

Las reformas neoliberales de los noventa y su impacto ante la universidad argentina y sus tradiciones institucionales: una mirada a la dimensión territorial

Giselle González*

Introducción

Los cambios operados en los sistemas de educación superior de las sociedades latinoamericanas durante las últimas dos décadas se analizan aquí en el marco del proceso de reformas estatales con especial referencia a los desafíos de la denominada segunda generación de reformas ocurrida en la década del noventa e impulsada por un conjunto de cambios ocurridos a escala internacional (Oszlak, 1999; Oszlak y Felder, 1997; Peters, 2006). Según Krotsch, estas tendencias pueden explicarse, por un lado, merced a la redefinición del papel de la educación, que no puede desligarse del cambio en la matriz de relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, tanto fronteras hacia adentro como en lo relativo a un entorno internacional y transnacional profundamente cambiante. El proceso de reformas estatales de los últimos años no se trató de una simple cuestión de reingeniería del aparato administrativo del Estado. En palabras de Krotsch: en la medida en que el Estado debe ser pensado tanto como momento culminante de las relaciones sociales de dominación, cuanto como estructura institucional, nos enfrentamos al hecho por demás obvio del carácter político, interesado y conflictivo de todo programa de reformas estatales, las cuales serán, a su vez, causa y efecto del proceso de re-

definición de las relaciones entre Estado, mercado y sociedad civil. Es en este marco en el que toman plena significación tanto las estrategias de cambio institucional como las resistencias, adaptaciones o asimilaciones defensivas de los distintos actores involucrados en el campo de la educación superior (Krotsch, 2007: 16).

En las reformas estatales de los años noventa pueden distinguirse dos calificaciones, a partir del uso que muchos documentos de los organismos internacionales ayudaron a generalizar: una primera generación de reformas se centró en la reestructuración de las relaciones entre el Estado y el mercado, en términos de una redefinición de las respectivas esferas de influencia; la segunda generación de reformas se ocupó de mejorar, en términos de calidad institucional, aquellas áreas de política que históricamente había tutelado el Estado (Justicia, seguridad, educación, marcos regulatorios orientados a la competencia, etc.) (Krotsch, 2007: 17). Por otro lado, sostiene este autor, las reformas en el sistema de educación superior tampoco pueden pensarse de manera aislada de aquellas transformaciones más generales, ni de las necesidades que atraviesa la nueva red de vinculaciones entre estas grandes esferas sociales. Así, el punto de observación se sitúa en referencia a las necesidades, las posibilidades y las demandas que le

* Doctora, magíster y especialista en Educación por la Universidad de San Andrés. Licenciada en Ciencia Política por la UBA. Actualmente se desempeña como docente de posgrado en distintas universidades nacionales y como investigadora científica en el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (UNLP-Conicet). Su tesis doctoral fue premiada por Presidencia de la Nación y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) por su contribución a la innovación y mejoramiento de las políticas públicas. Recientemente ha desarrollado una estancia posdoctoral en el Instituto de Gobierno y Políticas (IGOP) de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB) en el marco del Programa de Becas Externas de Conicet.

llegan a las instituciones de educación superior desde el sector público, el mercado o los diferentes grupos sociales, ya que este nuevo entorno cambiante es el que presiona fuertemente para inducir al cambio en la educación superior. Durante los años noventa se despliega en la Argentina un proceso de reforma de la educación y de la educación superior en particular que es parte de un proceso de carácter global cuyo núcleo ideológico reside en la dupla calidad-evaluación así como en una fuerte orientación al mercado (Krotsch y Atairo, 2008). Estas políticas se orientaron básicamente a corregir las deficiencias estructurales de un sistema que creció en términos cuantitativos pero no modernizó sus estructuras académicas, tributarias de los cambios generados por los procesos de masificación y diferenciación disciplinaria ocurridos entre 1950 y 1960 en la educación superior argentina y también latinoamericana (García de Fanelli, 2005; Krotsch y Suasnábar, 2004). Los patrones de políticas implementadas en la Argentina siguieron el núcleo de políticas públicas prevalecientes en América Latina cuya dinámica esencial se apoyaba en las orientaciones y lineamientos promovidas por el Banco Mundial (Krotsch y Suasnábar, 2004). En términos generales, se puede señalar que el carácter de las propuestas que se introdujeron se orientó a estimular la diferenciación y la competencia entre individuos e instituciones, al mismo tiempo que el Estado, como eje de las transformaciones, se reservaba un papel regulador y evaluador (Krotsch, Camou y Prati, 2007).

