

GISELLE GONZÁLEZ

Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS)

Comisión Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)  
[ggonzalez72@gmail.com](mailto:ggonzalez72@gmail.com)

Los nuevos sentidos del gobierno universitario: Territorio e interinstitucionalidad. El funcionamiento del Consejo de Planificación Regional de Educación Superior (CPRES) en las regiones metropolitana y bonaerense (1996-2011)

### **Resumen**

El trabajo describe y analiza el funcionamiento 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 seleccionaron dos casos: las regiones metropolitana y bonaerense. Estas regiones concentran a la mayoría de los representantes de las universidades con mayor tamaño y tradición, las universidades privadas y los Institutos de Educación Superior No Universitaria (IESNU).

Se analizaron fuentes documentales y entrevistas en profundidad 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 capacidad jurídico-institucional 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.

### **Introducción**

Durante las últimas décadas, en la mayoría de los países latinoamericanos, se han generado importantes transformaciones que han modificado la organización y la forma de gestionar

los sistemas educativos. Dichos cambios significaron una fuerte redefinición de los roles que hasta ese momento habían desarrollado cada uno de los actores (individuales o colectivos, estatales o sociales) involucrados en la gestión, provisión y regulación de los servicios educativos. Uno de los elementos más visibles de esta redefinición de roles puede notarse claramente cuando se analiza y compara el rol que hasta hace relativamente poco tiempo desempeñaron los Estados nacionales y las *nuevas responsabilidades* que a partir de las reformas debieron asumir las instancias subnacionales de gobierno (regionales o locales) en materia educativa (Gvirtz y Dufour, 2008; González, 2011). En cuanto a la regulación, los sistemas educativos atravesaron, en este periodo, por un doble proceso: por un lado, hubo una disminución de la cantidad de campos regulados por los Estados nacionales y, por otro, se dio un cambio en la naturaleza de las regulaciones, pasando éstas de regular procesos a regular también resultados. Finalmente, las variaciones en el campo de la provisión, tanto en la regulación como en el financiamiento, crearon las condiciones de existencia y posibilidad para que nuevos actores estatales y no estatales intervengan en la provisión de servicios educativos (Gvirtz y Dufour, 2008; González, 2011).

Argentina no ha sido excepción en referencia a los procesos reseñados. La Ley 24.521/95 de Educación Superior introduce un nuevo actor en el gobierno del sistema educativo. El Consejo de Planificación Nacional de la Educación Superior (CPRES) se piensa como un actor de nivel intermedio con capacidad para la elaboración e implementación de políticas educativas. Se crea para planificar, coordinar y regular el quehacer integral del sistema de educación superior. Sin embargo, en la actualidad parece cumplir otras funciones diferentes de las definidas en la norma que le da origen.

### **Abordaje teórico metodológico**

Para abordar el estudio del CPRES se reconoce, en primer lugar, el surgimiento de nuevas reglas de juego que limitan la estructura de opciones políticas y definición de estrategias para los actores. Estos cambios se visualizan en un nuevo conjunto de normas para el sistema de educación superior tal como lo refleja la vigente LES 24.521/95. En base a esta perspectiva, que refiere al conjunto de mutaciones institucionales experimentadas en el campo de la educación superior, se focaliza en la *acción de gobierno* y su puesta en marcha a través de un proceso de *implementación* de políticas públicas.

Se define que, la acción de gobierno ya no está centrada en una sola institución (el Estado) sino que está dispersa en un conjunto de actores con capacidades institucionales diferenciales para restringir o posibilitar el curso de la acción pública. Además, 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).

La acción de gobierno y sus relaciones intergubernamentales se analiza 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, 2008:29). 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). Asimismo, en el curso de este trabajo se hará referencia al término *institucionalización* como “una propiedad de algunos sistemas de interacción que se asocia con un mayor reconocimiento y formalización de ciertas maneras de tomar decisiones y hacerlas cumplir” (Scartascini y Tommasi, 2012: 3).

