típicamente, actúan con un mayor grado de autonomía con respecto al Estado” (Potenza dal Masetto en González, 2011).

En esta categoría se ubica al Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), al Consejo de Universidades (CU), y al Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP). El grupo de actores sociales está integrado por universidades de gestión pública y privada que componen a cada una de las regiones y también otras organizaciones de la sociedad civil que intervienen en la construcción institucional del organismo (Fig. N° 4).

Fig. N° 4. Niveles de gobierno

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

Fuente: datos Ley de Educación Superior N° 24.521

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

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

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

El comportamiento del sector universitario refleja diferentes estrategias según el tipo de gestión. La mayoría de las universidades privadas tienen una intención colaborativa y proactiva para movilizar la agenda temática del CPRES, y corporizan su actividad, a partir de una representación estable y continuidad en la tarea. Sin embargo, no tienen un rol conductor a nivel sistémico.

Las universidades nacionales tienen un rol de mayor conducción a nivel sistema debido al poder de veto característico de este sector para restringir o posibilitar las medidas oficiales. Asimismo, mantienen entre ellas vínculos de asociación y coordinación que desarrollan en el marco de reglas formales y también informales. Según se observa, la participación de las universidades nacionales en las reuniones CPRES es discontinua y débil. Mientras que, las negociaciones importantes parecen transcurrir en otros ámbitos institucionales de carácter informal en el que un juego de influencias mutuas y la capacidad de negociación a nivel personal reemplazan al debate formal y público.

En un estudio previo (González, 2011) se determinó que la institucionalidad del CPRES ha estado supeditada a la interpelación generada tanto por las condiciones de contexto como por la intervención estratégica de otros actores. Ambos factores impulsaron su intromisión progresiva en la acción pública y dieron lugar a una mayor especificación de los roles y funciones puestos en marcha.

#### *Reglas de cesión y votación*

El CPRES tiene reglas formales de votación y cesión. Cada institución equivale a un voto salvo el representante nacional que tiene voz pero no tiene voto. Las reuniones que establece el CPRES dependen del nivel de actividad del organismo. Como se indicó antes, es la SPU la que motoriza la actividad del CPRES a partir de su iniciativa y transferencia de recursos. Esto quiere decir que el funcionamiento del CPRES depende en gran medida de la voluntad política, dirección y acción desplegada por las autoridades que ocupan cargos en el nivel nacional.

En este escenario, desde su puesta en marcha en 1996 hasta el 2011 el CPRES ha funcionado de manera irregular en lo que respecta a su organización y operatividad, convirtiéndose en un organismo altamente sensible a los cambios político-partidarios. Durante estos años el CPRES ha definido progresivamente seis comisiones de trabajo. Las mismas han funcionado en forma irregular en las siete regiones CPRES en función de la vulnerabilidad del organismo pero en la actualidad funcionan. Se trata de las comisiones de: a) evaluación permanente, b) articulación, c) planificación de la oferta regional, d) formación docente, e) educación a distancia, y f) la comisión de competencia de ingreso y permanencia.

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



## Estructuras de autoridad: las funciones efectivas del CPRES

### a) *Misión y funciones*

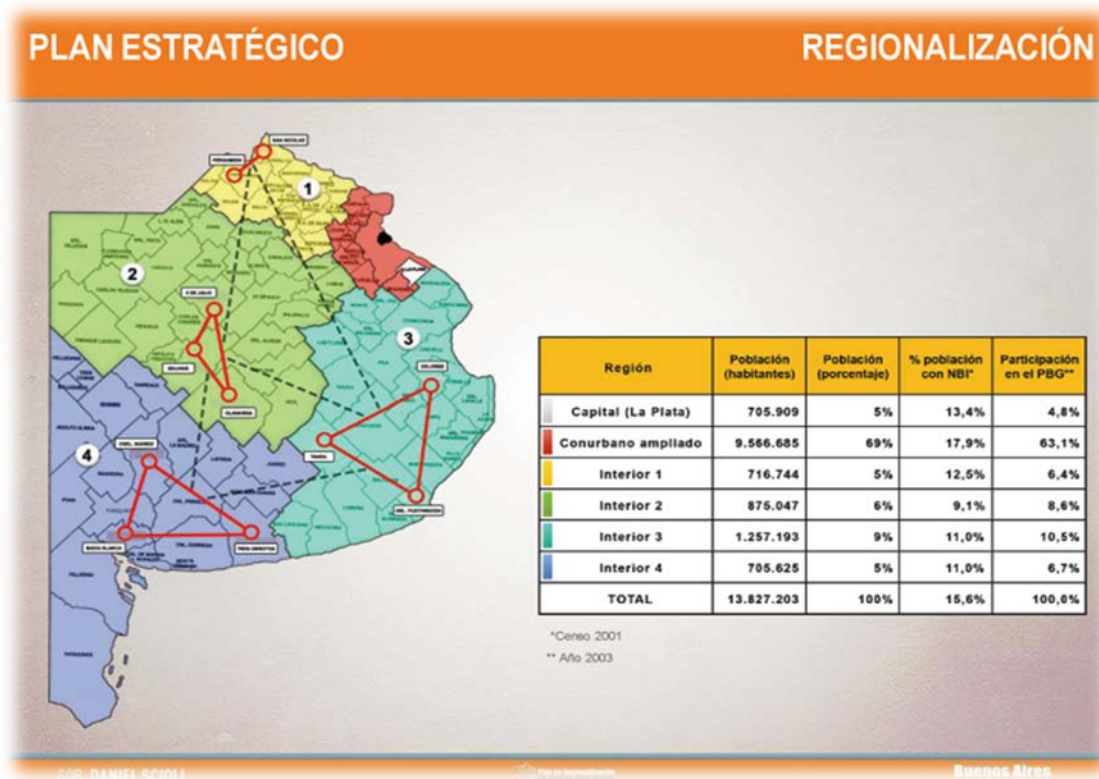
La misión y funciones del CPRES bonaerense así como también los aspectos que hacen a su funcionamiento están reglados por la Ley de Educación Superior (LES) 24.521/95, por la Resolución 602/95 y por el Decreto 1047 del año 1999. De acuerdo con la vigente LES y la Resolución 602/95 la misión del CPRES consiste en actuar como órgano de coordinación, articulación y consulta de sistema universitario y no universitario. El Decreto 1047/99 amplió el ámbito de intervención del CPRES no sólo por la inclusión de nuevas funciones consultivas de carácter no vinculante para definir la conveniencia y pertinencia de crear nueva oferta educativa a nivel regional, sino también porque en la implementación de esta normativa, el CPRES adquirió un protagonismo decisivo en el sistema de decisiones orientado a evaluar la creación de nuevas sedes, subsedes o extensiones áulicas en el ámbito universitario.

