

Los rectores y el Consejo Interuniversitario Nacional en el período 1990-1999: el tiempo de la *heteronomía concertada*

The Rectors (University Presidents) and the National Interuniversity Council in the period 1990-1999: the time of *concerted heteronomy*

Fabio Erreguerena*
ferreguer@uncu.edu.ar

Resumen

A partir del análisis crítico de diversas fuentes documentales, en especial sus normativas y actas de funcionamiento, el presente artículo analiza la actuación del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) en el período 1990-1999. Examina el papel de los rectores en el Protocolo de la Concertación Universitaria; la Comisión de Concertación de las Universidades Estatales con el Poder Ejecutivo Nacional; el acuerdo celebrado con la Secretaría de Políticas Universitarias en 1993 respecto a la Ley de Educación Superior y el involucramiento del CIN en la implementación de los principales programas gubernamentales de la etapa. Se procura demostrar que en esta etapa se desplegó un proceso de “heteronomía concertada”, en el sentido que, por un lado, se impulsaron intensas y asimétricas políticas gubernamentales sobre el campo universitario, pero, al mismo tiempo, el núcleo central de dichas

* Sociólogo. Especialista en promoción y educación para la salud y Doctor en Ciencias Sociales. En los últimos diez años ha investigado acerca de las relaciones Estado/Universidad en la Argentina y el gobierno universitario. Profesor titular de Sociología Política y Prácticas Sociales Educativas, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNCuyo. Director del proyecto de investigación “Las políticas científicas en las universidades nacionales: el programa de incentivos y las culturas evaluativas”.

políticas fueron concertadas con los rectores nucleados en el CIN, siendo estos agentes activos en la implementación de estas.

Palabras clave: política universitaria, gobierno universitario, autonomía universitaria, rectores, coordinación universitaria, ley de educación superior

Abstract

Based on the critical analysis of diverse documentary sources, particularly executive decisions and proceedings, this article analyzes the performance of the National Inter-university Council (CIN for its Spanish acronym) in the period 1990-1999. It examines the role of the rectors in the Protocol of the University Concertation; the Commission of Concertation of the State Universities with the National Executive Power; the agreement with the Bureau of University Policies in relation with the Higher Education Law and the involvement of the CIN in the implementation of the main governmental programs of the period. It addresses this process as a form of "concerted heteronomy", in the sense that, on the one hand, intense and asymmetric government policies were promoted from the outside of the university field, but, at the same time, the central core of these policies were discussed and negotiated with the Rectors nucleated in the CIN, these agents intervening actively in the implementation of said policies.

Keywords: higher education policies, university governance, university autonomy, rectors (University Presidents), university coordination, act of higher education

Los rectores y el Consejo Interuniversitario Nacional en el período 1990-1999: el tiempo de la heteronomía concertada¹

Durante los noventa el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) se consolidó como frontera entre dos espacios con relativa autonomía: el *campo universitario* y el *campo burocrático-estatal*, empoderado este último ahora como un agente especializado proactivo en la ejecución de una política para el sector. El equilibrio entre *Gobierno*, *Rectores* y *Congreso* que había caracterizado los años ochenta fue desafiado, y finalmente quebrado, en favor del campo burocrático-estatal. Este cambio de fuerzas comenzó a dibujarse a inicios de 1990 y se terminó de delinear a partir de 1993 con la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) y el ritmo de gestión que le impuso a la misma su flamante primer secretario, Juan Carlos del Bello. Las nuevas formas de regulación del campo universitario situaron a los rectores y al CIN en un escenario de tensión y particular exigencia en su rol de coordinación. Es que, como sostiene Pedro Krotsch, durante los años 90 la coordinación universitaria en la Argentina dejó de ser liviana y autónoma (con el CIN y el CRUP como únicos agentes) para convertirse en una articulación densa y policéntrica en la cual el Estado cumplía un papel central.² En este período la dinámica de trabajo del CIN abandonó el tono marcadamente propositivo de la anterior etapa para decantar en una agenda y prácticas predominantemente reactivas, desarrollando, al mismo tiempo, una serie de acciones defensivas y adaptativas, intentando preservar los espacios de injerencia y poder que los parámetros políticos e institucionales de la década anterior le habían otorgado.

Lo que intentaremos desarrollar en el presente artículo es que antes que un proceso de imposición, en términos de simple subordinación, las políticas impulsadas en el marco del nuevo paradigma se construyeron en un proceso de intensas negociaciones y búsqueda de consensos donde el CIN y los rectores jugaron un papel dinámico, acordando ejes centrales e involucrándose activamente en su ejecución. Esto no significa que el CIN no tuvo un rol crítico y defensivo durante los gobiernos de Carlos Menem y Fernando de la Rúa, pues, como veremos, eso existió. La posición reactiva del CIN se verifica,

¹ El presente artículo contiene resultados de una investigación doctoral de mayor alcance cuyos resultados completos fueron publicados en el libro *El poder de los rectores en la política universitaria Argentina (1985-2015)*, Buenos Aires, Prometeo, 2017.

² Pedro Krotsch, *Educación Superior y Reformas Comparadas*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 2009.

efectivamente, en los conflictos respecto del presupuesto, las demandas salariales y la oposición al arancelamiento como alternativa de financiamiento. Pero el examen de los acuerdos plenarios, resoluciones, actas y documentos de la época, nos permiten observar también que, junto al núcleo conflictivo mencionado, el CIN sostuvo una vocación de consenso y trabajo en conjunto con la SPU sobre temas centrales de la agenda del período. En esta línea, analizaremos el rol jugado por los rectores en el *Protocolo de la Concertación Universitaria*; la creación y funcionamiento de la *Comisión de Concertación de las Universidades Estatales con el Poder Ejecutivo Nacional*; la amplitud y centralidad de los temas que fueron objeto del *acuerdo celebrado con la Secretaría de Políticas Universitarias en 1993* respecto a la Ley de Educación Superior; el intenso involucramiento del CIN en la *implementación de los principales programas gubernamentales*, momentos y procesos que sitúan al CIN y a los rectores en un rol activo, lejos del papel de espectadores estáticos de imposiciones donde solo las acciones defensivas y la resistencia eran posibles. Postulamos que en el período se desplegó un proceso de *heteronomía concertada*, en el sentido que, por un lado, se impulsaron intensas y asimétricas políticas gubernamentales sobre el campo universitario, pero, al mismo tiempo, el núcleo central de dichas políticas fueron concertadas con los rectores nucleados en el CIN, siendo estos agentes activos en la implementación de las mismas.

1. Adiós al Estado Benevolente: el diagnóstico oficial sobre la educación superior y el giro hacia la “autonomía evaluada”

A diferencia del diagnóstico optimista sobre la universidad y su papel virtuoso en la reconstrucción democrática, ahora, fuertemente condicionado por la profunda crisis económica y social que precipitó la salida de Alfonsín y la asunción del nuevo gobierno, las relaciones entre el gobierno y las universidades estarán marcadas por un nuevo clima de época caracterizado por la apuesta a los efectos reguladores del mercado y el convencimiento que, al igual que otras instituciones estatales, la universidad exigía una profunda transformación. Así, evaluación, calidad, eficacia/eficiencia, pautas objetivas de distribución de recursos, rendición de cuentas, fueron los principios articuladores de un discurso que fue ganando consenso entre los hacedores de políticas educativas y que veían en la universidad una institución anquilosada, con serios déficits de calidad, carente de dispositivos de evaluación, con criterios irracionales de distribución presupuestaria y desarticulada de los problemas relevantes del país. La ineficiencia sectorial de las universidades era medida a través de las tasas de graduación y el costo por graduado,

tasas que mostraban bajo rendimiento y con ello ayudaban a legitimar la urgencia y profundidad de las transformaciones. Endureciendo aún más el diagnóstico, se planteaba que las universidades tenían serios problemas en asumir, aunque fuese parcialmente, dicho diagnóstico y mucho más para emprender endógenamente proyectos de reforma. Se trataba de un balance negativo de la política universitaria del radicalismo, pero que se *aggiornaba* con el imaginario de crisis económica estructural que cerraba el gobierno de Alfonsín y que instalaba al campo universitario en el mismo escenario de desprestigio que envolvía a todo el aparato estatal. Para el primer Secretario de Políticas Universitarias, Juan Carlos del Bello, durante el período 1983-1989 se había consolidado en la universidad:

un modelo de desarrollo del sistema universitario basado en la masividad, bajos índices de rendimiento, en especial baja tasa de graduación, elevada politización y ausencia de prácticas institucionales de rendición de cuentas.³

Desde una perspectiva crítica, José Luis Coraggio y Adolfo Vispo analizan que a principios de la década del noventa se fue configurando una nueva agenda de problemas universitarios, algunos nuevos y otros surgidos con el crecimiento de la matrícula en la década anterior. En esta agenda los problemas vinculados con la administración y gestión del presupuesto universitario tendrán un lugar prioritario, sumándose a las políticas de admisión de los estudiantes, las formas de remuneración del personal, el lugar de la investigación en la universidad y la conformación de la oferta curricular. El problema principal ya no radicaba en el crecimiento del sistema o en la planificación de su expansión. Las preguntas fundamentales remitían ahora a una nueva cuestión: la calidad. La cuestión de la calidad se articulaba estrechamente con otra: la de la evaluación⁴.

