

La dinámica pendular de la regionalización de la universidad en Argentina

Claudio Rama¹

Universidad de la Empresa (UDE) - Uruguay / claudiorama@gmail.com

Resumen

El artículo analiza la dinámica de construcción del sistema de educación superior pública en Argentina atendiendo a las dimensiones de su regionalización y explorando las tensiones regionales alrededor de su construcción. Visualiza bajos niveles de diferenciación institucional y de competencia institucional, pero indica las complejidades de esa diferenciación regional, el carácter no resuelto políticamente de tales procesos, y como su dinámica ha estado asociado a procesos político ideológicos. La regionalización de la educación superior muestra múltiples expresiones, pero donde la dominante ha sido la tensión entre la construcción de espacios de poder y de desarrollo académico a escala local frente al objetivo desde los ámbitos nacionales de regular nacionalmente la educación superior.

PALABRAS CLAVES: Regionalización; Empoderamiento; Educación superior; Diferenciación; Calidad; Argentina

Abstract

The pendular dynamic of the regionalization of the university in Argentina. The article analyzes the dynamics of construction of the Public Higher Education System in Argentina considering the dimension of regionalization and exploring the regional tensions around its construction. It displays low levels of institutional differentiation and institutional competence, but indicates the complexities of regional differentiation, the politically unresolved character of such processes, and how its dynamics has been associated with ideological political processes. The regionalization of higher education shows multiple expressions, but the dominant one has been the tension between the construction of spaces of power and academic development at local level against the national objective of regulating Higher Education at a national level.

KEY WORDS: Regionalization; Empowerment; Higher education; Differentiation; Quality; Argentina

Artículo Recibido: 18-6-2014 Aceptado: 28-8-2014

¹ Master en Gerencia Educativa; Doctor en Educación (UNESR); Doctor en Derecho (UBA) y tres postdoctorados (UNICAMP, UFF, UNESR). Fue Director del Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y Caribe (IESALC). En Uruguay, fue Director del Instituto Nacional del Libro, del Sistema Nacional de Televisión y del SODRE. Profesor del Doctorado de Educación y Decano de la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad de la Empresa (UDE). Es investigador categorizado en el Sistema Nacional de Investigadores y Director del Observatorio de la Educación Virtual en América Latina y El Caribe (Virtual Educa - OEA). Investigador en educación superior. Economista; Especialista en Marketing y en Educación a Distancia

I. El contexto de la descentralización educativa.

El análisis de la regionalización constituye uno de los ámbitos teóricos y conceptuales recientes de los análisis sociales en América Latina en la cual se localizan visiones y enfoques contrapuestos, dada la polisemia del concepto. En tal sentido se verifican interpretaciones divergentes de la dimensión y significación de tales procesos, (Moncayo, 2002). Los enfoques y valoración de dichas dinámicas son múltiples y diversas, destacándose los enfoques asociados a los nuevos escenarios del desarrollo y el empoderamiento (Putman, 1993), a su rol como mecanismo de apaciguar los conflictos y presiones sociales a través de transferir conflictos a los ámbitos descentralizados (Huntington, 1975) o a dinámicas económica asociadas a la construcción de capacidades, ventajas competitivas locales y redes de aprendizaje (Lundvall, 2002), son algunas de esas perspectivas teóricas que impulsan estas nuevas configuraciones de las relaciones entre el Estado y la sociedad. La regionalización refiere a la forma en la cual se construyen las sociedades, y por ende también a las formas a partir de las cuales se construyen los sistemas educativos y en nuestro caso de los sistemas universitarios.

La regionalización con su basamento en el federalismo tiene una raíz filosófica en el espíritu liberal como contrapeso de poderes y ha sido impulsado en la Constitución de los Estados Unidos, al tiempo que los enfoques centralistas remiten a concepciones que otorgan un rol central al Estado en la construcción de la Nación y de su identidad nacional con una fuerte raigambre francesa.

Estas diversas concepciones han atravesado la conformación de los sistemas universitarios en las últimas décadas marcando la regionalización de la educación superior pública, cuyas formas de organización y gestión le han conferido una peculiar expresión.

La universidad latinoamericana ha sido por excelencia la universidad nacional o universidad mayor, y con fuertes raigambres monopólicas, dada por su conformación como servicio de elite y como institución importada. Ello ha ido cambiando en el siglo XX con la expansión y democratización de la educación superior que ha introducido la diferenciación institucional y la construcción de sistemas con diversidad institucional, de accesos, de niveles, de modalidades. Ello ha estado marcado por fuerzas centrífugas o descentralizadoras y fuerzas centrípetas o centralizadoras en la conformación de los sistemas de educación superior que han impactado en las formas y dimensiones de la regionalización. (Martínez, 2002). Ello se ha expresado en un espacio en pugna y conflicto de intereses y dinámicas que ha ido construyendo diversidad de formas de regionalización, de empoderamiento, de especializaciones y de universidades e instituciones superiores en términos de organizaciones nacionales, federales, provinciales, departamentales, distritales, regionales o municipales creadas y localizadas en el nivel primario, secundario y terciario de la organización de los Estados. Estos también se han expresado en múltiples y diversos niveles de coordinación, subordinación o autonomía y diferenciación asociados a los distintos niveles de centralización, desconcentración, descentralización o de formas híbridas o mixtas.

El arquetipo de universidad nacional localizada en las grandes ciudades y con un fuerte sistema de gestión con autonomía y cogobierno que caracteriza a América Latina en el siglo XX, ha sido un modelo institucional urbano que ha determinado las formas, y también limitado, el desarrollo de universidades regionales y la diferenciación institucional. En general el acceso a la educación superior en la región se ha basado en universidades y posteriormente gracias a la diferenciación mediante institutos superiores o terciarios, lo cual ha caracterizado la existencia de un modelo binario más allá del peso dominante universitario.¹ Sólo recientemente asociado a una mayor diferenciación y regionalización han irrumpido nuevas tipologías universitarias al interior como tecnológico, politécnico, a distancia, pedagógicas, etc.

1 La clasificación internacional diferencia dichos institutos en 5A y 5B

En la región, la gestión del modelo universitario ha descansado en la autonomía y el cogobierno, en tanto que la regulación terciaria ha descansado en los Gobiernos, en general a través de los Ministerios de Educación. En los años 90 han irrumpido nuevos enfoques de descentralización y reformas del Estado que han facilitado la descentralización y desconcentración educativa y que inclusive han llevado a procesos de transferencia, radicación o creación de instituciones de educación superior en las regiones.

Para algunos la regionalización constituye un «paradigma tecnocrático y eficientista – propio de la Nueva Gestión Pública – que se impuso desde los 90 y que propende a poner a las universidades al servicio de la producción y de los proyectos políticos provinciales....(donde) las universidades provinciales se han hecho eco de muchas de las consignas de las políticas neoliberales instauradas a partir de los 90, (mostrando) una gran dependencia del poder político provincial, lo que pone en serio riesgo la autonomía» (Menghini, 2007). Otros enfoques educativos de la regionalización han valorado los procesos de eficiencia en la gestión. (Barry, 2005). Es de destacar también su impacto en el empoderamiento y el mejoramiento de la pertinencia y la calidad. Para Martínez (2002) la tensión alrededor de la regionalización de la educación superior, más allá de los distintos modelos históricos de sus sociedades, se retoma cuando una sociedad crece y se hace más compleja.

La construcción y el desarrollo de las universidades regionales, provinciales o de sedes en el segundo y tercer nivel de los Estados en América Latina ha constituido un proceso altamente diverso a nivel de los distintos países y regiones, y que en el contexto de la masificación y diferenciación institucional, muestra las tensiones alrededor del empoderamiento, de la pertinencia y de la autonomía regional. La tensión de la regionalización es derivación de la conformación de sistemas nacionales de educación superior. En tal sentido, la construcción de los sistemas está asociada a conflictos y tensiones alrededor de la descentralización, desconcentración o modelos mixtos o híbridos (Martínez, 2002). Ello tanto en el sector público como en el privado, el cual a su vez, más allá de estructurarse bajo lógicas donde el mercado es el asignador dominante, también ha estado sujeto, aunque en menor proporción a decisiones políticas de regulación que han habilitado o negado sus niveles de regionalización y de empoderamiento local.