La indagación empírica se apoya en una línea de análisis desarrollada en estudios previos (González, 2012 y 2011) y profundiza su campo de conocimiento.

El objetivo es *describir y analizar* el diseño institucional del CPRES en el marco de la implementación de la Ley 24.521/95, qué modelo de gestión se esperaba instalar con su incorporación y cuál finalmente se puso en funcionamiento (desempeño). Se abordó desde una perspectiva metodológica cualitativa. Desde el punto de vista del análisis, las políticas públicas se presentan bajo la forma de un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o varios actores públicos. Por ese motivo, el epicentro del terreno que se estudia surge de la autoridad pública representada en distintos niveles de gobierno. El material empírico utilizado se estructura a partir de las prácticas y normas propias de esa autoridad (Meny y Thoenig, 1989). Se integraron datos provenientes de dos tipos de fuentes: fuentes documentales de carácter normativo (leyes, decretos, y resoluciones ministeriales), documentación producida por el CPRES (actas, resoluciones, acuerdos y dictámenes) y se realizaron entrevistas en profundidad a actores clave del sistema educativo argentino. La guía de entrevista consideró las siguientes dimensiones: 1. Historia, 2. Funciones, 3. Agenda, 4. Actores y 5. Presupuesto. En base a estas dimensiones se definen los criterios para el análisis comparativo.

### **La elección de los casos**

Se seleccionaron los casos de las regiones metropolitana y bonaerense. El CPRES metropolitano se compone de dos jurisdicciones: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Conurbano bonaerense (24 partidos) mientras que el CPRES Bonaerense presenta una sola jurisdicción compuesta por los 110 partidos o distritos que integran a la Provincia de Buenos Aires (Gran Buenos Aires e interior)<sup>1</sup>. En estas regiones se concentra la actividad de educación superior en tanto se encuentran las universidades de mayor tamaño y tradición que de algún modo dinamizan la agenda de políticas universitarias y las actividades vinculadas al campo de la educación superior a nivel nacional.

---

<sup>1</sup> En virtud de la configuración territorial que dispone a una subregión de la Provincia de Buenos Aires: el conurbano bonaerense como integrante del CPRES metropolitano y no del bonaerense, cabe marcar aquí que el conurbano bonaerense constituye una de las áreas de mayor influencia en la Argentina. En términos socio políticos y por su importancia económica en términos de producción. Representa una de las regiones con mayor concentración poblacional siendo el área con el mayor número de votantes en el país (Ollier, 2010). De un total de 40.117.096 millones de habitantes (INDEC, 2010) el conurbano bonaerense presenta de 9.916.715 habitantes y el interior y Gran Buenos Aires 5.708.369 millones.

Una mirada comparada entre estas dos regiones colabora en el análisis del diseño institucional del CPRES en la medida que es posible identificar ciertos aspectos comunes (su creación, normas de funcionamiento, la autoridad instituida) y otros divergentes que, en virtud de la cantidad variable de sus actores componentes, de sus capacidades y estrategias, marcan desarrollos institucionales y contextuales muy distintos.

En cuanto a la configuración institucional de cada región es posible visualizar que mientras en la región metropolitana durante los últimos años se ha producido una motorización del crecimiento institucional por parte del sector público y privado que ha complejizado el funcionamiento del sistema de educación superior y una tendencia institucional hacia nuevos modelos organizacionales, en la Provincia de Buenos Aires ha operado a una forma de “cercamiento” territorial en el ámbito universitario que limita la creación de nueva oferta y donde además se visualiza una mayor concentración institucional sobre la ciudad capital: La Plata y sus alrededores. De este modo, mientras la región metropolitana tiene una pluralidad de instituciones distribuidas con cierto equilibrio en su territorio (dispersión territorial), la Provincia de Buenos Aires presenta un escenario institucional de menor dispersión territorial (concentración del poder territorial). En la Provincia de Buenos Aires las instituciones de educación superior se concentran en territorios pequeños en términos de cantidad de habitantes con grado de urbanización alto (La Plata, Mar del Plata). Los territorios con mayor cantidad de habitantes y un menor grado de urbanización en términos relativos se caracterizan en cambio por una insuficiente oferta institucional a nivel local.