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

El CPRES bonaerense tiene una sola jurisdicción: el gobierno de la Provincia de Buenos Aires. En términos territoriales, la Provincia de Buenos Aires está compuesta por dos regiones: los 24 partidos que componen el conurbano bonaerense y el Interior de la Provincia o Gran Buenos Aires. El territorio sobre el que se organiza el CPRES bonaerense comprende únicamente el Interior o Gran Buenos Aires sin incluir al conurbano bonaerense, que forma parte junto al gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, de otro CPRES: el metropolitano (Fig. N° 5).



Fig. N° 5. Provincia de Buenos Aires según región



Fuente:

Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Plan de Regionalización<sup>4</sup>

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

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

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

<sup>4</sup> Información disponible online: <http://www.regionalizacionba.com.ar/>

La referencia a la densidad electoral obliga a revisar la concentración poblacional de la región. De acuerdo al Censo 2010 del total de 15.625.084 habitantes que tiene Buenos Aires, el conurbano bonaerense posee entonces 9.916.715, en tanto el interior abarca 5.708.369 habitantes. Sólo en la Provincia de Buenos Aires y el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) se concentra el 40% de la población argentina, siendo el área con el mayor número de votantes en el país (Fig. N° 6).

**Fig. N° 6. Densidad poblacional según región, para 2010**

Área metropolitana		Provincia de Buenos Aires		Sub total AMBA e Interior	Población total
Ciudad de Buenos Aires	Conurbano bonaerense	Gran Bs. Aires (Interior)			
2.890.151	9.916.715	5.708.369		18.515.235	40.117.096

Fuente: datos del INDEC (2010)

También, el tipo de representación provincial de Buenos Aires es un rasgo clave para dar cuenta del escenario que caracteriza a la política local. Ollier (2010) destaca la preeminencia del ejecutivo municipal para la toma de decisiones públicas. Esta particularidad del diseño político institucional de la Provincia de Buenos Aires promueve una dinámica centrada en el intendente, que se convierte en una figura casi exclusiva en el proceso de toma de decisiones sobre temas importantes del municipio. Este centralismo en la figura del intendente se ve facilitada por la existencia de otra regla municipal que permite perpetuar en el poder al jefe comunal, es decir, la reelección indefinida (Ollier, 2010). Esta regla favorece las tendencias 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 disciplinamiento por parte de la provincia y la posibilidad de intervención provincial en los mismos (Ollier, 2010).

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

*c) Temáticas tratadas, productos y mecanismos de concertación*

Desde 1996 hasta 2011 el CPRES ha desarrollado progresivamente seis comisiones de trabajo. Se trata de las comisiones de: evaluación; articulación de la educación en el nivel superior y entre el nivel superior y el nivel medio; la comisión de planificación, formación docente; educación a distancia; ingreso y permanencia.

La actividad de estas comisiones así como sus productos varía según la región CPRES de que se trate. Esto obedece a que la estructura y miembros de cada CPRES son distintos y a la vez cada provincia tiene una composición diferente de universidades.

Sin embargo, un denominador común en las siete regiones CPRES lo constituye la importante cantidad de acuerdos producidos en la comisión de evaluación permanente en comparación con el trabajo observado en las otras comisiones.

El registro de actas analizado permite entrever que 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. La comisión de evaluación permanente registra también un total de 165 dictámenes (Fig. N°7).

Esta comisión es creada en 1999 como resultado del Decreto 1047 en el que se dispone al CPRES como órgano de consulta del Consejo de Universidades. Se propone como un espacio institucional para emitir opinión vinculada a la conveniencia y pertinencia de crear nueva oferta de grado y posgrado fuera del CPRES de pertenencia. Desde el punto de vista legal, la opinión del CPRES es requerida “cuando el Consejo de Universidades lo cree conveniente” siendo el CU el órgano responsable de decidir (incorporando o no las recomendaciones del CPRES) si se autoriza una solicitud de nueva oferta académica.

