

**PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES:** el rol del consejo de planificación regional de educación superior en la implementación de políticas educativas

**Giselle González<sup>1</sup>**

Universidad Nacional de La Plata y Conicet

**PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES:** el rol del consejo de planificación regional de educación superior en la implementación de políticas educativas

**Resumen:** El trabajo describe y analiza la actuación del Consejo de Planificación Regional de Educación Superior (CPRES) desde la sanción de la Ley 24.521/95 hasta 2011 en base a una indagación de su diseño institucional y el desempeño de sus actores relevantes. Del universo, compuesto a nivel nacional por siete regiones CPRES, se seleccionó el caso de la región bonaerense. Ésta representa, junto con el área metropolitana, uno de los territorios con mayor población y actividad económica de la Argentina. Además, concentra a más de un tercio de las instituciones de educación superior que integran la oferta total del país. El trabajo analizó, en profundidad, fuentes documentales y entrevistas a informantes clave del ámbito académico, técnico y político que participaron del Programa de Reforma de la Educación Superior, iniciado en 1995. Los resultados evidencian que el CPRES se constituye como una estructura de autoridad de nivel intermedio con atribuciones jurídico-institucionales para planificar, coordinar, y regular los procesos de elaboración e implementación de políticas públicas en el marco de un contexto sistémico complejo y de alta diferenciación institucional. Sin embargo, aún no logran constituirse en efectivas autoridades de implementación. Palabras clave: gobierno, poder, territorio

**PLANNING AND LAND DEVELOPMENT IN THE PROVINCE OF BUENOS AIRES:** the role of regional planning council for higher education in educational policy implementation

**Abstract:** The paper describes and analyzes the performance of the Regional Planning Council of Higher Education (CPRES) from its acronym in Spanish) since the enactment of Law 24.521/95 until 2011 based on a survey of its institutional design and the performance of its stakeholders.

In a universe, consisting of seven national regions CPRES, the Buenos Aires region was selected. This represents, together with the metropolitan area, one of the areas with the highest population and economic activity in Argentina. Furthermore, concentrated over a third of the colleges that make up the country's total supply.

Documentary sources were analyzed and in-depth interviews with key informants from the academic, technical and political participation of the Reform Program of Higher Education started in 1995. The results show that the ERCP was established as an authority structure intermediate legal and institutional capacity to plan, coordinate, and regulate the processes of development and implementation of public policies in the backdrop of a complex and high systemic institutional differentiation. However, still fail to become effective implementation authorities.

Keywords: government, power, territory.

Recebido em: 22/08/2013. Aprovado em: 06/11/2013.

## 1 INTRODUCCIÓN

Durante las últimas décadas, en la mayoría de los países latinoamericanos, se han generado importantes transformaciones que han modificado la organización y la forma de gestionar los sistemas educativos. Dichos cambios significaron una fuerte redefinición de los roles que durante tanto tiempo habían desarrollado cada uno de los actores (individuales o colectivos, estatales o sociales) involucrados en la gestión, provisión y regulación de los servicios educativos (GVIRTZ; DUFOUR, 2008; GONZÁLEZ, 2011).

Uno de los elementos más visibles de esta redefinición de roles puede notarse claramente cuando se analiza y compara el rol que hasta hace relativamente poco tiempo desempeñaron los estados nacionales y las nuevas responsabilidades que a partir de las reformas debieron asumir las instancias subnacionales (sean regionales o locales) en materia educativa (GVIRTZ; DUFOUR, 2008; GONZÁLEZ, 2011).

En cuanto a la regulación, los sistemas educativos pasaron, en este período, por un doble proceso: por un lado, se produjo una disminución de la cantidad de campos regulados por los Estados nacionales y, por otro, se evidenció un cambio en la naturaleza de las regulaciones, pasando éstas de regular exclusivamente procesos a regular también resultados. En el campo de la provisión, las variaciones tanto en la regulación como en el financiamiento crearon las condiciones de existencia y posibilidad para que nuevos actores estatales y no estatales intervengan en la provisión de servicios educativos (GVIRTZ; DUFOUR, 2008; GONZÁLEZ, 2011).