Proyecto de Reforma de la Educación Superior

En 1995, en la Argentina, se puso en marcha el Proyecto de Reforma de la Educación Superior (PRES) elaborado unos años antes de la sanción de la Ley de Educación Superior 24521/95 (LES) por las autoridades y expertos técnicos de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). Se basó en un diagnóstico previo sobre el funcionamiento general del sistema y de sus instituciones sobre el que se distinguieron dos dimensiones de intervención política: el sistema de educación superior en su conjunto y las organizaciones universitarias. Al nivel del sistema de educación

superior, uno de los ejes centrales de la política universitaria, plasmado posteriormente en la LES, fue la creación de organismos de regulación y mecanismos de *accountability*. En este marco, se introducen cambios en la distribución de poder y autoridad entre el Estado y las universidades a partir de la creación de organismos de evaluación, regulación y coordinación sistémica. En el nuevo marco regulatorio que establece la LES se introduce la evaluación y aseguramiento de la calidad como nuevo eje de la política universitaria, y surge la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) como la agencia estatal a cargo de la evaluación y acreditación de carreras universitarias de grado y posgrado. Asimismo, interviene en el reconocimiento otorgado por agencias privadas de evaluación y acreditación de carreras de grado. Entre los organismos de coordinación universitaria se define el Consejo de Universidades (CU), el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP) e incorpora la figura del Consejo de Planificación Regional de Educación Superior (CPRES) como organismo de coordinación del ámbito universitario y terciario no universitario. De ese modo, el CPRES reúne a dos ámbitos que corresponden a jurisdicciones educativas distintas (el nivel nacional para el sector universitario y el nivel subnacional o provincial para el sector terciario) y que además concentran a instituciones con estructuras y disciplinas académicas distintas. Estos cambios en el sistema de educación superior buscaron redefinir los términos del contrato social que liga a las instituciones de educación superior con su entorno: a) la interacción de la universidad con el Estado; b) la interacción de la universidad con el sistema de educación superior, y c) el vínculo de las instituciones de educación superior con su entorno social.

El conjunto de propuestas contenidas en el PRES tuvo como propósito central la modernización del sistema de educación superior. En ese marco, la Ley 24521/95 operó como un instrumento regulador del proceso de transformación a través del cual el Estado nacional expresó su intención de asumir un rol activo para la configuración y gobierno de la educación superior en términos de conjunto integrado.

Conviene destacar que, si bien la existencia de organismos de coordinación universitaria fue contemplada en muchas leyes universitarias, lo que se observa a partir de la implementación de la LES es la proliferación de estos organismos con funciones diversificadas (Nosiglia y Mulle, 2009). Entre 1993 y 1997 el Estado desplegó una intensa política universitaria consistente en la creación de estructuras de autoridad propias del nivel superior, así como también el fortalecimiento de organismos ya existentes. En 1993 el espacio de regulación y control del sistema universitario adquiere nuevamente el nivel administrativo de Secretaría y reemplaza el de Dirección Nacional. Esta modificación en la jerarquía no fue sólo nominal, sino que se incluyeron nuevas funciones y atribuciones a las tradicionales, lo que supuso un giro en el papel de la tutela estatal respecto de las universidades. A diferencia de los procesos de descentralización que experimenta por esos años el sistema educativo —y que se plasmaron en “Ministerio sin escuelas”—, en el nivel superior se observa, en cambio, una mayor centralización de funciones al nivel del Estado nacional y su rol activo como regulador de políticas universitarias y articulador de políticas públicas a nivel regional. Se observa, de este modo, un nuevo tipo de regulaciones para el mejoramiento de la calidad en las instituciones de nivel superior y para la planificación del desarrollo. Este conjunto de políticas se instrumenta a partir de la creación de nuevos organismos de supervisión, coordinación y articulación sistémica y de una nueva distribución de funciones con los organismos ya existentes.

Es en el marco de estas redefiniciones en las relaciones de poder que cobra sentido poner de relieve de qué manera se negocian los diferentes intereses asociados vinculados al gobierno multinivel de la educación superior. Así como también observar las relaciones entre diferentes niveles de poder; conocer cuáles son los intereses y estrategias políticas que desarrollan los que ocupan el centro y cuáles los de las periferias más significativas; si las relaciones son de cooperación o competición, si hay sintonía o disparidad, y en todo caso conocer cómo se manifiestan esas expresiones y por qué.

Los debates en torno al modo de distribuir el poder y gobierno de la educación superior muestran precisamente un entramado de posiciones y estrategias políticas que se manifiestan en el debate legislativo. La institución del CPRES es el resultado de esta negociación y aparece como el producto de una transacción entre posiciones políticas opuestas. Se instituye como un organismo con capacidad para reunir en un mismo espacio de diálogo a los actores del campo universitario y a las autoridades gubernamentales del nivel nacional y subnacional. Su creación habilita la configuración de nuevas reglas de juego que orientan la elección y comportamiento de los actores hacia la producción de resultados beneficiosos para el conjunto y no sólo para el desarrollo de políticas a nivel institucional. La creación de nuevos actores con intención de regulación y planificación territorial aparece además en un contexto académico de escasa o nula indagación sobre la dimensión territorial de las políticas universitarias.