El análisis de las actas de reunión permite entrever que el CU no solo solicita la opinión del CPRES toda vez que recibe una solicitud de nueva oferta universitaria sino que además ha adoptado sus recomendaciones sin alterar ninguna de las consideraciones allí volcadas. Esto es apoyado por los testimonios relevados que destacan la posición de poder que adquirió el CPRES en los últimos años a partir de su influencia en el proceso de toma de decisiones para la expansión del sistema. En este contexto, se interpreta que, para el período analizado, los actores involucrados en evaluar solicitudes de nueva oferta han desarrollado de manera *informal* una función ejecutiva no prescripta en su diseño institucional. Del mismo modo, se evidencia una débil capacidad institucional para pensar al sistema de educación superior en términos de gobierno y planificación.

Este “desvío” en el accionar del CPRES respecto de la normativa es relatado por la secretaria académica de una universidad privada que participa de sus reuniones desde 1996. El testimonio también muestra al CPRES como institución informal en la medida que revela la apropiación de prácticas y rutinas no escritas por parte de los actores; que en su interacción re-significan las reglas formales instituidas:

*“En esta situación lo que hace el CPRES es funcionar como un organismo de consulta del consejo de universidades (CU) entonces el CPRES no dice qué hacer, lo que hace es asesorar al CU. Pero uno se olvida de esto en la cotidianeidad de los hechos. Uno dice el CPRES ‘autoriza’ y en realidad lo que debe hacer es sugerir al CU, quien toma la decisión es el CU y quien refrenda es el Ministerio. Lo que sucede, y esto lo ha puesto al CPRES en un lugar de mucho poder es que el CU habitualmente ha seguido lo que el CPRES ha aconsejado (...) y quienes estamos hace muchos años en el CPRES y hemos ido viendo la evolución y complejización de sus funciones lo vemos con alguna preocupación y esta preocupación tiene que ver con cuestiones de funcionamiento del CPRES. De diferencias entre lo que debería hacer el CPRES y cómo efectivamente funciona. Y lo digo porque lo hemos manifestado a las autoridades, no es un secreto, tiene que ver con que concretamente en la última reunión plenaria hicimos una presentación informal algunos miembros que tenemos algunos años y continuidad en la tarea manifestando preocupaciones y pidiendo formalmente que se revisen algunas cuestiones que tienen que ver con el funcionamiento...”* (G. Bolzán, Secretaria Académica de la Universidad Notarial (comunicación personal, 15 de febrero de 2012).

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...”* (C. Giordano, Secretario de Planificación Educativa de la Provincia de Buenos Aires (comunicación personal, 19 de septiembre de 2011)

En la misma línea opina un funcionario de la Secretaria Ejecutiva del CPRES cuando afirma:

*“En general, el CU toma en consideración lo que decide el CPRES, la conducta del CU es esa, acompañar el criterio de los dictámenes elaborados por el CPRES”* (G. Drake, Presidente de la Federación Universitaria de La Plata y representante del CPRES Bonaerense (comunicación personal, 26 de marzo de 2012)

La región bonaerense se caracteriza por una concentración del trabajo en la comisión de evaluación, y una tendencia clara a la protección del territorio en función de la negativa, muchas veces poco fundada que presentan las universidades cuando se plantea un requerimiento de nueva oferta (Fig. N° 7).

Fig. N° 7. Distribución de acuerdos plenarios por comisión. Período 2006-2010

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

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

Fuente: 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 su acción restrictiva. Sobre todo, cuando consideran que su acción no responde al carácter consultivo con el que se instituye en la normativa y el CU aparece como un brazo ejecutor de sus decisiones. Además, la Provincia de Buenos Aires presenta un escenario de concentración institucional en los distritos de territorio pequeño y grado de urbanización alto (La Plata, Mar del Plata, Bahía Blanca). Mientras que otros territorios de mayor tamaño y menor urbanización presentan escasa o nula oferta universitaria. (Fig. N° 8)

En este marco, tanto el “cercamiento” territorial que supone la restricción de crear oferta universitaria como la concentración institucional en territorios pequeños con alto grado de urbanización configuran dos tipos de respuestas que el CPRES pone en marcha, como institución informal, para limitar la ampliación de los límites y poderes territoriales.