Este giro en las concepciones sobre la educación superior no ocurrió solo en Argentina, sino que formó parte de una transición regional del *Estado Benevolente* al *Estado Evaluador*. En el Estado Benevolente, nombre propuesto por Brunner para caracterizar la relación entre el Estado y la educación superior en la fase previa al Estado Evaluador, el Estado proveía recursos a las Universidades sin mayores exigencias de eficiencia en su gasto y con débiles controles externos. Según el autor, este modelo solo fue viable hasta

³ Juan Carlos Del Bello. Entrevista, 2015.

⁴ José Luis Coraggio y Adolfo Vispo, Adolfo (coords.), *Contribución al estudio del sistema universitario argentino*, Buenos Aires, Consejo Interuniversitario Nacional-Miño y Dávila, 2001, p. 220.

los ochenta, en un contexto de matrícula pequeña, acceso restringido y oferta escasamente diversificada.⁵

Otro referente que contribuyó a formular teóricamente el modelo del Estado Evaluador, Guy Neave, sostenía que en Europa, desde fines de la Segunda Guerra Mundial y hasta la década de 1980, la relación entre la enseñanza superior y el gobierno fue de una admirable estabilidad. Esa relación se basaba en un acuerdo tácito según el cual la enseñanza superior proporcionaba formación y educación a todos aquellos que estimara calificados para ingresar, mientras que el gobierno, a su vez, suministraba los fondos necesarios para esta tarea. Sin embargo, desde comienzos de la década de 1980, la creciente complejidad económica y la insatisfacción por la calidad y la pertinencia de los servicios educativos, entre otros factores, generó una radical revisión de los términos de dicha relación en todos los países de la Europa Occidental. Una parte esencial de esa revisión es la aparición de lo que podría denominarse un “*contrato condicional*”, entre el gobierno y las universidades, que incluía términos negociables específicos y establecía las condiciones particulares. Esta nueva relación entre el gobierno y la educación superior habría sido acompañada, según Neave, por otros dos cambios. El primero se vincula con el paso de la evaluación de rutina a la evaluación estratégica, instando a las instituciones de educación superior a formular objetivos de largo plazo y rendir cuentas públicamente acerca de cómo utiliza los recursos para lograrlos. El segundo es el paso de la evaluación *a priori* a la evaluación *a posteriori*, reforzando el desplazamiento del control de los recursos de una forma *ex ante*, basada en el ingreso, a una forma *ex post*, basada en el egreso, poniendo el acento en una revisión retrospectiva de los resultados alcanzados por la enseñanza superior con los recursos recibidos, revisión que debería impactar en las nuevas formas de distribución presupuestaria basadas, justamente, en la evaluación de dichos resultados.⁶

En Argentina, el cambio en la dinámica de relaciones entre el Estado y la educación superior, cuyo inicio se puede situar a fines de los ochenta, y sobre todo a partir de 1993 con la creación de la SPU, implicará formas de regulación y control sobre las universidades a través de las herramientas tradicionales del Estado Evaluador (nuevos marcos normativos, financiamiento condicionado y evaluación) pero con la singularidad

⁵ J. J. Brunner, *El desarrollo de la educación superior en América Latina*, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1996.

⁶ Guy Neave y Frans Van Vught, *Prometeo Encadenado. Estado y educación superior en Europa*. Barcelona, Gedisa, 1994, p. 385.

de que su instrumentación, y sus límites, fueron posibles por la mediación de los rectores nucleados en el CIN.

2. El Protocolo de la Concertación Universitaria y la Comisión de Concertación de las Universidades Estatales con el Poder Ejecutivo Nacional

El CIN combinará la oposición al diagnóstico sobre la universidad del gobierno con la búsqueda de acuerdos sobre los temas centrales de interés universitario. En esta lógica, gobierno y rectores, al compás de duros cruces retóricos, iniciarán intensas negociaciones para suscribir un acuerdo donde se plasmarían los consensos sobre el rol de la universidad en la sociedad, los compromisos al respecto de cada una de las partes, y una suerte de hoja de ruta del trabajo en conjunto. Ambas partes estaban interesadas en suscribirlo: el gobierno entrante porque era una clara señal de la presencia de una nueva cosmovisión en la cual el Ministerio de Educación pretendía asumir un rol protagónico en la definición de las políticas hacia un sector que estaba hegemonizado por sus adversarios políticos. Advertía que dicha política universitaria era de su pertinencia, en contraposición a ciertos planteos autonómicos por parte de las universidades que afirmaban que la política hacia éstas era resorte de las propias universidades en el ejercicio de su autonomía y que era justamente el CIN el ámbito donde consensuarlas. A su vez, para el CIN, principal impulsor del protocolo, firmar como contraparte del gobierno significaba que era reconocido como la voz articulada del conjunto de las universidades, todo ello en un nuevo escenario donde cada uno de los jugadores buscaba reconocerse en las nuevas reglas de juego.

nosotros convinimos firmar un protocolo de la concertación universitaria, que la sola palabra ‘concertación’ implicaba que el Poder Ejecutivo reconocía la autonomía de las universidades porque se concertaba con un igual, los dos miembros del Estado, uno como gobierno y agente sectorial del Estado y el otro, la universidad, con su característica particular de autonomía académica.⁷

La letra del protocolo será ampliamente discutida entre el CIN y el Ministerio de Educación, donde borradores de ambas partes circularon con dinamismo. Finalmente, el 20 de junio de 1990, *el Presidente de la Nación y los rectores de las veintinueve UUNN* suscribirán el texto final del *Protocolo de la Concertación Universitaria*, que sentará las bases para la creación, un año después y a instancias del CIN, de la *Comisión de*

⁷ Juan Carlos Pugliese. Entrevista, 2015.

Concertación de las Universidades Estatales con el Poder Ejecutivo Nacional (decreto 990/91). A través del Protocolo, suscripto por el presidente de la Nación y los veintinueve rectores de las UUNN, el gobierno nacional se comprometía a:

Valorizar las Universidades y su actividad científica, como agentes esenciales del desarrollo económico y social

Propiciar las condiciones que habiliten a las Universidades para operar como los cuerpos consultores y asesores preferenciales de los organismos del Estado, así como su actuación en tal carácter en el exterior.

Realizar un esfuerzo significativo en materia presupuestaria, y lograr un mejoramiento real de las remuneraciones del personal docente y no docente...

Facilitar mediante normas específicas la producción cultural, tecnológica y científica de las Universidades, la compra del equipamiento científico necesario, la venta de productos científicos y tecnológicos y auspiciar la búsqueda de fuentes complementarias de financiamiento.⁸

A su vez, las universidades se comprometían a:

Asumir como una misión histórica la decisión de volcar toda su capacidad de acción al servicio del desarrollo integral del país en el marco de los proyectos nacionales, provinciales y regionales.

Continuar racionalizando su organización, optimizando el uso de sus recursos y establecer mecanismos de evaluación de sus rendimientos para mejorar la calidad del sistema.