En el caso de la regionalización del sector universitario público, que es el centro de este artículo, la construcción de universidades en el segundo nivel del Estado, ha sido un proceso con dimensiones más políticas y en tal sentido más basadas en concepciones ideológicas y de estructuras de poder.

II. Luchas y dinámicas alrededor de la creación de universidades en el segundo y tercer nivel de los Estados. El caso de Argentina

a. La génesis universitaria de carácter provincial

En Argentina históricamente la creación y gestión de los servicios universitarios públicos ha sido una función de las Provincias. Las universidades, en su etapa post colonial en la etapa de la independencia, quedaron sujetas al control Provincial y actuando acorde a ello en una región particular. Eran universidades de una Provincia o región particular y sus propios nombres remiten a la orientación a una cobertura Provincial. Tales como la Universidad Nacional de Córdoba fundada en 1613 o la Universidad de Buenos Aires fundada en 1821 a impulso de un decreto del entonces gobernador de la provincia de Buenos Aires. Sin embargo tales instituciones pasaron a depender de la Nación: la Universidad de Córdoba fue nacionalizada en 1854 (Pérez Lindo, 2003) y la Universidad de Buenos Aires lo fue en 1881.

En 1885 bajo la presidencia de Julio Roca, se aprueba mediante la ley 1.597 el Estatuto de las Universidades Nacionales que fija las bases a las que debían ajustarse los estatutos de las universidades nacionales. La norma se refería fundamentalmente a la organización de su régimen administrativo y de elección y representación, y dejaba todos los otros aspectos liberados a su

propio accionar, entre los cuales también inclusive el ámbito de acción regional de las universidades existentes para ese momento que eran la UBA y la Universidad de Córdoba. Estas eran de hecho universidades provinciales pero que estaban facultadas a poder actuar en todos los ámbitos territoriales.

Sin embargo, más allá del carácter nacional de ambas universidades y de su des-provincialización, hacia fines del siglo XIX y siguiendo la tradición y las fuerzas regionales, se crearon como nuevas universidades provinciales las universidades provinciales de La Plata, de Santa Fe y de Tucumán. La Universidad Provincial de la Plata, como universidad fuera del dominio del gobierno nacional, fue creada, bajo la impronta de la masonería que configuró su perfil técnico y local (Vallejo, 2007), en 1897 bajo el mandato de Dardo Rocha, que fuera elegido como su primer Rector. Esta extendió su vida académica sólo hasta 1905, ya que en 1904 el ministro de Justicia e Instrucción Pública de la Nación, Joaquín V. González, planteó la idea de instaurar en la ciudad una Universidad de carácter Nacional cimentada sobre las bases de la Universidad Provincial y de otros institutos de instrucción superior ya existentes mediante su nacionalización. El discurso planteaba la carencia de recursos y su débil situación, proponiéndose crear «una Universidad moderna, con base científica con énfasis en la investigación, la extensión universitaria, el intercambio permanente de profesores con los centros de excelencia del extranjero, y la necesidad de la educación continua incluyendo con ese propósito una escuela primaria y otra secundaria, ambas de carácter experimental». (Barba, 1972).

La utopía de dicho proyecto nacionalizador fue planteado a través de la superación de su carácter provincial. En 1905, González firmó con el gobernador de Buenos Aires, un convenio ad referendum entre la Nación y la Provincia para la creación de la Universidad Nacional de La Plata, por el cual se cedieron a la Nación, el Museo, el Observatorio Astronómico, la Facultad de Agronomía y Veterinaria, la Escuela Práctica de Santa Catalina, el Instituto de Artes y Oficios, el terreno donde luego fue edificado el Colegio Nacional, la Escuela Normal, el edificio del Banco Hipotecario, y una serie de quintas, chacras y terrenos. El acuerdo fue aprobado por el Congreso Nacional y la Legislatura Provincial, y el 19 de septiembre fue sancionada la ley nacional de creación N° 4699, promulgado posteriormente por decreto del presidente Quintana. (Barba, 2005). En el 1906, Joaquín V. González, el propio impulsor, asumió como Rector de la recién creada, o transformada, Universidad Nacional de la Plata. Fue esta la segunda experiencia de universidad Provincial, luego de la UBA, y la tercera acción nacionalizadora (luego de Córdoba y UBA) de un proyecto universitario provincial.

En dicho contexto se habían creado la Universidad Provincial de Santa Fe en 1889 y la Universidad Provincial de Tucumán en 1912. Sin embargo ellas fueron nacionalizadas en el marco de los impulsos de la Reforma de Córdoba. La Universidad Provincial de Santa Fe fue nacionalizada en 1919 como Universidad Nacional de El Litoral. Las nacionalizaciones fueron llevadas a cabo por el radicalismo en el poder, entre 1916 y 1930, más allá de su política de respeto proclamada al federalismo. Era parte del impulso reformista de Córdoba que asoció el espíritu modernizador a la Nación y el espíritu conservador a la Provincias. Nacionalizar era entonces modernizar. En este nuevo contexto, posteriormente se expandieron únicamente universidades nacionales, tal como la Universidad Nacional de Cuyo en 1939, pero también integrando algunos centros educativos provinciales ya existentes. (Napoli, 2005)

La característica dominante del sistema universitario fue su baja diferenciación y el carácter estatal y nacional de las universidades existentes, las cuales estaban regionalizadas, en términos de cubrir una Provincia exclusivamente, a través de un modelo desconcentrado del poder central. Con la Reforma de Córdoba el modelo se mantuvo pero pasaron a ser descentralizadas administrativamente y académicamente al impulso de la autonomía y el cogobierno. La Reforma de Córdoba no tuvo como eje la regionalización sino que impulsó un paradigma estatal y enfrentó críticamente a las universidades localistas, en tanto expresaban particularismo, enfoques conservadores o grupos locales de poder. (Cuneo, 1988). El carácter federal constitucional en materia de educación sólo fue concebido para la educación primaria..

b. La universidad federal

La dinámica de Universidades nacionales pero localizadas en un territorio particular con exclusividad se mantuvo hasta la creación de la Universidad Obrera en 1948 que, al amparo del cambio político y el gobierno peronista, impulsó un nuevo modelo universitario con la creación de universidad imbuida de un sentido estatal y federal y a la vez técnico y obrero. (Ocampo, 2013) Era un paradigma de una universidad dependiente de la Nación y con capacidad de actuar en todas las Provincias. Este modelo técnico y obrero a la vez se mantuvo hasta el quiebre constitucional de 1955, para cuando ella ya se había expandido nacionalmente a través de la creación de sedes como Facultades Regionales a cargo de un Decano en Buenos Aires, Córdoba, Rosario y Santa Fe (marzo de 1953), en Mendoza (junio 1953), Facultades de La Plata, Tucumán y Bahía Blanca (enero 1954) y Avellaneda (marzo de 1955) con lo cual se conforma efectivamente como un modelo de universidad con características federales y altamente centralizada y donde sus Decanos inclusive eran nombrados por el Poder Ejecutivo (Napoli, 2005). La UTN ha desarrollado desde entonces como universidad federal un proceso de regionalización como desconcentración a través de la creación de 29 sedes regionales. Al cambiar el gobierno en 1958 con el ascenso en las elecciones presidenciales de Frondizi por la Unión Cívica Radical Intransigente presidenciales -con el apoyo del peronismo ilegalizado en ese entonces - y bajo un proyecto desarrollista, se formuló un proyecto para reformular la Universidad Obrera y transferir sus Facultades regionales a las distintas Universidades tradicionales existentes en esas regiones en calidad de «Facultades de Tecnología». Finalmente, la carencia de otras universidades en esas regiones y el nuevo espíritu desarrollista tecnocrático y las alianzas políticas impusieron su relativo mantenimiento mediante la ley 14.855 que la transformó en Universidad Tecnológica Nacional y mantuvo el modelo de estructura Federal, sin un ingreso obrero exclusivo y con una denominación menos limitada. (Ocampo, 2013) en el marco del nuevo modelo desarrollista. El nuevo modelo mantenía al carácter federal, pero le daba más autonomía acercándose en proyecto tradicional heredado de Córdoba y ampliaba sus ofertas distanciándola del perfil exclusivamente tecnológico. Igualmente se ampliaba la base de los ingresos que ya no se orientaban a estudiantes obreros egresados de todas las modalidades de educación media y no sólo tecnológicas (Napoli, 2005). De hecho se redujo la diferenciación institucional, así como la alta ideología peronista, técnica y obrera del modelo anterior, aunque se mantuvo su alta regionalización que posteriormente continuó expandiéndose pero no bajo un perfil especializado disciplinario (tecnológico) ni social (obrero), sino que desarrolló nuevas carreras y el ingreso no estuvo restringido a los obreros.