Fig. N° 8. Territorio, población e instituciones de educación superior (\*)

Territorio	Población estudia. (18-24 años)	Instituciones nivel superior			
		Universidades		Instituciones Terciarias	
		Público	Privado	Público	Privado
<b>Grande</b>					
Olavarría	<b>11.823 (11%)</b> (111.708 total hab.)	1 (unicen)	S/d	2	7
Tandil	<b>14.315 (12%)</b> (123.871 total hab.)	1 (unicen)	S/d	2	7
<b>Mediano</b>					
Bahía Blanca	<b>38.170 (13%)</b> (301.572 total hab.)	2 (UNS y UTN)	S/d	2	17
Pergamino	<b>10.961 (10%)</b> (104.590 total hab.)	1 (UNNOB A)	S/d	3	4
San Nicolás	<b>16.089 (11%)</b> 145.857 (total hab.)	1 (UTN)	S/d	2	11
Zarate	<b>13.602 (11%)</b> 114.269 (total hab.)	S/d	S/d	2	4
Luján	<b>11.930 (11%)</b> 106.273 (total hab.)	1 (UNL)	S/d	2	5
<b>Pequeño</b>					
La Plata	<b>84.467 (13%)</b> 654.324 (total hab.)	2 (UNLP, UTN)	2 (UCALP, una)	6	25
Gral. Pueyrredón	<b>66.953 (10%)</b> 618.989 (total hab.)	1 (UNMP)	3 (UNA, EAT, USTA)	2	20
Pilar	<b>36.632 (12%)</b> 299.077 (total hab.)	0	1 (U. Austral)	1	2

(\*) El análisis no considera las sedes, subsedes, extensiones áulicas y Centros Regionales que funcionan en esta región.

S/d: Sin datos

Unicen: Universidad Nacional del Centro - UNS: Universidad Nacional del Sur –

UTN: Universidad Tecnológica Nacional - UNNOBA: Universidad Nacional del Noroeste de la Prov. Buenos Aires

UNL: Universidad Nacional de Luján - UNLP: Universidad Nacional de La Plata

UNMP: Universidad Nacional de Mar del Plata - UCALP: Universidad Católica de La Plata

UNA: Universidad Notarial - EAT: Escuela Argentina de Teología

USTA: Universidad Santo Tomás de Aquino - UA: Universidad Austral

Fuente: datos del Indec (2010) y de Dirección de Esc. de la Prov. de Buenos Aires (2012)



d) *Actores que participan en las reuniones*

De acuerdo con los testimonios relevados, para el período analizado, de las reuniones del CPRES participan efectivamente la máxima autoridad educativa nacional, las universidades privadas, y en menor medida las universidades nacionales. En cambio, los testimonios y el análisis de las actas de reunión revelan una ausencia característica de las autoridades educativas del nivel subnacional.

En relación a la participación de la máxima autoridad educativa nacional, se destaca la presencia de funcionarios de la SPU con experiencia en materia educativa y además con alto perfil político.

El nivel subnacional de gobierno no tiene una presencia continua dentro del CPRES bonaerense. Sus representantes no asisten a las reuniones o asisten poco. Esta ausencia es vista como un problema por otros actores del sistema universitario en función de la responsabilidad económica y administrativa que ejerce la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia sobre las instituciones de educación superior no universitarias, en términos de su participación como agente de conducción y gobierno del sistema frente a los procesos de expansión territorial.

Según la perspectiva que ofrece la secretaria académica de una universidad privada:

*“la jurisdicción participa de un modo muy discontinuo, son más las ausencias que las presencias (...). En muchos casos cuando se debaten temas donde la jurisdicción seguramente tiene algo que decir nosotros decimos justo no hay nadie de la jurisdicción y esas, son cosas que escapan a nuestra posibilidad de decidir. La comisión permanente de evaluación necesariamente debería tener una presencia de la jurisdicción y no la hay. No sabemos bien por qué...”* (G. Bolzán, Secretaria Académica de la Universidad Notarial (comunicación personal, 15 de febrero de 2012)

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”.* (G. Drake, Presidente de la Federación Universitaria de La Plata y representante del CPRES Bonaerense (comunicación personal, 26 de marzo de 2012)

La ausencia característica de la jurisdicción en el ámbito del CPRES bonaerense no obstante contrasta con el desarrollo de un plan más amplio de regionalización y planificación territorial que busca mejorar el diseño político institucional de la Provincia de Buenos Aires y modernizar su gestión pública. La Legislatura Provincial tiene en discusión un proyecto denominado: “Plan de



Regionalización. Un Estado inteligente para la Provincia del Futuro”<sup>5</sup> 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...”* (G. Bolzán, Secretaria Académica de la Universidad Notarial (comunicación personal, 15 de febrero de 2012)

Las universidades nacionales asisten irregularmente, cuando las convoca la comisión de evaluación. Al decir de un funcionario de la Secretaria de Planificación Educativa de la Provincia:

*“las únicas reuniones de las que participan son aquellas que se producen para emitir límites a los movimientos interjurisdiccionales, para cuidar su territorio. Para eso ha servido el CPRES históricamente”* (C. Giordano, Secretario de Planificación Educativa de la Provincia de Buenos Aires (comunicación personal, 19 de septiembre de 2011)

Las universidades nacionales en esta región han desarrollado dos tipos de estrategias. Por un lado, se constituyen en los agentes principales de expansión institucional, con la apertura de sedes, subsedes, extensiones áulicas y su asociación con los distintos Municipios u otras instituciones universitarias y no universitarias a través de Centros Regionales. Pero a la vez, actúan restrictivamente, limitando la ampliación de la oferta universitaria con la creación de nuevas carreras, sedes, subsedes y extensiones áulicas cuando éstas son solicitadas por otras universidades. En este marco, las universidades nacionales, siguiendo una lógica de acción corporativa, parecen resguardar sus áreas de influencia institucional, limitando el desarrollo de nuevas ofertas que pudieran afectar la demanda en su territorio.