La construcción del campo de la educación superior

El escenario social y político reseñado hasta aquí en torno a las reformas implementadas en el nivel superior estuvo acompañado, a su vez, por un proceso de conformación de la educación superior como campo disciplinar y de producción de conocimiento tanto en Argentina como en el resto de los países latinoamericanos. De acuerdo con Krotsch y Suasnábar, la construcción de un campo de educación superior en el sentido de “campo unificado con reglas de juego que estructuran el conflicto y la competencia entre posiciones objetivas vinculadas a los distintos modos de producir saber acerca de la educación superior” (2004: 8) comienza a delinearse en Argentina entre 1985 y los años noventa: “En 1985 se publican los primeros trabajos que dan cuenta de la educación superior en la Argentina desde una perspectiva académica inscripta a su vez en las tradiciones de la investigación social” (2004: 13). Después, en 1988 se crea la primera Especialización en Docencia Universitaria en la Universidad Nacional de la Patagonia en la que se incorpora a la educación

superior como objeto de estudio y se utiliza bibliografía internacional sobre la temática. Otra contribución importante se produce hacia fines de la década cuando se crea el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), un programa de estudios sobre educación superior que inicia una serie de investigaciones en el marco de un programa más general financiado por la Fundación Ford. Del mismo modo, se aprecia la conformación de grupos y programas de investigación en distintas facultades de las universidades de Buenos Aires, La Plata y el Litoral, entre otras. Durante los años noventa, la discusión en torno a la reforma de las estructuras universitarias se convierte en el eje de la política universitaria y el “Estado en directa relación con la mayor intervención estatal comienza a producir *policy oriented* así como información sistemática sobre la educación superior” (Krotsch y Suasnábar, 2004:13). También se crea, en 1993, la revista *Pensamiento Universitario*, en la que se incorporan desarrollos disciplinarios que en ese momento se producían en el resto del mundo y se propiciaba la producción académica de carácter local. Dos años más tarde, en 1995, se realiza el Primer Encuentro Nacional “La universidad como objeto de investigación” con sede en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Este encuentro, que continuó realizándose durante los diecinueve años posteriores, creció tanto en términos académicos, en cuanto a la actividad y recepción de artículos, como así también en sus posibilidades de convocatoria. Los encuentros subsiguientes se propusieron profundizar el estudio de la educación superior y consolidar redes de investigaciones e instituciones, como continuidad de las convocatorias previas. El desarrollo de estos encuentros reveló la presencia de la investigación institucional y de las actividades tradicionales ligadas al gobierno, la organización y el financiamiento de la educación superior. Otro fenómeno instituyente en la construcción de un campo de producción y circulación de saberes sobre la educación superior se produce con el surgimiento de programas de especialización y maestrías en docencia, política y gestión universitaria desarrollados en Argentina desde 1993. En este marco de creciente institucionalización de la educación superior, durante los

últimos años se han estudiado distintas temáticas vinculadas a la creación y puesta en marcha de organismos y programas que surgen del proceso de reformas. Desde distintos espacios institucionales de formación-investigación se ha producido conocimiento especializado acerca de: a) el rol de la CONEAU y su impacto en la conformación de una cultura evaluativa en las universidades (Balán, 1996; Corengia, 2005; Álvarez Campos, 2007; Krotsch et ál., 2007; Lavatelli, 2002; Villanueva, 1999); b) los programas especiales implementados por la Secretaría de Políticas Universitarias, como el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria y el Programa de Incentivos a Docentes Investigadores (García de Fanelli, 2005, 2008 y 2009; Prati, 2011; Araujo, 2003); c) el financiamiento de la universidad (García de Fanelli, 2011 y 2005; Santori, 2005; Doberti, 1998 y 2006); d) el gobierno de la universidad (Nosiglia y Mulle, 2009; Pérez Rasetti, 2007 y 2010; Atairo y Camou, 2011) y el rol y funcionamiento de organismos de regulación en el sistema de educación superior, como es el caso del Consejo de Universidades sobre el Consejo Interuniversitario Nacional (Pérez Rasetti, 2010 y 2011); e) el acceso y retención en el sistema universitario (Duarte, 2004; García de Fanelli, 2005 y 2006; Pérez Rasetti, 2010). Sin embargo, no existen estudios que aborden de modo sistemático el rol de los actores territoriales en el gobierno de la educación superior y su incidencia en la elaboración e implementación de políticas educativas. Desde este punto de vista, el artículo intenta cubrir un área de vacancia que los trabajos de los últimos años no han abordado.

Hacia un modelo de neorregulacionismo estatal

Según lo recogido en Gomá y Subirats (1999), cada tipo de política desarrolla estructuras o arenas políticas propias. Estos autores afirman que lo que se haga no será casual o explicable sólo técnicamente, sino que dependerá del tipo de actores y de las alianzas que se establezcan ante cada problema. De esta manera, cada proceso de elaboración de una política se explicaría más por la específica combinación de actores, estrategias e interacciones que cada tipo

de políticas acostumbra a generar, que por la estructura institucional en la que se desarrollan esos procesos.