Mejorar la coordinación interuniversitaria a fin de optimizar recursos, facilitar el intercambio entre ellas y hacer más coherente la organización de las carreras de grado y de posgrado; asimismo a integrarse con todo el sistema educativo en todos sus niveles para mejorar la eficiencia del conjunto.⁹

Junto con el Protocolo se firmó un acta complementaria donde se formaban las comisiones de trabajo “económico-financiera” y “académica”, las cuales, por la

⁸ Protocolo de la Concertación Universitaria, arts. 1, 5, 6 y 8. Buenos Aires, 20 de junio de 1990, págs. 1 y 2.

⁹ Ibid, arts. 2, 3 y 7.

relevancia y sensibilidad de los temas a abordar, constituían una verdadera hoja de ruta de la agenda de trabajo del período. Temas incluidos en el acta complementaria:¹⁰

- ✓ Discusión de pautas objetivas de distribución presupuestaria.
- ✓ Búsqueda de fuentes complementarias de financiamiento.
- ✓ Refuerzo de la autarquía financiera a través de un nuevo régimen económico-financiero.
- ✓ Régimen de consultoría universitaria para organismos del Estado.
- ✓ Pautas de política salarial y formulación de un anteproyecto de ley para el financiamiento del sistema educativo.
- ✓ Reformulación de la oferta educativa.
- ✓ Promoción de programas de investigación relacionados con necesidades y problemas del país.
- ✓ Articulación del sistema científico universitario.
- ✓ Estrategias para mejorar la calidad de los estudios de grado y posgrado.
- ✓ Diseño de metodologías para la evaluación de los rendimientos académicos
- ✓ Estudio de los mecanismos de validez de títulos, incumbencias y habilitaciones profesionales.

No obstante el parcial cumplimiento, la firma del Protocolo de la Concertación Universitaria consolidó al CIN como agente principal del campo universitario y sentó las bases para la constitución, un año después, en mayo de 1991 y a través del decreto 990/91, de la ***Comisión de Concertación de las Universidades Estatales con el Poder Ejecutivo Nacional***, que tendrá al CIN nuevamente como único representante de las universidades nacionales.

Como sostiene Thwaites Rey, la reforma del Estado impulsada por el gobierno desde 1989 tuvo en la política de privatizaciones una de sus partes sustantivas, pero también lo fueron la reorganización y el ajuste de las administraciones centrales y provinciales, la reestructuración de las relaciones capital-trabajo, los avances desreguladores, la apertura al mercado mundial, la reforma del sistema previsional y la estructura tributaria.¹¹ Los ajustes alcanzaban a las universidades nacionales, incluyendo el recorte de personal, la privatización de servicios no esenciales, incompatibilidades del personal docente, retiro

¹⁰ Ibid, acta complementaria N° 1.

¹¹ Mabel Thwaites Rey, "Estado y sociedad Ajuste estructural y reforma del estado en la Argentina de los '90", *Revista Realidad Económica*, Buenos Aires, N° 160, 1999, p. 76.

voluntario, la redefinición de todas sus estructuras orgánico-funcionales y la obligación de elevar, en un plazo de 90 días corridos, un programa de racionalización de sus servicios administrativos y de apoyo que contemple: “una relación del personal no docente ocupado al 4 de marzo de 1990, respecto del personal docente, no mayor al TREINTA Y TRES POR CIENTO (33%)”.¹²

Ante ello, la estrategia del CIN será la de constituir un ámbito intersectorial entre el gobierno y las UUNN y, por las particularidades de la administración universitaria, producir un régimen normativo especial para implementar una reestructuración de la administración que no implicara, en la medida de lo posible, despidos ni reducciones sustanciales de la estructura orgánica funcional. Dicha comisión estaba prevista en la legislación de la reforma y su efectiva constitución será parte central de la agenda de discusión entre el CIN y el gobierno durante 1990 y 1991, logrando los rectores el compromiso de Menem de avanzar en tal sentido:

El Presidente de la Nación se comprometió personalmente, en fecha 18/12/1990, a dictar el decreto pertinente a los efectos de constituir la comisión mixta a que se refiere el artículo 78 del Decreto 2476/90.¹³

La Comisión de Concertación de las Universidades Estatales con el PEN, integrada por funcionarios de distintas áreas del gobierno (Ministerio de Educación, Ministerio de Economía y Subsecretaría de la Función Pública) y los rectores de cuatro universidades nacionales en representación del CIN –todas ellas de fuerte peso institucional y representativas de distintos signos políticos partidarios¹⁴– tendrá un intenso trabajo de negociación para lograr un acuerdo que contemple los objetivos del PEN de racionalización y reestructuración de las estructuras del Estado, que, en los términos del pensamiento de la época, debía traducirse en achicamiento, y los de las universidades, que buscaban que la modernización de las estructuras administrativas universitarias no implicase, necesariamente, criterios eficientistas de racionalización administrativa. El trabajo de la Comisión de Concertación, cuyo inicio de funcionamiento posibilitó la suspensión de hecho de los efectos de los decretos de la reforma del Estado sobre las universidades, tuvo un hito importante en la firma del *Acta Final de Acuerdo* entre el CIN

¹² Decreto 2476/90, art. 28. Buenos Aires, 26 de noviembre de 1990, p. 4.

¹³ Declaración aprobada en el Plenario realizado en Buenos Aires el 27 de junio de 1991. Buenos Aires, p. 4.

¹⁴ Los representantes designados por el CIN ante la Comisión de Concertación fueron: Oscar Shuberoff (UBA); Armando Bertranou (UN de Cuyo); Juan Carlos Hidalgo (UN del Litoral), y Juan Carlos Busnelli (UN de Luján). Acuerdo Plenario 27/91, art. 4to. Buenos Aires, 8 de noviembre de 1991, p. 1.

y el PEN sobre los términos de la reforma administrativa de las universidades nacionales y que fuera aprobada por el CIN, por unanimidad de los miembros presentes, a través del Acuerdo Plenario 27/91. Dicho acuerdo implicaba que la reforma administrativa de las universidades nacionales se basaría en un régimen normativo especial, el cual estaría basado en tres aspectos centrales: elaboración de una nueva estructura administrativa formal; análisis y revisión de la política de recursos humanos y estudios y financiamiento de los insumos necesarios para mejorar la gestión de las universidades.

3. El fortalecimiento del Príncipe: la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias y sus principales políticas

En un contexto donde el Estado estaba en retroceso, desplazado por el mercado como articulador del orden social, en lo que respecta a la política universitaria, paradójicamente, adquirió cada vez mayor fortaleza y protagonismo. La SPU fue un agente especialmente dinámico durante el período y originó la mayor parte de las iniciativas para el sector, manteniéndose durante la década, especialmente en los primeros años de su creación, en el centro de la escena político-institucional. De ella derivará una parte sustancial de las iniciativas gubernamentales, entre ellas el nuevo marco normativo integral para la educación superior (ley 24.521); el programa de incentivos al personal docente de las universidades que participaba en proyectos de investigación científica (decreto 2.427/93); la creación de un fondo para cofinanciar proyectos y programas de inversión en las universidades en materia de reformas académicas e inversiones de equipamiento para la enseñanza de grado (FOMECE); dispositivos de evaluación y acreditación de la calidad, primero a través de la Comisión de Acreditación de Posgrado (CAP) asociada al financiamiento del FOMECE, y más tarde mediante la creación y puesta en marcha de la CONEAU; la creación de un Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU); el impulso de nuevas modalidades de financiamiento en base a pautas objetivas de distribución presupuestaria; la descentralización de la política salarial a nivel de cada institución universitaria; la creación, en los términos de la LES, del Consejo de Universidades (CU) y los Consejos de planificación universitaria regionales (CPRES), y el desarrollo de un sistema de información universitaria (SIU). Como se verá a continuación, los rectores y el CIN tendrán un activo involucramiento, cumpliendo roles relevantes en la implementación de las más importantes iniciativas de la SPU durante el período.