En el nivel superior, los cambios en el esquema de gobierno o conducción del sistema quedaron plasmados con la sanción de la Ley de Educación Superior (LES) 24.521/95. Allí se define al nivel superior como un sistema binario, compuesto por instituciones universitarias y no universitarias, públicas y privadas, y por primera vez se regula el funcionamiento de ambos tipos de oferta dentro de una misma normativa. Además, plantea un nuevo esquema de poder con la creación de nuevas instituciones y la redefinición de misiones para los organismos ya existentes. De acuerdo con ello, corresponde al Ministerio de Educación, a través de la Secretaría de Políticas Universitarias, la formulación de políticas generales en materia universitaria, asegurando la participación de los órganos de coordinación y consulta previstos en la propia ley y respetando el régimen de

autonomía establecido para las instituciones universitarias (GARCÍA DE FANELLI, 2012).

Entre los órganos de coordinación y consulta se encuentran los Consejos Regionales de Planificación y Coordinación de la Educación Superior (CPRES), el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) compuesto por los rectores de las universidades nacionales, el Consejo de Rectores de las Universidades Privadas (CRUP) y el Consejo de Universidades, presidido por el Ministro de Educación e integrado por el Comité Ejecutivo del CIN, la Comisión Directiva del CRUP, un representante de cada CPRES y un representante del Consejo Federal de Cultura y Educación (GARCÍA DE FANELLI, 2012).

## 2 EL CPRES: como objeto de estudio

El estudio propuesto focaliza en el análisis particular del CPRES, en tanto organismo de coordinación del nivel superior instituido por la vigente LES 24.521 en sus artículos 10,71, y 72 (GONZÁLEZ, 2011).

Desde una perspectiva institucional, se interesa por describir y analizar el diseño y modelo de gestión que se esperaba instalar con su incorporación e indagar cuál se ha puesto en marcha efectivamente.

En base a la perspectiva institucional, el estudio del sistema de educación superior argentino se apoya además en una perspectiva de gobierno multinivel (GVIRTZ; DUFOUR, 2008; GOMÁ Y SUBIRATS, 1998) que sitúa a la implementación de las políticas públicas como el proceso efectivo donde ocurre la conducción o gobierno del sistema. Allí, los actores establecen “un régimen reglas, decisiones y prácticas administrativas que constriñen o posibilitan el curso de las acciones públicas” (PETERS, 2006).

Los actores que ponen en funcionamiento las metas establecidas en el diseño institucional de una política pública, modelan, a partir de sus intereses y comportamientos racionales, la dirección y objetivo(s) que adoptará la misma. A ello se agrega que durante el proceso de implementación política, las circunstancias cambian y las metas se alteran. Estos factores hacen que el tránsito de una meta política a su efectiva puesta en marcha no sea lineal.

A partir del “entramado de reglas y prácticas que fijan los límites e incentivos para la constitución, funcionamiento y dirección de las relaciones de poder entre los actores que componen al sistema” (CAMOU; ATAÍRO, 2011, p. 67) es posible determinar qué calidad tendrá la acción de gobierno o su grado de gobernabili-

dad<sup>2</sup>. Desde este punto de vista, la gobernabilidad es una resultante de los conflictos, consensos y equilibrios entre actores derivada del ejercicio de gobierno (la capacidad de dirigir, planear, ejecutar e implementar acciones en el marco de un sistema de decisiones) por parte de las autoridades competentes (CAMOU; ATAÍRO, 2011). Esto quiere decir que la gobernabilidad no se considera solo como un atributo de la acción de gobierno, sino que, se asume que “los actores sociopolíticos tienen -en una configuración universitaria dada- capacidades para tomar decisiones con variables grados de autonomía, y que son capaces de transformar creativamente reglas, instituciones y situaciones” (CAMOU; ATAÍRO, 2011, p. 68).