c. La universidad regional de tipo bi provincial

En el nuevo contexto de la Revolución Libertadora de 1955, más allá de la existencia que hemos referido de universidades provinciales, nacionales y federales, se consolidó la tipología dada por una universidad regional con presencia en dos Provincias. Entre los años 1920 y 1955, la vida universitaria en el Nordeste estuvo constituida por el funcionamiento de Facultades, Carreras e Institutos creados, en su mayoría, por la Universidad Nacional del Litoral (de la Provincia de Santa Fe) y por el Instituto de Investigaciones Médicas de la Universidad Nacional de Tucumán (localizada en San Miguel de Tucumán) y subordinados a ellas. En las ciudades de Corrientes y de Resistencia se crearon servicios por parte de ambas universidades y que con la provincialización de los territorios nacionales, derivó en la creación de la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE) en diciembre de 1956 por Decreto Ley 22.299.² En dicha universidad se agruparon a varias unidades académicas dependientes de dichas universidades así como otras instituciones académicas locales independientes y asumió un carácter de universidad de dos provincias en tanto su ley la faculta como responder a ambas provincias. La Ley dispuso que 6 Facultades se instalaran en Corrientes y 5 en Resistencias pero no estableció ninguna participación de fuerzas regionales ni proporción de

² http://www.unne.edu.ar/conociendo/doc_normativas/estatuto.pdf (Revisión: 17/03/2014)

participación o injerencia social a nivel provincial o regional. Sin embargo su carácter regional se reforzó en que su rectorado se localiza en la ciudad de Corrientes al tiempo que su vicerrectorado está en la ciudad de Resistencia, provincias de Corrientes y del Chaco, respectivamente, más allá de su domicilio legal en Corrientes. Este enfoque regional le impulsó también a una organización con varias sedes geográficas habiéndose expandido a través de Centros Regionales Universitarios en las ciudades chaqueñas de Charata, Juan José Castelli y General Pinedo, en las ciudades correntinas de Goya, Paso de los Libres, Ituzaingó, Santo Tomé, Esquina y Curuzú Cuatiá, e inclusive instalando sedes en las ciudades de Posadas (Misiones), Clorinda (Formosa) y Ciudad de Formosa. La UNNE también estaba conformada por la Facultad de Agroindustrias, con sede en la ciudad de Sáenz Peña (Chaco), hasta la creación de la Universidad Nacional del Chaco Austral (UNCAus), que pasó a depender de ella. Con ello adquiere un relativo carácter regional y no meramente provincial, pero sin inserción de fuerzas regionales o empoderamientos particulares salvo la localización de las Facultades. Actualmente tiene 49.875 estudiantes aproximadamente, en once facultades y múltiples institutos dependientes del rectorado

La regionalización pasó a ser favorecida además por la autorización en 1958 de la creación de universidades privadas, con lo cual se produjo un fuerte proceso expansivo de universidades en todo el país y especialmente en el interior del país. (Del Bello y Barsky, 2007). Eran de hecho universidades nacionales católicas con presencia en las distintas provincias. En este contexto desde inicios de los 60 se comenzaron a promover procesos de descentralización de la educación, con una revalorización del carácter federal del país, fundamentalmente a nivel de la educación primaria, pero que también plantearon un cambio de concepción en el sector terciario.

d. El Plan Taquini y la descentralización del Estado mediante universidades nacionales

En el contexto referido, y las tensiones estudiantiles, se probó la Ley 17.778 en junio de 1968 que habilitó la creación de universidades provinciales como innovación en la tipología institucional y el funcionamiento del sistema de educación superior. Esta fue planteada en el periodo militar bajo Onganía altamente dependiente del Poder Ejecutivo, sin ninguna autonomía real y limitada su cogestión, como un mecanismo de amortiguación de conflictos pero con bajo empoderamiento. La ley requería previo a la fundación por la Provincia de un Decreto del Poder Ejecutivo en el cual se prestase conformidad con el proyecto donde toda modificación de las carreras, títulos, grados y otros cambios requiriese de nuevo acuerdo del Poder Ejecutivo. Ellas carecían de participación estudiantil y carecían de cogestión en tanto los órganos de gobierno solo podían estar integrados por profesores universitarios. Al tiempo la ley creó el Consejo de Rectores de las Universidades Provinciales como órgano de consulta prefigurando un modelo por el cual la provincialización fuera el mecanismo dominante de la diferenciación institucional pública universitaria.

Bajo este marco se crearon varias universidades. El proceso de regionalización no fue en todas sus manifestaciones Provincial. Tal es el caso por ejemplo de la Universidad Nacional del Rosario fundada en 1968 bajo Onganía y cuya estructura fundante fue un desprendimiento de la Universidad Nacional del Litoral, de quien toma sus primeros organismos académicos y administrativos. El eje aquí fue una mayor regionalización para cubrir demandas locales y no impulsar la constitución de universidades de mayores escalas. Hasta el año 1971 el sistema universitario argentino estaba formado por nueve universidades creadas en un período de más de trescientos años, y que acompañaban unas pocas universidades privadas y provinciales. En este contexto se plantea un impulso a la expansión y regionalización de la educación superior, en lo que se dio de llamar el Plan Taquini y que promovió la creación de nuevas universidades en el área metropolitana de Buenos Aires y en el interior del país. Planteado como un proyecto focalizado en unas pocas provincias creó un movimiento que finalmente impulsó una amplia regionalización universitaria y que llevó a la creación en varias provincias de Universidades Nacionales. Ello respondió a varios factores, entre los cuales también a un enfoque político militar de diversificar el sistema con miras a aminorar los conflictos

estudiantiles que habían llevado al Cordobazo del 69 y de concepciones militares sobre la «infiltración revolucionaria a la universidades».

El concepto de la descentralización con miras a amortiguar los conflictos sociales fue planteado en el Informe sobre la Gobernabilidad de las Democracias por la Comisión Trilateral que sostenía que la descentralización tenía como una de sus finalidades dividir y desconcentrar los conflictos y aminorar los impactos de los conflictos y movimientos sociales, en este caso muy particularmente de los movimientos de protesta estudiantiles sesentistas (Crozier, 1975).

Algunas de estas universidades impulsadas por el Plan Taquini se conformaron a además sobre la base de la integración de institutos terciarios locales como la Universidad Nacional del Comahue que integró algunas sedes en la Provincia de la Universidad de Neuquén y otros institutos universitarios dispersos por la región. Es de destacar también en el marco del Plan Taquini una concepción que sostenía que las universidades de masas no alcanzaban los niveles requeridos de calidad e investigación y el deseo de impulsar tanto nuevas carreras como nuevas configuraciones organizacionales centradas en la investigación. (Taquini, 2000). Tales proyectos finalmente no se cumplieron y fracasaron la mayor parte de dichos experimentos y se ajustaron al modelo profesionalizante tradicional (Buchbinder, 2005). Ello probablemente asociado al carácter nacional homogenizante del modelo y la baja diferenciación real

Universidades nacionales regionales impulsadas bajo el periodo militar post Córdoba

Universidad Nacional del Comahue	Neuquén	1971
Universidad Nacional de Río Cuarto	Córdoba	1971
Universidad Nacional de Catamarca	Catamarca	1972
Universidad Nacional de Salta	Salta	1972
Universidad Nacional de Lomas de Zamora	Buenos Aires	1972
Universidad Nacional de Entre Ríos	Entre Ríos	1973
Universidad Nacional de Jujuy	Jujuy	1973
Universidad Nacional de La Pampa	La Pampa	1973
Universidad Nacional de Misiones	Misiones	1973
Universidad Nacional de Luján	Buenos Aires	1973
Universidad Nacional de San Juan	San Juan	1973
Universidad Nacional de San Luís	San Luís	1973
Universidad Nacional de Santiago del Estero	Santiago del Estero	1973
Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires	Buenos Aires	1974
Universidad Nacional de Mar del Plata	Buenos Aires	1975

e. La dinámica de la regionalización universitaria en el marco de la dinámica política marcada por la democracia política