Creado por el decreto 2.427 del 19 de noviembre de 1993, el *Programa de Incentivos a los docentes investigadores de las Universidades Nacionales*, constituirá una de las primeras iniciativas impulsadas por la recientemente creada SPU, con el objetivo explícito de instalar culturas y prácticas evaluativas que vinculen el financiamiento, en este caso a través de incentivos a la investigación, con la producción académica y la evaluación de pares. De esta forma se perseguían cambios culturales, financieros y organizacionales que permitieran modificar distintos ítems en el diagnóstico de problemas de la universidad, en especial la falta de calidad de los estudios, la escasez de grupos consolidados de investigación, la dedicación parcial a la docencia y la desarticulación entre ésta y la investigación. El Programa de Incentivos, financiado en su totalidad por la SPU, implicaba una duplicación del presupuesto de las universidades destinadas a las actividades de ciencia y técnica, y contará con el apoyo entusiasta del CIN. El primer borrador del Programa será ampliamente discutido con los secretarios de Ciencia y Técnica de todas las universidades nacionales y la comisión de investigaciones del CIN en sendas reuniones y, finalmente, por el Plenario de Rectores realizado en la ciudad de Posadas el 29 de agosto de 1993, donde la SPU presentará para su discusión el borrador final. Luego de su discusión, y por unanimidad, el CIN resolverá:

Artículo 1ero.: Emitir opinión favorable al Proyecto de Programa de incentivos a la investigación en las Universidades Nacionales presentado por la Secretaría de Políticas Universitarias, considerado en general.¹⁵

El decreto de creación del Programa de Incentivos dictaba que una comisión integrada por profesores universitarios de relevante prestigio y reconocida trayectoria como investigador, de hasta nueve (9) miembros, establecería los requerimientos de información sobre antecedentes del postulante que permitan la formación de una matriz de evaluación cuyos resultados indicarían la categoría que le corresponde. *De los nueve miembros de dicha comisión, seis (6) eran designados por el CIN y tres (3) por la SPU.* Un año y medio después de haberse iniciado la ejecución del programa, la totalidad de las universidades nacionales suscribieron los respectivos convenios de adhesión al mismo, estando fuertemente involucradas en la ejecución del Programa.

No obstante las críticas hacia el programa, en especial referido al estancamiento de su financiamiento, los retrasos en el pago y las dificultades de homogeneizar criterios en su

¹⁵ Acuerdo Plenario 110/93, art. 1ero. Posadas, 29 de agosto de 1993, p. 1.

implementación, el CIN mantendrá durante todo el período un apoyo constante al Programa de Incentivos (Acuerdos Plenarios 216/96; 251/97; 437/02), evaluando como positivo su impacto en el conglomerado universitario:

Art. 1º: Reivindica la importancia y el impacto positivo que el Programa de incentivos (Dto. Nº 2427/93) ha tenido en el funcionamiento del sistema universitario y el desarrollo del conocimiento.¹⁶

Tabla 1

Evolución del número total de docentes investigadores que percibieron el incentivo

Año	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Total Docentes	11.199	15.900	18.878	17.993	16.905	16.017

Fuente: Anuario Estadístico de la SPU, año 2005.

En marzo de 1995, a través de la Resolución Ministerial 3223/94 y sendos acuerdos entre la SPU, el CIN y el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP), fue creada y comenzó a funcionar la *Comisión Asesora de Posgrados (CAP)*. La constitución de un ámbito bilateral entre la SPU y el CIN que analizara la agenda del posgrado en la Argentina, en un contexto de gran expansión de estos, había sido cristalizada en los Acuerdos Plenarios 146/94 y 154/94. En el caso específico de la Comisión Asesora de Posgrado, ésta tendrá como principales objetivos la vinculación de las prácticas de evaluación y acreditación con el acceso al financiamiento (a través del Programa FOMECE); la clasificación de los posgrados a través de criterios reconocidos internacionalmente; la formación de recursos humanos; la organización racional de la oferta de las distintas modalidades de posgrados, proveyendo información acerca de la calidad de la oferta educativa en dicho nivel. La CAP tenía un funcionamiento autónomo y estaba integrada por *cinco (5) miembros propuestos por el CIN*, tres (3) por el CRUP y uno (1) por el Ministerio de Educación. La evaluación y acreditación, de adhesión

¹⁶ Acuerdo Plenario 216/96, art. 1ero. Buenos Aires, 2 de julio de 1996, p. 1.

voluntaria, se realizaba a través de comités de pares designados por la CAP de un listado general que incluía a investigadores del Programa de incentivos, investigadores principales o superiores del CONICET y/o de destacada trayectoria académica en los distintos campos disciplinares. Durante el año de su funcionamiento, fueron evaluadas 297 carreras de posgrado. En marzo de 1996 la SPU transfirió estos procedimientos de acreditación a la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) dando por terminadas las funciones de la CAP.

Con los objetivos de introducir incentivos para la eficiencia, la equidad y el mejoramiento de la calidad de la educación superior, una mayor transparencia en la gestión mediante el mejoramiento de la información, el fortalecimiento de la capacidad de conducción y programación de la SPU, la introducción de modificaciones en los criterios de distribución de los recursos presupuestarios y posibilitar la reforma y ordenamiento del marco legal de la enseñanza superior, la SPU creó, en 1995, **el Programa de Reformas de la Educación Superior (PRES)**. Contó con un presupuesto original de 273 millones de dólares, de los cuales 165 millones provenían del Banco internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), y los 108 millones restantes eran aportados por el Tesoro Nacional y las universidades nacionales.¹⁷ El PRES incluía seis componentes: el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECE); Asignación de Recursos (AR); la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU); la Red de Interconexión Universitaria (RIU); el Sistema de Información Universitaria (SIU), y Fortalecimiento Institucional (FOI).

El **Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECE)**,¹⁸ cuyo funcionamiento operó entre los años 1995 y 2000, constituyó un fondo concursable para el financiamiento de proyectos elaborados por las propias universidades y seleccionados sobre la base de la evaluación realizada por pares académicos. El diagnóstico que fundamentaba la ejecución del programa se basaba en: la escasa dedicación horaria de los docentes; el bajo nivel de formación académica de los profesores; la desactualización de los planes de estudio; las bajas tasas de graduación; la prolongada duración real de los estudios; la insuficiencia de recursos complementarios para la enseñanza, tales como bibliotecas, laboratorios, equipamiento informático y multimedia.¹⁹ El órgano máximo

¹⁷ Producto de reformulaciones, el presupuesto final rondó los 202 millones de dólares.

¹⁸ Oscar Oszlak, Augusto Trombetta, y Diego Asensio, *Informe de Evaluación del Programa Fondo de mejoramiento de la calidad universitaria (FOMECE)*, Buenos Aires, febrero de 2003.

¹⁹ Carlos Marquís, Gabriela Riveiro y Laura Martínez Porta, *El FOMECE...*, pp. 95-109.

del FOMECE era el Consejo Directivo, instancia que conducía la estrategia del programa y tomaba las decisiones últimas respecto a la asignación de los recursos. Estaba presidido por el Secretario de Políticas Universitarias y conformado por otros cuatro (4) miembros, quienes debían contar con amplia trayectoria en el ambiente universitario y resultaban de la consulta con el CIN, quien, de acuerdo con la normativa (Resolución SPU 12/95), *tenía poder de veto sobre los nombres propuestos*.

El CIN apoyará decididamente la implementación del FOMECE, suscribiendo todas las universidades, a un año de su implementación, un convenio de adhesión al Programa de Reformas de la Educación Superior (PRES) y con ello posibilitando la evaluación de sus respectivos proyectos. Promediando su ejecución, el CIN solicitará expresamente su continuidad y participará activamente en la gestión y discusión del nuevo tramo del préstamo internacional, conformando para ello una comisión de trabajo en conjunto con la SPU:

Considerando la importancia que este Programa ha tenido para las Universidades Nacionales, el CIN resuelve: Artículo 1ero: Conformar una comisión de cuatro Rectores, que serán designados por el Comité Ejecutivo, que participará, junto con la Secretaría de Políticas Universitarias, en el diseño de las características de un nuevo tramo del préstamo internacional correspondiente al Fondo para el Mejoramiento de la Calidad.²⁰

En sus cinco convocatorias el FOMECE aprobará 500 proyectos de 36 universidades, con un financiamiento de 202 millones de pesos.