El origen del CPRES puede entenderse en el contexto de un proceso de políticas orientadas al mejoramiento del sistema de educación superior y a la adecuación de sus programas académicos y científicos. Surge en el marco de la LES, sancionada en 1995, luego de fuertes debates en torno a la forma de concebir el sistema de enseñanza superior en la Argentina. A partir de la posición sugerida por un ex secretario de Políticas Universitarias entrevistado para un trabajo previo (González, 2013), se puede afirmar que “en aquel escenario se identificaban dos concepciones en disputa sobre el modelo que debía adoptar el sistema de educación superior”. Dichas posiciones se alineaban políticamente en dos grupos. Uno nucleaba a los defensores de una mayor intervención del Estado en el sistema de educación o de un mayor regulacionismo estatal. Estaba conformado por funcionarios políticos, académicos y expertos de distintas disciplinas sociales, educativas, culturales y económicas. El modelo que proponían presentaba a la educación superior como un bien público y como recurso indispensable para el desarrollo integral de la nación. En ese marco, el Estado debía intervenir en la organización del sistema para encarar políticas y programas educativos capaces de planificar, articular y organizar el conjunto de instituciones educativas y socioeducativas. Además, debía garantizar la igualdad y calidad de oportunidades para todos los habitantes del territorio frente al derecho de la educación. El Estado, para este grupo, se constituía como responsable de regular, asistir y focalizar los diferentes requerimientos de la oferta (universidades e IESNU) y de promover y asistir a la demanda de educación superior. El otro grupo reunía a los partidarios de una mayor autonomía (autonomistas) de las instituciones de educación superior y del retiro del Estado como promotor y agente de política activa para el sector. Se componía por una alianza de origen más heterogéneo pero con una fuerte unidad en sus acuerdos básicos. Estaba integrada por funcionarios políticos, académicos y expertos de disciplinas vinculadas a las ciencias

económicas así como también representantes de corporaciones empresariales nacionales y foráneas. A estos se sumaban los expertos provenientes de distintos organismos nacionales e internacionales que funcionaban como *think tanks* en la producción y formulación de políticas públicas y que adscribían al modelo socioproductivo propulsado por las reformas de primera y segunda generación implementadas por el gobierno de Carlos Menem entre fines de los ochenta y mediados de los noventa. El modelo que proponían identificaba a la educación como un bien de mercado cuya calidad se garantizaba a través de la competencia y al que las demandas, y no la sociedad, le asignaban pertinencia. Se pensaba que la regulación debía resolverse con una lógica de mercado y el Estado nacional no debía intervenir como un actor “proveedor” de bienes. Al promediar el año 1994, el entonces ministro de Educación Jorge Alberto Rodríguez, en representación del bloque autonomista, puso a consideración de la Comisión de Educación y Presupuesto de la Cámara de Diputados del Congreso Nacional el proyecto original sobre los Consejos de Planificación Universitaria Regional emanado del Poder Ejecutivo Nacional. El proyecto de ley llevaba por título “Régimen para el conjunto de las instituciones de educación superior y en particular para las universidades nacionales, privadas y provinciales” e inició su tratamiento en las sesiones ordinarias durante ese año. El mismo impulsaba una definición muy estructurada de las responsabilidades y funciones de los miembros de las instituciones de educación superior, la escasa o nula representación del personal docente, no docente y estudiantil en el gobierno universitario y la captación de recursos vía el mercado competitivo.

El grupo regulacionista con representación en el Congreso de la Nación percibió la propuesta como sumamente ortodoxa y generó una contrapropuesta centralmente interesada en suavizar la ortodoxia del texto original e inducir un cambio en el planteo sobre la regulación a cargo del mercado. Luego de un proceso de intensos debates y complicadas negociaciones se aprobó un marco regulatorio fuertemente normativo que satisfizo los objetivos de la posición

autonomista e incluyó además las preferencias del grupo regulacionista. El proyecto original cambió su denominación convirtiéndose en la Ley de Educación Superior 24521 promulgada en agosto de 1995. La LES introduce un nuevo tipo de regulaciones —evaluación y acreditación, asignación competitiva de fondos para programas, convenios-contratos— con intención de mejorar el funcionamiento de las instituciones y la planificación educativa. Como se indicó previamente, para instrumentar este nuevo tipo de regulaciones se crearon nuevos organismos de coordinación universitaria y una nueva distribución de funciones con los ya existentes. En base a los datos recogidos, puede decirse que la creación del CPRES en el marco de la LES resulta del arreglo político-institucional que emerge de la transacción entre dos perspectivas (la autonomista y la regulacionista).⁴⁰⁷

Al respecto, importa destacar la posición presentada por un ex secretario de Política Universitaria, consultado para un estudio previo (González, 2013), en la que expresa:

Creo que en medio del neoliberalismo que vivíamos en los noventa el haber pensado en una planificación regional casi parece