Con el regreso democrático en 1983, se produjo la reconstrucción de los espacios autonómicos y lentamente se planteó un nuevo paradigma de provincialización y descentralización educativa. Ello impulsó una amplia descentralización educativa a través de la Ley 23696 de 1992, que se asoció a un diagnóstico que identificaba a la existencia de un Estado pesado, con primacía de intereses endogámicos y corporativos que impulsaban tendencias centralistas con baja eficiencia. Según Barry (2005) se concebía que la eficiencia en la administración de recursos disponibles se podía lograr a través de una «descentralización, desburocratización y nuclearización, que debía traer consigo un menor costo de estructura y un mejor control de la eficiencia del gasto». Con ella además se buscaba evitar la superposición de servicios nacionales, provinciales y municipales en el marco

de un traspaso de los servicios educativos y de los recursos, que fue acompañado con una mayor supervisión y regulación nacional.

Ello fue reafirmado en la Constitución vigente de 1994, que dispuso en el Artículo 50.- “Cada provincia dictara para si una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”. El inciso 2 del artículo 125 dispone que “Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden (...) promover (...) la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura”.³

La descentralización promovió de hecho un relativo cumplimiento de los principios federales. En tanto el gobierno nacional se reservaba los contenidos básicos y comunes y se focalizaba en la planificación, los niveles inferiores del Estado ejecutaban las políticas y promovían el cumplimiento de los criterios establecidos. Se concebía que la centralización tornara difícil la supervisión adecuada y que ello además creaba un costo operativo excesivo con baja eficiencia. Ella derivó en una transferencia bajo convenios específicos con las provincias de 4500 establecimientos y 250 mil personas entre docentes y no docentes, cerca de 1500 inmuebles y un presupuesto global para entonces de 1500 millones de pesos. Pero más allá de los recursos, la descentralización tendió a favorecer una primacía de la unidad educativa misma. Cambio la lógica de funcionamiento del Ministerio, de las Provincias y la organización educativa nacional, apoderando las Provincias, permitiendo mayores controles de calidad y a vez revalorizó espacios de concertación como el Consejo Federal de Educación

En este contexto, de reordenamiento de servicios educativos a la vez se desarrolló una política de desprovincialización, por el cual las universidades provinciales fueron “nacionalizadas”. Ello tanto por problemáticas puntuales como por una concepción que diferenciaba la regionalización del sistema terciario al interior de las estructuras del Estado. Se concebía un sistema de educación y en particular de educación terciaria y superior donde a las Provincias del correspondía la regulación y gestión de los institutos terciarios, en tanto que las universidades estaban en la órbita del Gobierno nacional, pero actuando en un territorio provincial. Se conformaba un modelo complejo de universidades nacionales, provinciales y autónomas a la vez. Las universidades provinciales nacionalizadas fueron las siguientes.

El primer caso de nacionalización fue la actual Universidad Nacional de La Rioja, nacionalizada por Ley Nacional N° 24.299 del año 1993, a partir de su predecesora, la Universidad Provincial de La Rioja, instituida mediante Ley Provincial N° 3.392 del año 1972 y que había dado inicio a sus actividades académicas en el año 1973. Ella había tenido un desarrollo inusual, resultado de un largo proceso de luchas de empoderamiento, y que tiene su inicio en el convenio de instalación de una sede de la Universidad Nacional de Cuyo en 1952 y que se cerró en 1955 por razones presupuestales. En un largo proceso de presiones se conformó el Movimiento Pro - Universidad de la Rioja que finalmente dio lugar a la creación de la primera Universidad Provincial en la Argentina (Lanzilloto, 2001). Fue a la vez la primera que se nacionalizó bajo el gobierno de Menen y la formalización y suscripción del Convenio de Transferencia de la ex Universidad Provincial a la jurisdicción de la Nación Argentina se desarrolló en 1994. Fue este un proceso que para algunos le hizo perder pertinencia académica. (Lanzilloto, 2001)

El segundo caso de nacionalización fue la Universidad Nacional de la Patagonia Austral, fue fundada por la Ley 24 446 en 1994, sobre la base de una evolución institucional desarrollada desde 1962 cuando se creó por convenio con la Provincia una sede de la Universidad Nacional del Sur. Esta sede evolucionó y junto a diversos Centros de Estudios Terciarios no-universitarios

3 <http://www.constitution.org/cons/argentin.htm>

constituyeron la base de creación en 1991, amparada en el régimen de universidades provinciales, de la Universidad Federal de la Patagonia Austral en el marco de la recién creada Provincia de Tierra del Fuego en 1989. La Ley de 1995 invirtió el proceso y dispuso su transformación en Universidad Nacional y la transferencia efectiva a la jurisdicción nacional al año siguiente.

El tercer caso, la Universidad de Formosa tiene su génesis en una sede allí instalada derivada de un convenio firmado entre el Gobierno de la Provincia y la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE) que a su vez había sido creada como universidad nacional en 1956 por Decreto Ley N° 22.229. Desde ese momento, la Provincia impulsó esa oferta académica de la sede en Formosa de la UNNE. La Universidad Nacional de Formosa se creó por la Ley N° 23.631 del 24 de septiembre de 1988 que impuso la transferencia de las Unidades Académicas dependientes de la UNNE, con asiento en Formosa, a la nueva universidad.

Con estos distintos procesos de nacionalización se clausuraron las dinámicas universitarias a escala de las Provincias, y el sistema universitario público se estructuró únicamente sobre la base de universidades nacionales más allá de su localización espacial y sin articulación formal con las Provincias. Ellas tienden a representar a la Nación en la Provincia y a las políticas educativas nacionales.

Tal política de estatización o de nacionalización universitaria fue expresión de un modelo de regionalización particular de la educación superior, a través de una relativa desconcentración y en menor proporción de una descentralización, en tanto restringió el desarrollo de universidades provinciales. Ella segmentó la provincialización educativa a los servicios de educación básica, media y terciaria y localizó los servicios universitarios públicos a nivel exclusivamente nacional.

Ello se reafirmó en la Ley de Universidades de 1995 que aunque derogó la ley de la dictadura de Universidades Provinciales, mantuvo la figura jurídica de Universidades Provinciales a través del artículo N° 69 que expresaba:

Los títulos y grados otorgados por las instituciones universitarias provinciales tendrán los efectos legales en la presente ley, en particular los establecidos en los artículos 41 y 42, cuando tales instituciones: a) Hayan obtenido el correspondiente reconocimiento del Poder Ejecutivo nacional, el que podrá otorgarse previo informe de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, siguiendo las pautas previstas en el artículo 63; b) Se ajusten a las normas de los capítulos 1,2,3 y 4 del presente título, en tanto su aplicación a estas instituciones no vulnere las autonomías provinciales y conforme a las especificaciones que establezca la reglamentación.

f. Las nuevas iniciativas de universidades públicas provinciales en el Siglo XXI en Argentina

La Universidad Autónoma de Entre Ríos fue la primera institución universitaria que inicio este camino derivado de la política de desconcentración y descentralización desarrollaba en los 90 y de los nuevos contextos políticos bajo el gobierno de la Alianza (De la Rúa - Alvarez). La Provincia históricamente había creado diversos institutos terciarios al tiempo que otros que estaban allí radicados funcionaban bajo control nacional. Estos fueron transferidos en el marco de la Ley de Transferencia así como de de las diferenciación de roles y cometidos en el ámbito de la educación superior establecidos en la Ley de Universidades que dispuso que la regulación de las instituciones terciarias quedara bajo el mandato de las Provincias.