### 3 ASPECTOS TEÓRICO METODOLÓGICOS

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

La elección del caso se basa en dos razones centrales. Por un lado en el mayor peso relativo de oferta universitaria y no universitaria, pública y privada, de la región en relación al total país. Por otra parte, el CPRES bonaerense es la única región compuesta por una sola jurisdicción: La Provincia de Buenos Aires. Esta particularidad político territorial entra en juego con otra dinámica de tipo político institucional que muestra la concentración relativa de población, actividad económica y educativa en la Provincia de Buenos Aires.

#### 3.1 El diseño institucional del CPRES

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

La 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 car-

go 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).

La estructura normativa vigente dispone la organización del CPRES en siete regiones: región Sur, Noroeste, Noreste, Centro oeste, Centro este, Metropolitana, y Bonaerense.

#### 3.2 ¿qué sabemos acerca del CPRES bonaerense?

El CPRES bonaerense se ubica geográficamente dentro de la Provincia de Buenos Aires. La Provincia de Buenos Aires se compone por dos jurisdicciones: el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires<sup>3</sup> y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En ese marco, responde a autoridades políticas diferentes.

Dentro de los límites jurisdiccionales que definen a la Provincia de Buenos Aires, se organizan a su vez dos áreas distintas. Por un lado, el interior de la Provincia y por otra parte, el denominado conurbano bonaerense.

El territorio sobre el que se desarrolla el CPRES bonaerense es el área del Gran Buenos o interior de la Provincia compuesta por 110 partidos. Esta área geográfica no incluye a los 24 partidos que componen el denominado conurbano bonaerense. Éstos forman parte -junto a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires- de otra región CPRES, la metropolitana.

La oferta de educación superior en el interior de la Provincia de Buenos Aires está conformada por instituciones universitarias y no universitarias de gestión pública y privada. En total tiene cerca de 354<sup>4</sup> instituciones de educación superior. De éstas, 337 son instituciones terciarias (no universitarias) y 17 son universidades: 11 de gestión pública<sup>5</sup> y 6 de gestión privada. Este conjunto de instituciones forma parte del sistema educación superior conformado a nivel nacional por 115 universidades e institutos uni-

versitarios (55 estatales y 60 privados) y 2.092 institutos de educación superior no universitaria<sup>6</sup>: 917 estatales y 1175 privados (GARCÍA DE FANELLI, 2012).

La población estudiantil en la región bonaerense se concentra en las universidades ubicadas en las ciudades con mayor nivel de urbanización: La Plata, Mar del Plata, Luján, y en menor medida en las ciudades de Tandil y Olavarría. Mientras que el interior de la Provincia de Buenos Aires presenta un déficit institucional debido a que no registra presencia de universidades públicas ni privadas. De acuerdo con los datos que arroja el último Anuario de la Secretaria de Políticas Universitarias (SPU) para carreras de pregrado y grado, la población estudiantil en la Universidad Nacional de La Plata es de 107.090 estudiantes, en la Universidad Nacional de Mar del Plata de 23.218 estudiantes, la Universidad Nacional de Luján tiene una matrícula total de 16.717 estudiantes, y la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires un total de 13.591 estudiantes (SPU, 2010).

La participación de estas universidades en relación a la población estudiantil de las universidades a nivel nacional es del 12, 20% tal como reflejan los datos aportados por el cuadro 1.