<sup>5</sup> Información disponible en: [http://www.regionalizacionba.com.ar/el\\_plan.htm](http://www.regionalizacionba.com.ar/el_plan.htm)

De acuerdo con los testimonios relevados esa “limitación” sucede sin previas discusiones substantivas en torno a los programas que se presentan para abrir nuevas carreras. Antes bien, en las respectivas reuniones de comisión se emite un voto predeterminado por el mandato institucional sin desagregar ni analizar la información presentada por la institución solicitante en clave de planificación y articulación del sistema educativo.

Según expresa un funcionario de la Secretaria de Planificación Educativa de la Provincia:

*“el CPRES no se reúne para discutir si las instituciones están pensando en la educación superior ni para pensar en términos de planificación del sistema” (C. Giordano, Secretario de Planificación Educativa de la Provincia de Buenos Aires (comunicación personal, 19 de septiembre de 2011)*

La información recogida a partir de las entrevistas da cuenta de cierta “sospecha” por parte de los actores entrevistados acerca de la preeminencia de ciertas reglas institucionales informales en la construcción de este voto predeterminado por la autoridad universitaria caracterizado por la negociación a nivel personal y la definición de acuerdos discrecionales entre los actores universitarios en los que se reconocen intereses e identidades comunes. Según el funcionario previamente citado:

*“si se discute la creación de una extensión de la UBA en Madryn o una extensión de la UBA en Trenque Lauquen. Ahí ¿quién decide la viabilidad o no de esa extensión? Antes de la existencia de los CPRES lo hacía cada universidad en virtud de su autonomía. Yo tengo una carrera que una facultad hace un convenio con un municipio y vamos a dar abogacía a Trenque Lauquen. Los CPRES cuando se crean, ahí se le ve una utilidad, que es casi la única utilidad que termino teniendo, que es limitar, la inter jurisdiccionalidad, entonces, en general los dictámenes del CPRES dicen que las carreras que vienen de otra jurisdicción tienen problemas. Casi nunca los dictámenes dicen que los problemas son lo que ellos creen: que le saca la oferta educativa, que descentraliza. Dicen que el programa que nombraron no tiene bibliografía o que no está claro el docente pero no dicen lo que efectivamente subyace en la base de lo que son los dictámenes de los CPRES y es que no te metas en mi jurisdicción, que ese es el gran ser de los CPRES” (C. Giordano, Secretario de Planificación Educativa de la Provincia de Buenos Aires (comunicación personal, 19 de septiembre de 2011)*

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. En el CPRES las discusiones son, vos te sentás, te viene la propuesta y los técnicos que van al CPRES, los representantes institucionales (el representante nacional no vota y es coordinador) en realidad no votan porque en realidad no hay controversia. Claro, en la práctica, el dictamen termina diciendo no a lo nuevo, por algún subterfugio técnico. Esto que te decía, la bibliografía o no me dicen claramente los términos de la carrera, entonces el dictamen termina diciendo no (...). (C. Giordano, Secretario de Planificación Educativa de la Provincia de Buenos Aires (comunicación personal, 19 de septiembre de 2011)*

Para las universidades privadas, en cambio, el CPRES aparece como un espacio de diálogo y negociación interesante. Esto se evidencia en una frecuente participación de sus rectores en las reuniones plenarios y ordinarias. También, se registra una mayor participación de este sector en el trabajo de organización y formulación de una agenda de trabajo.

En la región bonaerense funcionan cinco universidades privadas y la Escuela universitaria de Teología. Se trata de la Universidad Católica de La Plata, la Universidad FASTA, Atlántida Argentina, Notarial y Universidad del Este<sup>6</sup>. También, funcionan un sinnúmero de sedes, subsedes y extensiones áulicas que forman parte de la oferta universitaria de otras regiones, sobre todo de la región metropolitana y centro este.

Las universidades con mayor nivel de participación son las universidades Notarial y FASTA. Los representantes de estas universidades presentan una continuidad en la tarea desde 1996 hasta la actualidad y además, presentan una actitud cooperativa en términos de construcción de institucionalidad. Reconocen la existencia distintas problemáticas y en sus intervenciones plantean diagnósticos de política y planificación educativa como es, el observar la expansión inercial del

<sup>6</sup> Cabe aclarar en este punto que las universidades Atlántida y del Este participan del CPRES con voz pero sin voto porque no tiene aún la autorización definitiva para funcionar. De todos modos, según han relatado los actores, son universidades que, precisamente por no poder votar, no tienen una presencia regular las reuniones CPRES.

sistema y la necesidad de utilizar criterios que se ajusten a la legalidad para la toma de decisiones en todo lo que al tema de expansión refiere.