407 Las categorías “autonomista” y “regulacionista” intentan dar cuenta de un campo de tensión entre dos posiciones políticas, no plantean una dicotomía rígida. Tanto la posición autonomista como la regulacionista asignan al Estado un rol importante en la definición de la política educativa. Sin embargo, el tipo de acción que el Estado debe desarrollar es una cuestión de grado. Para la posición autonomista, el Estado debe garantizar unas mínimas regulaciones. Su participación se justifica en la medida que asegura las reglas de juego dentro de las que operan los individuos. Desde la postura regulacionista la intervención estatal no sólo debe asegurar las reglas de juego sino que además debe asumir un rol conductor y promotor en relación al funcionamiento del sistema. Por tanto, sostiene un mayor intervencionismo estatal. De la transacción entre estas dos posturas surgen nuevas formas de regulación estatal que resultan del sistema de acuerdos y arreglos político-institucionales generados en torno al debate para sancionar la LES. Este hecho supone el reconocimiento de dos grupos de actores con posiciones de poder diferentes y, por tanto, con intereses diversos. De manera que, visto de este modo, el carácter neoregulacionista de las políticas estatales de los noventa se define a partir de la interacción conflictiva entre estos dos tipos de actores.

un absurdo, ¿no es cierto? Son esas contradicciones que tenemos los argentinos. Nada más lejos de lo que se hablaba debía ser la política argentina. Fíjese que en esa época se crearon no sé cuántas universidades privadas, se autorizó todo tipo de instituciones sin restricción de ningún tipo. Por lo tanto me parece que es un acto, no digo contrario, pero fuera de lugar en ese contexto. Así es que a mí me llamo poderosamente la atención que apareciera dentro de la ley esta cuestión y otras como es el caso del gobierno universitario [...]. Escapan totalmente a las políticas de educación universitaria de los países en donde las universidades tienen libertad académica y una cierta autonomía para designar su personal, para designar sus autoridades y por lo tanto para decidir cómo quieren que sean sus planes de estudios. Si usted mira bien esa ley tiene contradicciones, desde el punto de vista político conceptual digo [...].

Esta posición es sostenida además por una diputada nacional del Frente para la Victoria, que desde los años noventa participa de los debates parlamentarios con intención de contribuir a pensar el rol del CPRES en la LES. Al ser consultada, expresa que:

La existencia de los CPRES en la LES apunta a fortalecer el poder de la sociedad y de los gobiernos provinciales, y en ese sentido presentamos un proyecto de ley que da más fuerza al CPRES, dándole más representación de la sociedad y de los gobiernos subnacionales [...]. Pero en los noventa, cuando se pensó al CPRES en la LES, se pensó más bien como una forma de quitarle poder al Estado. Sería una idea descentralizadora, desconcentradora del poder del Estado. Se pensó desde esa concepción. No desde la idea que tenemos nosotros, que es que el CPRES sea representativo de la comunidad de educación superior y de la región pero con un sentido federalista y, digamos, democrático [...] porque desde entonces y hasta ahora toda la postura más

neoliberal —me es fácil decir la palabra neoliberal, la uso porque sintetizo con eso— busca evitar la planificación porque, digamos, en lugar de planificación el término que se usa en lo neoliberal es competencia. La planificación implica acuerdos, de corto y mediano plazo; implica conducción, estricta conducción de hegemonía, y en la LES hay sobre todo un avance hacia la educación superior como una actividad del mercado que después quedó plasmada en la resolución de la Organización Mundial de la Salud (OMS) que declara a la educación superior como un bien transable.

Es en este marco de transformación general del sistema de educación superior que se produce la contribución del sector regulacionista. En palabras de un ex secretario ejecutivo del CPRES:

La contribución de un sector más regulacionista se produjo en el marco de un proceso de transformación más general vinculado a un programa de reforma de la educación superior basado en la idea de incorporar una lógica de mercado a través de mecanismos de competencia y búsqueda de recursos financieros.

Discusiones en torno a la regionalización

El CPRES se comprende como un instrumento de política pública que pretende generar espacios regionales adecuados para la integración y articulación de dos ámbitos separados del sistema de educación superior: la educación universitaria y la formación terciaria. Asimismo, se propuso pensar estrategias de desarrollo local basadas en el interés de las comunidades locales. Sin embargo, a nivel institucional, se profundizaba la autonomía de las universidades nacionales en su aspecto económico, autorizándolas a cobrar tasas y servicios (garantizándole la intangibilidad de esos ingresos), a establecer los salarios del personal docente y no docente y facultándolas para dictar normas restrictivas al ingreso. Al decir de un ex secretario de Política Universitaria:

En la LES aparecen contradicciones muy importantes que hacen del cuerpo del texto una mezcla que responde a ideologías bien diferentes. Por un lado, aparecen las universidades, los institutos universitarios y los colegios, lo que es un traslado directo de los *colleges* americanos a la LES. Pero, por otro lado, está un organismo como el CPRES que establece un espacio de gobierno necesario para dar unión a lo que yo llamo el conjunto disjunto que presenta nuestro sistema de educación superior. Es decir, conjuntos que se tocan pero que no intercambian nada.