CUADRO 1: Población estudiantil según universidad para 2010

Universidad	Cantidad de estudiantes	%
La Plata	107.090	8,14
Mar del Plata	23.218	1,76
Luján	16.717	1,27
Centro de la Prov.	13.591	1,03
<b>Total</b>	<b>160.616</b>	<b>12,20%</b>
<b>Total nacional de universidades</b>	<b>1.316.119</b>	<b>100%</b>

FUENTE: En base a datos SPU (2010)

#### 4 LA ACTUACIÓN DEL CPRES BONAERENSE ENTRE 1996 Y 2011

El CPRES surge de la vigente LES 24.521/95 con una misión específica: ser órgano de planificación, coordinación y consulta del sistema de educación superior. En función de ello, se avanzó en una agenda de trabajo impulsada por la Secretaría de Políticas Universitarias en la que se definió el progresivo desarrollo de comisiones conjuntas. Se trata de las comisiones de a) evaluación permanente, b) articula-

ción de la educación superior c) planificación de la oferta regional, d) formación docente, e) educación a distancia, y f) formación de competencias para el ingreso y permanencia a la universidad. Estas actividades se desarrollan en forma irregular según la región de que se trate y quedan registradas en las actas de las reuniones plenarias y ordinarias. Una de las comisiones con mayor actividad en todas las regiones es la comisión de evaluación permanente, que se encarga de evaluar y supervisar los pedidos de otras instituciones de educación superior de crear nueva oferta fuera de su región CPRES de pertenencia (GONZÁLEZ, 2011).

Durante los últimos años, las reuniones de la comisión de evaluación permanente han sido recurrentes, mientras que no ha ocurrido lo mismo con el resto de las comisiones. Desde 2006 hasta 2010 las siete regiones CPRES han producido un total de 178 acuerdos. De éste total 149 corresponden a acuerdos generados en la comisión de evaluación permanente mientras que el 29 restante corresponde al resto de las comisiones. Asimismo, se registra para el mismo período un total de 165 dictámenes. Los dictámenes representan un tipo de resolución que expresan la voluntad de las instituciones parte. Según se evidencia, sólo existe este tipo de producción para la comisión de evaluación permanente. La concentración del CPRES en esta actividad de evaluación de la oferta ha generado cierta polémica entre los actores universitarios en función de la acción restrictiva que tiene este organismo en cuanto a la expansión de la oferta y la ampliación de los límites territoriales.

Los actores que conforman el CPRES pueden dividirse en dos grandes grupos. Por un lado, están los actores estatales situados en distintos niveles de gobierno: el Estado nacional, el Estado provincial (el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires) y los gobiernos locales que actúan a través de sus Municipios. Otro conjunto de actores lo integran, las universidades nacionales, las universidades privadas, y organizaciones de la sociedad civil (ver tabla 1).

TABLA 1: Actores del sistema

Niveles de gobierno	Actores estatales	Actores sociales no estatales
Nacional	Secretaría de Políticas Universitarias/ Ministerio de Educación de la Nación	Universidades nacionales Universidades privadas

<b>Provincial</b>	<b>Dirección de Educación Superior/ Dirección General de Cultura y Educación/ Gobierno de la Provincia</b>	<b>Instituciones de Educación Superior No Universitarias</b>
<b>Municipal</b>	<b>Gobiernos locales: Intendencias</b>	<b>Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)</b>

FUENTE: En base a la Ley de Educación Superior N° 24.521

La SPU se encarga de la coordinación general en la tarea de los CPRES a través del apoyo técnico, económico, y político. También, impulsa convocatorias para destinar recursos o financiamiento específico a proyectos presentados por las universidades de cada región. Los funcionarios de la SPU, al ser consultados, señalan un funcionamiento problemático del CPRES en la medida que no logra sostener una dinámica de funcionamiento propio. Esto habilita un rol conductor de la SPU en el desarrollo de sus actividades. No obstante, se observa una lógica de acción corporativa de carácter propositivo por parte de las instituciones universitarias de gestión privada. Así lo expresa un funcionario técnico de la Secretaría Ejecutiva del CPRES en la SPU:

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

En el caso de los niveles subnacionales de gobierno, no se registra 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 frente a los procesos de expansión territorial. Según la perspectiva que ofrece la secretaria académica de una universidad privada:

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

En el mismo sentido, opina un funcionario técnico de la Secretaría 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 en no asisten. Es la pata flaca del CPRES: la presencia de las jurisdicciones.