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

*“Si creo que hay más constancia en la tarea que hacen algunas privadas, sobre todo en el área de evaluación, donde ya han leído muchos casos, que han tenido oportunidad de formar criterio. Concretamente hay dos personas que participan constantemente de todas las reuniones: una es de la universidad Notarial y la otra es de la universidad FASTA. Entonces, ya se forma una cierta práctica, hay criterios que se van homogeneizando sobre qué se puede considerar una oferta consistente. Qué se puede interpretar como conveniencia de realizar tal o cual oferta. Cuando se interpreta que hay superposición o no. Cuando y hasta qué punto un CPRES puede juzgar respecto de la posibilidad que tiene una universidad de realizar la oferta convenientemente. Porque el CPRES no es otra CONEAU<sup>7</sup>, 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” (J.C. Mena, Rector de la Universidad FASTA (comunicación personal, 8 de febrero de 2012)*

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

<sup>7</sup> Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria

Según expresa el Rector de una universidad privada:

*“La composición del CPRES tiene mayoría de universidades estatales (...) y hasta el momento en todas las votaciones hubo siempre mayoría de las universidades nacionales. La lógica de funcionamiento en las asambleas es por votación. Diría que en algunos temas se maneja espontáneamente el consenso. Pero la votación se usa en los plenarios para autorizar los pedidos que habilita el Decreto 1047 y para votar representantes al Consejo de Universidades de parte del CPRES que siempre son de alguna universidad nacional. De hecho, la práctica ha demostrado que ya traen pre-elegido al candidato y se nombra generalmente un miembro alterno que es de universidades privadas pero en la práctica nunca se convoca al miembro alterno porque suele ocurrir que no va ningún representante al CU del CPRES bonaerense pero el miembro alterno no es convocado (...). En las reuniones, todos tienen el mismo voto salvo las que están en períodos de normalización o que no tienen autorización definitiva, tienen voz pero no tienen voto. Los representantes de nación no votan (...). Generalmente, la que tendría que participar sería la jurisdicción provincial pero en las últimas sesiones del CPRES no ha participado. De cualquier manera, en caso de ir vota porque es miembro pleno del CPRES. Además, han surgido diferentes puntos de conflicto entre algunas universidades privadas del CPRES metropolitano, que el ámbito de gestión privada de la región bonaerense apoya, frente a la posición de distintas universidades nacionales del CPRES bonaerense. Éstos no surgen de cuestiones de procedimiento sino de fondo. En cuestiones de fondo sí hay oposición, hay opiniones divergentes y hay despacho a minoría...”* (J.C. Mena, Rector de la Universidad FASTA (comunicación personal, 8 de febrero de 2012)

En general, la mirada sectorial de las universidades dificulta la posibilidad de pensar en términos de sistema. Como afirma Nosiglia “los amplios márgenes de autonomía con que cuentan las universidades nacionales entran en tensión con las funciones de gobierno y control que ejerce el Estado para dar direccionalidad al sistema de educación superior” (Nosiglia, 2011, p.148).

Son dos las funciones elementales que la vigente LES 24.521 prescribe al CPRES. Como se señaló antes, una de éstas es la regulación de la oferta en el nivel superior. Otra de las funciones, que podría derivarse también de esta función de regulación, es la planificación del desarrollo a nivel regional. En particular, el CPRES no ha incorporado dentro de sus funciones la planificación como un instrumento básico de orientación y conducción de su gestión. En opinión de un funcionario de la Secretaria de Planificación Educativa de la Provincia:

*“(...) se puede analizar la necesidad educativa, el Estado la puede analizar pero no la analiza realmente. Como por ejemplo decir: basta de abogados en la Provincia de Buenos Aires. Pero eso nadie lo dice, en primer lugar porque al CPRES no se le ha dado ese lugar, por lo tanto, no corresponde...”*. (C. Giordano, Secretario de Planificación Educativa de la Provincia de Buenos Aires (comunicación personal, 19 de septiembre de 2011)

La dificultad para avanzar en el desarrollo de esta capacidad institucional ha sido acompañada por otro problema estructural: la ausencia de un presupuesto propio y la necesidad de recurrir a financiamiento externo para la concreción de proyectos definidos por la SPU.

También, se evidencia como otra dificultad importante en el desempeño de esta función el poder relativo de los actores del campo universitario para facilitar u obstaculizar la puesta en marcha de los objetivos gubernamentales junto a la incapacidad de conducción política de los distintos actores estatales para ejercer un liderazgo efectivo y orientar el rumbo del sistema en su conjunto.

Según reflexiona un funcionario de la Secretaria de Planificación Educativa de la Provincia uno de los principales obstáculos para la planificación del desarrollo es la tensión que supone la convivencia de tradicionales y fuertes estructuras universitarias con las condiciones reales educativas que plantean las leyes vigentes:

*“Hoy por hoy, normativamente el CPRES tiene el problema de no tener funciones ejecutivas y no tener objetos reales sobre el cual es consultado. Hoy no se lo consulta para planificar (...) Discuten, acuerdan y realizan intercambios generalmente centrados en que no se creen nuevas carreras (porque por ejemplo está saturada la oferta de abogacía). Entonces, yo no voy a crear una carrera de abogacía si la región me dice que no. Pero si el CPRES no se reúne para tratar eso o no se reúnen a tiempo es difícil que funcione. Además, asisten universidades pequeñas, privadas y cuando van las universidades nacionales asisten representantes de cuarta línea, no va el rector, no va el secretario del área, sino que va algún técnico de esa secretaria (...). En ese marco, uno de los problemas más importantes a resolver es la tensión entre las condiciones constitucionales de la autonomía de las universidades nacionales y las condiciones reales educativas que establecen las leyes vigentes. Es decir la Ley de Educación Nacional establece que el nivel de educación superior está compuesto por la universidad de gestión estatal, la universidad de gestión privada, las universidades provinciales, los institutos superiores de formación docente, artística, social, técnico profesional y humanística. ¿En dónde lo concertás a esas políticas? (...) el CPRES fue pensado para eso. Entonces, si la universidad está imbricada con su entorno y responde a los procesos socio productivo de la región es probable que esa opinión termine impactando en el dictamen que había en el CPRES. Ahora, si esas instituciones no están vinculadas, en el CPRES no van a estar expresadas esas características y si aparte no discutís nada...” (C. Giordano, Secretario de Planificación Educativa de la Provincia de Buenos Aires (comunicación personal, 19 de septiembre de 2011)*