El mismo sentido apunta un ex funcionario técnico del CPRES en el período que transcurre de 1997 a 2005, al plantear que:

la LES propone un cambio sustantivo, en los papeles digamos, que es la idea de conformar un sistema de educación superior en la Argentina que articule dos ámbitos separados: la educación universitaria y la superior no universitaria. Es un ideal que todavía estamos lejos de cumplir, en el sentido de que la función innovadora del CPRES fue precisamente la de crear los espacios regionales adecuados para que esa integración, muy difícil a nivel nacional, pudiera ser llevada a cabo a una escala regional o provincial, y así articular realmente políticas educativas. En los hechos esto ha resultado muchísimo más complejo y trabado de lo que se pretendía en la LES.

Entonces, el CPRES tiene el propósito inicial de generar espacios de planificación pero en un marco autonómico de *laissez faire*.

El CPRES se piensa como un instrumento de política activa a cargo del Estado nacional. Su diseño institucional encarna el espíritu general de la LES, caracterizada por un enfoque de planificación descentralizado y regional, con alto nivel de autorregulación del sistema.

Además la LES prevé que el CPRES desarrolle múltiples objetivos: a) la articulación entre el nivel medio y el superior; b) la articulación

entre el nivel universitario y no universitario; c) la detección de necesidades de educación superior a nivel regional posibles de atender por el marco institucional; y d) la coordinación entre universidades. En los artículos 10, 71 y 72 contiene referencias específicas. Según el artículo 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”.

La obtención de dicho marco regulatorio expresó una negociación entre dos grupos diferentes pero con intereses convergentes. Este arreglo institucional se verifica al examinar el articulado de la LES, donde se prescriben políticas institucionales que difieren notoriamente entre sí. En primer lugar, la LES instrumenta organismos de coordinación universitaria. Sin embargo, esto lo hace sin examinar la formulación de diseños organizativos viables para llevar a cabo una efectiva descentralización y planificación educativa. Precisamente en este punto se evidencia una voluntad técnica por incorporar los objetivos de planificación descentralizada a nivel regional. En segundo lugar, el Poder Ejecutivo se retira de la política para confiar la calidad y pertinencia técnica a mecanismos de competencia con una lógica de mercado. Esto vale tanto para la creación de universidades nacionales como para la autorización de las privadas. En el caso de las universidades nacionales, la LES incorpora la explícita exigencia del correspondiente crédito presupuestario y de un tratamiento basado en un estudio de factibilidad que avale la iniciativa junto con la consulta previa al CIN (arts. 48, y 49 de la LES y Decreto 599 de septiembre de 1995). Al respecto, el artículo 18 del Decreto 599/95 prescribe que dicho estudio debe “contemplar [...] el conjunto de recursos que hagan visible la iniciativa, la necesidad de formar recursos calificados en el área que la nueva institución se propone cubrir y los lineamientos generales del proyecto institucional que resulten indispensables para evaluar su justificación”. En opinión de Carlos Pérez Rasetti “la normativa muestra una intención prescriptiva sobre el albedrío político de los legisladores” (2010: 3).

En definitiva, la decisión de crear los CPRES estuvo motorizada por razones técnico-políticas vinculadas a la necesidad de fortalecer la capacidad organizativa de “territorios” para el desarrollo de sistemas sociales, culturales y productivos locales configurando una red de instituciones de educación, institutos de investigación y empresas conectadas con el tejido social e institucional de cada localidad o región.

El CPRES se constituye como un espacio de acuerdo político, de aplicación de algunas políticas acordadas entre nación y provincias, entre las universidades y las provincias y básicamente en la propia ley tienen una función de articulación y coordinación pero no de decisiones políticas. Dichas funciones le han sido otorgadas en el marco de un programa de regionalización que respetó la tradición argentina, como en el caso del Noroeste (NOA) y el Noreste (NEA), regiones clásicas de la Argentina. Después se utilizaron algunos criterios de regionalización que ya existían en el Estado nacional con otros organismos, como por ejemplo la regionalización que tiene el Consejo Federal de Inversiones. En definitiva, los criterios que se adoptaron para regionalizar el CPRES reprodujeron las diferencias ya existentes en otros organismos nacionales, sumado a otros criterios de facilitar la conformación de esos espacios, como por ejemplo ocurrió con el CPRES Metropolitano, que no es una región tradicional de la Argentina, conformado por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y toda el área del conurbano que a su vez seccionalmente pertenece a la provincia de Buenos Aires.

De esta manera, se recuperaba para el CPRES la tradición de abordaje regional que desde los años sesenta configuró una forma superadora de la división provincial. Desde los años sesenta, en el marco del paradigma de la planificación y del papel activo del Estado (Estado de Bienestar), aun en los períodos dictatoriales, constituyó una tradición el abordaje regional como una forma superadora de la división provincial.

