

OCUPACIÓN Y CONQUISTA: LA DIMENSIÓN GEOGRÁFICA DEL SISTEMA UNIVERSITARIO ARGENTINO

Carlos Pérez Rasetti

Convenio IPE-UNESCO/Secretaría de Políticas Universitarias, ME, Argentina.

Universidad Nacional de la Patagonia Austral, Argentina.

prasetti@ciudad.com.ar

RESUMEN

Es posible encontrar dos líneas no siempre convergentes en el análisis de la dimensión territorial del sistema universitario argentino, una que podría adscribirse dentro de las políticas públicas de regionalización del sistema y otra claramente caracterizable en el nivel de las estrategias institucionales de expansión. En este trabajo se pasa, primero, rápida revista a las políticas públicas de regionalización hasta los años `90, luego se realiza una tipología de las estrategias institucionales de expansión desarrolladas por las universidades desde esa década y actualmente vigentes, para finalizar con el análisis de la política pública de regionalización que, con idas y venidas, viene implementándose hasta la actualidad. Se analiza también la relación de interdependencia entre las estrategias institucionales y esta política pública y la relación que ambas tienen con el carácter binario (universitario y no universitario) del sistema de educación superior argentino.

Palabras clave: Educación superior, universidades, regionalización, desconcentración, expansión.

ABSTRACT

Regarding the territorial dimension analysis of the Argentinean higher educational system, it's possible to find two main lines, not always convergent though. The first one could be categorized under the public policies of regionalization system. The other one can be clearly classified under the institutional strategies of expansion. The following paper begins with a quick glance at the regionalization public policies carried out until the nineties. Then, this study presents a typology of the institutional

strategies of expansion developed until now by the universities. It ends with the analysis of the public policy of regionalization implemented until our days with some coming and goings. The paper examines as well the interdependence relation between institutional strategies and regionalization public policy and tackles the relation that these two approaches establish with the binary character of the higher and non higher Argentinean educational system.

Keywords: Higher education, universities, regionalization, deconcentration, expansion.

1. Regionalización: antecedentes de política pública

La cobertura regional es una preocupación de políticas públicas que puede relevarse desde la primera mitad del siglo XX en las universidades nacionales. Con excepción de las universidades de Buenos Aires y La Plata y eventualmente la primera etapa de Córdoba, a veces en el diseño y siempre en las prácticas de las que les siguieron, puede encontrarse esta preocupación por abarcar una dimensión regional. La universidad Provincial del Tucumán se llamó así explícitamente para hacer referencia a la región y no sólo a la ciudad y a la provincia de ese nombre. La Universidad Provincial de Santa Fé (1889) se nacionaliza en 1919 con el nombre de Universidad Nacional del Litoral y con sedes en las provincias de Santa Fe y Corrientes y en el entonces Territorio Nacional del Chaco. A partir de las sedes de la U.N.L. situadas en Corrientes y en Chaco, y de un Centro de Investigaciones que tenía en la capital de esta última provincia la Universidad Nacional de Tucumán, se crea la Universidad Nacional del Nordeste en 1956 con la pretensión de abarcar las provincias de Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones. La Universidad Nacional de Cuyo cubría desde 1939 las provincias de esa región: Mendoza, San Juan y San Luis. La Universidad Nacional del Sur nace de un Instituto Tecnológico que supervisaba académicamente la Universidad de La Plata. Este panorama, que no es exhaustivo, muestra sino una política, si un conjunto de decisiones con una misma orientación que ponen de manifiesto una modalidad para dar respuesta a demandas sociales geográficamente localizadas y dispersas.

A fines del primer período peronista la creación de la Universidad Obrera fue una política que, entre otros objetivos, se proponía crear un sistema nacional regionalizado. Fue diseñada como sistema universitario alternativo al que conformaban las universidades nacionales y procuraba la formación de técnicos universitarios a partir de los cuadros técnicos ya insertos en la industria. Con el advenimiento del golpe militar de 1955 cambió de nombre y progresivamente el diseño de sus planes y títulos fue mimetizándose con los vigentes en las demás universidades, pero mantuvo su estructura y modalidades de cursado propios y nunca se desmembró ni sus sedes (Facultades Regionales y Unidades Académicas) pasaron a formar parte de nuevas universidades nacionales creadas en la misma región. Aunque algunos proyectos contemplaron esa alternativa, la lógica institucional siempre fue más fuerte. En el caso de la U.T.N. la regionalización está internalizado en su estructura y organización.

En los años setenta sí existió una política pública explícita de descentralización y cobertura regional para el sector universitario. Durante la dictadura que se extendió entre 1966 y mayo de 1973, se diseñó e implementó el llamado Plan Taquini que tuvo como objetivo explícito descentralizar la educación universitaria, descomprimir la matrícula de las grandes universidades (en ese momento lo eran casi todas las nacionales: Buenos Aires, Córdoba, La Plata, Litoral y Cuyo; con la excepción de la UNS y Rosario, creadas pocos años antes y la UTN, que también era reciente pero había sido creada ya con un diseño distribuido en sedes regionales.) que habían vivido un proceso de masificación durante las últimas décadas, además de promover la investigación ligada al desarrollo regional. Más allá de esos objetivos, de su capacidad de articularse con demandas genuinas a nivel regional, este Plan fue también adoptado como una estrategia de regionalización dependiente de las concepciones de seguridad nacional que inspiraban al gobierno militar. Una combinación de ocupación del espacio geográfico y concepciones de control social que operaban ante la preocupación creciente que para el gobierno significaban las grandes universidades –y en esta preocupación el estallido del Cordobazo en 1969 ocupa un lugar determinante- como ámbito de difusión, organización y reclutamiento de sectores políticos críticos respecto de la dictadura (Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975 aprobado por la Ley 19.039).

Estamos ahora ante una política explícita y extendida ya que dio origen a trece nuevas instituciones¹, la mayoría con sus rectorados en capitales de provincia y con otras sedes al interior de la jurisdicción provincial. Casi todas estas universidades fueron creadas sobre la base de sedes pre existentes de universidades nacionales y de instituciones de educación superior no universitarias de sus respectivas zonas.

Por otra parte, la reestructuración de la UBA no prosperó aunque sí se crearon dos universidades nuevas en el área de su influencia inmediata (Luján y Lomas de Zamora).

Con el advenimiento de la democracia el 25 de mayo de 1973, la tendencia iniciada por el Plan Taquini continuó como política inercial alentada por las creaciones de la etapa inmediatamente anterior. Esta continuidad se dio con un nuevo impulso de diverso signo, rescatada por las reivindicaciones locales de justicia social y equidad. Tanto es así que durante las muy diversas etapas de ese breve gobierno constitucional y hasta el advenimiento del golpe militar del 24 de marzo de 1976, se crearon otras cinco universidades nacionales. En estos casos también las creaciones tuvieron como base sedes pre existentes de universidades nacionales y en algunos casos también de universidades privadas².

Desde esos años y hasta fines de los años ochenta, la expansión geográfica de las universidades no fue una política pública sino el muy diverso resultado de diferentes estrategias institucionales que ya describiremos más adelante.

En los noventa otra vez aparece una línea de política descentralizadora con la creación de seis universidades en el Gran Buenos Aires. Fue el resultado de una conjunción de objetivos entre la intención del Ministerio de Educación de restarle

¹ Son las Universidades Nacionales de Catamarca, Luján, Lomas de Zamora, Río Cuarto, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero, Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, Comahue y Misiones.

² Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, en 1974 sobre la base de la Universidad de Tandil y el Instituto Universitario de Olavaria, con sede también en la ciudad de Azul y, parcialmente, también la Universidad Nacional de Mar del Plata (1975) para cuya creación se fusionaron una universidad provincial y una privada confesional. En el caso de la Universidad Nacional de la Patagonia, cuyo diseño original incluyó dos institutos universitarios provinciales académicamente dependientes de la Universidad Nacional del Sur (Instituto Universitario de Trelew e Instituto Universitario de Santa Cruz); la participación de la universidad salesiana -Universidad de la Patagonia San Juan Bosco- fue indirecta, ya que la institución no se integró hasta varios años después, pero muchos de sus estudiantes y profesores entonces en rebeldía, constituyeron el núcleo que dio origen a las Unidades Académicas radicadas en la sede principal de la UNPAT, Comodoro Rivadavia.

estudiantes y peso a la Universidad de Buenos Aires, con cuyas autoridades mantenía una no lineal confrontación política, y las gestiones de intendentes y legisladores influyentes apoyando proyectos más o menos sólidos de sus comunidades.