Esta situación, que se presenta como una debilidad institucional del CPRES en tanto organismo público de planificación educativa ha sido interpelada por otros actores estatales y universitarios con la intención de generar una mayor intromisión de los actores que componen el CPRES en la acción pública. En relación a esto, en el año 2002 la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires dirigió una solicitud de informes al Poder Ejecutivo, sobre distintos aspectos ligados a la oferta académica universitaria que posee la Provincia de Buenos Aires. La solicitud se ajustó a nueve temas

que demandan una mayor injerencia del CPRES en el desarrollo de su misión y exhibe una preocupación específica acerca de las fuentes de financiamiento de las nuevas instituciones educativas. El informe se ocupa de sistematizar las leyes educativas que rigen en la Provincia de Buenos Aires para subrayar la falta de regulación y planificación por parte del CPRES bonaerense en el marco de una creciente expansión del nivel superior en dicha región.<sup>8</sup>

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).

---

<sup>8</sup> El informe completo está disponible en: [www.hcdiputados-ba.gov.ar/proyectos/09-10D7660.doc](http://www.hcdiputados-ba.gov.ar/proyectos/09-10D7660.doc)



## Conclusiones

Las conclusiones que arroja este estudio dan cuenta de que el CPRES se creó como un organismo de nivel intermedio con capacidad jurídico-institucional para ejercer la coordinación y regulación sistémica de la educación superior argentina.

Sin embargo, esta meta inicial, señalada en el diseño institucional de la política que da origen al CPRES, ha encontrado limitaciones institucionales en el curso de su implementación en el marco de tres conjunto de constreñimientos:

Primero, el CPRES ha enfrentado opciones estratégicas en el marco de variables estructural económicas que han fijado los límites de su acción en función de la disponibilidad de recursos a nivel nacional, y de la voluntad y capacidad del gobierno para dinamizar al sector.

Segundo, los condicionamientos derivados del contexto, del desempeño efectivo e institucionalidad del CPRES como consecuencia de la relación entre las reglas formales que dan lugar a la institución y las reglas informales (rutinas o patrones de interacción regulares no prescritos) que resultan de la organización desarrollada por los actores involucrados en el quehacer cotidiano del CPRES. En estas condiciones se puede afirmar que una institución no se define por “el hecho de ser perdurable en el tiempo sino que su relevancia la obtiene con la adquisición de valor y si su mantenimiento se convierte en una meta fundamental para sus miembros” (Leiras, b, p.31; Levitsky, 2001, p.34 en Couthino, 2007, p.20). Entre los miembros de la comunidad universitaria, la organización y sentido de su interacción se ha expresado en términos de cooperación y/o conflicto. Para el caso de los niveles subnacionales de gobierno (gobiernos provinciales) la estrategia manifiesta ha sido la no colaboración y una clara ausencia dentro de las instancias de participación formales que dispone el CPRES.

Tercero, las características propias de la estructura institucional de cada organización, de fuerte base burocrática, dificultaron el ejercicio de coordinación y articulación entre los actores en el curso de la implementación.

En definitiva, se intentó dar cuenta de que, en términos legales, el CPRES se pensó como un ámbito de planificación y coordinación de la educación superior en el nivel regional. Sin embargo, su puesta en funcionamiento ha mostrado al CPRES como un organismo sensible frente a los cambios impuestos por el contexto y las diversas metas políticas definidas por los distintos partidos y gobiernos que asumieron su conducción. Asimismo, aparece como un organismo con capacidades institucionales limitadas en la medida que no ha logrado fortalecer los mecanismos



institucionales técnicos de coordinación y articulación para lo que ha sido instituido. Uno de los aspectos de mayor relevancia en términos de debilidad institucional se visualiza en la carencia de una estructura presupuestaria propia, de recursos técnicos y administrativos necesarios para proyectar la evolución de su gestión, para negociar intereses y efectivizar acciones concretas de regulación de acuerdo con lo que su normativa indica.

A partir del análisis efectuado es posible problematizar el diseño institucional que instituye al CPRES como autoridad de nivel intermedio. Desde este punto de vista, parece responder más a una política de centralización del poder en el gobierno nacional que a una verdadera descentralización con efectiva intervención de las jurisdicciones provinciales. Esto ocurre en un contexto de descentralización política y financiera del sistema educativo hacia los gobiernos subnacionales.

No obstante, las instituciones universitarias identificaron en el CPRES un espacio conveniente de reunión y negociación. En efecto, la activa participación de las universidades da cuenta de una intención cooperante para mejorar su funcionamiento.