El CONADE primero, luego la secretaria de planificación a nivel de la presidencia, la regionalización de instituciones como Conicet o INTA, son

ilustrativos de este enfoque. Incluso el Plan TAQUINI (H) obedecía a un criterio de regionalización. Este paradigma tuvo un primer antecedente en la legislación argentina con la última ley de la democracia de 1974 (Ley 20654), conocida como Ley Taiana. El artículo 52 preveía diversas instancias de planificación. Incluso mediante el Decreto 451 del 5 de julio de 1973 se suspendía la creación de nuevas universidades, tanto estatales como privadas, hasta tanto tuviera lugar un proceso de planificación, norma que estuvo vigente hasta fines de la década del ochenta. La configuración regional del CPRES en parte parece ser tributaria del paradigma de planificación de los sesenta: el NOA, el NEA y la Patagonia. Pero resulta heterodoxa a esa tradición el armado de los CPRES Centro Oeste (COES) y Centro Este (CEE), cuando tradicionalmente las regiones fueron Cuyo, Centro y Mesopotamia.⁴⁰⁸

La LES no especificó funciones para el CPRES. La única mención a su actividad puntual aparece en la reglamentación de la propia LES, en el artículo 11 del Decreto 499/95 del 22 de septiembre de 1995, cuando establece que “en la reglamentación que el Ministerio de Educación y Cultura dicte para la organización y funcionamiento de los CPRES, deberá preverse el procedimiento de elección de los representantes de esos cuerpos ante el Consejo de Universidades, así como la duración de sus mandatos” (Decreto PEN 499, 1995: 3).

La LES recupera para el CPRES el tipo de abordaje regional propuesto por el paradigma de planificación iniciado en los años sesenta. Pero en el transcurso de la implementación, las condiciones políticas e institucionales han variado, alterando el diseño institucional del CPRES y sus metas iniciales. Estos cambios se asocian a la variación de los intereses y las posiciones de poder de los individuos dentro del sistema político y universitario, reflejado en la modificación

de sus acciones y comportamientos. También, por la incidencia de ciertas reglas de juego informales. Estas se han configurado como una estructura de acción conveniente para los actores, que habilitan acciones y rutinas e influyen en la performance del sistema. El CPRES ha logrado estructurarse como una esfera de poder y negociación, en la medida que son los actores sociales, estatales y paraestatales, quienes reconocen allí un espacio de diálogo donde es posible tematizar antiguos problemas y descifrar nuevos dilemas y/o desafíos. No obstante, debido a las tensiones de la que es tributaria, la normativa no ha podido pasar a la acción pública.

Conclusiones

El análisis mostró que la regionalización de la educación superior estuvo motivada por razones de índole técnico-política. En particular, se creó al CPRES como un organismo de planificación regional enraizado en la tradición de planificación tradicional propia del Estado de los años sesenta y setenta. También se observó que su diseño institucional responde a un modelo de gestión pública moderna en la medida que sirve como instrumento de coordinación interinstitucional. Se creó como un organismo descentralizado en términos territoriales para contribuir a la composición de diálogos entre niveles de gobierno. Se señaló que la incorporación del CPRES sucede en un contexto político-institucional de reformas sobre el sistema educativo en general. Entre los noventa y principios de los 2000 se experimenta a nivel nacional un proceso de transformación de las estructuras educativas tendientes a la descentralización administrativa y transferencia educativa del Ministerio de Educación Nacional hacia las jurisdicciones provinciales. Es decir, hacia una menor intervención del gobierno nacional en la regulación de las actividades educativas. A diferencia de ello, en el campo de la educación superior se observó una tendencia opuesta de mayor intervención y regulación del gobierno nacional tanto a nivel sistémico como institucional. En ese marco, el CPRES expresó la intención gubernamental de intervenir y regular el quehacer integral de la educación superior en un contexto social y político de *laissez faire*.

408 La región bonaerense en los años sesenta se definía como Pampeana, y alcanzaba a la provincia de la Pampa. Hacia 1983, con el retorno a la democracia se crea la región Patagónica y se incorpora esta provincia al Sur argentino.

Para algunos actores, la interacción y búsqueda de acuerdos con el resto de los “jugadores” es indispensable para la obtención de beneficios particulares. En ese caso, la “recompensa” de cada uno está afectada por la decisión de todos. En cambio, existe otro conjunto de actores para los cuales esta interdependencia no resulta indispensable debido a que estos pueden obtener resultados óptimos evitando el costo de la negociación colectiva. Este es el caso de las universidades argentinas de mayor tamaño y tradición. Frente a esta alternativa de interdependencia, se concluye que las posibilidades de participar de dichas funciones dependen más de las características y capacidades de los actores que de las reglas y actores institucionalmente constituidos. Es decir, es el interés y la capacidad de los actores lo que define su participación (o no) en la arena política en la que se desenvuelven.

Referencias bibliográficas

Álvarez Campos, M. C. (2007). *Análisis de los procesos de implementación de las políticas de evaluación universitaria en tres universidades nacionales: Estudio de casos*. Tesis de Maestría no publicada, Escuela de Educación, Universidad de San Andrés.

