



**Tipo de documento: Tesis de Doctorado**

**Título del documento: Universidad y Gobierno Nacional: el papel del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) en la política sectorial durante los gobiernos del Frente para la Victoria (2003-2015)**

**Autores (en el caso de tesis y directores):**

**Laura Roberta Rodríguez**

**Susana E. Vior, dir.**

**Hernán D. Ouviaña, dir.**

**Datos de edición (fecha, editorial, lugar,**

**fecha de defensa para el caso de tesis): 2020**

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.  
Para más información consulte: <http://repositorio.sociales.uba.ar/>

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.  
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)



La imagen se puede sacar de aca: [https://creativecommons.org/choose/?lang=es\\_AR](https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR)





**Laura Roberta Rodríguez**

**Universidad y Gobierno Nacional: el papel del Consejo  
Interuniversitario Nacional (CIN) en la política sectorial durante los  
gobiernos del Frente para la Victoria  
(2003-2015)**

Tesis para optar al título de Doctor en Ciencias Sociales  
Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad de Buenos Aires

Directora: Prof. Susana E. Vior  
Co-director: Dr. Hernán D. Ouviaña

Buenos Aires, 2020

## **RESUMEN:**

Desde su creación en 1985, el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) se recorta como representante de la universidad pública en Argentina. Es parte de una estructura formal de coordinación inaugurada por la Ley de Educación Superior de 1995, regulación característica del ciclo de reformas neoliberales. La investigación busca aportar conocimiento sobre el papel desempeñado por el Consejo en la política sectorial como parte de la evolución de los regímenes de gobierno y coordinación interuniversitaria, haciendo foco en sus relaciones con la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández (2003-2015). Encuentra su sentido en una preocupación continuada por comprender las transformaciones de las relaciones entre el Estado y la Universidad en los últimos cuarenta años, y por explorar desde allí las formas en las que se expresa la disputa entre proyectos político-sociales en el espacio universitario, instancia particular de la organización de la vida social. Abordamos la coordinación interuniversitaria y el papel del CIN como manifestación de la metamorfosis de las formas, funciones y estructura del Estado en tanto forma general de dominación, producto de complejas mediaciones dependientes de la trayectoria histórica y de la continuada redefinición entre economía y política inherente a la relación social capitalista. Para ello, recurrimos al enfoque estratégico-relacional del Estado (EER) propuesto por B. Jessop, que provee un conjunto de conceptos de alcance medio para explorar las formas, funciones y efectos cambiantes del Estado, integrando diversos aportes teóricos del marxismo, en particular los análisis del Estado en el capitalismo como relación social específica.

En la Primera Parte, a lo largo de dos capítulos, se (re)construye la coordinación interuniversitaria y el papel de los organismos de representación de las UUNN en sus dimensiones históricas y teóricas. El Capítulo 1 recorre los cien años que median entre la sanción de la Ley Avellaneda en 1885 y 1989 para describir el proceso social de aparición de la coordinación interuniversitaria como problema en el campo universitario y social más amplio, la cristalización del contenido de una agenda de la coordinación y los factores que dificultaron la estabilización de un régimen, que se producirá recién en la década de los 90. A partir de esa reconstrucción histórica, el Capítulo 2 revisa los enfoques teóricos y las investigaciones empíricas relativas al objeto de estudio desde fines de los 70, presentando los momentos y nudos más relevantes del debate político / académico, y fundamentando la potencialidad del EER para enriquecer la comprensión de las transformaciones recientes.

La Segunda Parte desarrolla la evolución y características del régimen de coordinación interuniversitaria y del papel del CIN desde la década de los 90 en adelante. El Capítulo 3 recupera contribuciones de diversas investigaciones para presentar el proceso político que permitió la instalación y primera fase de operación de un régimen de coordinación sistémica estabilizado estructuralmente por las regulaciones de la LES a lo largo de los gobiernos de C.S. Menem, F. De la Rúa y E. Duhalde, "régimen de coordinación interuniversitaria neoliberal" que heredará el Gobierno de N. Kirchner. El Capítulo 4 recoge los resultados del relevamiento empírico (Acuerdos Plenarios, versiones taquigráficas de reuniones ordinarias y extraordinarias, legislación, documentos oficiales, entrevistas, artículos periodísticos, etc.), tomando tres ejes importantes de la política universitaria del período que permiten identificar transformaciones del Consejo y de sus relaciones con la SPU en el establecimiento de políticas sectoriales (los programas de mejora, las políticas de expansión del sistema y las discusiones sobre la sanción de una nueva ley).