Otro aspecto característico de la Provincia de Buenos Aires surge del crecimiento del sistema universitario sin planificación y/o regulación. Según afirma García de Fanelli (2012, p. 11):

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

## 5 LAS UNIVERSIDADES NACIONALES

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

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

En el campo de la gestión universitaria, otra particularidad de la región bonaerense, es la significativa presencia de Centros Regionales que pertenecen a la Universidad de Buenos Aires (que forma parte del CPRES metropolitano) y un importante número de extensiones áulicas de diferentes universidades públicas que el CPRES no logra registrar porque en la mayoría de los casos no informan la creación de nueva oferta. Las universidades nacionales en esta región han desarrollado dos tipos de estrategias institucionales. Por un lado, se constituyen en los agentes principales en términos de expansión institucional, con la apertura de sedes, subsedes, extensiones áulicas y su asociación con los distintos Municipios u otras instituciones universitarias y no universitarias a través de Centros Regionales que ofertan educación en el nivel superior. Pero a la vez, actúan restrictivamente, limitando la ampliación de la oferta universitaria con la creación de nuevas carreras, sedes, subsedes y extensiones áulicas propuestas por otras universidades. En este marco, las universidades nacionales, siguiendo una lógica de acción corporativa, buscan “proteger” sus áreas de influencia institucional, limitando el desarrollo de nuevas ofertas que pudieran afectar la demanda en su territorio. Según expresan los actores consultados, es poco habitual encontrar en el espacio del CPRES discusiones sustantivas sobre criterios de pertinencia y conveniencia para la creación de nueva oferta universitaria en la región.

Al respecto, opina un funcionario de la Secretaría 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”.

Además, según revelan los actores entrevistados, las decisiones no siempre se generan a través de los mecanismos formales de negociación prescriptos sino que en general predo-

minan las reglas de carácter informal desplegadas con la negociación personal en ámbitos diferentes a los previstos normativamente.

## 6 LAS UNIVERSIDADES PRIVADAS

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

Si creo que hay más constancia en la tarea que hacen algunas privadas, sobre todo en el área de evaluación, donde ya han leído muchos casos, que han tenido oportunidad de formar criterio. 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.

Para las universidades privadas el CPRES constituye un espacio de negociación e información insustituible en la medida que las universidades públicas y las autoridades ministe-

riales 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. Este poder de las universidades públicas en términos de gobierno parece debilitar la utilidad del CPRES como ámbito de construcción político-institucional en la medida que existe un fuerte apego de este sector a los principios de autonomía institucional<sup>8</sup> y gestión institucional.

Esto dificulta la posibilidad de pensar a la universidad pública como un agente clave en la definición y resolución colectiva de los problemas socio-educativos de cada región. En este sentido, “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).

Frente a ello, en el ámbito de la gestión privada<sup>9</sup> también aparece una fuerte defensa de intereses corporativos pero con una débil capacidad organizativa para dirigir planes estratégicos de integración regional en el espacio local.

## 7 FACTORES QUE CONDICIONAN EL DINAMISMO DEL CPRES BONAERENSE

Una de las debilidades institucionales que presenta el CPRES surge de la carencia de planificación como instrumento básico de orientación y conducción de su gestión. En opinión de un funcionario de la Secretaría de Planificación Educativa de la Provincia:

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

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

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

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

Esta situación 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>10</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).