Dicha Ley de Universidades N° 24.195 de 1995, a través de su artículo 15 dispuso que

“corresponde a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, el gobierno y organización de la educación superior no universitaria en sus respectivos ámbitos de competencia,

así como dictar normas que regulen la creación, competencia, modificación y cese de instituciones de educación superior no universitaria y el establecimiento de las condiciones a que se ajustará su funcionamiento, ajustado a la propia ley, y que en sus respectivas jurisdicciones atenderán en particular la estructuración de los estudios en base a una organización curricular flexible y que facilite a sus egresados una salida laboral; la articulación de las carreras afines estableciendo en lo posible núcleos básicos comunes y regímenes flexibles de equivalencia y reconversión; tender a ampliar gradualmente el margen de autonomía de gestión de las instituciones respectivas, dentro de los lineamientos de la política educativa jurisdiccional y federal; y desarrollar modalidades regulares y sistemáticas de evaluación institucional.

En el marco de la nueva Ley, de la descentralización, y bajo una nueva hegemonía política a nivel Nacional y Provincial, se dispuso la creación de la Universidad Provincial de Entre Ríos que integró a 28 de los 65 institutos terciarios de la Provincia, a escuelas medias y a la Unidad Docente de Medicina existente en la Provincia y en concordancia integró a 1250 docentes (Bartolino, 2009). El Proyecto de Universidad fue avalado por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) y derivó en la aprobación del Decreto Nacional 806/2001 por el cual se le otorgó el reconocimiento a la UAdER por parte de la Presidencia en junio del 2001 en los términos de lo establecido en la Ley de Educación Superior de 1995.

Posteriormente con la terminación del periodo de gobierno de la Alianza tanto a nivel nacional (2002) como provincial (2003), hubo un cambio de orientaciones y el proceso se complejizó al plantearse exigencias a la instrumentación de la universidad. En el 2003 se requirió que los profesores fueran universitarios como requisito para llenar los cargos y normalizar la institución. El nuevo gobierno peronista de la Provincia en el 2003 buscó paralizar el proyecto lo cual no se logró dada las resistencias estudiantiles y docentes, pero el proceso de institucionalización se enlenteció por carencia de recursos, decisiones y reconocimiento de diferenciaciones. Ello derivó en una radicalización estudiantil y docente con múltiples huelgas en el 2007 que exigían la normalización (recursos presupuestales para unificar los institutos y mejorar la formación). Tales luchas forzaron un avance hacia una normalización de la dinámica académica y se comenzaron a realizar los concursos, designaciones y jubilaciones, con miras a ajustar la plantilla docente a los requerimientos de la CONEAU y realizar las elecciones que legitimaran el marco normativo de la Universidad. En tal contexto se verificó la existencia de conflictos al interior del oficialismo entre diversos grupos de la Provincia por el manejo de la institución. Tales diferencias facilitaron el proceso normalizador.

La solución provino también de la judicialización del conflicto ante amparos docente presentados que finalmente concluyeron en sentencias que impusieron la obligatoriedad de otorgar los recursos para realizar los concursos y las designaciones subsiguientes (Grasso, 2012) En tal proceso de normalización, se fueron reformulando los planes de las carrera para adaptarlos a la normativa de la CONEAU en el marco de tensiones y limitaciones presupuestales. La institución avanzó hacia un modelo nacional y hacia la única tipología existente de universidades. Este largo proceso de reconversión concluyó por resolución N° 787 de año 2009, cuando el Ministerio de Educación de la Nación dio por finalizado el proceso de seguimiento por parte de la CONEAU, pero aún el proceso normalizador continuó varios años más por el propio tamaño que tenía y que había adquirido la UAdER y de las propias complejidades de su alta descentralización en diversas sedes con su sede central en Paraná y con una planta total de 2.949 docentes, con 700 empleados administrativos y una matrícula de 18.400 alumnos en el 2010 que representan el 1,3% de la matrícula nacional, con una tasa de crecimiento estudiantil, entre el 2000 y el 2010, del 18%, una de las más grandes del país.

En dicho proceso el gobierno nacional busco marginarse. Su postura y el paradigma nacional y centralista de la educación superior se expreso posteriormente cuando se presento en el Congreso Nacional un proyecto para transferir al gobierno nacional a la UAdER. El proyecto, presentado por la entonces senadora entrerriana oficialista Blanca Osuna y retomado en el 2012 por la senadora

Elsa Ruiz Díaz y su par Pedro Guastavino, y planteó la desaparición de esta universidad provincial y su nacionalización.⁴ Esta se planteó como un principio de solución para el largo y complicado proceso de construcción y de empoderamiento de la universidad provincial, dadas las resistencias del gobierno central, la carencia de recursos provinciales, la ausencia de marcos nacionales para estas universidades y la complejidad de la integración de tal alta calidad de instituciones. La nacionalización se plantea como mecanismo para elevar la calidad académica, y el impulso definitivo a los concursos docentes, posibilitando -ya en la esfera nacional- el incremento de los salarios, tanto de los profesores universitarios como del personal administrativo, en tanto pasan a estar equiparados en el nivel de las universidades nacionales. En tanto el gobierno de Entre Ríos, limita las partidas financieras para cumplir los requisitos que le establece el CONEUA, (en 2012 tiene asignado un presupuesto de 300 millones de pesos para casi 20.000 estudiantes), ello impulsa las demandas de su nacionalización como solución para equiparar salarios e imponer estándares nacionales. Desde el lado de la Provincia la nacionalización es vista como un mecanismo para reducir sus gastos al transferirse el sostenimiento al gobierno central. Desde otros partidos, se considera que es un intento de violentar la Constitución Provincial reformada hace en cuyo Artículo 269, se expresa que la Universidad Provincial tiene plena autonomía y que el Estado garantiza su autarquía y gratuidad.⁵

Desde el Partido de la Unión Cívica Radical se sostuvo que igualmente que la correcta interpretación de la norma del artículo 269 representaba una valla difícil de sortear para transferir a la Nación la universidad provincial, al establece que la provincia “garantiza su autarquía y gratuidad”, lo que obviamente se sostenía, no podía asegurarse con la transferencia al orden nacional de la UAdER. Además se sostenía que el proyecto de ley pretendiendo nacionalizar la UAdER, implicaba una expropiación a los entrerrianos al prever la transferencia de todos los bienes muebles e inmuebles a la órbita nacional, es decir, la escuela Normal de Paraná, la escuela Alberdi, el histórico Colegio del Uruguay – entre otros – dejarían de pertenecer al Estado provincial, muchos de los cuales eran previamente de la Provincia. En este contexto el control sobre la formación de nuestros docentes – en una parte importante – quedaría en el orden nacional cuando hay una norma que lo transfiere a las Provincias. Finalmente se siendo el financiamiento de la UADER lo que dispara la pretensión nacionalizadora, una cuestión presupuestaria no justifica en modo alguno el intento de trasladar esta Universidad al ámbito nacional, y el Gobierno Nacional podía transferir recursos a las Universidades de las Provincias.

En este contexto el proyecto de ley derivó en amplias movilizaciones estudiantiles y políticas y derivó en que finalmente el Gobernador de la Provincia, Urribarri pidió el retiro del proyecto que creaba la universidad nacional Fermín Chávez como paso previo a la nacionalización de la UAdER. Más allá de su planteamiento anterior que donde señalara lo “inviabile” de la situación de la Universidad, el conflicto político que se avecinaba ante las dimensiones de la UAdER junto con los aspectos propiamente Constitucionales que habían soldado la relación entre Provincia y Universidad, llevaron tal iniciativa de retiro del anteproyecto, con lo cual probablemente se saldó el debate y se amplíen a futuros las dinámicas de expansión de universidades provinciales y la mayor diferenciación en los sistemas.

g. Las nuevas iniciativas de universidades públicas provinciales en el S. XXI

En esta línea desde otros enfoques políticos y conceptuales vinculados a la regionalización y el empoderamiento, el ejemplo de la Universidad de Entre Ríos, ha llevado a otras Provincias a impulsar la creación de nuevas universidades provinciales. En este contexto en los últimos años, en el

4 http://www.elheraldo.com.ar/noticias/77956_la-universidad-provincial-se-jerarquizara-con-la-nacionalizacion.html (Revisión: 30/01/2014)