2. Estrategias Institucionales de expansión geográfica³

Un factor importante a tener en cuenta para la comprensión de las lógicas de expansión geográfica de las universidades en la Argentina es el hecho de que el sistema de educación superior en nuestro país es binario. Está conformado por instituciones universitarias (universidades e institutos universitarios, según tipifica la ley 24.521 de 1995) y Instituciones de Educación Superior No Universitaria, según la misma ley y Instituciones de Educación Superior, a secas, según la nueva Ley de Educación Nacional (N° 26.206 de 2006). A su vez, las IES asumen tres modalidades, de formación docente, de formación técnico profesional y mixtas, las que ofrecen carreras adscriptas a ambos campos.

Esta condición binaria es especialmente pertinente a la descripción que queremos hacer porque se trató históricamente de dos subsistemas separados; compartimentos estancos sin lazos de continuidad ni articulación entre sí, que para los estudiantes significaba una opción casi definitiva. La movilidad de estudiantes de uno a otro sistema no estaba prevista y los estudios superiores no universitarios sólo eran reconocidos por las universidades rara vez y con lógica casuística. La decisión era de las instituciones y el sistema no lo contemplaba, de ahí que, en muchos casos, la expansión geográfica se realiza en dirección a una IES mediante mecanismos de articulación y otros que veremos más adelante.

Hecha esta aclaración avanzaremos en una tipología provisoria de estrategias institucionales de expansión geográfica.

a) Creación de sedes propias, extensiones áulicas, centros universitarios

³ Para realizar este análisis se han revisado los Informes de Evaluación Externa de la CONEAU (www.coneau.gov.ar), los dictámenes de las Comisiones Permanentes de Evaluación de los siete Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior realizados en 2007 sobre 146 carreras implementadas fuera del CPRES de origen http://www.me.gov.ar/spu/guia_tematica/CPRES/

La creación de sedes propias fue una estrategia muy común para dar una respuesta geográficamente extendida, de parte de las universidades estatales desde la creación de las universidades provinciales de Santa Fe (luego Litoral), y del Tucumán. Esto se hizo principalmente con la modalidad de radicación descentralizada de sus diversas facultades (es la tipología más habitual) y, en otros casos, más cerca de una concepción de sedes como “campus”, es decir, organizaciones descentralizadas en términos geográficos pero sin unidad disciplinar. En realidad, entre las universidades que no pertenecen al primer modelo, lo más común es una combinación, como se da en San Luis, Patagonia San Juan Bosco y Comahue. El caso más claro de la segunda tipología es Patagonia Austral e, históricamente, los Institutos Universitarios que mantuvo durante un par de décadas la Universidad Nacional del Sur en alianza con Estados Provinciales o empresas privadas).

Esta estrategia de radicación de sedes fue muy productiva en tanto fue dando origen a nuevas universidades como dijimos arriba y, más allá de este proceso de amputación, actualmente casi todas las universidades estatales tienen más de una sede en su jurisdicción⁴ más evidente, es decir, en la provincia en la que está radicado su rectorado. La excepción son apenas algunas universidades de la región metropolitana de Buenos Aires y la Universidad Nacional de Río Cuarto.

Retomando el caso de la Universidad Tecnológica Nacional, esta vez ya no en el orden de las políticas públicas sino en el de las estrategias institucionales, vale decir que se han establecido sedes nuevas en los últimos años pero, y esto es lo curioso, a partir de estrategias de expansión de algunas de sus Facultades.

En el sector privado hubo siempre muchas restricciones para la creación de sedes. Hubo, sin embargo, casos en los que algunas universidades privadas confesionales lograron utilizar la estrategia de creación de sedes para compensar, de alguna manera, la veda establecida para la creación de nuevas instituciones privadas que rigió entre los primeros años setenta y fines de los ochenta.

A partir de 1990 algunas nuevas Universidades Privadas fueron autorizadas con sedes incluidas en sus proyectos institucionales. Salvo dos casos⁵, no se trata de la conformación de un sistema regional, sino más bien de alguna sede satélite radicada

⁴ Al hablar de “jurisdicción” hacemos esta salvedad porque ya veremos que se trata de un criterio que se explicitó bastante tardíamente.

⁵ Universidad de la Cuenca del Plata y Universidad Atlántida Argentina.

en centros urbanos importantes en población y, casi siempre, ya que es la otra condición de posibilidad, en la disponibilidad de recursos humanos académicos.

b) Desarrollo de sistemas regionales o nacionales

La creación de un sistema regional en su zona de influencia es una estrategia común a universidades estatales que ya mencionamos para el caso en el que el procedimiento sea el de dispersar sus unidades académicas, sean estas facultades o no. A esta modalidad se sumaron otras en los últimos quince años. Una de ellas es la de las llamadas “extensiones áulicas”, que implican el traslado de actividades de docencia fuera de las instalaciones universitarias, en otras localizaciones, en general en instalaciones pertenecientes a otras instituciones educativas, gubernamentales (municipios, normalmente), de gremios, corporaciones profesionales, etc. Las “extensiones áulicas” adoptan comúnmente el dictado concentrado de las clases en algunos días del mes para bajar costos y reducir el tiempo de disponibilidad requerido a los profesores que deben trasladarse. En el caso de los postgrados que asumen esta modalidad de dictado, también facilita la concurrencia y, a veces, también el traslado de los estudiantes que cursan estar liberados de sus tareas habituales. Lo más común es que no se recluten nuevos profesores locales sino que la actividad se sostenga con el cuerpo docente estable de la universidad. En ocasiones, sin embargo y especialmente cuando una misma carrera se sostiene en el tiempo o se ofrece en más de una localización, suele suceder que los que viajan terminan siendo los docentes con menos experiencia. Las extensiones áulicas, en suma, no resultan en la radicación de la universidad en un nuevo sitio sino, apenas, en la realización de actividades de docencia temporarias en locales que, normalmente, no cambian sus rutinas ni su aspecto; es decir, no resultan impactados por la presencia universitaria.

Otra modalidad a la que se recurre para desarrollar un sistema son los centros de apoyo para educación a distancia. En estos casos la universidad, por su cuenta o mediante acuerdos o alianzas con otras instituciones, establece una sede permanente en la que se realizan actividades de difusión, reclutamiento de estudiantes y alumnos dentro de un sistema de educación a distancia. Los que estamos llamando *centros de apoyo distantes* (reciben nombres diversos según las universidades) no están normalizados y adquieren diferentes características según

sea el modelo pedagógico adoptado por la universidad para su sistema de educación a distancia, las actividades que realizan, la infraestructura, los servicios académicos que ofrecen (tutorías, atención administrativa, facilitación de medios tecnológicos, teleconferencias, exámenes presenciales, dictado concentrado de clases, provisión de bibliografía, acceso a bibliotecas virtuales, etc.). En algunos casos realizan también otras actividades por cuenta de la contraparte local, en las que la universidad no está directamente involucrada pero que, para el público, se ubican en una zona de ambigüedad para nada prolija.

Algunas universidades han expandido su sistema más allá de los límites regionales, de manera oportunista (en el sentido biológico de la palabra), es decir, estableciendo centros de apoyo en donde encontraron un espacio de mercado a partir de socios locales extendiendo su influencia a enclaves puntuales y dispersos de la geografía nacional.

Unas pocas universidades públicas y privadas han desarrollado una presencia sistemática sin límites geográficos, es decir, abarcando varias regiones o virtualmente todo el territorio nacional. Para esto utilizan tanto la estrategia de los centros de apoyo distantes como la articulación con Instituciones de Educación Superior (IES).

c) Articulación con carreras de IES o con Colegios Universitarios

Aunque era una práctica que existía previamente, la Ley de Educación Superior (24.521) estableció que la articulación entre los dos subsistemas que integran la educación superior (universitario y no universitario) se realiza mediante convenios entre las instituciones. Las pautas para estos convenios debían ser dictadas por el Consejo Federal de Cultura y Educación y por el Consejo de Universidades, cosa que nunca ocurrió. En cambio fue en los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior donde estos criterios se discutieron en los primeros años de vigencia de la L.E.S., aunque no alcanzaron rango normativo. Sí se reglamentó, mediante un decreto (455/97) la relación entre las universidades y los Colegios Universitarios, figura institucional que introdujo la L.E.S. y que se constituye justamente a partir de la relación de una institución no universitaria con una universidad. La primera reglamentación fue rigurosa, detallada y exigente. En síntesis podría decirse que la Universidad asumía bajo su tutela académica al

Colegio Universitario (una institución nueva o una IES que se transformaba) y establecía los criterios para la adecuación de los planes y del cuerpo docente. El problema práctico para esta nueva figura institucional era, según hemos dicho en un trabajo anterior (Pérez Rasetti: 2005) que el modelo estaba incluido de manera forzada en nuestra tradición de educación superior, no respondía a una necesidad concreta y, lo que es más grave, cualquiera de las ventajas que ofrecía era asequibles, sin cambiar la figura institucional, desde una IES y mediante un convenio que tenía ninguna presión controladora y ni requisitos. Aunque el decreto fue modificado posteriormente por otro más flexible, la situación no cambió demasiado y, en el conjunto de las IES, los Colegios Universitarios constituyen actualmente un pequeño porcentaje.