El ***Programa de Reformas de la Educación Superior*** constituirá un dispositivo central en el fortalecimiento del cuerpo burocrático del gobierno en la política hacia las universidades. Por una parte, le permitirá a la SPU contar con recursos frescos para el financiamiento de programas que estaban sustentados en los principios que configuraban las nuevas políticas para las universidades como así también, a través del componente de *Fortalecimiento institucional (FOI)*, pudo financiar la reorganización institucional de la SPU, reformular sus normas y procedimientos, designar y reasignar personal calificado, adquirir equipamiento técnico, contar con espacio físico adecuado y, en definitiva, dotarla de la estructura y fortaleza técnica que las reformas impulsadas exigían, confluyendo todo ello en un claro aumento de las capacidades del Estado y el gobierno en la política universitaria. Por otra parte, el CIN, promediando 2001 y ante el término de la ejecución

²⁰ Acuerdo Plenario 305/98, considerandos y artículo 1ero. Bs As, 2 de noviembre de 1998, p. 1.

del PRES, solicitará a la SPU la implementación de una nueva etapa de dicho programa, constituyendo para ello una comisión de enlace y así trabajar en el diseño de un nuevo Programa de Fortalecimiento de la Educación Superior (PRES):

Art. 2º: Designar a los Presidentes de las Comisiones de Asuntos Académicos y Asuntos Económicos, en la Comisión de enlace con la SPU que trabajará en el diseño de un nuevo Programa PRES.²¹

Como podemos observar, el CIN tendrá un rol dinámico y protagónico en la implementación de los principales programas desplegados por la Secretaría de Políticas Universitarias durante el período, participando directamente en la ejecución de las distintas iniciativas, todas ellas sustentadas en los principios articuladores del nuevo paradigma impulsado hacia las universidades: instalación de prácticas evaluativas, búsqueda de mejora en los niveles de calidad, mayor eficacia y eficiencia en el manejo de los recursos, pautas objetivas de distribución presupuestaria, vinculación del rendimiento académico con el acceso al financiamiento, procesos de rendición de cuentas, entre otros. De hecho, ninguno de los principales programas podría haberse implementado sin el apoyo y compromiso en su ejecución por parte del conglomerado universitario, desde el momento que gran parte de las llaves críticas para viabilizar su ejecución estaban en la órbita de las universidades, total o parcialmente, en el marco de la autonomía y autarquía universitaria: política de recursos humanos, políticas de investigación, oferta académica, información, infraestructura. Si bien es complejo discernir las dosis de coerción y consenso en la implicación de los agentes universitarios en las políticas del período, parte de la explicación seguramente se encuentra en los beneficios institucionales que posibilitaban la implementación de dichos programas, en especial los que contaban con financiamiento internacional, en términos de recursos económicos, infraestructura, equipamiento, ingresos adicionales al personal, en un contexto de restricción del gasto público. Por otra parte, teniendo en cuenta las características de la universidad como institución compleja y la diversidad de agentes e intereses que interactuaban al momento de ejecución de los distintos programas, el involucramiento del CIN y los rectores no implicaban necesariamente cambios institucionales en el sentido que el gobierno aspiraba y sí, en todos los casos, implicaban

²¹ Resolución CE 186/01, art. 2do. Buenos Aires, 9 de marzo de 2001, p. 1.

acceso a recursos frescos ampliamente buscados por el conjunto universitario. Como sostiene Luchas Rubinich, algunos de los programas gozaban de críticas pero también de cierto consenso, desde el momento que, en un contexto de creciente restricción del gasto público, lograban resultados puntuales exitosos de acuerdo a los objetivos propuestos, y porque, al fin y al cabo, eran la realización política del nuevo clima que encontraba consensos más allá de los rechazos que pudiera despertar el estilo de la gestión al frente del gobierno y la política universitaria.²²

4. La Ley de Educación Superior y la redefinición de las relaciones entre el Estado, Gobierno y campo universitario

La sanción de un marco normativo integral para la educación superior y universitaria era un reclamo compartido por los distintos agentes que operaban en el campo universitario. Esta suerte de “vacío” legal estaba originado en el hecho de que la ley clave de la normalización, la 23.068/84, tenía un carácter provisorio y acotado a la normalización, cuyo término formal sucedió a mediados de 1986. En el marco del CIN, las discusiones van a girar sobre las pautas esenciales que debía contener la “ley universitaria de fondo”, siendo tema de discusión y tratamiento en varios plenarios, especialmente en el realizado en la ciudad de San Miguel de Tucumán los días 1, 2 y 3 de septiembre de 1988: “No podemos dejar pasar esta oportunidad sabiendo que el tema tiene estado parlamentario avanzado, sin manifestar si este cuerpo, por ejemplo, le pide al Parlamento que en el proyecto de ley se respeten ciertos conceptos fundamentales como autonomía, autarquía, cogobierno”²³.

El unánime acuerdo respecto a la necesidad de una nueva legislación chocaba con las distintas opiniones de los rectores acerca de qué temas debía regular la nueva ley y su carácter de ley marco o que contuviera mayores niveles de definiciones respecto a los temas de interés de las universidades:

Prácticamente hubo coincidencias entre los 12 rectores que estábamos allí (se refiere a una reunión con legisladores por el tema de la Ley Universitaria mantenida días antes del plenario) que lo que se quería era una ley marco, que no fuera reglamentarista porque eso

²² Lucas Rubinich, *La conformación de un clima cultural. Neoliberalismo y universidad*, Buenos Aires, Libros del Rojas, 2001.

²³ Ángel Plastino, presidente de la UN La Plata. Actas de la reunión del CIN realizada en la ciudad de San Miguel de Tucumán. 3 de septiembre de 1988, p. 104.

iba prácticamente a producir los efectos unificadores de universidades tan distantes como la de La Patagonia y la del Nordeste, o la de Buenos Aires y Cuyo.²⁴

Creo que la ley no tiene que ser simplemente un marco. Creo que tiene que ser programática, pero lo que no tiene que ser es prescriptiva.²⁵

Finalmente, el documento aprobado en el Plenario de Tucumán, elaborado a partir de un borrador redactado por los rectores Recalcatti (UTN), Puchmuller (UN de San Luis), Hidalgo (UN del Litoral) y Bressan (UN del Comahue), recoge las intensas discusiones del cuerpo, expresando la posición institucional del CIN respecto a las pautas esenciales que debía contener la nueva legislación universitaria:

La Ley universitaria deberá ser un marco general de la vida universitaria y garantizar los principios básicos de autonomía y autarquía vigentes, asegurando la libertad de expresión vigentes (...) El concurso será la vía normal de acceso y promoción en la carrera docente... las UUNN admitirán la existencia de la docencia paralela y libre (...) Será cogobernada democráticamente por los representantes de los estamentos garantizándose la participación de profesores, estudiantes y graduados, reconociendo la responsabilidad fundamental de los primeros (...) Contra las resoluciones administrativas de la universidad el órgano de competencia será la Justicia federal (...) Las UUN expedirán títulos habilitantes de validez nacional (...) Las UUNN podrán ser intervenidas por la Cámara Federal respectiva a pedido del Poder Ejecutivo y únicamente en caso de grave conflicto institucional que impida el cumplimiento de sus fines.²⁶

En 1991, el impulso, por parte del gobierno, de un nuevo régimen económico- financiero de las universidades nacionales en reemplazo de la ley 23.569/88, una ley clave del período anterior que dotó a las universidades de niveles de autarquía hasta ese momento desconocidos, generará enfrentamientos entre los rectores y el gobierno y actualizará el debate acerca de la necesidad de un marco normativo integral que regule la educación superior y universitaria. Junto con eliminar rigideces necesarias para el uso ágil de los fondos (autorización de la recepción presupuestaria en duodécimos, desgravar las donaciones, mayor flexibilidad de la política salarial docente), el objeto central de la

²⁴ Luis Rébora, rector de la UN de Córdoba. Actas de la reunión del CIN realizada en la ciudad de San Miguel de Tucumán. 3 de septiembre de 1988, p. 105.

²⁵ Oscar Shuberoff, rector de la UBA. Actas de la reunión del CIN realizada en la ciudad de San Miguel de Tucumán. 3 de septiembre de 1988, p. 109.