La oferta de educación superior en la región bonaerense está conformada por instituciones universitarias y no universitarias de gestión pública y privada. Tiene cerca de 354 instituciones de educación superior<sup>2</sup>. De éstas, 337 son instituciones terciarias (no universitarias) y 17 son universidades: 11 de gestión pública y 6 de gestión privada.

La región metropolitana, compuesta por dos jurisdicciones, tiene 518 instituciones de educación superior. De éstas, 59 son universidades y 459 son instituciones terciarias no universitarias (Ver cuadro 1).

---

<sup>2</sup> No se computan aquí las sedes, subsedes, extensiones áulicas, ni Centros Universitarios Regionales pertenecientes a las universidades de esta región. En caso de incluirlas se trataría de un conjunto mayor de instituciones que de todos modos no alteraría la representatividad de este sector en relación a los temas de gobierno y territorio que aquí se trabajan.

La Ciudad de Buenos Aires tiene un total de 39 instituciones universitarias (2 universidades nacionales, 13 Institutos Universitarios (IU) y 24 universidades privadas) y cerca de 255 institutos de educación superior no universitaria (IESNU) de los cuales 49 son de gestión estatal y 206 de gestión privada (González, 2011). El Conurbano bonaerense tiene 20 instituciones universitarias (16 son universidades nacionales, 3 universidades privadas y 1 universidad provincial) y 204 IESNU, siendo 53 de gestión estatal y 151 de gestión privada (González, 2011) (Ver cuadro 2).

Cuadro 1. Instituciones de educación superior. Por región y sector para 2012

	Región metropolitana		Región bonaerense	
	Público	Privado	Público	Privado
Instituciones no universitarias	102	357	300	37
Instituciones universitarias	31	27	11	6
<b>Total</b>	133	384	311	43

Elaboración propia en base a González 2012 y 2011

Este conjunto de instituciones forma parte de la oferta total del sistema de educación superior compuesta 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).

Derivado de la composición institucional de cada región CPRES es posible señalar una segunda característica diferenciadora entre ambos territorios. El CPRES bonaerense se organiza en un territorio que presenta un *mayor peso relativo del sector público no universitario*, esto es, de las instituciones terciarias administradas por la Dirección de Educación Superior de la Provincia de Buenos Aires. Estas instituciones terciarias no tienen una representación legal en el CPRES. Sí la tiene la jurisdicción provincial que las representa. Por su parte, el CPRES metropolitano tiene un *mayor peso relativo del sector*

<sup>3</sup>El sector no universitario está compuesto por institutos que brindan exclusivamente carreras de formación docente, institutos técnicos e institutos que ofrecen ambos tipos de formación.

*público universitario*. Desde el punto de vista territorial, la dinámica del sector privado tuvo lugar en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires mientras que el mayor crecimiento de universidades públicas se observa en el conurbano bonaerense (Ver cuadro 2).

Cuadro 2. Distribución institucional del CPRES MET para 2012

	Ciudad de Buenos Aires		Conurbano bonaerense	
	Público	Privadas	Público	Privadas
Instituciones no universitarias	49	206	53	151
Instituciones universitarias	15	24	17	3
<b>Total</b>	133	384	311	43

Elaboración propia (2012)

## **El Consejo de Planificación Regional de la Educación Superior**

### Creación

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

Se 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 de los siete CPRES a

cargo de una secretaria ejecutiva que funciona en el ámbito Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). El cuadro que sigue sintetiza la organización territorial de las regiones CPRES.