En un escenario marcado por la escasez de los recursos públicos y la expansión institucional del sistema el Estado nacional y las instituciones universitarias parecen asumir un rol central en la conducción del sistema, en términos de gobernabilidad. Para maximizar la relación utilidad/beneficios colectivos reviste mayor atractivo optar por alternativas de colaboración colectiva.

Desde su puesta en marcha, el logro de mayor importancia es su reconocimiento como un organismo de regulación que formalmente reúne al conjunto diverso de actores en un mismo espacio de diálogo. Este espacio se instituye como un espacio de poder y negociación en el que se dirimen intereses, establecen prioridades de acción y los conflictos se hacen explícitos.

En términos políticos, ha operado como un organismo de amortiguación de conflictos abriendo un espacio de diálogo que habilita nuevas formas de acción pública y mediación entre las instituciones.

Finalmente, es preciso subrayar que el CPRES se instituye con la intención de mejorar la articulación y eficiencia interna del sistema, introduciendo para ello cambios en las prácticas organizacionales. Este aspecto resulta de una importancia clave en términos de construcción institucional, en un trasfondo político caracterizado por la preeminencia de debates en torno a la centralización-descentralización del sistema educativo, que ha tomado fuerza en los últimos años con las reformas de las estructuras educativas. Precisamente, la incorporación de una figura como el CPRES pone este problema en

---

evidencia debido a que su institucionalidad supone un desafío en términos de cultural organizacional y modernización de la gestión pública.

El CPRES no ha logrado constituirse en una efectiva estructura de implementación. Pero el curso de sus acciones y decisiones influyen en la definición de las políticas educativas, afectando así la *performance* del sistema. Su estructura y funcionamiento se sostiene a partir de dos tipos de recursos: la capacidad de conducción técnico-política del ministerio nacional, y las reglas, rutinas y patrones de comportamiento desarrollados por los actores estatales y no estatales. Es en este juego de influencias mutuas, entre las normas instituidas y las reglas de juego de carácter informal, en el que se dirime su funcionamiento.

## Bibliografía

Acuña Carlos H.; “La burguesía industrial como actor político” en Carlos H. Acuña El análisis de la burguesía como actor político. University of Chicago. Tesis Doctoral, 1995. Capítulo 1 Pp. 1-52.

Acuña Carlos H.; Tommasi, M. (1999) “Some reflections on the Institutional Reforms required for Latin America” YCIAS *Working Paper Series*. “Institutional Reforms, Growth and Human Development in Latin America”, Yale Center for International and Area Studies, New Haven, Connecticut, April 16 and 17, 1999.

Argentina. Congreso de la Nación Argentina. Ley de Educación Superior Nº 24.521. Sancionada el 20 de Julio de 1995. Publicada el 10 de Agosto de 1995 (Boletín Oficial Nº 28.204).

Catenazzi, A.; Quintar, A. y otros (2009) *El retorno de lo político a la cuestión urbana*. Buenos Aires: Prometeo.

Claverie, J.; González. G. (2008) El acceso al sistema de educación superior en la Argentina. On line: <http://inter27.unsl.edu.ar/rapes/index.php?action=detalle&id=1012&from=todos> (Consultado el 15 de marzo de 2012).

Coutinho M.E.; “Configuración y Dinámica de la Presidencia Institucional en la Argentina”. Universidad de San Andrés. Tesis de Maestría

Crisafulli, G. (2011) *Los Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior* (mimeo).

García de Fanelli, A.M (2011) *La educación superior en Iberoamérica 2011*. CINDA-UNIVERSIA-BANCO MUNDIAL. Online en: <http://www.cinda.cl/download/Brunner2011-EducacionSuperior.pdf> (consultado el 13 de abril de 2012)

González, Giselle (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,

<http://ries.universia.net/index.php/ries/article/view/49> (consulta: 15 de marzo de 2012).

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 Editorial.

Lira, L. (2006) *Revalorización de la planificación del Desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.

March, J; Olsen, J. (1984) “The new Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, *The American Political Life*, *The American Political Science Review*, Vol. 78, Nº 3 (Sep.1984) Pp.743-749.

Meny, Y.; Thoening, J.C. (1989) “La decisión pública” En: *Las políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel. Capítulo V. Pp. 130-157.

Nosiglia, María C. (2011) “Poder y autoridad: el impacto de la Ley de Educación Superior en el gobierno de la universidad argentina” En: Atairo, D. y otros *Entre la tradición y el cambio. Perspectivas sobre el gobierno de la universidad*. Cátedra UNESCO –UNU “Historia y Futuro de la Universidad” de la Universidad de Palermo (Pp. 135-163).

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”. *Entre la tradición y el cambio. Perspectivas sobre el gobierno de la universidad*. Buenos Aires: Colección Educación Superior, Universidad de Palermo.

Pérez Rasetti, C. (2011) “La expansión de la educación superior” En Marquina, M. y Chiroleau, A. (comp.) *Las políticas de Educación Superior de los gobiernos Kirchner*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

---

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

Quintar, A. (2009) “El presupuesto participativo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A la búsqueda de una acción pública participativa” en *El retorno de lo político a la cuestión urbana*. Buenos Aires: Prometeo.