En tanto estrategia de expansión geográfica, los acuerdos de articulación entre IES y Universidades ocupan un cierto espacio. Son alianzas por las cuales se acuerdan planes de reconocimiento de estudios no universitarios o de articulación entre planes de una y otra institución permitiendo a los estudiantes movilidad para continuar estudios universitarios de grado. De cualquier manera, como generalmente las instituciones no implementaron sistemas de becas que alienten esta circulación de estudiantes, la articulación entre instituciones se da preferentemente en contextos de relativa proximidad y no supone sino raramente una estrategia para captar alumnos de localidades lejanas de los centros universitarios, salvo que la continuidad de los estudios esté organizada en un sistema a distancia. Las articulaciones, en el marco normativo actual (o en la anomia actual, más precisamente) se regulan desde la autonomía universitaria, carecen de supervisión y, hasta este año, no existía siquiera un registro nacional o regional de este tipo de convenios.

En muchos casos, estas articulaciones presentan problemas curriculares porque se termina constituyendo un plan de estudios de grado *de recorrido efectivo* en el que los primeros años los aporta una tecnicatura y los siguientes, el último tramo de una carrera de grado. Los problemas suelen ser de deficiencias en la formación básica, en la carga horaria para algunos temas y, eventualmente, diversos niveles de calidad en las prácticas y clases. La causa es una tendencia a articular linealmente planes de formación instrumental de carreras cortas con planes de formación de grado que exigen una sólida formación básica.

La articulación da lugar a otra variante en la que no existe relación inter institucional y que está muy difundida tanto como oferta de sedes universitarias centrales, como en términos de estrategia de expansión. Se trata de los Ciclos de Licenciatura o carreras con requisitos especiales de ingreso. En estos casos la universidad ofertante diseña una carrera destinada a completar la formación de un egresado de IES, permitiéndole de esta manera alcanzar un título de grado. Como se ha dicho, el diseño de estos Ciclos de Licenciatura (Ciclos Complementarios o Carreras de Ciclo Superior, esos son algunos de los nombres que se utilizan) se realiza sin que exista relación entre la universidad y las instituciones en las que se realizó la primera parte de la formación y, por lo tanto, los ciclos adoptan un diseño curricular de complementariedad teóricamente “universal”, y complementario de una variedad de planes de estudio que culminan en títulos equivalentes. Los Ciclos de Licenciatura se dan tanto en el campo técnico como en el de la formación docente aunque en los últimos diez años son estos últimos los que han tenido mayor desarrollo llegándose a contabilizar más de quinientas carreras de este tipo destinadas a profesores egresados de IES para enseñar en distintos niveles y disciplinas.

En tanto estrategia de expansión, este tipo de carreras implica siempre un desplazamiento temporario, casi siempre a término, en general se realiza en el marco de convenios con jurisdicciones provinciales, pero especialmente con Municipios, IES, instituciones educativas de otros niveles u ONGs. Adoptan la modalidad de cursado (o mejor, dictado) intensivo, concentrando una gran cantidad de horas hacia los fines de semana una vez por mes. En ocasiones el cursado presencial se completa con diversas modalidades de enseñanza a distancia que van desde versiones precarias (lectura de bibliografía y realización de ciertos trabajos prácticos) hasta la aplicación de modelos pedagógicos más elaborados sostenidos por recursos tecnológicos.

d) Radicación de carreras universitarias en IES, en Colegios Universitarios o en Instituciones educativas de otros niveles

La estrategia de expansión territorial más extendida consiste en la radicación de carreras ofrecidas por una universidad en Instituciones de Educación Superior no universitaria. Adquiere dos modalidades, la articulación, que ya describimos en el

apartado anterior, sólo que aquí los estudiantes que egresan de las carreras terciarias continúan cursando en la misma institución, pero en un plan de estudios universitario provisto y respaldado académica y legalmente por la universidad; o la implementación de una carrera universitaria completa en las instalaciones de la institución educativa que llamaríamos “anfitrióna”. La articulación “in situ” y la implementación de carreras universitarias completas se da también en Colegios Universitarios, con lo que se desvirtúa completamente el sentido y la función con que fue pensada esta figura institucional que es, justamente, para ofrecer formación diversa de la universitaria, en carreras cortas y, en todo caso, para permitir en algunas de sus ofertas articulen con carreras universitarias. La implementación de carreras universitarias en el Colegio produce un cambio en el perfil institucional y pone el eje en funciones que no le son específicas, aún cuando esto se haga de una manera precaria.

El despliegue de esta estrategia genera una zona de ambigüedad institucional y académica en la que se despliega un abanico de variantes que van desde las propuestas en las que la universidad ejerce plenamente sus funciones en el espacio institucional anfitrión y produce cambios de gestión curricular, cuerpo docente y ambiente académico coherentes con las carreras implementadas, hasta el extremo de la “franquicia”. Hablamos de “franquicia” cuando es la I.E.S. la que gestiona las carreras o trayectos universitarios, la que contrata a los profesores y mantiene la relación laboral con ellos, administra la relación con los alumnos, se responsabiliza de las evaluaciones y los registros y de todas las inversiones o gastos. La universidad apenas emite los títulos y percibe un porcentaje de los ingresos por el cobro de matrículas y aranceles y formalmente reconoce a los profesores como propios dando su aprobación a las designaciones.

En lo formal la visibilidad de esta tercerización es evitada, los estudiantes son informados al sistema estadístico de manera agregada con los que cursan en las sedes principales y los diplomas no llevan mención alguna que refleje la sede en que efectivamente se cursó la carrera. Sin embargo, vistas las cosas más de cerca, nos encontramos con algunos indicadores característicos: cuerpo de profesores reclutados entre los profesionales locales, sin o con poca experiencia universitaria (generalmente sólo la que han desarrollado en la propia carrera), ausencia de un procedimiento formalizado para la selección de profesores (incluso para los casos en

que esos procedimientos están vigentes para la sede principal), ninguna estrategia o plan para la formación de recursos humanos académicos, carencia de informes que den cuenta de la supervisión de la sede, de evaluaciones o seguimiento del desarrollo curricular por parte de la universidad, la dirección de las carreras universitarias a cargo de personas que también ejercen funciones directivas en la Institución no universitaria, incluso su titularidad. Cuando se trata de universidades públicas ni los estudiantes ni los profesores ejercen la ciudadanía universitaria.

Cuando se adopta la modalidad de cursado intensivo, generalmente los docentes dictantes pertenecen al cuerpo de profesores de la universidad y es menos común que haya problemas con su perfil. Si los hay es porque, especialmente cuando una carrera se repite en más de un lugar, eventualmente los responsables de las cátedras son reemplazados por profesores menos experimentados pero integrantes de los equipos.

La modalidad de cursado intensivo es la usual para y cuando se implementan ciclos complementarios o de licenciatura y para el dictado de carreras de postgrado, aunque aquí las alianzas o convenios que predominan no son los que estamos analizando sino los que se realizan con universidades y organismos públicos y privados.

e) Asociación con otras Universidades

La asociación entre universidades es la estrategia de expansión menos común y, en realidad, casi no podría considerársela propiamente una estrategia de expansión institucional sino fuera porque se dan contados casos en los que resulta en un mecanismo por el que una universidad se instala en una región con una sede o extensión áulica que funciona en las instalaciones de otra universidad. Esto para implementar carreras de grado y de manera estable.

Sin embargo, sí resulta un procedimiento habitual de cooperación para ampliar las capacidades académicas y para la formación de recursos humanos en áreas de vacancia geográfica en el nivel de postgrado. Las universidades más nuevas o sin desarrollo en algunas áreas recurren a las que tienen experiencia en un campo para atender ya sea demandas de su región o necesidades propias de formación de sus profesores. La universidad ofertante implementa el postgrado con sus propios docentes y la universidad huésped lo gestiona. Se inscribe una o dos

cohortes, según las necesidades, si el objetivo es la formación continua de graduados y, si se pretende desarrollar un área nueva en la universidad, se van incorporando gradualmente docentes de locales cuya formación contribuye a ese objetivo con lo que, en el mediano plazo, la universidad receptora adquiere la capacidad académica necesaria para independizarse.