### 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 Secretaría 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.

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). No obstante se reconoce también el dinamismo promovido por parte de ciertas universidades privadas y otras universidades nacionales creadas durante los noventa bajo nuevos modelos organizacionales, que participan activamente y movilizan la agenda temática del CPRES y la continuidad en la tarea (González, 2011 y 2012). Esto quiere decir que si bien las instituciones universitarias no tienen, en muchos casos un rol conductor, corporizan la actividad del CPRES a partir de su representación continua y continuidad en la tarea. Para el caso de las jurisdicciones provinciales, en términos de participación se observa una ausencia característica del representante formal que debe enviar cada Ministerio de Educación Provincial.

#### 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 están activas. 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 sesiones técnicas. Con todo, se trata de 2 o 3 reuniones al año.

El grado de actividad de las comisiones varía según la región CPRES de que se trate. Primero porque como se mostro previamente, cada CPRES dispone de un número variable de jurisdicciones intervinientes, y cada provincia a su vez tiene una cantidad diferente de instituciones de educación superior que son las que en definitiva habilitan el funcionamiento cotidiano del organismo a partir de la institucionalidad que imprime el desempeño de sus funciones y prácticas.

### **Los Consejos de Planificación desde una perspectiva comparada**

En el análisis de desempeño de las dos regiones CPRES seleccionadas se distingue la sucesión de tres períodos políticos.

El primer período se extiende desde marzo de 1996 a diciembre de 1999. 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.

El segundo período se ubica entre diciembre de 1999 y diciembre de 2002. Se caracteriza por el predominio de un contexto de restricción presupuestaria a nivel nacional. En particular por la reformulación del diseño institucional que dio origen al CPRES.

Los cambios de signo y conducción política de la Presidencia de la Nación -primero con Eduardo Duhalde (2002-2003) y luego con Néstor Kirchner (2003-2007)- determinan el tercer período del análisis que alcanza hasta 2011. Éste podría caracterizarse por una mayor intervención estatal en el funcionamiento del sistema de educación superior y por un incremento y fortalecimiento de las funciones ejecutivas que despliega el CPRES en relación con las actividades de tutela previas. Además, entre 2003 y 2007, se registra una mayor participación dentro del ámbito CPRES de los rectores de las universidades públicas y privadas en relación a los períodos anteriores. Si bien esta participación es uno de los elementos constitutivos del CPRES como espacio público de consenso y negociación, se fortaleció luego del período de reforma institucional del CPRES de los años 1999-2002. El interés de estos actores se orientó a la recomposición de la estructura organizativa del CPRES y no solo su funcionamiento. Dicha participación es notable en la concurrencia de rectores y secretarios académicos a las dos reuniones plenarias (de carácter anual) y en el apoyo económico brindado por las universidades nacionales y privadas, sea proporcionando infraestructura edilicia o asignando recursos para movilidad.

Para los tres períodos se puede afirmar que tanto las condiciones de contexto como la intervención de otros actores han interpelado la figura del CPRES. Ambos factores impulsaron la intromisión progresiva del CPRES en la acción pública y dieron lugar a una mayor especificación de los roles y funciones puestos en marcha.

El análisis comparativo permite entrever aspectos comunes y diferencias entre ambos casos. Por un lado, comparten el conjunto de mecanismos organizacionales y jurídico institucionales que determinan la capacidad o poder de los actores para organizarse y definir intereses comunes, objetivos y estrategias en función de los mismos (variables político-institucionales) (Acuña, 1995). También se hace evidente que los recursos económicos constituyen factores limitantes para la acción de ambos. Por otra parte, se observa que las diferencias funcionales y contextuales están motorizadas por el

comportamiento y acción estratégica de los actores que intervienen en la implementación de las políticas a nivel territorial.