5 El GEN (del Frente Amplio) contra la Nacionalización de la Universidad Autónoma de Entre Ríos. <http://03442.com.ar/2012/10/el-gen-contra-la-nacionalizacion-de-la-universidad-autonoma-de-entre-rios/> (Revisión: 01/03/2014)

marco de desarrollo regionales, nuevas concepciones sobre la regionalización y el empoderamiento y también de nuevas dinámicas política partidistas de las Provincias, distantes del Gobierno Nacional se han desarrollado iniciativas de universidades provinciales, como han sido los casos de las universidades de Chubut, La Punta, Córdoba y Pedagógica de Buenos Aires. Estas iniciativas muestran tanto la existencia de desequilibrios en el acceso, como un nuevo rol de la Universidad en la legitimación política, en el empoderamiento de las Provincias y en las propias luchas político partidarias. Estas iniciativas han sido todas provenientes de Provincias que no coinciden con las orientaciones políticas del gobierno nacional. Inclusive estas dinámicas Provinciales se han realizado donde existen universidades nacionales. Ellas han sido:

- a. La Universidad Provincial de La Punta (ULP), fue fundada en el 2004 por el Gobierno de la Provincia de San Luís. Es la primera universidad Provincial con campus universitario y se encuentra en la ciudad de La Punta. A la fecha incluye un Parque Astronómico, seis edificios (Rectorado Pabellón de Aulas y Residencias universitarias) y cuenta con otros tres edificios donde funciona el Parque Informático donde diversas empresas desarrollan actividades relacionadas con el software y la industria informática. No tiene oferta universitaria y su oferta es exclusivamente terciaria, también articuladas a dichas empresas, favoreciendo la inserción laboral de los graduados de las tecnicaturas en Desarrollo de Software y Gestión Empresarial. La ULP impulsa un modelo de largo plazo de desarrollo educativo articulado con empresas. La universidad tiene como una de sus áreas el impulso a políticas de la Provincia, tales como la agenda digital de conectividad en la Provincia, el apoyo informático a las escuelas, el desarrollo de recursos de aprendizaje y de apoyo digital, la historia clínica digital y el gobierno digital. Como segunda línea de trabajo y de sus tecnicaturas se desarrolla un área audiovisual asociada a la construcción de estudios de cine que impulsa la Provincia.
- b. La Universidad Pedagógica Provincial de la Provincia de Buenos Aires fue creada por Ley N° 13.511 de 2006 como una universidad descentralizada y regionalizada con autonomía académica y autarquía financiera y administrativa. Ella se ajusta a los criterios nacionales establecidos por la Ley de Educación Superior y marca la diferencia frente a los institutos terciarios al disponer que los docentes deberán ser profesionales universitarios con título habilitante o formación equivalente designados por concursos públicos transparentes y que los estudiantes deben de haber concluido el nivel medio de enseñanza para el ingreso. Se establece que su educación será gratuita, aunque la participación estudiantil se acota que será establecida en el Estatuto de la Universidad.
- c. La Universidad Provincial del Chubut, fue creada el 22 de diciembre de 2008, mediante la Ley n° 5819, durante el mandato del Gobernador Mario Das Neves.⁶. Creada como persona jurídica pública, dotada de autonomía académica e institucional y autarquía económico-financiera, tiene su sede en la ciudad de Rawson, pudiendo establecer organismos o dependencias dentro de la jurisdicción provincial, y se rige por las disposiciones de la Ley Nacional N° 24.521 de Educación Superior o la que en el futuro la sustituya, en tanto no vulnere la autonomía provincial. Su ley de creación establece que la administración superior tendrá representación de docentes, estudiantes, egresados, no docentes y del Ministerio de Educación de la Provincia del Chubut. En el 2010, comenzaron las actividades a nivel de Tecnicaturas (Enfermería y Desarrollo de Software) y se han iniciado los procesos de licitación para construcción de espacios físicos propios que aún carece. Ha firmado además convenios con las otras universidades provinciales.
- d. La Universidad Provincial de Córdoba inicio este camino en abril de 2007 cuando se aprobó la Ley 9375. Esta integra además a las 8 instituciones provinciales terciarias existentes,

6 <http://www.legischubut2.gov.ar/digesto/lxl/VIII-81.html>

propende a trabajar conjuntamente e integrarse con los establecimientos educativos provinciales y se enmarca en la universitarización de la formación terciaria y el empoderamiento de la Provincia. La ley aprobada establece una protección regional al disponer en su artículo 3 que “sólo podrá ser intervenida por la Legislatura de la Provincia, o durante su receso por el Poder Ejecutivo -debiendo en este caso ser ratificada por aquélla en el término de treinta días de reiniciadas las sesiones ordinarias-, por alguna de las siguientes causales: 1. Conflicto insoluble dentro de la institución que haga imposible su normal funcionamiento; 2. Grave alteración del orden público, y 3. Manifiesto incumplimiento de la normativa legal, y que dicha intervención a la Universidad deberá ser siempre por un plazo determinado, el que no superará los seis meses y nunca podrá menoscabar la autonomía académica en un intento de blindar posibles procesos de nacionalización futuros. La Ley establece que se debe asegurar la representación en los órganos colegiados del Gobierno Superior de la Universidad, de docentes, estudiantes, egresados, no docentes, del Ministerio de Educación Provincial y del Consejo Social, reconociendo la mayoría a los primeros, y que los representantes del Ministerio y del Consejo Social solo tengan voz pero no voto.

El determinante de la creación de estas universidades ha estado asociado a dinámicas políticas a nivel de las provincias y, a la vez, a intentos de conformar empoderamientos y desarrollos universitarios locales que superen las limitaciones y las dependencias de la Nación. Ellas se apoyan en el marco normativo que permite ofertar educación terciaria, pero en el marco del objetivo de recorrer un proceso normativo e institucional para alcanzar a conformar universidades plenas. Hoy aún sólo tienen el nombre y las orientaciones, ya que desde los organismos de regulación nacional se limita su desarrollo. Igualmente se carece de un marco normativo que permita romper la segmentación de un modelo donde a nivel de las Provincias pueden crearse y regularse a los institutos terciarios, quedando el nivel nacional bajo la supervisión y creación de las universidades.

h. Las nuevas universidades nacionales

En Argentina, en este contexto de irrupción de los proyectos de Universidades Provinciales en disputa de espacios de poder y académicos, se han desarrollado al mismo tiempo la creación de nuevas Universidades Nacionales como instrumentos directos del gobierno nacional. En tan sentido desde el 2003 se han creado 9 universidades nacionales, 6 de las cuales están ubicadas en el conurbano bonaerense y 3 en el resto del país. Las nuevas nueve universidades son la Universidad Nacional Arturo Jauretche (Florencio Varela - Buenos Aires); Universidad Nacional de Avellaneda (Buenos Aires); Universidad Nacional de Chilecito (La Rioja); Universidad Nacional de Moreno (Buenos Aires); Universidad Nacional de Río Negro (Río Negro); la Universidad Nacional de Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur; la Universidad Nacional de Villa Mercedes (San Luís); la Universidad Nacional del Chaco Austral; y la Universidad Nacional del Oeste (Merlo, Buenos Aires). Con ellas se alcanza a 51 universidades nacionales con financiamiento del Tesoro Nacional. Estas universidades nacionales se han localizado en regiones en las cuales había presencia de sedes de universidades nacionales y han aumentado los niveles de concurrencia ya que no siempre tales sedes se han incorporado a las nuevas instituciones creadas. Se ha considerado que algunas de estas nuevas universidades se han estructurado como mecanismos de acción política partidaria sobre la base de un modelo de articulación entre los partidos y las universidades en un entorno urbano específico y altamente dependiente de los “punteros” políticos locales y de los Intendentes del partido de gobierno en dichas localidades, al considerarse que aunque hay una adscripción nacional a un modelo homogéneo, existe una articulación política a las fuerzas partidarias locales. (Debesa, 2013). La creación de estas universidades ha aumentado los niveles de competencia, y han mostrado en escenario donde ellas participan en concurrencia con universidades provinciales y con sedes de universidades nacionales en dichos territorios. Las nuevas universidades, por su diferencia articulación política, no siempre han integrado a las sedes de las universidades nacionales en las provincias donde han actuado. Tal han sido por ejemplo los casos de la Universidad de

Villa Mercedes ⁷ o de la Universidad Nacional del Oeste que no integraron las sedes universitarias preexistentes en las ciudades donde se asentaron.⁸

i. El fracaso de la vuelta del modelo centralista de Universidad federal

El modelo de universidad federal fue replanteado en el año 2009 mediante un proyecto de ley presentado por el diputado Gustavo Marconato de creación de la Universidad Agraria Nacional (UAN). La UAN, proyectada con un carácter de universidad federal y orientada a la formación a los pequeños productores y a los trabajadores rurales, promovía una formación especializada, un acceso gratuito y flexibilidad de sus horarios. Se planteaba la investigación, buscando recuperar un rubro, como en el caso de las semillas, que por distintas razones, en las últimas décadas fue quedando en manos privadas.