También se ha utilizado esta modalidad para carreras de grado, pero casi exclusivamente entre instituciones públicas. Otras veces el procedimiento se verifica de hecho, pero sin convenios que formalicen la relación entre las universidades sino apoyado en la relación de la institución receptora con grupos de profesores.

Un caso que debiéramos reseñar aquí es el de Redes Universitarias, al menos para dejar aclarado por qué entendemos que no es propiamente una estrategia de expansión. Una red supone un tipo de cooperación en la que las universidades intervinientes asumen responsabilidades en todos los aspectos de la carrera que implementan conjuntamente: gestión administrativa, gestión curricular, planes de estudio, emisión de títulos, etc., aunque no todas aporten exactamente en la misma medida.

Si bien no hay una normativa específica que regule la constitución de redes universitarias, existe sí una tradición al respecto y, al menos, dos antecedentes al respecto, el dictamen de una Comisión Asesora de la CONEAU para Postgrados Interinstitucionales y una definición en la Resolución Ministerial N° 1170/02 , en el marco del tratamiento de un caso particular. Ambos antecedentes hacen referencia al Decreto 1047/99 en el que las redes universitarias quedan exceptuadas de las regulaciones relativas a la implementación de carreras en regiones distintas a las de pertenencia; ambas manejan el mismo criterio respecto de lo que es una red. El concepto puesto en juego es que, en realidad, una carrera desarrollada en red, en tanto esto supone corresponsabilidad de gestión y académica, pertenece por igual a cada una de las universidades que la implementan y, por lo tanto, no resulta externa en ninguno de sus emplazamientos.

Con todo, la excepción al Decreto 1047/99 motiva una invocación abusiva de la categoría de red en algunos casos que corresponden a la descripción realizada en el primer párrafo de este apartado.

f) Asociación con organismos públicos

La asociación con organismos públicos, ya sean Ministerios u otras reparticiones del Estado Nacional, de Provincias o Municipios, adquiere dos modalidades. Una de ellas es equivalente al procedimiento de cooperación entre universidades para la formación de recursos humanos en áreas de vacancia. En esos casos el organismo público convoca a una universidad (o a más de una) para que implemente, en una localización determinada, una carrera de grado o postgrado a término y financia total o parcialmente el emprendimiento. En estos casos no se trata de una expansión propiamente dicha sino de una intervención temporaria. Pero los casos que sí nos interesan como estrategia de expansión son aquellos en los cuales una provincia o un municipio convoca a universidades para que radiquen una oferta en su territorio. Son casos en los que el organismo público facilita instalaciones que, en ocasiones consisten en verdaderos centros universitarios con instalaciones e, incluso, identidad propia, en los que una o más universidades desarrollan sus carreras y la gestión administrativa y el financiamiento van por cuenta del organismo convocante. En el desarrollo de esta estrategia la iniciativa la tiene no la universidad, sino la jurisdicción política que convoca y la estrategia suele constituir una política con el objetivo de sentar las bases para la creación de una futura universidad. En ese sentido y de manera explícita lo fue durante la primera parte de la década presente la constitución del “Polo Universitario de Tierra del Fuego” en esa provincia, que llegó a reunir carreras de grado y postgrado de ocho universidades entre públicas y privadas. En el orden municipal funcionó de esta manera el Centro Universitario de Junín que finalmente concluyó en la creación de la Universidad del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires (UNNOBA, creada en 2005) y el Centro Universitario de la ciudad de las Flores (Provincia de Buenos Aires) se perfila en una dirección que eventualmente podría proponerse el mismo destino (Zelaya 2007).

g) Asociación con organizaciones no estatales (fuera del campo educativo)

Las alianzas con colegios o asociaciones profesionales, con gremios, con fundaciones y, en menor medida, con otras organizaciones, funcionan de manera parecida a la estrategia descrita en el apartado anterior. Los colegios profesionales más activos en vinculaciones universitarias para la implementación de propuestas de postgrados destinados a sus miembros, han sido los de abogados, escribanos, magistrados judiciales y contadores. También las asociaciones de especialidades

médicas en convenio con instituciones hospitalarias, o estas últimas por si mismas. Los colegios de escribanos tienen una muy particular relación con la Universidad Notarial Argentina, de gestión privada, ya que son considerados *delegaciones* de esta institución y configuran una virtual red de extensión. Redes también, aunque no de la categoría “redes interuniversitarias”, se constituyen cuando los postgrados implementados son estables. En muchos casos, según ha verificado la CONEAU en sus evaluaciones, estos postgrados dependen más de la iniciativa y la responsabilidad de las instituciones no académicas que de las universidades que les prestan su respaldo. Dado el perfil profesionalista, esto no siempre es un problema para la calidad, pero produce una evidente interpelación a las normas vigentes, a las universidades en tanto agotan en la formalidad un vínculo que debería involucrarlas en su condición de instituciones destinadas a producir, organizar y distribuir el conocimiento.

3. Política de regionalización: Los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior

a) Los sistemas regionales de educación superior

La Ley 24.521 contiene tres referencias a los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior. En los artículos 10, 71 y 72. Lo que dice el art. 10, es que la articulación a nivel regional está a cargo de los CPRES, y que lo integran las universidades y las provincias. Éste es un aspecto que conviene resaltar. El sistema de Educación Superior es, como dijimos, dual; tiene dos modalidades: un subsistema universitario, y otro que suele definirse por la negativa, educación superior no universitaria⁶, o simplemente como subsistema terciario, que tampoco dice mucho de su condición específica y también se solapa con por lo menos una parte del subsistema universitario. El problema de la denominación anuncia o representa otro más profundo aún no resuelto que es el de la especificidad de ese subsistema y de las propias instituciones de educación superior no universitarias. Lo cierto es que en la educación superior están conviviendo estos

⁶ La Ley de Educación Nacional establece la denominación de Instituciones de Educación Superior, para las que pertenecen al sistema no universitario. Resuelve el problema de la denominación por la negativa pero no encuentra una designación específica ya que, al menos en los estudios comparados, la Educación Superior incluye a las instituciones universitarias.

dos subsistemas que tienen diferencias entre sí⁷, pero también que se solapan en una cantidad de actividades como el dictado de carreras cortas, tecnicaturas, carreras de pregrado⁸ y de formación docente para los niveles inicial y primario o elemental, lo que tradicionalmente las universidades no hacían y que era, junto con la formación técnica de carácter instrumental, el cometido principal de las instituciones no universitarias. Pero además, la educación universitaria está bajo la jurisdicción nacional y las instituciones de educación superior no universitaria, son responsabilidad de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El ámbito del CPRES, entonces, resulta ideal para planificar, en un sentido amplio, el sistema regional porque allí se encuentran los dos actores responsables del sistema de educación superior, las provincias y las universidades. Es decir, el CPRES, o cada uno de estos Consejos Regionales, son los únicos ámbitos que reúnen a todos los actores del sistema de Educación Superior. Tanto en el Consejo Federal como en el CU, hay presencia de unos y otros. La presencia es muy disímil. En el CU apenas hay una presencia del Consejo Federal y en el Consejo Federal, apenas una presencia del Sistema Universitario. Entonces, es en la región donde la Ley previó una organización mas equilibrada de representación, donde básicamente todos los actores están sentados a la mesa; en la medida que la mesa se convoque y tenga temas para resolver.

La Resolución 602/95, establece varias funciones para los CPRES que se resumen básicamente en la promoción de la articulación y la integración entre los dos subsistemas y entre las instituciones que en la región integran a uno y otro, por un lado, y la cooperación y el intercambio entre las provincias y las universidades. Este es el detalle de las funciones:

⁷ La propia Ley 24.521 establece lo que serían más bien límites, las universidades tienen la prerrogativa sobre algunos títulos, “el de grado de licenciado y títulos profesionales equivalentes, así como los títulos de posgrado de magister y doctor (Artículo 40). Más allá de esto se pueden relevar, en el desarrollo histórico de los dos tipos institucionales, diferencias que hacen al modo en que se realizan los procesos académicos. Se trata de la carrera docente y la investigación. La tradición universitaria de formación del docente en el marco de un equipo de cátedra, o de un área, en la que un profesor con experiencia dirige la formación y entrena en la docencia a los recién graduados que se inician en la actividades académica y la producción de conocimientos como práctica asociada a la docencia son características de universitarias que no existieron, al menos no como norma, en los IESNUs.