### **El CPRES en los noventa**

El CPRES se puso en funcionamiento a mediados de 1996 en el ámbito de la Subsecretaría de Coordinación Universitaria de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). Desde entonces, ha organizado el trabajo de las comisiones de articulación del sistema de educación superior y la regulación de la oferta educativa a través de la evaluación de solicitudes de creación de nuevas instituciones. Asimismo, ha estructurado las opciones y estrategias de acción para todos los actores involucrados en su acción pública.

Entre los años 1996 y 1999 se registra la mayor cantidad de acuerdos plenarios producidos por el CPRES. Se trata de un total de nueve (9) acuerdos plenarios. En éstos, participaron tres tipos de actores: las universidades nacionales, las universidades privadas, y las autoridades políticas de los organismos educativos nacional y provincial. Por distintos motivos, los tres tipos de actores reconocieron en el CPRES un ámbito de construcción política, de negociación; un espacio donde es posible identificar y “formalizar” (para resolver o no) los conflictos.

De acuerdo con un análisis previo, la actuación de las universidades públicas, para este período, fue importante en términos de participación y construcción institucional. Lo mismo ocurrió para el caso de las jurisdicciones provinciales y la nación.

Pero hacia fines de los años noventa, otros organismos encargados de evaluar el funcionamiento de las instituciones públicas observaron cierto incumplimiento legal del CPRES en relación a sus funciones de regulación y planificación educativa. La interpelación de estos actores representados en la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) y en la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) generó una mayor intromisión del CPRES en la acción pública y redundó en un mayor apego a las normas para el desempeño de sus funciones.

No obstante, el desempeño de esta función se vio limitada por las condiciones de restricción presupuestaria generadas por el contexto de crisis política y socio económico

que afectaba a los sistemas políticos de la región en general y al sector educativo en particular.

Para el caso argentino entre el bienio 97-98 el modelo neoliberal (definido por la separación entre Estado y mercado, fronteras “para adentro”, por la inserción competitiva en un mercado global, fronteras “hacia afuera”, y por la minimización del Estado) plasmado en el Plan de Convertibilidad lanzado en abril de 1991, comenzó a evidenciar una serie de dificultades en sus postulados básicos. Se replantearon las condiciones de interacción funcional entre el Estado y el mercado externo. Esto determinó un contexto de escasez de recursos públicos y en particular, obstaculizó la intervención ministerial a través del CPRES para ejercer una efectiva regulación de la oferta académica por región (González, 2011).

### **El CPRES durante los años 2000 y 2001**

En este período se produjeron 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 Secretaria 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 la capacidad técnico-operativa de la secretaria para impulsar actividades y produce una acción proactiva de parte del personal técnico del organismo que junto con las universidades comienzan un trabajo importante de sistematización de datos para configurar un mapa de la oferta universitaria y desarrollan posibles estrategias de vinculación entre la formación de nivel superior y el nivel medio y entre el nivel universitario y no universitario. Este trabajo adquiere visibilidad unos años después con la publicación y circulación de documentos que dan cuenta del trabajo realizado con propuestas y estrategias de intervención en el campo. Estas experiencias son estimadas

como valiosas por la nueva gestión política iniciada en 2003 que reactiva la función del CPRES con el fortalecimiento de sus recursos y áreas de trabajo.

### **El CPRES desde 2003 hasta 2011**

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. Las autoridades identifican la necesidad de revitalizar las funciones del CPRES a partir de la reorganización y aumento de los recursos destinados a su funcionamiento. También, en este marco de impulso desde la SPU, los actores universitarios y no universitarios comenzaron a visualizar en el CPRES un espacio de negociación en el que la participación importa e resulta influyente en términos de toma de decisiones e implementación de políticas.