El proyecto fue creado y desarrollado por el diputado nacional santafesino Gustavo Marconato (Frente para la Victoria), en el marco de la crisis del campo, mediante el cual se proponía dar una respuesta política desde el gobierno nacional a través de la creación de un proyecto federal centrado en Venado Tuerto. Este proyecto del oficialismo fue aprobado por la Cámara de Diputados de la Nación en el año 2009 que le dio media sanción al ser apoyado por 173 votos afirmativos y 84 negativos. En el Senado fue aprobado por las comisiones de Educación y Presupuesto (igual que en Diputados) pero la iniciativa quedó pendiente de tratamiento y perdió Estado parlamentario.

Si bien la universidad tenía su sede nacional en Venado, al igual que la UTN proyectaba su desarrollo en todo el territorio nacional como universidad federal. El proyecto promovía que su oferta académica no se superpusiera con las de otras casas de altos estudios, adecuando programas y currículos a un perfil específico vinculado a las características del sector agropecuario, sin embargo encontró resistencias en las universidades nacionales localizadas en las diversas Provincias y con ofertas en el sector agropecuario. El Consejo Superior de la Universidad Nacional de Río Cuarto (UNRC) por ejemplo manifestó su oposición al proyecto argumentando que el área geográfica de influencia tiene “una importante oferta de carreras agropecuarias de grado y postgrado y un sólido desarrollo de investigación” en las universidades nacionales de Rosario, Río Cuarto, Villa María, Nordeste de la Provincia de Buenos Aires, Entre Ríos y del Litoral, todas ellas próximas a la zona de Venado Tuerto. Refirió además que la denominación planteada de “Universidad Agraria Argentina” se contradecía con el artículo 27° de la Ley de Educación Superior que establece que una Universidad para ser tal debe cubrir varias áreas de conocimiento y que por ende al ser esta especializada debería tener la denominación de Instituto Universitario.

El proyecto fue nuevamente presentado y aprobado en la comisión de Presupuesto y Hacienda de Diputados tras el previo dictamen de Educación, comisión cabecera de la iniciativa, pero nuevamente se congeló, abandonándose de hecho un modelo de regionalización de tipo federal y sobre una oferta especializada.

III. Conclusiones. Política, universidad y regionalización en la dinámica de construcción del sistema de educación superior.

En la historia Argentina, se encuentra una dinámica universitaria en la construcción del sistema de educación superior, marcada por una tensión y una lógica pendular entre enfoques federales, nacionales desconcentradas o descentralizados y provinciales, que muestran diferencias políticas de cómo se concibe la regionalización y del rol de los sistemas universitarios. Han existido históricamente políticas orientadas a un desarrollo regional universitario y terciario bajo control nacional,

7 Ley 26.542 de creación de la Universidad Nacional de Villa Mercedes en Villa Mercedes Provincia de San Luis http://www.dprofesional.com.ar/mini/dngu_documentos/NORMAS_GENERALES/LEY%2026542.pdf

8 Ley 26.544 de creación de la Universidad Nacional del Oeste (en Merlo, Provincia de Buenos Aires) <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/ceduacion/leyes/26544.html>

bajo control de las propias universidades a través de sedes o directamente impulsadas y articuladas a los poderes locales. Ello se ha expresado en las figuras institucionales de Universidades Nacionales y de las Universidades Provinciales con sus diferencias y huellas en la historia, la cual muestra claramente que la génesis de la Universidad en Argentina ha sido su carácter provincial.

Buchbinder (2005) centra parte de la dinámica centralista contemporáneamente en la etapa peronista a fines de los 40 que impulsó un fuerte proceso de centralización universitaria y a una dinámica de la vida académica que ha pasado a estar crecientemente articulada a la dinámica política. Sin embargo, las doctrinas militares y también las desarrollistas no han estado ajenas a esas construcciones. También encontramos raíces de estos procesos de nacionalización en Gobiernos Radicales, en las banderas de la Reforma de Córdoba y inclusive en los gobiernos del siglo XIX. Las fuerzas locales crean impulsos y procesos de empoderamiento a través de universidades provinciales que luego son atrapadas y transferidas a la órbita nacional reforzando el centralismo federal. Ello se ha constituido en uno de los ejes de la política universitaria en el correr de su historia vista como largo período. Las fuerzas provinciales y del empoderamiento han sido constantes con lo cual han facilitado expansión de la oferta y la demanda y nuevas ofertas institucionales. Y a la vez también han sido constantes las fuerzas de la nacionalización con sus diversos matices y determinantes.

En el siglo XXI la nueva realidad de la masificación de los accesos y de la democratización de la vida social ha vuelto a replantear el tema. Ella agrega nuevas concepciones sobre la pertinencia, la definición de la calidad y el rol del empoderamiento en el desarrollo de capacidades económicas y sociales. Así, nuevamente desde la primera década del siglo, en el marco de un nuevo rol del Estado, se ha replanteado la creación de tales instituciones con mayor o menor nivel de articulación a los niveles intermedios del Estado. Se podría afirmar la existencia de un telón de fondo general que marca una tendencia hacia la regionalización de la educación superior, pero donde hay diferencias sustanciales en las formas que asume la articulación a los niveles secundarios y terciarios de la estructura de los Estados.

Los proyectos provinciales, para el caso del análisis de Argentina, han tenido resistencias desde el Gobierno Nacional y su desarrollo y consolidación ha estado inserto y determinado por complejas dinámicas de construcción y de legitimación sobre los marcos de la regulación nacional, de las concepciones ideológicas y de las luchas político partidarias. Desde el ámbito académico, tales proyectos se critican en tanto aparecen ciertas limitaciones en términos de su autonomía, al afirmarse, por ejemplo que en la ley de creación de la Universidad de La Punta (ULP) en San Luis que establece que es obligación que “la autonomía se ejerza con responsabilidad, admitiendo mecanismos de coordinación con el sistema educativo general de la Provincia”, que el Ministerio provincial tiene representación en los órganos colegiados de gobierno o que “cualquier modificación sustancial del proyecto institucional o de los estatutos se deberá contar con dictamen favorable del Ministerio” (Menghini, 2007).

Hay en tal sentido un trasfondo de tensión y de discusión entre la autonomía y la pertinencia o articulación a los niveles de las Provincias. Más allá de los proyectos específicos, está en discusión el paradigma de la autonomía y la presencia de actores externos en la gestión universitaria en la discusión que atraviesa la historia argentina, y también una lucha política partidaria en el marco de una creciente dinámica donde la política se articula a la luchas entre Nación y Provincias en función de quien ejerce esos espacios.

También es de destacar que los actuales proyectos y modelos de diferenciación y de regionalización expresan un nuevo momento, tanto político, socioeconómico y universitario del país, con diferencias alrededor de las características de los sistemas universitarios y de educación superior. Mientras que algunas provincias instalan universidades en sus regiones, el gobierno nacional instala las nuevas universidades a nivel nacional, e inclusive en las Provincias donde gobierna la oposición

que intentan desarrollar sus propios proyectos universitarios con fuertes resistencias nacionales. Tal ha sido el caso de la Provincia de San Luís que ameritaría una reflexión muy particular en tanto all  al tiempo que se promovió la creación por el Gobierno Provincial (peronista) de la Universidad de la Punta (ULP) frente a la Universidad Nacional de San Luís (UNSL) (radical) a la vez el gobierno nacional (kirchenistas) ha impulsado la creación de la Universidad Nacional de Villa Mercedes, donde la propia (UNSL) tenía una sede.