⁸ Entre nosotros se utiliza la denominación “carreras de pregrado” con mucha imprecisión. A veces remite a carreras que se articulan con carreras de grado o que conducen a la obtención de un grado, otras a carreras breves (con menos de 2600 horas curriculares), y tecnicaturas no articuladas con carreras de grado.

- Ser órgano de coordinación. La función de coordinación supone una tarea de gestión de parte de los Consejos Regionales, para que los integrantes desarrollen sus funciones de acuerdo a las normas y sus respectivas misiones y funciones. Hay un rol de los CPRES relativo al ordenamiento de las actividades dentro del sistema de educación superior de la región.

- Función de consulta del Sistema de Educación Superior en el ámbito regional. El decreto 1047/99 aprovecha esta función de los CPRES cuando establece que el CU consulte al CPRES acerca de la conveniencia y viabilidad de la instalación de nuevas ofertas por parte de universidades de otros CPRES.

- Tiene que examinar las ofertas de Educación Superior existentes en la región respectiva, identificando alternativas y opciones de desarrollo eficiente que ellas presenten. Respecto de esta función, un factor imprescindible es el conocimiento de lo existente en la oferta de formación superior en la región, cuestión que no está del todo resuelta de manera oficial en gran medida porque la expansión geográfica se realiza, al menos en gran medida, por fuera de los canales formalmente previstos, según dan cuenta los debates en el CIN y el Acuerdo Plenario se que propuso realizar un relevamiento de la oferta fuera de la región de origen⁹.

- Analizar los requerimientos regionales de formación de RRHH, a nivel universitario, no universitario, de grado, posgrado, etc.

- Analizar y sugerir políticas de articulación de los distintos niveles educativos a escala regional.

b) El mandato de la articulación regional

Ahora, ¿qué implica ese rol de articulador regional? Por un lado, articulación con la *demanda*. Y la podemos desglosar en tres aspectos, sin pretensión de exhaustividad, sólo a los efectos de señalar los puntos más importantes.

⁹ A partir de 2007 la Secretaría de Políticas Universitarias por intermedio de la Secretaría Ejecutiva de los CPRES ha realizado un Mapa de la Oferta a partir de información oficial existente en el MECYT (en la Coordinación de Investigaciones e Información Estadísticas SPU), la DiNIECE y el SIU disponible en la página de la web: <http://dwspu.siu.edu.ar/o3portal/>
La información del mapa, según advierten los propios realizadores, es incompleta porque, en muchos casos, los estudiantes que cursan en sedes distantes, figuran en la sede principal de una carrera. Esto es, no hay constancia oficial de sitios en los que se cursan carreras universitarias.

- Las necesidades sociales: Este es un aspecto muy importante. La razón de ser, tanto de las universidades, como de las instituciones de educación superior no universitarias, es su función social. Es decir, las instituciones no están para sí, sino para la sociedad. Y esto vale para las instituciones públicas y para las privadas, especialmente en nuestro país donde, además, las universidades privadas deben ser instituciones sin fines de lucro; es decir, deben cumplir una función social y deben hacerlo en una modalidad que subraya esa función.

- Las políticas públicas: En la medida en que los gobiernos realizan una mediación social canalizando a través de las políticas públicas las necesidades actuales y futura de la sociedad, el sistema de educación superior debe incorporar a estas políticas en su planificación estratégica. Esto está expresamente planteado en el Decreto 1047. El interés público es una de las cuestiones que deben tenerse en cuenta tanto por parte del Consejo de Universidades, como por los CPRES, a la hora de opinar sobre la inclusión de una nueva oferta en la región. Es decir, no se trata sólo de atender la demanda puntual de actores sociales, (una demanda objetiva y explícita), sino también el interés público que está mediado por las políticas de los estados provinciales y de la Nación. Esto no quiere decir que tenga que haber una subordinación de las universidades a las administraciones gubernamentales. Lo que sí tiene que haber, es un diálogo y una capacidad de percibir y de incorporar en la toma de decisiones estas líneas de política.

Para el caso de los Consejos Regionales esto es mucho más sencillo porque los gobiernos provinciales los integran como miembros. Así que la opinión del CPRES se construye parcialmente con la opinión de los Gobiernos Provinciales, que tienen una política de Educación Superior en que tratan de expresar las necesidades de la sociedad en cada provincia.

- La demanda objetivada (puntual y explícita): Es decir, un grupo de personas que solicita tal capacitación, un terciario que pide la articulación con una carrera universitaria, una ONG o Municipio que solicita la implementación de determinada carrera. Un Consejo Deliberante que declara que “vería con agrado” la implementación de cierta oferta o la radicación de una sede universitaria en su municipio. Todo esto es algo que sucede muy a menudo, y resulta claramente la expresión de necesidades que sin dejar de ser genuinas, deben ser procesadas desde la especificidad técnica en el momento de considerar su atención. Cada

jurisdicción, cada institución universitaria y también el sistema regional deben procesar estas demandas para evaluar la posibilidad de darles una respuesta adecuada, de calidad, que es el piso para una respuesta aceptable.

c) La articulación entre instituciones de educación superior

Pero la necesidad y el mandato de articulación regional implica también la articulación con los demás actores del sistema educativo: de manera horizontal en el nivel superior y vertical con los otros niveles de la educación. Respecto de las universidades e instituciones de educación superior no universitaria, la necesidad de articulación tiene una exigencia diferente cuando se trata de instituciones estatales que cuando hablamos de universidades privadas. Las estatales, en la medida en que administran fondos públicos, tienen una obligación de coordinación que es *imperativa*. La actividad privada tiene una función social, se trata de la gestión privada de un servicio público, pero lo hace con sus propios recursos y por lo tanto no tiene las mismas obligaciones que las instituciones estatales en cuanto a la coordinación. Pero sí le caben las inherentes al servicio público en sí, es decir, tienen la obligación de la pertinencia y de la calidad. La función social se cumple en la medida en que responde a las demandas que cada institución es capaz de detectar en la sociedad, pero también en la medida en que lo haga con calidad. Y entonces, la intervención que cualquier institución realiza en el sistema regional tiene que producir efectos de calidad. No solo directamente, en la propia oferta que se introduce en el CPRES ajeno, sino también en el conjunto del sistema.

d) Antecedentes: distancia y jurisdicción

La regulación de las sedes distantes surge en el sistema universitario argentino en un contexto coyuntural y con características muy particulares que explican esa especificidad y delimitan los casos para los que se implementa.

La introducción del tema en la agenda de la educación superior correspondió al subsistema estatal. Ya en el año 1993 se dicta el Decreto 2283/93 del 8 de noviembre, que sujeta a un dictamen favorable del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) la creación de nuevas sedes o unidades académicas de universidades nacionales y advierte que sólo deben autorizarse en casos excepcionales y justificados “*cuando la nueva unidad académica debiera funcionar*

en la jurisdicción de otra universidad nacional, o a una distancia considerable de su sede central". Se observaba, dice el decreto en sus considerandos, *"la tendencia creciente entre las Universidades Nacionales de crear y multiplicar el número de sus sedes"*, lo que *"distorsiona la coordinación del sistema universitario, generando en muchos casos superposiciones innecesarias de la oferta educativa en una misma jurisdicción"*.

La referencia a una eventual jurisdicción para cada universidad nacional no está especificada en el texto ni remite a una norma previa, por lo que debemos entender que se tenía por sobreentendida a partir de las denominaciones y de la historia de cada institución. En ese momento casi todas las universidades nacionales llevaban un nombre de connotación geográfica, ya sea el de una región, o el de la provincia o ciudad en la que tenían la sede del rectorado¹⁰. Para las Universidades Nacionales con nombre de provincia podía claramente entenderse a aquellas como delimitación jurisdiccional. Para las que llevan nombres de una región (Litoral, Cuyo, Sur, Nordeste, Comahue, Patagonia) la jurisdicción surgiría de una combinación entre la denominación y la historia institucional. En estos casos ya se instala una ambigüedad: ¿la historia las habilita en la región para la que fueron creadas, o es la historia una constancia de que esa jurisdicción original se fue reduciendo a medida que se crearon nuevas universidades nacionales, muchas veces a partir de subdivisiones de la institución original? Otra ambigüedad aparece para las universidades con denominación de ciudad, respecto de lo que podría llamarse zona de influencia de la ciudad y, por extensión, también de la universidad allí enclavada. Por esas ambigüedades y probablemente también por el caso de la Universidad Tecnológica Nacional, que ya tenía una presencia distribuida en el territorio nacional y había registrado una fuerte expansión en los años ochenta, el texto del decreto 2283/93 combina el criterio de jurisdicción con el de "distancia de la sede central".