Desde este punto de vista, con mayor presupuesto y participación por parte de los actores se fortalecieron las actividades y comisiones de trabajo del CPRES. Estas acciones sin embargo no dieron lugar a una mayor intervención pública en términos de regulación y planificación en el nivel superior, a excepción de la comisión de trabajo de evaluación permanente en la que sí se observa una mayor intervención del CPRES para limitar la creación de nuevas ofertas. Este tipo de limitación generada por la comisión de evaluación permanente, como se verá a continuación, tiene mayor visibilidad en la región bonaerense. Asimismo, la concentración de la acción pública en esta actividad despertó la interpelación de otros actores, como la CONEAU y la Cámara de Diputados del Gobierno Provincial para el caso del CPRES bonaerense, haciéndoles notar el incumplimiento de sus funciones y la variación en los objetivos del organismo en función de los cambios de administración.

En términos de participación institucional de las autoridades gubernamentales cabe resaltar la ausencia de las jurisdicciones provinciales en las reuniones CPRES. Esta ausencia ya configurada como un patrón de comportamiento de las autoridades subnacionales debido a la línea de continuidad que se observa con el período anterior (las jurisdicciones tienen una

participación visible solo entre los años 1996-1999) no ha generado, no obstante, una particular atención del gobierno nacional. En cambio, las instituciones universitarias privadas sí han identificado dificultades derivadas de esta ausencia en términos de gobierno y dirección del sistema. Sobre todo, cuando las universidades nacionales de mayor tamaño y tradición tienen un “poder de veto” a nivel sistémico para favorecer u obstaculizar, según sus propios intereses corporativos, la implementación de políticas y programas previamente concertados.

Las regiones CPRES fueron pensadas como espacios de concertación y articulación a nivel regional, como espacios propositivos de representación a nivel regional. Sin embargo, al analizar el proceso de toma de decisiones que desarrolla el CPRES es posible identificar al menos dos tipos de inconsistencias derivadas de su diseño.

Desde el punto de vista normativo, el diseño institucional del CPRES propone un representante por cada entidad universitaria presente en la región. Este tipo de representación dispuesta en el marco normativo evidencia inconsistencias de diseño en el proceso de toma de decisiones que lleva a cabo el CPRES. El proceso de toma de decisiones se desarrolla en las reuniones que realiza el CPRES a partir de las presencias de las autoridades universitarias y jurisdiccionales de cada región. Cada representante equivale a un voto. Pero la puesta en marcha de este mecanismo no ha contemplado el funcionamiento particular de una universidad: de la Universidad Tecnológica Nacional (UTN). Esta universidad tiene una organización regional de su oferta, por facultades. Éstas son las que deciden y votan en los CPRES. La región bonaerense tiene cinco facultades regionales y la región metropolitana tiene cuatro. Estas facultades, a diferencia de otras instituciones, tienen dos particularidades. En primer lugar, son unidades funcionales de la UTN y por tanto piensan en términos de conjunto y en función de la autonomía que tiene la UTN. En segundo lugar, la cantidad de instituciones presentes en cada región sobrevalora el voto de la UTN, ya que, de asistir todas las facultades a cada reunión CPRES la UTN como institución estaría recibiendo más votos que otras instituciones de la región. Según destaca un funcionario de planificación educativa en entrevista (2011):

*“La UTN es una universidad pero que en los CPRES manda sus facultades, con lo cual, no es que las facultades regionales de la UTN piensan autónomamente como puede pensar la*

*Universidad de La Plata o la Universidad Católica, sino que piensan en un conjunto, entonces ahí hay un problema de masa crítica, si van a votar todas las regiones tenes cinco votos que equivalen a uno porque ahí no es que lo distribuyen autónomamente. Lo cual empezó a generar problemas de operatividad en el CPRES. Es decir, ¿cómo se dirimen las discusiones? Si es por votos estamos sonados porque efectivamente tenemos un problema con la UTN”.*

Otro problema que surge del diseño institucional que instituye al CPRES resulta de la doble representación que tienen dos instituciones: la Universidad Nacional de la Plata y el Instituto Universitario Naval en las dos regiones CPRES, es decir, ambas entidades forman parte tanto del CPRES metropolitano y del CPRES bonaerense.