## 8 CONCLUSIONES

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

El diseño institucional del CPRES se caracteriza por un esquema de funcionamiento novedoso en relación a las estructuras jerárquicas y de fuerte base burocrática propias de las instituciones de gestión pública. Se instituye como un organismo de carácter regional que reúne a todos los actores del sistema de educación superior<sup>11</sup> en una misma mesa de negociación, con igual representación en sus reglas formales de cesión y votación. Se propone como un organismo de coordinación sistémica donde el consenso y el dialogo resultan elementos fundamentales ya que formalmente no existe jerarquía entre sus actores integrantes. De igual manera, su estructura territorial supone tanto la construcción de capacidades institucionales en los niveles subnacionales de gobierno como el empoderamiento de sus actores relevantes para atender las demandas e intereses específicos de cada región y locali-

dad. Esto rompe formalmente, con todo, una tradición de centralización y concentración de poder de las instancias de gobierno. Precisamente, desandar estas tradiciones características de la Argentina y edificar instituciones bajo un criterio de dispersión del poder resulta en sí mismo un desafío en la formulación de políticas públicas para el sector.

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

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

a) la ausencia de instancias de coordinación permanente que faciliten el establecimiento de acuerdos y contribuyan a modernizar la gestión pública en general y educativa en particular.

b) la existencia de una débil cultura interinstitucional limita la posibilidad de pensar el gobierno de la educación superior en términos sistémicos, valorando el dialogo entre las instituciones, la generación de sinergias y formas asociativas de coordinación. En cambio, predomina una lógica de acción corporativa que induce el desarrollo de instancias informales de poder y negociación para la toma de decisiones importantes.

c) ausencia de instrumentos de control de carácter horizontal (accountability) para supervisar, coordinar y articular acciones entre los diferentes actores que intervienen en el gobierno educativo. A ello se suma el predominio de estructuras de poder centralizadas y burocráticas en el orden nacional y subnacional.

En relación a la dinámica interna del CPRES y la trama organizacional que construyen sus actores relevantes aparecen tres aspectos distintivos de la región bonaerense: 1) un esquema de poder basado en lógicas corporativas que obstaculizan la posibilidad de pensar colectivamente en términos de sistema, 2) la ausencia institucional de las autoridades jurisdiccionales como contrapeso político para atender los intereses y demandas locales del territorio, 3) el problema del gobierno del sistema de educación superior no debería reducirse a la figura del CPRES. Existen múltiples factores que condicionan su desempeño. Por tanto, es preciso



ampliar la mirada y profundizar el análisis de las condiciones político institucionales que sustentan el funcionamiento del sistema político y en el tipo de prácticas y cultura organizacional presentes en las instituciones que componen al sistema de educación superior.

## REFERENCIAS

CAMOU, A. y Atairo, D. La gobernabilidad de las universidades nacionales en la Argentina: escenarios de un paradigma en transformación. Entre la tradición y el cambio. Perspectivas sobre el gobierno de la universidad. Buenos Aires: Colección Educación Superior, Universidad de Palermo. 2011.

GARCÍA DE FANELLI, A.M. La educación superior en Iberoamérica 2011. Cinda-Universia-Banco Mundial. Disponible: <<http://www.cinda.cl/download/Brunner2011-EducacionSuperior.pdf>>. Acceso em: 13 abr. 2012.

GONZÁLEZ, Giselle. La territorialización de las políticas públicas en Argentina. Un estudio acerca del CPRES en el área metropolitana. Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES), México, issue-unam/Universia, v. 2, n. 4, p. 41-61, 2011. Disponible em: <<http://ries.universia.net/index.php/ries/article/view/49>>. Acceso em: 15 mar. 2012.

GOMÁ, R.; SUBIRATS, J. Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis. In \_\_\_\_\_. GOMÁ, R.; SUBIRATS, J. (Cord.). Políticas Públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno. Barcelona: Ariel. 1998.

GVIRTZ, S.; DUFOUR, G. 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. 2008.

ARGENTINA. Ley de Educación Superior N° 24.521, Sancionada el 20 de Julio de 1995. Publicada el 10 de Agosto de 1995. Boletín Oficial N° 28.204.