Lo cierto es que se traduce por primera vez en una norma, la idea de que la expansión geográfica de las universidades resulta problemática cuando se "invade"

¹⁰ Las excepciones eran, por un lado la Universidad Tecnológica Nacional, cuyo nombre no tiene connotación geográfica, y por otro las que llevaban nombres de ciudades, las dos más antiguas, Córdoba y Buenos Aires, cuyas denominaciones remiten a también a provincias (en el momento de la creación de la UBA, Buenos Aires era la capital de la provincia de ese nombre) y las más recientes: la Universidad Nacional de Río Cuarto, la de Lomas de Zamora, Mar del Plata, Luján, La Matanza, Quilmes, San Martín, General Sarmiento,

una jurisdicción y cuando se realiza a distancia de la sede en la que la institución tiene desarrolladas sus capacidades académicas (es decir, cuando se abandona la propia jurisdicción, aún cuando ésta no esté taxativamente determinada). Por primera vez se decide que la expansión universitaria en estos términos debe ser regulada y que no alcanza la autonomía de cada institución para ofrecer garantías que preserven la armonía del sistema y su calidad, ya que se busca un mecanismo de autorregulación de segundo grado, a través del CIN, que debe evaluar que “respondan a una planificación adecuada a las reales necesidades del país” evitando “superposiciones innecesarias”. El decreto problematiza la superposición de actividades por parte de universidades nacionales y la gestión de actividades académicas alejadas de sus sedes principales.

Para las universidades privadas la creación de sedes estuvo mucho más restringida que para las universidades nacionales durante la vigencia plena del artículo 3º del decreto 576/96¹¹, reglamentario de la Ley 24.521. Allí se establecía que la autorización de una universidad privada debía darse con expresa indicación de “*la jurisdicción territorial dentro de la que deberá concentrar sus actividades*” y también que la autorización para crear nuevas sedes sólo podía otorgarse excepcionalmente, de manera fundada y cuando se acredite, además, capacidad de gestión suficiente para garantizarlas.

Estos antecedentes introducen en el sistema universitario argentino tanto el concepto de jurisdicción geográfica en cuanto ámbito de regulación respecto de las iniciativas de expansión institucional, como el de la distancia de la sede principal entendido como portador de una tensión intrínseca respecto de la calidad y merecedores ambos de una mirada de excepción y de la evaluación de la capacidad de gestión específica.

e) Origen de la actual regulación

Con todo, la problemática parece no haberse resuelto con las normas dictadas y se impone nuevamente en la agenda del CIN en 1996, en un intento de establecer para los propios miembros del CIN un criterio de cooperación entre universidades nacionales para la creación de nuevas sedes. El Acuerdo Plenario 213 de ese año recomienda que “*ante pedidos de aperturas de carreras o cursos en*

¹¹ Esta regulación fue reemplazada por la establecida en el Decreto 1047/99.

zonas donde haya asentada otra universidad nacional, procure coordinación de actividades”. En cierta manera se sugiere un criterio para otorgar futuras autorizaciones.

Dos años más tarde, en 1998, la expansión del sistema universitario por medio de la multiplicación de localizaciones para el dictado de carreras universitarias lejos de las sedes tradicionales,¹² parece haber alcanzado un nivel crítico. En el mes de junio motivó incluso, en un procedimiento de excepción, una declaración de la CONEAU¹³. La Comisión advierte, en un texto de apenas dos páginas, sobre las siguientes cuestiones que, entiende, componen el problema:

- la proliferación (dice haber relevados más de veinte casos, en una mirada no exhaustiva),

- la distancia de las sedes principales,

- la superposición con sedes consolidadas de universidades nacionales o privadas,

- el incumplimiento de normativas vigentes y la falta de conformidad de organismos nacionales y regionales que agrupan a las universidades (CU, CIN, CRUP, CPRES).

- que la modalidad no garantiza calidad,

- que suelen ser procedimientos para legitimar proyectos que tuvieron recomendación desfavorable de la CONEAU en su pretensión de convertirse en instituciones universitarias,

- que las evaluaciones de la CONEAU no alcanzan para prevenir este problema, ya que son ex post y podrían llegar tarde para resguardar los derechos de los estudiantes y de la sociedad.

A esta altura está claro que la modalidad se había convertido en un problema grave y que las regulaciones establecidas no se cumplían o no eran suficientemente efectivas para asegurar un desarrollo del sistema armónico y con garantías de calidad.

Coincidentemente con la manifestación de la CONEAU, el CIN retoma la cuestión dos meses después y la mantiene en su agenda hasta fin de ese año. La

¹² En muchos casos esta expansión se realizaba mediante convenios con instituciones de educación superior no universitarias (IESNUs) y también con otro tipo de entidades, incluso no dedicadas a la educación.

¹³ CONEAU (1998): Declaración sobre sedes y subsedes.

problemática de la multiplicación de sedes, subsedes y otras modalidades semejantes se debatió en dos plenarios consecutivos, el realizado en Tandil en agosto de 1998 y el de Río Cuarto en diciembre.

Esta vez la preocupación del CIN excedía los límites del subsistema de universidades nacionales (que en todo caso seguía dependiendo de la coordinación del CIN según lo establecido por el Decreto 2282/93) y abarcaba especialmente la dinámica de expansión del sector privado, que ocurría incluso a pesar de la vigencia de las fuertes restricciones a la creación de sedes impuesta por el artículo tercero del decreto 576/96. Esto hizo que se decidiera trasladar la cuestión al Consejo de Universidades (CU).

En el Plenario de Tandil se aprobaron dos Acuerdos sobre el tema. En el primero, AP N° 284, se solicita al Consejo de Universidades que elabore pautas para regular la oferta de educación superior fuera de la propia región y que se constituya en ente coordinador para dictaminar sobre la procedencia de estas ofertas. Más allá de esta solicitud, lo más importante se dice en los considerandos del Acuerdo; allí se establecen los criterios que van a marcar todo el desarrollo de la cuestión en el futuro:

- a) Se trata de *“establecer criterios y procedimientos sobre la oferta de educación superior de instituciones educativas fuera de su región”*. Esto es, se busca una regulación y se la acota a la expansión que se realiza *“fuera de la región”* que le es propia a cada universidad, concepto que, en realidad, se define por primera vez en el párrafo siguiente.
- b) Se declara que *“la región de pertenencia de una Universidad es la correspondiente al CPRES del cual forma parte”*, con lo cual se inaugura este criterio derivándolo de las normas que crean los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES) (artículos 10 y 71 de la Ley 24.521 de Educación Superior y, especialmente, la Resolución N° 602/95 del Ministerio de Educación). Surge así el concepto de *ámbito geográfico de acción o ámbito jurisdiccional* para las universidades, que después recogerá con carácter normativo el Decreto 1047/99. La RM 602/95 establecía cuáles eran los Consejos (CPRES) y cuáles las universidades y jurisdicciones provinciales que integraban cada uno de ellos y, para el caso del CPRES metropolitano, delimita con

precisión el ámbito geográfico indicando cuáles son los partidos bonaerenses del Cono Urbano que lo integran. En los demás casos el ámbito geográfico termina resultando establecido por la mención de las provincias que integran cada Consejo¹⁴, pero no hay una expresa delimitación regional y nunca se menciona ese ámbito como jurisdicción de cada universidad.

- c) Se proponen dos criterios que deben garantizarse en las ofertas distantes: *calidad y pertinencia*. A estos se agrega, en el artículo 2º de la parte resolutive donde se solicita al CU que elabore pautas relativas a la oferta de Educación Superior, un tercero: “*coordinación con las instituciones universitarias de la región*”. Es la primera vez que, para una regulación del sistema de educación superior, se propone el criterio de *pertinencia*¹⁵.
- d) Da cuenta de las tensiones que recorren la discusión: se salvaguarda el respeto por la autonomía (declaración que suele ser recurrente cuando un ámbito de coordinación del sistema se propone avanzar sobre algún tipo de regulación¹⁶) y se reconoce la existencia de una eventual demanda social¹⁷. Finalmente se menciona una limitación del CIN, aunque no se lo hace de manera explícita: ausencia de las universidades privadas (que no integran el CIN pero sí el Consejo de Universidades, organismo al que se va a reclamar la resolución de la cuestión). Las

¹⁴ No así por la mención de las universidades ya que algunas de ellas, las universidades nacionales de La Plata, del Sur y de Luján aparecen integrando dos Consejos y la Universidad Tecnológica Nacional aparece en todos pero con mención específica de las Facultades Regionales instaladas en cada región.