Estas particularidades de las reglas formales que rigen al CPRES que, desde el punto de vista institucional parecieran sobrevalorar el voto de ciertas instituciones frente a otras, se combina con otro tipo de prácticas que resultan del proceso de toma de decisiones e implementación política, generando un escenario institucional aún más complejo. Se trata del desarrollo de reglas y prácticas de carácter informal desplegadas por los actores para el logro de acuerdos relevantes. Estas preferencias desestiman la institucionalización de reglas formales de representación y votación en favor de mecanismos de negociación discrecionales y de un tácito juego de influencias mutuas entre los actores (González, 2012). Desde esta posición, lo importante está determinado por los intereses, tradición e influencias de cada universidad así como por su grado de representatividad en términos socio-políticos.

Las diferencias entre los dos casos surgen al analizar los atributos de cada organización territorial, las temáticas tratadas y la dinámica que le imprimen sus diferentes actores; los tipos de acuerdos logrados y sus alcances. A continuación se presenta una breve caracterización de cada una de estas dimensiones aún en estado de análisis.

La organización territorial de cada región CPRES resulta clave para la comprensión de las dinámicas diferenciales de cada región en lo que respecta a las temáticas tratadas y como espacio estructurante para la interacción de los actores. Una diferencia sustantiva entre ambas regiones es su composición institucional. En otro apartado se señaló que el CPRES metropolitano se compone de dos jurisdicciones provinciales y un conjunto mayor de



instituciones universitarias y no universitarias (Ver cuadro 1) que configuran un espacio institucional de mayor pluralidad. Por su parte, el CPRES bonaerense presente una sola jurisdicción y menor número de instituciones de educación superior. Esta diferencia no es solo nominal. Este número variable de instituciones también tiene implicancias en términos de institucionalidad y acción pública en la medida que se propone al CPRES como un organismo de regulación descentralizado que debe desarrollar una misma función en siete regiones distintas, con una composición institucional diferente y con característica contextuales diferentes. En los casos examinados, esta diferencia en la composición de actores ha generado dos formas de construcción institucional. En el caso de la región metropolitana, la intervención de un mayor número de actores en el desarrollo del CPRES facilita el curso de negociaciones en contextos institucionales, un mayor grado de interpelación por otras entidades y una demanda más intensa por parte del sector privado y público. En particular, la mayor presencia de universidades nacionales en esta región ha facilitado mecanismos de cooperación interinstitucional y otras formas de coordinación entre universidades que permite una actuación en bloque en este espacio de concertación. La presencia de este sector y de las universidades privadas ha demostrado la importancia que tiene el CPRES como mecanismos de articulación de intereses y como dispositivo institucional para la mediación de demandas.

En la región bonaerense, en cambio, la distribución institucional favorece al sector no universitario, siendo muy pocas –pero fuertes en términos de tradición y tamaño- las universidades nacionales interesadas debatir programas o medidas para la región. Frente a esto, las universidades privadas han mostrado una actitud proactiva y coordinada en función del desvío que observan en las funciones y misión original del CPRES.

La ausencia característica de la jurisdicción provincial se agrava en este caso por la responsabilidad que tiene el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires en la administración de las instituciones de educación superior no universitarias. Ante esta ausencia se dificulta la tarea de articulación entre ambos ámbitos o el tratamiento de temas específicos. No obstante, es posible notar la influyente participación de las intendencias a través de los gobiernos locales en la construcción de políticas regionales promovidas por el Gobierno Nacional, a través de la SPU. De este modo, podría afirmarse que la configuración regional

de cada CPRES determina las condiciones de posibilidad para el tratamiento de los temas y alcance de sus acuerdos.