El sistema universitario finalmente se debate entre un paradigma centralista universitario localizado por Universidades Nacionales localizadas en Provincias o regiones específicas, un sistema de sedes de Universidades Nacionales en las ciudades de tercer nivel, la creación de universidades provinciales con sus propias sedes y sedes de un modelo universitario federal. Más allá de las intencionalidades y de las tensiones de regulación y control irrumpe otro modelo diferenciado, complejo, superpuesto y que aumenta la competencia con multiplicidad de actores en pugna de espacios de poder y de territorio, en cuya construcción han sido determinantes las dinámicas en pugna de los partidos políticos y sus propios proyectos de desarrollo como aparatos de poder y gobierno. En estas dinámicas de la educación superior crece una regionalización universitaria como un espacio de lucha partidaria y de construcción de liderazgos políticos, en tanto la creación de universidades permite construir hegemonías políticas a su interior y que se reproducen en el tiempo con muy alta permanencia impactando en la dinámica política partidaria futura.

Bibliografía

- BARBA, FERNANDO (1972) *Notas sobre los orígenes de la Universidad de la Plata. Trabajos y Comunicaciones*, Nº 21, La Plata pp. 11- 27
- BARBA, FERNANDO (comp.) (2005), *La Universidad de La Plata en el aniversario de su fundación (1905 - 2005)*, La Plata: UNLP.
- BARRY, LUIS ANTONIO (2005). *La transferencia de los servicios educativos*. Buenos Aires: Nuevohacer.
- BARTOLINI, ANA MARIA, CARENZO DE GEBHART, RUTH; VIRGINIA ESTER D'ÁNGELO GALLINO, VIRGINIA, ROXANA VIVAS, DANIELA (2009). "El proceso de creación de la UADER y las representaciones sociales de docentes transferidos a la Facultad de Ciencias de la Gestión". *Tiempo de Gestión*, Año 5, Nº. 7, pp. 13-34
- BUCHBINDER, PABLO (2005). *Historia de las universidades argentina*. Buenos Aires: Sudamericana.
- BUCHBINDER, PABLO y MARQUINA, MONICA (2008). *Masividad, heterogeneidad y fragmentación. El sistema universitario argentino. 1983 - 2008*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- CASTRO, SILVIA (2009). "Costa Rica frente a la regionalización de la educación superior. El primer centro regional en San Ramón, Alajuela". *Revista de las sedes regionales*, Vol. 10, Nº 18, pp 174 – 203, San José
- CARNOY, MARTÍN (2007). *Economía de la educación*, España: UOC
- CROZIER, MICHEL, HUNTINGTON, SAMUEL y WATANUYI (1975). *The crisis of democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: University Press.
- CUNEO, DARDO (selección, prologo y cronología), (1988). *La reforma universitaria (1918 - 1930)*. Caracas: Biblioteca Ayacucho.
- DEBESA, FABIÁN, "Impulsan más universidades K y crece el debate por el descontrol". *Clarín*, 24 de noviembre del 2013
- DIBBERN, ALBERTO (2002). "Universidad Nacional de la Plata". *Agenda Académica*, Vol 9, Nº 1 y 2. Caracas
- EZCURRA, ANA MARÍA (2011). *Igualdad en educación superior. Un desafío mundial*. Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- GRASSO, BELÉN y VARELA, JAVIER (2012). *La lucha por la normalización de la UADER*. Mesa Nº 3. El movimiento estudiantil desde el proceso a la actualidad" IV Jornadas de Estudio y Reflexión sobre el Movimiento Estudiantil Argentino y Latinoamericano. Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Luján
- GRILLE, LEANDRO (2013). VII Censo Estudiantil de la Universidad de la República. Primera Generación. *Caras y Caretas*, Nº 638. pp 8 - 14
- LANZILLOTTO, CARLOS ALBERTO (2001) *Historia de la Universidad de La Rioja: 1956-1973*, Colección Los Naranjos. Córdoba
- MENGHINI, RAÚL ARMANDO (2007). *Universidades provinciales y nuevas formas de gestión*. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires – Facultad de Ciencias Humanas. V Encuentro Nacional y II Latinoamericano La Universidad como objeto de investigación. Buenos Aires
- MARTINEZ RIZO, FELIPE (2002). *La federalización de la educación superior en México. Alcances y limitaciones del proceso en la década de los años noventa*. ANUIES, México
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA (2012). *Datos sobre la educación superior en el Paraguay*. Paraguay. Vice-ministerio de Educación Superior
- MONCAYO, EDGAR (2002). *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES. Serie de gestión pública Nº 27. Santiago de Chile
- MORLES, VÍCTOR (2003). *La educación superior en Venezuela*, Venezuela: UNESCO
- MUSTO, CLARA (2012). *Estado del arte en torno a la regionalización en el Uruguay*. Uruguay: Udelar Comisión Coordinadora del Interior. Disponible en la web: <http://www.cci.edu.uy/sites/default/files/Estado%20del%20arte%20en%20torno%20a%20la%20regionalizaci%C3%B3n%20en%20el%20Uruguay.pdf> (Acceso: 12/08/2013)
- OCAMPO, GABRIELA (2013). "Innovaciones trascendentes producidas en la Educación Superior Argentina durante el período 1846 - 1955", en *Revista Debate Universitario* (Vol. 2, n.3- noviembre, pp. 57 - 77),

Buenos Aires, CAFE-UAI. Disponible en la web: <http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/debate-universitario/articulo/view/3003> (Acceso: 11/02/2014)

- PEREZ LINDO, AUGUSTO, (2003), *Universidad, conocimiento y reconstrucción nacional*. Buenos Aires: Biblios.
- RAMA, CLAUDIO (2011). *Paradigmas emergentes, competencias profesionales y nuevos modelos universitarios en América Latina*. Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Educación y Cultura.
- RAMA, CLAUDIO (2012,b). *La reforma de la virtualización. El nacimiento de la educación digital*. México: Universidad de Guadalajara.
- RAMA, CLAUDIO (2012a). «La nueva dinámica de la educación superior privada en Venezuela» *Pizarrón Latinoamericano*. Año 1, vol.2. pp. 41 - 55
- RAÚL, ARMANDO (2011). *Universidades provinciales y nuevas formas de gestión*, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. V Encuentro Nacional y II Latinoamericano La Universidad como objeto de investigación
- ROJAS, REINALDO (2005). “Historia de la Universidad en Venezuela” *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, Nº. 7. pp. 73 - 98. Disponible en la web: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2334926> (Acceso: 03/08/2013)
- SAN SEGUNDO, JESÚS, M. (2001). *Economía de la educación*. España: Síntesis educación.
- TAQUINI, ALBERTO (hijo). (2000) *La transformación de la educación superior argentina*. Buenos Aires: Academia Nacional de Educación.
- VALLEJO, GUSTAVO (2007) *Escenarios de la cultura científica Argentina: ciudad y universidad (1882-1955)*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- VÉLEZ ÁLVAREZ, SANTIAGO (2012). *La Regionalización en UNIMINUTO*. Sedes, Centros Regionales y CERES. Colombia. UNIMINUTO. Disponible en la web: http://repository.uniminuto.edu:8080/xmlui/bitstream/handle/10656/1266/Libro_SantiagoVelez_Regionalizacion_2012.pdf?sequence=1 (Acceso: 22/12/2013)
- VERGER PLANELLS, ANTONI (2011). “Regionalización de la educación superior y globalización económica: el caso del proceso de Bolonia”. *Revista de Innovación Educativa*, vol. 11 núm. 56, pp. 14 - 21 Disponible en la web: http://www.innovacion.ipn.mx/Revistas/Documents/Revistas%202011/Revista%2056/Portada_Editorial_Indice56.pdf (Acceso: 16/01/2014)
- VILLA, LEONARDO (2001). *Economía de la educación*. Colombia: Universidad de Los Andes
- UNESCO (2003). *Situación educativa de América Latina y el Caribe: hacia la educación de calidad para todos al 2015*. Chile: OREAL.
- UNESCO (2012). *Situación Educativa de América Latina y el Caribe. Hacia una educación para todos 2015*. Santiago: OREAL. Disponible en la web: http://www.orealc.cl/educacionpost2015/wp-content/blogs.dir/19/files_mf/efainformefinaldef57.pdf (Acceso: 04/03/2014)