²⁶ Documento aprobado en el marco del Plenario del CIN realizado en la ciudad de San Miguel de Tucumán. 2 de septiembre de 1988, págs. 1 y 2.

nueva ley era permitir lo que la ley 23.569 prohibía, el arancelamiento de los estudios de grado:

Cada universidad, en función de su propia realidad que conoce mejor que nadie, debe decidir cómo selecciona sus alumnos, si arancela, y en qué medida. Hoy la ley 23569 lo impide y por ello es que propusimos modificarla. Hay que dejar que cada universidad decida, hay que confiar en ellas, sin tutorías innecesarias; y naturalmente, hay que trabajar en ellas, militantemente, para que decidan bien.²⁷

El CIN se opondrá al nuevo régimen económico-financiero, cuestionando expresamente la eliminación de la prohibición de la fijación de tasas y aranceles a los estudios de grado y reivindicando el papel del Congreso y del mismo CIN en la definición del presupuesto:

Artículo 1: Sugerir al Poder Ejecutivo Nacional que no se dé curso al anteproyecto modificando el Régimen Económico-Financiero de las Universidades Nacionales. Art. 2º: Aclarar que la expresión vertida en la nota de elevación del citado proyecto manifestando que aquel es resultado de ‘la opinión prevaleciente entre las autoridades de nuestras Casas de Estudio’ no es veraz, dado que el mencionado proyecto no fue consensuado con los Rectores.²⁸

Si bien el mencionado anteproyecto quedará sin tratamiento legislativo, el gobierno nacional retomará este tema, a través de la recientemente creada Secretaría de Políticas Universitarias, elevando al Congreso, en agosto de 1993, un nuevo proyecto de regulación del régimen económico-financiero de las universidades nacionales. En este contexto adquiere significación un agente con una larga trayectoria dentro del peronismo y con antecedentes en el campo intelectual. Recientemente designado al frente de la Secretaría de Políticas Universitarias, Juan Carlos del Bello, discutirá con los rectores los contenidos sustanciales que deberían contemplar las iniciativas legislativas tendientes a regular el conjunto de temas que componían la agenda universitaria y que precisaban para su regulación un tratamiento normativo. La búsqueda de acuerdos sobre los contenidos de la nueva ley era algo que interesaba a las dos partes: al gobierno, para evitar los costos de la imposición unilateral de un marco normativo a un sector con una gran tradición de autonomía, y al CIN porque, debido a la mayoría del oficialismo en ambas cámaras, su aprobación, con o sin acuerdo, era un hecho casi inexorable. Meses antes dicha mayoría

²⁷ Carta de Enrique Bulit Goñi, secretario de Coordinación Educativa, Científica y Cultural del Ministerio de Educación de la Nación, al expresidente Dr. Raúl Alfonsín. Buenos Aires, 29 de abril de 1991, p. 3.

²⁸ Acuerdo Plenario 4/91. Buenos Aires, 30 de abril de 1991, p. 1.

legislativa había quedado demostrada en el momento de sancionar la Ley Federal de Educación (ley 24.195), cuyo contenido indicaba la direccionalidad del proceso de reconversión educativa en marcha, desde el momento que su articulado legitimaba las políticas de subsidiariedad del Estado, relativizaba el principio de gratuidad de la educación y de principalidad del Estado, como así también marcaba la tendencia hacia la recentralización de las decisiones en el PEN (Paviglianiti, Nosiglia y Marquina, 1996). Eduardo Sánchez Martínez, ex secretario de políticas universitarias (1996-1999) y en ese momento integrante, del equipo que participó activamente en la redacción de la LES, recuerda:

Pocas veces ha habido tanta discusión para una Ley. Con el CIN discutíamos muchísimo, los rectores, de todas las identidades, participaron activamente de la discusión. Los borradores iban y venían. También se discutió con los legisladores, con quienes hicimos múltiples reuniones. El texto final recogió numerosos aportes de los rectores y legisladores, fue todo muy discutido. Dicen que contenía imposiciones del Banco Mundial. Yo me pregunto: si esto fuera así, ¿cómo es posible que veinte años después, pasando varios gobiernos, siga aún vigente?.²⁹

Las intensas conversaciones y reuniones entre los rectores y la Secretaría de Políticas Universitarias darán sus frutos cuando, a principios de diciembre de 1993, el CIN, representado por su presidente, Fortunato Daher, y el Ministerio de Educación de la Nación, representado por Del Bello, suscriban un acuerdo escrito respecto a cuáles serían los aspectos centrales, y sus definiciones políticas, que debería contemplar la legislación integral de la educación universitaria.

Cuadro 1

Acuerdo CIN- Secretaría de Políticas Universitarias

El Consejo Interuniversitario Nacional acuerda con la Secretaría de Políticas Universitarias:

²⁹ Eduardo Sánchez Martínez. Entrevista, 2015.

Primero: Que resulta conveniente el tratamiento parlamentario conjunto de los proyectos de Ley de Educación Superior y de Régimen económico-financiero de las UUNN, por lo que las partes se comprometen a gestionar dicho tratamiento en las próximas sesiones del HCN.

Segundo: Que en el Proyecto de Ley de Educación Superior que el Poder Ejecutivo eleve al HCN, previa consulta con el CIN, se contemplen los siguientes aspectos:

a) Que se trate de una ley marco, no reglamentarista, que prevea un régimen común para el conjunto de las Universidades del país, sean nacionales, provinciales o privadas, sin perjuicio de distinguir y regular de modo específico aquellos aspectos que hacen a las particularidades propias de cada tipo de universidad.

b) Que en dicha ley se contemple la creación de un organismo estatal encargado de la evaluación universitaria periódica, que funcione bajo un régimen de independencia y autonomía, garantizando transparencia y objetividad en los procedimientos.

c) Que en ella se asegure la autonomía de las universidades.

d) Que se garantice la mayor representación relativa de los profesores en los órganos colegiados de gobierno de las UUNN.

e) Que se prevea expresamente que la intervención de las UUNN solo puede ser dispuesta por Ley del HCN y por tiempo determinado.

f) Que se prohíba el ingreso de las fuerzas policiales a los locales universitarios, si aquél no fuera solicitado por sus autoridades.

g) Que se establezca que la vía recursiva administrativa se agota con la resolución definitiva que sobre el caso de que se trate adopte el H. Consejo Superior de cada Universidad.

Tercero: Que se realicen gestiones ante el HCN, a fin de que la Ley de Régimen económico-financiero de las UUNN contemple los siguientes aspectos:

a) Que la Ley garantice la máxima autarquía económico-financiera para la gestión y administración de las Universidades, a cuyo efecto las partes efectuarán las sugerencias pertinentes.

b) Que la política salarial básica de todo el personal de las Universidades Nacionales es responsabilidad del PEN, sin perjuicio de la atribución conferida a las Universidades por el Decreto 1215/92 para incrementar las remuneraciones según criterios vinculados con la productividad y el carácter crítico de la función.

c) Que se determine que la asignación global de libre disponibilidad del presupuesto universitario en jurisdicción del MCyE, destinado a impulsar políticas universitarias, no podrá ser superior al dos y medio por ciento (2,50%) de la totalidad de las asignaciones presupuestarias específicas para el conjunto de las UUNN, quedando exceptuadas de dicho monto las asignaciones destinadas a remuneraciones del personal universitario y a programas consensuados entre el MCyE y el CIN.

Cuarto: Las partes acuerdan constituir una Comisión Mixta integrada por representantes del CIN y de la SPU, a fin de elaborar un régimen laboral docente único para todas las UUNN.

Fuente: Acuerdo Plenario 126/93.

Conocido el primer borrador del proyecto de Ley de Educación Superior impulsado por el gobierno, el CIN, junto con destacar “*muchos aspectos convenientes*” del nuevo proyecto de ley, se mostrará en desacuerdo con muchos otros, en especial con el carácter reglamentarista del mismo al incluir temas como la regularidad de los estudios, elecciones directas de autoridades y la regulación de las condiciones que debían cumplir los representantes estudiantiles, carrera académica, entre otros. Como así también expresará su “*fuerte preocupación por temas que afectan la autonomía universitaria*”, tales como la caducidad de los mandatos de los órganos colegiados de gobierno y las exigencias sobre aspectos académicos de las carreras que otorgan títulos de profesiones reguladas³⁰. Asimismo, y ratificando su estrategia de sentar posición respecto a los distintos temas y a la vez buscar espacios de consenso, constituirá una comisión mixta, entre la SPU y el CIN, para la búsqueda de acuerdo sobre los temas en disputa:

Art. 1º: Manifestar la fuerte preocupación generada por diversos aspectos del proyecto de Ley de Educación Superior presentado por el PEN ante el Honorable Congreso de la

³⁰ Considerandos del Acuerdo Plenario 144/94. Colón, 1 de junio de 1994.