Entre los años 1996 y 2011 el CPRES metropolitano ha producido normas, acuerdos y dictámenes en los que es posible notar un debate en distintas comisiones de trabajo: en la comisión de evaluación permanente, en la comisión de educación a distancia y en la comisión de planificación (González, 2011). Esto revela cierto grado de *institucionalización* no exento de prácticas y negociaciones informales que se desarrollan *por fuera* del espacio CPRES, y que por motivos de extensión no son tratadas aquí.

En la región bonaerense este tipo de producción normativa sólo se aprecia en la comisión de evaluación permanente donde se concentra la actividad del CPRES (González, 2012). Formalmente, la comisión de evaluación permanente emite dictámenes que sugieren la apertura o no de nuevas ofertas de nivel superior al Consejo de Universidades (CU). Este rol consultivo del CPRES que es no vinculante viene siendo problematizado por las universidades miembro debido a que en general el CU toma en cuenta la opinión del CPRES y dictamina según lo indica. En general, el CPRES decide no autorizar la creación de nuevas ofertas. Esta situación supone un problema de utilidad del instrumento CPRES en un escenario de creciente expansión e internacionalización de la educación superior.

En 2007 la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires solicitó al CPRES un informe de todas las actas emitidas para revisar la oferta institucional en esta región y la función desempeñada por el CPRES en relación a las tareas de regulación, articulación y planificación de la oferta.

La comparación del CPRES bonaerense deja entrever mostrar deficiencias en términos de regulación y planificación que también están presentes en la región metropolitana, y expresan a la vez una tensión estructural entre la planificación que debe ejercer el organismo a nivel sistémico y la autonomía de las universidades.

## **Conclusiones**

El CPRES se crea como un organismo de nivel intermedio con capacidad jurídico institucional 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.

Su diseño institucional 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 en una misma mesa de negociación con igual representación en sus reglas formales de cesión y votación. Pero según se ha observado este mecanismo de votación ha mostrado inconsistencias en términos de aplicación y operatividad.

También, es posible señalar una débil capacidad institucional para sostener una lógica de funcionamiento propia. Sobre todo desde los niveles subnacionales de gobierno. 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 desde que comenzó a funcionar en 1996.

En relación a la dinámica interna del CPRES y la trama organizacional que construyen sus actores relevantes aparecen tres aspectos distintivos: 1) un esquema de poder basado en lógicas corporativas que condicionan 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 funcionamiento del CPRES pone en evidencia que el problema del gobierno del sistema de educación superior no se limita a la regulación que éste pueda establecer. Las universidades nacionales y las autoridades subnacionales también disponen de poder relativo para vetar o acompañar las decisiones políticas, posibilitando o restringiendo el curso de las mismas.

### **Bibliografía utilizada**

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.

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, G. (2012) Coordinación intergubernamental y territorialidad en la Provincia de Buenos Aires: el funcionamiento del Consejo de Planificación Regional de Educación Superior en la elaboración de políticas educativas. Universidad Nacional de Cuyo. *Revista Proyección* (en prensa)

González, G. (2011) La territorialización de las políticas públicas en Argentina. Un estudio acerca del CPRES en el área metropolitana. *Revista Iberoamericana De Educación Superior*, 2 (4) <http://ries.universia.net/index.php/ries/article/view/49>

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.

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). Argentina.

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

Ollier, M.M (2010) *Atrapada sin salida. Buenos Aires en la política nacional (1916-2007)*. Buenos Aires: UNSAM.

Potenza Dal Masetto, M.F. (2008) “Coordinación intergubernamental en políticas sociales: el funcionamiento de los Consejos Federales de Educación y Salud en la elaboración de políticas sectoriales (1990 – 2004)” JGM. Presidencia de la Nación.

Scartascini, C. y Tommasi, M.; “Institucionalización de las instituciones políticas y su impacto sobre las políticas públicas” Banco Interamericano de Desarrollo y Universidad de San Andrés, Buenos Aires, Enero 2012, pp. 1-36