¹⁵ Esto es importante, aún cuando finalmente en el Decreto N°1047/99 que resulta de este proceso, se haya cambiado “*pertinencia*” por “*conveniencia*”. En toda la ley 24521 nunca se menciona la *pertinencia* y esto seguramente se corresponde con la concepción de mercado que predomina en esa norma, en un contexto de mercado es éste el que asigna la *pertinencia*. La discusión que estamos relevando supone el reconocimiento, por parte de los actores del sistema, de las limitaciones del mercado en ese sentido y puede inscribirse en el marco de otros procesos de resistencia y diálogo que se dieron en los años 90 en el sistema universitario, como el que marcó la implementación de los procesos de evaluación previstos en la ley (Krotsch 2002/2004).

-En el artículo 23, in fine, del Decreto 173/96, cuando se reglamenta la autorización de nuevas universidades privadas, se aclara que un dictamen favorable de la CONEAU “no obliga al Ministerio a otorgar autorizaciones ... cuando tuvera razones fundadas para apartarse del mismo.” Podría suponerse que estas razones serían de *pertinencia*, pero no está especificado.

¹⁶ Una referencia de este tenor a la autonomía universitaria se encuentra también en la Declaración de la CONEAU (CONEAU 1998) aunque se hace mención expresa de que se trata de un ejercicio irresponsable de la autonomía.

¹⁷ “*han de considerarse las legítimas necesidades de las comunidades locales de contar con posibilidades de acceso a la formación de nivel superior*”.

universidades privadas, podemos deducirlo de esta mención, están contenidas en la preocupación del CIN por la expansión de la oferta fuera de la región de pertenencia, y se las incluye de manera indirecta cuando se señala que para *“la determinación específica de estos criterios (los que permitan garantizar la calidad y pertinencia de la oferta) es necesaria la participación de todas las instituciones involucradas”* que sólo encontraremos en el Consejo de Universidades.

- e) Cabe notar que en todo momento se hace referencia a “educación superior” y no específicamente al sector universitario, aunque no hay mención expresa a la educación superior no universitaria, salvo la referencia que hacen los rectores a los convenios con IESNUs, en el listado de problemas consignado en uno de los considerandos del Acuerdo siguiente¹⁸.

En el primer considerando del Acuerdo Plenario aprobado inmediatamente después de éste, el N° 285, se da acabada cuenta del nivel y el alcance de la preocupación de los miembros del CIN en una enumeración que describe sintéticamente los componentes del problema: *apertura de sedes fuera de la región de pertenencia de la Institución, convenios de instituciones universitarias con institutos terciarios, ofertas educativas sin respetar la normativa de cargas horarias mínimas, casos de educación a distancia, para grado y posgrado, que no garantizan los niveles de calidad consensuados por instituciones evaluadoras, y ofertas y convenios realizados por universidades extranjeras en la región, que deben cumplir con la normativa vigente en el país.* También se manifiesta la preocupación, que el CIN dice compartir con la Secretaría de Políticas Universitarias, respecto de las dificultades que todo esto crea al momento de certificar la información que avala la expedición y legalización de diplomas.

Para estudiar y analizar estas cuestiones se propone la creación de una Comisión de enlace SPU-CIN.

¹⁸ La opción por los Consejos Regionales de Planificación, , y la posterior solicitud al Consejo de Universidades de que la gestión del análisis de criterios sobre las ofertas distantes se hiciera con opinión del CPRES está reconociendo que es necesario comprometer también a las jurisdicciones provinciales, que tienen a su cargo la educación superior no universitaria, en esta nueva regulación.

Pocos meses después, el CIN retoma la cuestión en su reunión de Río Cuarto, mediante los Acuerdos Plenarios 309 y 310. En este último se vuelve al problema relativo a la información sobre sedes fuera de CPRES y se encarga la tarea de construirla a la Universidad Nacional de Villa María, que ya había comenzado un relevamiento¹⁹ por iniciativa del CPRES Centro Oeste. En el A.P. N° 309 se toma nota de los avances que estaba realizando el Consejo de Universidades en el tratamiento de la cuestión y se reclama un “no innovar” tanto a las universidades nacionales como al Ministerio de Educación respecto de nuevas autorizaciones a universidades privadas, hasta que se elaboren las pautas para regular la oferta.

Finalmente el Consejo de Universidades dicta el Acuerdo 10/99 por el que solicita al Ministerio de Educación la sanción de una norma cuyo contenido adelanta y que será el Decreto 1047/99. A partir de este momento queda delimitada la jurisdicción de las universidades en términos regionales, y cada uno de los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES) queda establecido como referencia de los límites regionales a esos efectos. Esto supone una ampliación de la jurisdicción que entendían, al menos de modo implícito, las normas anteriores para las universidades nacionales y, claramente, supone una flexibilización del margen que tenían las universidades privadas para realizar su expansión geográfica. El ámbito regional delimitado por la jurisdicción de cada Consejo pasa a constituirse en espacio y límite relativo de la expansión de una universidad, cómo dimensión geográfica dentro de la cual la calidad no se discute, se acepta garantizada por la responsabilidad autónoma, y como frontera más allá de la cual es necesario probar la conveniencia y la calidad²⁰ de cualquier emprendimiento académico.

f) La evaluación de “ofertas” de formación y la condición institucional

El Decreto 1047/99 no habla de sedes, subsedes, extensiones áulicas, sino de “ofertas”, es decir, de carreras parciales o completas. Por otra parte, el objetivo

¹⁹ La U.N.V.M. completó el relevamiento pero nunca se cumplió la decisión de actualizarlo periódicamente. Aquella preocupación primero del CPRES COES y luego del CIN, sobre la falta de información sobre la dimensión real del sistema expandido a través de las subsedes, extensiones áulicas y otras modalidades, continúa parcialmente vigente.

²⁰ Al menos las condiciones de calidad del proyecto.

de la evaluación de esas ofertas distantes es el otorgamiento de un reconocimiento oficial “ad hoc”, algo que sólo puede hacerse con carreras individuales. Aquí vuelve a aparecer la cuestión del objeto de la evaluación. Analizar una oferta, una carrera o parte de ella, en tanto va a estar localizada en un sitio alejado de la sede principal de la universidad que pretende ofrecerla, supone evaluar las condiciones institucionales en las que la universidad propone replicar su actividad académica, la tradicionalmente desarrolla en su sede. Porque la condición de cualquier oferta es institucional; las carreras, los programas de formación de carreras cortas, de grado o posgrado es institucional (Pérez Rasetti 2003). No hay manera de que una carrera, una oferta, no sea institucional. Es decir, si una universidad ofrece un ciclo complementario de articulación con un terciario, la condición institucional va a constituirse por el Instituto de Educación Superior donde ese ciclo se dicte, más lo que la universidad agregue o, mejor aún, por la integración de los aportes de ambas instituciones. Si la universidad pone nada más que el plan de estudio, la condición institucional será la que pueda ofrecer el Instituto de Educación Superior. Si la universidad pone además los profesores, la institución va a ser aquello que se construya entre los profesores de la universidad que viajan y el terciario que recibe a estos profesores. Pero está claro que no hay carrera que no exista institucionalmente. Incluso una carrera totalmente a distancia, tiene un modo de ser institucional, que tiene que ver con un modelo pedagógico de la universidad en su sistema de educación a distancia, con la tecnología y con lo que se pone en juego en esa carrera.

Las alternativas pueden ser diversas: o se instala la institución de origen en la nueva localización, o se transforma una institución receptora, o el marco institucional es el de la institución receptora, pero nunca puede pensarse una carrera sin condición institucional. Entonces, los supuestos de la calidad estarían dados por las condiciones institucionales mínimas que el proyecto de nueva oferta garantiza. La réplica de la sede central, si se trata de una iniciativa autónoma de la universidad o, si se trata de una articulación, de una cooperación con otra institución, entonces las condiciones institucionales estarán dadas por lo que la universidad le aporta a la otra institución (o a la parte de esa institución involucrada con la oferta) ya que lo que se requiere en una oferta universitaria es la condición institucional universitaria, aquello que es específico y propio de la universidad.

g) Recuperación y sistematización de la evaluación de sedes distantes

La evaluación instaurada por el decreto 1047/99 no tuvo, durante estos primeros siete años de vigencia, un impacto importante en la expansión del sistema, fundamentalmente porque se practicó muy poco. Apenas una decena de casos cumplieron el trámite previsto y la mayoría de las nuevas ofertas que las universidades realizaron en otras regiones se implementaron sin evaluación, no cuentan con un reconocimiento oficial específico y, en su mayoría, sin siquiera son registradas como tales en el sistema de estadísticas universitarias. Funcionan como réplicas fantasmáticas de las carreras que se dictan en las sedes principales, los estudiantes figuran como alumnos cursando allí y los títulos que se expiden no se diferencian de los que se otorgan a aquellos que se gradúan en donde la universidad tiene su núcleo de desarrollo académico principal. Así es que hay una aún indeterminada cantidad de localidades en las que se realizan actividades universitarias de formación que no figuran en ningún mapa o registro oficial.