NOSIGLIA, M.C. (2011) Poder y autoridad: el impacto de la Ley de Educación Superior en el gobierno de la universidad argentina. Entre la tradición y el cambio. Perspectivas sobre el gobierno de la universidad. Buenos Aires: Colección Educación Superior, Universidad de Palermo. 2011.

PETERS, G. Concepts and Theories of Horizontal Policy Management. In \_\_\_\_\_. PETERS,

G.; PIERRE, J. Handbook of public administration, Londres: SAGE. 2012.

## Notas

<sup>1</sup> Doctoranda en Educación. Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de La Plata y CONICET. La Plata, Provincia de Buenos Aires, Argentina. E-mail: ggonzalez72@gmail.com

<sup>2</sup> Se entiende por gobernabilidad “una propiedad, cualidad o estado de las relaciones de gobierno, definida como equilibrio dinámico entre las demandas articuladas por los actores universitarios y la capacidad del sistema de toma de decisiones para responderlas de manera colectivamente aceptada (legítima) y eficaz” (CAMOU; ATAIRO, 2011, p. 67)

<sup>3</sup> Cabe recordar aquí que la Provincia de Buenos Aires se compone por dos subregiones: 1) el conurbano bonaerense conformado por 24 partidos ubicados en el primer cordón que rodea a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y 2) por lo que podría denominarse “interior” de la Provincia o Gran Buenos Aires, conformado por 110 distritos. La composición del CPRES bonaerense remite sólo a esta segunda región (Gran Buenos Aires) y no incluye a los 24 partidos del conurbano bonaerense que junto a la Ciudad de Buenos Aires componen otro CPRES, el metropolitano.

<sup>4</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>5</sup> Una de estas universidades es la Universidad Tecnológica Nacional (UTN). La UTN, en el Gran Buenos Aires, se organiza en cinco facultades regionales. Se trata de las sedes: Delta, Pacheco, La Plata, Bahía Blanca, y San Nicolás.

<sup>6</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).

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

<sup>8</sup> La autonomía refiere aquí a la independencia que la institución universitaria y su gobierno requieren para que pueda funcionar adecuadamente y cumplir con su misión y funciones; y para que pueda, de esa manera, hacer las contribuciones que la sociedad espera de ella. Como señala Sánchez Martínez: “esa necesaria autonomía de

la institución y de su gobierno no es solamente con respecto al Estado [...]. Aunque históricamente ha servido para defender la institución contra intervenciones indebidas de los gobiernos [...]. La autonomía también es respecto de otros intereses provenientes "...de las corporaciones profesionales, de los partidos políticos, de las empresas, de la opinión pública, en ocasiones incluso de la propia sociedad civil" (2011: 58).

<sup>9</sup> Cabe recordar que la legislación argentina establece que las universidades privadas deben constituirse como entidades sin fines de lucro (fundaciones o asociaciones civiles). Esto quiere decir que las utilidades que hubiere no pueden distribuirse entre los integrantes de tales entidades, sino que deben reinvertirse en el proyecto institucional. Esto marca una diferencia con la política de otros países que hoy en día admiten la existencia de universidades privadas con fines de lucro, pudiendo constituirse como sociedades comerciales.

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

<sup>11</sup> Cabe aquí recordar que el CPRES se compone por un representante el Ministerio de Educación de la Nación, un representante de la jurisdicción provincial en función de la administración que hace del sector no universitario, y un representante de cada universidad pública y privada.

**Giselle González**

Licenciada en Ciencia Política  
Doctoranda en Educación de la Universidad de San Andrés, en la Argentina  
Investigadora del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdiHyCS) de la Universidad Nacional de la Plata y del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas-CONICET

**Universidad Nacional de La Plata y CONICET.**

La Plata, Provincia de Buenos Aires, Argentina.  
E-mail: [ggonzalez72@gmail.com](mailto:ggonzalez72@gmail.com)