Nación, que deben ser aclarados o modificados. Art. 2º: Conformar una Comisión Mixta Ministerio de Cultura y Educación-CIN, integrada por parte del CIN por los Rectores de las Universidades de Buenos Aires, Nacional de Cuyo, Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires y Nacional de la Patagonia, para avanzar en el análisis conjunto del Proyecto de Ley de Educación Superior elevado por el Poder Ejecutivo Nacional al Congreso con el objetivo de buscar consenso en la mayor cantidad de temas posibles.³¹

La sanción de la LES estará precedida por intensas negociaciones entre el CIN y el gobierno, con una activa participación de los legisladores de ambas cámaras. Finalmente será sancionada en julio de 1995, cristalizando a nivel normativo el cambio del patrón de relaciones entre el sistema de educación superior y los gobiernos y el Estado. La Ley tuvo un carácter reglamentarista y avanzó sobre temas que habían sido históricamente resorte de las universidades (condiciones de regularidad de los alumnos; régimen de admisión en facultades con más de 50.000 alumnos; planes de estudio de las carreras de interés público; definiciones de los órganos de gobierno universitario y respecto a la participación de distintos claustros; requisitos para la representación política de los alumnos, entre otros). No obstante ello, la LES igualmente contendrá partes sustanciales del acuerdo celebrado con el CIN en diciembre de 1993, en especial: mayor autarquía económica-financiera; intervención de las UUNN solo a través de ley del Congreso Nacional; mayor representación relativa docente en los órganos colegiados; ingreso a la carrera docente por concurso; prohibición del ingreso de la fuerza pública sin autorización de las autoridades universitarias; competencia del Poder Judicial en las instancias recursivas contra los actos administrativos de última instancia de las UUNN; mayor pertinencia de las UUNN en la fijación de la política salarial, y creación de un organismo descentralizado encargado de la evaluación y acreditación universitaria.

Posteriormente a la sanción de la LES, el CIN no se pronunciará, orgánicamente, a favor ni en contra sobre temas de fondo incluidos en su articulado, con la única excepción respecto al artículo 50 de la misma.³² Al igual que con la evaluación y acreditación universitaria, la resistencia a temas incluidos en la LES estará concentrada en las acciones judiciales que numerosas universidades emprenderán contra la obligación de adecuar sus respectivos estatutos a la nueva legislación, sin reflejarse ello en los pronunciamientos institucionales del CIN.

³¹ Acuerdo Plenario 144/94. Colón, 1 de junio de 1994, p. 1.

³² "Artículo 1ero: emitir un comunicado de prensa recordando el rechazo unánime del CIN a la disposición del art. 50 de la Ley de Educación Superior...". Resolución C. Ejecutivo 68/96, Bs As, 6 de marzo de 1996, p. 1.

5. La reconfiguración de las fuerzas en el interior del campo universitario y del CIN: bloques y consolidación del liderazgo de la UBA

Las disputas entre los Rectores y el Gobierno, frecuentes en un espacio de frontera como el CIN, se expresaba no solo en las eventuales posiciones de los rectores radicales frente al gobierno de Menem, sino en la aparición en escena de nuevos agentes. Por una parte, los rectores peronistas que, a partir de 1988, fueron elegidos en universidades como Cuyo, San Juan, Comahue y Río Cuarto. Por la otra, los rectores surgidos de la creación de nuevas universidades que comenzaron a desafiar la tradicional mayoría del radicalismo en la composición del CIN.

En 1988 fui elegido rector y comencé a participar del CIN. A los pocos meses fue elegido Tulio del Bono en San Juan. Luego se sumaron Bohoslavsky de Comahue y Cantero de Río IV. Con ellos iniciamos el bloque peronista del CIN.³³

Hasta 1988, el CIN se presentaba como un agrupamiento compacto de rectores cuya orientación podríamos denominar genéricamente “reformista”, articulado con un gobierno radical y un Congreso con figuras con trayectoria universitaria de ese partido. Para 1989, el cambio de gobierno y la aparición del bloque justicialista sellan el acta de nacimiento del “bloque reformista” dentro del CIN y de una dinámica partidaria dentro del Consejo. El funcionamiento por bloques incluirá entre sus acuerdos permanentes la alternancia en la presidencia, la distribución de los integrantes del comité ejecutivo y la conducción de las comisiones permanentes, la identidad política de los representantes institucionales del CIN en distintos ámbitos (miembros de la CONEAU, el representante del Consejo de Universidades ante el Directorio del CONICET, propuestas de docentes destacados para integrar el Consejo de la Magistratura) y toda distribución de espacios y roles que impliquen poder, estructura y recursos.

A mediados de los 2000 surgió, con un breve recorrido, un espacio que aglutinó a rectores de distintas identidades políticas, disconformes con la lógica binaria peronismo-radicalismo y la ausencia en la agenda de discusión del consejo de temas centrales de la universidad, tales como el compromiso con las políticas educativas incluyentes, la articulación con los demás niveles educativos, el papel de la universidad en el desarrollo de la investigación y el involucramiento con las problemáticas sociales relevantes, entre

³³ Armando Bertranou. .Entrevista, 2014.

otros. No obstante el cuestionamiento del grupo de rectores (denominado por los rectores de los bloques reformista y justicialista como “*bloque independiente*”), la dinámica de acuerdos entre bloques continuó su curso, consolidando un patrón de funcionamiento del CIN. A costa de la calidad de la representación, en el sentido de que no hay proyectos en disputa, los aceitados acuerdos entre los bloques justicialista y reformista posibilitaron al consejo una notable estabilidad política interna. Si sumamos el liderazgo de la UBA, que se mantuvo corporizada en la figura de Shuberoff durante toda la década del noventa, esto explica por qué la fuerza del espíritu de cuerpo de los rectores dio como resultado que el CIN tuviera, más allá del bloque que ocupara la presidencia, un discurso en general crítico hacia el gobierno nacional, en especial en todo lo referente a la dinámica presupuestaria. Como sostienen Francisco Naishtat y Mario Toer (2005), las universidades públicas más tradicionales, como el caso de la UBA, sintieron las transformaciones de los noventa como una amenaza a su identidad, misión y destino, haciendo que el foco se concentrara en el frente externo. La UBA era el eje del sistema, tanto por su historia, tamaño y prestigio académico, como por su “poder de fuego” dado por la capacidad de movilización estudiantil, amplificado todo ello por estar situada en el centro neurálgico del país. Efectivamente, la fuerza de la UBA, y el involucramiento personal de Shuberoff, constituyen relaciones causales directas que explican el volumen político del Consejo en este período. Un rector peronista de la época reconoce que:

El liderazgo del bloque radical del CIN era de Shuberoff. Él era el líder del grupo radical y, en cierta medida, de todos nosotros. El poder deviene de tu propia personalidad o deviene del cargo que ocupas. Shuberoff tenía las dos cosas, personalidad muy fuerte, un hombre con gran capacidad de debate y aparte rector de la universidad más importante del país ubicada en Buenos Aires. Yo hacía una huelga en San Juan y no se enteraba nadie. En la UBA los alumnos de Sociales cortaban una calle y se enteraba el mundo entero.³⁴

Esta misma condición era leída desde el gobierno. En este sentido, Juan Carlos del Bello y Eduardo Sánchez Martínez, Secretarios de Políticas Universitaria en los años 1993-1996 y 1996-1999 respectivamente, recordaban:

³⁴ Tulio Del Bono. Entrevista, 2015.