A partir de 2006 el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología impulsó una recuperación de las responsabilidades que, en el marco del decreto 1047/99 y de sus facultades y misión propia, tienen los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES). Las responsabilidades de articulación del sistema, de coordinación regional y la tarea que el Consejo de Universidades y el Estado le han encargado respecto del Decreto 1047/99 requería un revisión de la manera en que se procesaban las solicitudes para implementar sedes distantes fuera de la propia región y exigía del sistema una puesta al día con las situaciones irregulares.

En primer lugar se desarrolló un debate sobre la especificidad, la metodología y el sentido de estas evaluaciones, se crearon comisiones de evaluación en cada CPRES y se diseñó y debatió una guía de lineamientos para racionalizar y transparentar los procesos de análisis. Se requería también formalizar las tramitaciones y darles un desarrollo en tiempos razonables, para lo cual se sistematizó la participación de cada una de las instancias (CPRES/SPU/ME 2007)

Se desarrolló también un registro de aquellos “convenios de asociación y articulación y de las experiencias de articulación sin convenio” que tuvieran por objeto en desarrollo total o parcial de ofertas de carreras cortas, de grado o posgrado, y un Mapa de la Oferta Académica de Educación Superior con lo que se

pretende tener un diagnóstico actualizado de la dinámica del sistema y de sus modalidades de expansión²¹.

Finalmente se dictó la Resolución 1671/06 que establece la obligatoriedad de informar todas las actividades académicas vigentes que se realizan fuera del CPRES de pertenencia y establece un plazo, extendido posteriormente hasta el 15 de marzo de 2007 para solicitar la regularización de aquellas que no tienen reconocimiento oficial. Durante 2007 se constituyeron las Comisiones Permanentes de Evaluación en los siete CPRES y analizaron las solicitudes de regularización de 146 carreras en funcionamiento en todas las regiones, entre ofertas de grado, postgrado y carreras cortas articuladas con carreras de grado. Finalmente los plenarios de cada Consejo Regional dictaron los respectivos acuerdos formulando para cada caso recomendaciones que serán consideradas por el Consejo de Universidades en el 2008. La política implementada por el Decreto 1047/99 alcanzó por primera vez un nivel importante de institucionalización lográndose un efecto de normalización en cuanto a su cumplimiento.

4. Perspectivas

Es razonable esperar que la expansión del sistema de educación superior continúe; sería incluso deseable si se pretende sostener una política tendiente a incrementar el número de los graduados universitarios. El desafío que enfrentan la política de regionalización es el de pasar del nivel de la regulación al de la promoción coordinando los esfuerzos de las universidades para, en cada región, establecer áreas de vacancia respecto de los campos de formación y de las distintas zonas en la región, diseñar un modelo de centro universitario que permita el aseguramiento de la calidad, que canalice la cooperación dentro del sistema y que ofrezca respuestas a las demandas de atención posible. El Acuerdo Plenario N°629 dictado por el Consejo Interuniversitario Nacional el 29 de marzo de 2007 en San Luis ofrece una oportunidad especial de concertación para el desarrollo de una política pública en ese sentido al proponer la creación de un Programa de Cooperación y Articulación “que utilice y optimice los recursos institucionales

²¹ El registro está en este momento en etapa de carga por parte de las Instituciones; una vez completada esta etapa será de consulta pública en la página de los CPRES/SPU/ME :
<http://cpres.siu.edu.ar/>

existentes, tanto en el sistema universitario público, como en las distintas regiones, a efectos de extender un oferta integral en los aspectos que así lo requieran en las zonas donde se revele la necesidad de atenderlo, a través de una política ordenada y cooperativa”. Se trata de una respuesta a la política de regulación pero también una interpelación que subraya la existencia de una demanda creciente que, si no es atendida con calidad, seguirá promoviendo el crecimiento desordenado y precario del sistema.

CARLOS PÉREZ RASETTI es profesor e investigador de la Universidad Nacional de la Patagonia Austral (Argentina) en temas de Semiótica y Educación Superior. Fue Subsecretario de Educación de la Provincia de Santa Cruz (ARG), Rector del Instituto Universitario de Santa Cruz (adscrito a la U.N.S.), Rector de la Universidad Nacional de la Patagonia Austral, miembro del Directorio de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), integrante de la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Educación Superior. Actualmente se desempeña como profesor de postgrado en temas de educación superior (UNLZ y UNLM) y como Secretario Ejecutivo de los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior, Secretaria de Políticas Universitarias, ME (ARG). Hay publicado diversos artículos en los temas de Semiótica y de Políticas de Educación Superior.

Referencias

CPRES/SPU/ME 2007: [http://www.me.gov.ar/spu/guia_tematica/CPRES/cpres-comision-2.html]

Consejo Interuniversitario Nacional: *Actas de los Plenarios de Tandil* (agosto 1998) y Río Cuarto (diciembre 1998).

Crisafulli, Gustavo (2003): “Los Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior (CPRES)” en Pugliese, Juan Carlos (2003): *Políticas de Estado para la Universidad Argentina*. SPU-MECYT, Buenos Aires.

García de Fanelli, Ana M. (2004): “La gestión universitaria en tiempos de restricción fiscal y crecientes demandas sociales” en Barsky, Osvaldo, Sigal, Victor y Dábila, Mabel (2004): *Los desafíos de la universidad argentina*. Siglo XXI Editores Argentina/Universidad de Belgrano; Buenos Aires.

----- (2006): Ponencia en el Panel: “La expansión de la oferta y las condiciones institucionales para el aseguramiento de la calidad”, *Seminario Inter.-CPRES Las*

localizaciones regionales, sedes, subsedes, extensiones áulicas, centros distantes : La evaluación de su calidad y pertinencia disponible en

http://www.me.gov.ar/spu/guia_tematica/CPRES/cpres-comision-2.html

Krotsch, Pedro (2001): “El proceso de formación e implementación de las políticas de evaluación de la calidad en la Argentina” en Chiroleu, Adriana (org.) (2001): *Repensando la Educación Superior*. UNR Editora, Rosario.

---- (2006): Exposición en el Primer Seminario Inter CPRES: *Las localizaciones regionales, sedes, subsedes, extensiones áulicas, centros distantes : La evaluación de su calidad y pertinencia* disponible en

[\[http://www.me.gov.ar/spu/guia_tematica/CPRES/cpres-comision-2.html\]](http://www.me.gov.ar/spu/guia_tematica/CPRES/cpres-comision-2.html)

Mundet, Eduardo (2005): *Innovaciones y reformas en el sistema de Educación Superior de Argentina. Sus antecedentes, implementación y resultados*. IESALC-UNESCO/SPU-MECYT, Buenos Aires.

Pérez Rasetti, Carlos (2003): *La evaluación institucional y la acreditación de carreras de grado*. CONEAU [<http://www.coneau.gov.ar/archivos/1241.pdf>]

----- (2005): “Los colegios universitarios: su viabilidad como instrumentos de transformación de la educación superior”, en Sigal, Víctor y Dábila, Mabel (Coords): *La educación superior no universitaria en la Argentina*; Universidad de Belgrano/Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.

Sabatier, María Angélica (2005): *La Educación Superior No Universitaria en Argentina*. IESALC-UNESCO/SPU-MECYT, Buenos Aires.

Sánchez Martínez, Eduardo (2005): *Las legislación sobre Educación Superior en Argentina. Entre rupturas, continuidades y transformaciones*. IESALC-UNESCO/SPU-MECYT, Buenos Aires.

Zelaya, Mariana (2007): “Nuevos escenarios para la expansión universitaria” en *V Encuentro Nacional y II Latinoamericano: La universidad como objeto de investigación*. 30 y 31 de agosto, 1 de septiembre. Tandil, Argentina.