Araujo, S. (2003). *Universidad, investigación e incentivos: la cara oscura*. Buenos Aires: Al Margen.

Atairo, D. y Camou A. (2011). La gobernabilidad de las universidades nacionales en la Argentina: escenarios de un paradigma en transformación. En D. Atairo y A. Camou (eds.), *Entre la tradición y el cambio. Perspectivas sobre el gobierno de la universidad* (pp. 63-113). Buenos Aires: Unesco - Universidad de Palermo.

Camou, A.

(2002). Reformas estatales de “segunda generación” y reformas universitarias en la Argentina actual (O de por qué es bastante más fácil privatizar una línea aérea que reformar una universidad). En P. Krottsch, *La universidad cautiva: Legados, marcas y horizontes* (pp. 22-34). Buenos Aires: Al Margen.

(2007). Los “juegos” de la evaluación universitaria en la Argentina. Notas sobre las interacciones conflictivas entre Estado y universidad. En P. Krostch, A. Camou y M. Prati (eds.), *Evaluando la evaluación. Políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina* (pp. 29-69). Buenos Aires: Prometeo.

Doberti, J.

(1998). *Financiamiento de las universidades nacionales en el período 1994-1998*. La Universidad, (15), pp. 17-20.

(2006). Las remuneraciones de los docentes universitarios en la Argentina: situación actual y nuevos desafíos. *Actas pedagógicas de la Universidad de Palermo*, (1), pp. 87-109.

(12-14 de noviembre de 2009). ¿44, 2600 o 45.000 universidades? La creación de universidades nacionales y sus consecuencias en la planificación, la gestión y el financiamiento educativos. *VI Encuentro Nacional y III Latinoamericano: La universidad como objeto de investigación*, Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba.

Duarte, B. (2004). *El acceso a la educación superior: sistemas de admisión a las universidades nacionales de la Argentina*. Tesis de Maestría no publicada, Escuela de Educación, Universidad de San Andrés.

García de Fanelli, A. M.

(2005). *Universidad, organización e incentivos*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

(2006). Acceso, abandono y graduación en la educación superior. *Actas Pedagógicas de la Universidad de Palermo*, (1), pp. 73-86.

(2008). Los instrumentos de la política universitaria: aseguramiento de la calidad y financiamiento. *Revista Educación Superior y Sociedad: Nueva Época*, (1), pp. 103-114.

(2009). *Profesión académica en la Argentina: carrera e incentivos a los docentes en las universidades nacionales*. Buenos Aires: CEDES.

Gomá, R. y Subirats, J. (1999). Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis. En R. Gomá y J. Subirats (eds.), *Políticas públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel.

Krotsch, P.

(2002). *La universidad cautiva: legados, marcas y horizontes*. Buenos Aires: Al Margen.

(2003). *Educación superior y reformas comparadas*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.

Krotsch, P. y Atairo, D. (2008). De la proliferación de títulos y el desarrollo disciplinario en las universidades argentinas. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE), Buenos Aires. Recuperado de <http://www.iipe-buenosaires.org.ar/documentos> [última consulta: 24 de noviembre de 2009].

Krotsch, P.; Camou, A. y Prati, M. (eds.) (2007). *Evaluando la evaluación. Políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.

Krotsch, P. y Suasnábar, C. (2004). Los estudios sobre la educación superior: una reflexión en torno de la existencia y construcción de un campo. *Pensamiento Universitario*, (11), pp. 12-32.

Lavatelli, L. (2002). *Relaciones entre la CONEAU y la UBA: una mirada desde la política*. Tesis de Maestría no publicada, Escuela de Educación, Universidad de San Andrés.

Nosiglia, M. C. y Muller, V. (12-14 de noviembre de 2009). El sentido político de la coordinación universitaria: el caso del Consejo de Universidades. *VI Encuentro Nacional y III Latinoamericano: La universidad como objeto de investigación*, Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba.

Pérez Rasetti, C.

(2007). La expansión geográfica de las universidades y la regulación de las sedes distantes. Secretaría de Políticas Universitarias

del Ministerio de Educación de la Nación. Recuperado de <http://www.me.gov.ar/spu/> [fecha de consulta: 23 de marzo de 2009].

(2010). La expansión de la educación universitaria: políticas y lógicas. Manuscrito no publicado, Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación.

(2011). Gestión y organización académico-administrativa de las universidades nacionales. En D. Atairo y A. Camou (eds.), *Entre la tradición y el cambio. Perspectivas sobre el gobierno de la universidad*. Buenos Aires: Unesco - Universidad de Palermo.

(2011). La expansión de la educación superior. En M. Marquina y A. Chiroleau (eds.), *Las políticas de educación superior de los gobiernos Kirchner* (pp.112-132). Los Polvorines: UNGS.

Prati, M. (2011). *De cómo hacer política universitaria en la Argentina: enseñanzas a partir de la implementación del Programa de Incentivos*. Tesis de Doctorado no publicada, Departamento de Ciencias Sociales, FLACSO.