El articulador de la voz del sistema universitario durante mi gestión era el CIN. Y dentro del CIN Shuberoff era un actor muy importante. Teníamos muchas diferencias, pero nuestra relación era buena, de colaboración.³⁵

La UBA y Shuberoff eran los principales actores del conjunto de universidades. Teníamos mucho diálogo con ellos y en general buena relación, aunque siempre estaba atrás, latente, su capacidad de movilización.³⁶

Por su parte, como sostiene Ricardo Romero, el movimiento estudiantil en los años 90, en especial Franja Morada, se fortaleció en la resistencia a las políticas neoliberales y en las múltiples acciones de defensa de la educación y la universidad pública, siendo el área metropolitana uno de los epicentros principales de la disputa social y política del período.³⁷

6. A modo de conclusión: los rectores como actores en la implementación de las políticas universitarias del período

Los hechos de diciembre de 2001 y la crisis económica, social y política que conllevaron, cierran este período de la coordinación y política universitaria argentina que tuvo como hitos la firma del *Protocolo de la Concertación Universitaria* a mediados de 1990; la puesta en marcha, en 1991, de la *Comisión de Concertación de las Universidades Estatales con el Poder Ejecutivo Nacional*; la creación de la *Secretaría de Políticas Universitarias en 1993*; la *jerarquía constitucional de la autonomía universitaria en 1994*; la sanción de la *Ley de Educación Superior en 1995*; la puesta en funcionamiento en 1996 de la *Comisión Nacional de Acreditación y Evaluación Universitaria (CONEAU)*, y la llegada de los *rectores a la SPU* en 1999. Las reformas parcialmente implementadas no fueron simplemente consecuencia de políticas impulsadas verticalmente por la SPU sino que se produjeron a partir de potentes interacciones entre el gobierno y la cúspide del campo universitario representado por los rectores, todo ello en un complejo espacio de disputa, donde confluían diversos y múltiples intereses. Como sostiene Adrián Acosta, en la universidad, por su estructura compleja atravesada por múltiples intereses, la instrumentación de las políticas públicas implica un proceso atravesado por negociaciones y conflictos, donde los actores de las políticas públicas y

³⁵ Juan Carlos Del Bello. Entrevista, 2015.

³⁶ Eduardo Sánchez Martínez. Entrevista, 2015.

³⁷ Ricardo Romero, *La lucha continúa. El movimiento estudiantil argentino en el siglo XX*, Buenos Aires, FUBA, 1998.

de las universidades construyen una *arena de negociación*, en la cual la existencia efectiva de dicha negociación es condición para el éxito o el fracaso de la implementación las políticas³⁸. En este sentido, entre el gobierno y el conjunto de universidades existió una amplia *arena de negociación* donde interactuaron una compleja trama de intereses (políticos, partidarios, corporativos, económicos, profesionales, académicos, disciplinares) que complejizaron, fragmentaron y resignificaron las políticas impulsadas por el gobierno hacia las universidades. En el mismo sentido, Daniela Atairo, al evaluar el proceso de implementación del FOMECA en la Universidad Nacional de La Plata, afirma que la presencia de diferentes intereses disciplinares, políticos-académicos, estamentales, partidarios hacen que el gobierno de la universidad tenga un carácter político importante, que se profundiza dado el sistema de elección del ejecutivo basado en las alianzas (abiertas u ocultas) que se construyen en la base. Una mirada sobre las distintas esferas y niveles de gobierno y de la organización, no solo nos muestra la complejidad derivada de la cantidad de instancias de decisión sino también lo incierto y el carácter negociado de los procesos de implementación de las políticas universitarias. Atairo concluye que el proceso de implementación del FOMECA en la UN de La Plata supuso una “adaptación negociada” y una “cadena de ajustes” de intereses entre la institución y el Estado y, al interior, entre los actores de la institución universitaria, poniendo en cuestión ciertas visiones reduccionistas que postulan que una agenda neoliberal impulsada por organismos internacionales e implementada por organismos estatales nacionales moldea directamente los cambios institucionales al considerar a las instituciones carentes de dinámicas propias.³⁹

La complejidad creciente de la coordinación universitaria que trajo aparejada la LES; la división de los roles colegiados y los ejecutivos; la multiplicación de ámbitos donde las universidades debían estar representadas (Programa de Incentivos, Comisión asesora de Posgrados, FOMECA, SIU, RIU, Consejos de Universidades, CPRES, etc.); el notable incremento de la capacidad técnica del agente gubernamental; la multiplicidad de ventanillas de financiamiento que vinieron con los nuevos criterios de distribución presupuestaria y la intensa iniciativa política de la SPU, tensaron los mecanismos de representación, reforzando la centralidad del rol del rector y profundizando de esta

³⁸ Adrián Acosta Silva, *Estado, Políticas y Universidades en un periodo de transición. Análisis de tres experiencias institucionales en México*, Universidad de Guadalajara, FCE, 2000.

³⁹ Daniela Atairo, “Estado, políticas y universidad: Una mirada sobre los actores universitarios, sus estrategias e intereses. El proceso de implementación del Programa FOMECA en la Universidad Nacional de La Plata”, *Revista Propuesta Educativa*, N° 36, Año 20, Vol. 2, 2011, pp. 87-94.

manera el proceso de empoderamiento de los rectores iniciado en los ochenta durante la recuperación democrática. Así, el conjunto de reformas impulsadas en los noventa actuó en dos sentidos: debilitando el peso político específico del campo universitario como un todo y, hacia adentro, fortaleciendo el papel de los ámbitos ejecutivos en general y del rector en particular. El nuevo mapa de instituciones del campo y la complejidad de la agenda, que imponía un agente burocrático-estatal proactivo, actuaron potenciando los liderazgos institucionales y con ello el *poder rectoral*, dada la velocidad de reacción que la coyuntura exigía, atentando contra instancias de mayor horizontalidad como los consejos superiores.

Durante el período, los rectores formularon estrategias que combinaron negociación y disputa. Al mismo tiempo que sostenían el nudo conflictivo de la disputa presupuestaria y la oposición al arancelamiento, el CIN y los rectores fueron agentes activos en la implementación de las principales políticas y programas impulsados por el gobierno, todas ellas fundadas en los principios articuladores del nuevo paradigma impulsado hacia las universidades: instalación de prácticas evaluativas, búsqueda de mejora en los niveles de calidad, mayor eficacia y eficiencia en el manejo de los recursos, pautas objetivas de distribución presupuestaria, vinculación del rendimiento académico con el acceso al financiamiento, procesos de rendición de cuentas, entre otros. Esta dinámica, que alternaba conflicto y consenso, se reflejará fuertemente en la agenda de trabajo del CIN que, a pesar de su tono reactivo y defensivo, incluyó acuerdos y participación en los programas claves impulsados por la SPU, en un proceso de *heteronomía concertada*.

Bibliografía citada

Adrián Acosta Silva, *Estado, Políticas y Universidades en un periodo de transición. Análisis de tres experiencias institucionales en México*, Universidad de Guadalajara, FCE, 2000

Daniela Atairo, “Estado, políticas y universidad: Una mirada sobre los actores universitarios, sus estrategias e intereses. El proceso de implementación del Programa FOMECA en la Universidad Nacional de La Plata”, *Revista Propuesta Educativa*, N° 36, Año 20, Vol. 2, 2011, pp. 87-94

Fabio Erreguerena, *El poder de los rectores en la política universitaria Argentina (1985-2015)*, Buenos Aires, Prometeo, 2017

Guy Neave y Frans Van Vught, *Prometeo Encadenado. Estado y educación superior en Europa*. Barcelona, Gedisa, 1994

J. J. Brunner, *El desarrollo de la educación superior en América Latina*, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1996

José Luis Coraggio y Adolfo Vispo, Adolfo (coords.), *Contribución al estudio del sistema universitario argentino*, Buenos Aires, Consejo Interuniversitario Nacional-Miño y Dávila, 2001

Lucas Rubinich, *La conformación de un clima cultural. Neoliberalismo y universidad*, Buenos Aires, Libros del Rojas, 2001

Mabel Thwaites Rey, “Estado y sociedad Ajuste estructural y reforma del estado en la Argentina de los '90”, *Revista Realidad Económica*, Buenos Aires, N° 160, 1999

Oscar Oszlak, Augusto Trombetta, y Diego Asensio, *Informe de Evaluación del Programa Fondo de mejoramiento de la calidad universitaria (FOMEC)*, Buenos Aires, febrero de 2003

Pedro Krotsch, *Educación Superior y Reformas Comparadas*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 2009

Ricardo Romero, *La lucha continúa. El movimiento estudiantil argentino en el siglo XX*, Buenos Aires, FUBA, 1998