Aplicando el EER, se analiza la evolución del CIN en sus dimensiones formales (institucionales) y sustantivas (estratégicas y discursivas). Sobre esa base se postula la metamorfosis del régimen de coordinación interuniversitaria como "neoliberal-progresista", neoliberal por su forma y progresista por su contenido. Se concluye que dicha metamorfosis se concretó a través del fortalecimiento organizativo del Consejo en tanto representante de la universidad pública y al mismo tiempo del perfeccionamiento de su alineación, integración y acercamiento al núcleo del aparato estatal, contribuyendo a la consolidación de un consenso básico alrededor de un "proyecto universitario", que adquirió carácter hegemónico y se presentó como superador de las regulaciones neoliberales. Se propone entender esa transformación como expresión, en el campo universitario, de los realineamientos y balance de poder dentro del bloque de fuerzas sociales ante las condiciones impuestas por los límites de la acumulación en Argentina.

## **ABSTRACT:**

Since its creation in 1985, the Inter-University National Council (Consejo Interuniversitario Nacional, CIN) has been the representative of public universities in Argentina, as part of the formal structure of coordination which was initiated by the Higher Education Act (Ley de Educación Superior, 1995, LES); this regulation is itself a characteristic part of a cycle of neoliberal reforms in the country. Our research aims at deepening the understanding of the role of the Council in shaping higher education policies while by performing inter-university coordination within the inter-university coordination and government regime of the successive government administrations. Specifically, we focus on its relations with the Secretary of University Policies (Secretaría de Políticas Universitarias, SPU) during the presidencies of N. Kirchner and C. Fernandez (2003-2015).

Our concern is to understand the transformations of the relationship between the State and the University over the last forty years. From that vantage point we explore the ways in which disputes among competing socio-political university projects take place. We examine the inter-university coordination regime and the CIN's role as a manifestation of the changing metamorphosis forms, functions and structure of the State in its general aspect of political rule. This is itself a product of complex and path-dependent mediations, and the continued redefinition between economy and politics which is inherent to capitalist social relationships. For that, we draw on the Strategic Relational Approach to the State (SRA) developed by B. Jessop. The SRA provides a set of medium-range concepts to explore the changing forms, functions and effects of the State by integrating several contributions from Marxist theory; in particular, the analysis of the State as social relation in capitalist societies.

Part One is comprised of two chapters in which we reconstruct inter-university coordination and the role of the organs of representation of the public universities (UUNN) in their historical and theoretical aspects. Chapter 1 covers the one hundred years that lapsed from the promulgation of the Avellaneda Law in 1885 to 1989 in order to describe the social process that resulted in the emergence of the inter-university coordination as an issue in the university field as well in the social field. We also explore the shaping of a coordination agenda and the factors that hindered the stabilization of a coordination regime, which would not occur until the 1990s. From that historical reconstruction, in Chapter 2 we review the theoretical frameworks and the empirical research relative to the subject study from the end

of the 1970s. We present the most relevant moments and knotty aspects of the political and academic debate, and we establish the foundation for the SRA to enrich the understanding of recent transformations.

The Second Part of the thesis describes the evolution and characteristics of the regime of interuniversity coordination and the role of the CIN from 1990s on. In Chapter 3 we compile contributions from various research sources in order to present the political process that allowed the establishment and the first operation phase of a coordination regime that found structural stability thanks to the LES regulations throughout the presidencies of C.S. Menem, F. De la Rúa y E. Duhalde. Such "neoliberal regime of inter-university coordination" will be inherited by the Kirchner and Fernández Administrations. In Chapter 4 we analyze the results of the empirical data from different sources (Plenary Agreements, minutes of Ordinary and Extraordinary meetings, legislations, official documents, interviews, press articles, etc.). Our analysis of the university policies of the period balances on three important axes which allows us to identify transformations in the Council and its relations with the SPU in the establishment of higher education policies: Improvement Programs, policies for system expansion, and discussions regarding the promulgation of a new law.

By applying SRA, we analyze the evolution of the CIN in its formal (institutional) aspects as well as its substantive (strategic and discursive) aspects. Upon such bases we postulate the metamorphosis of the regime of interuniversity coordination as a "neoliberal-progressive" one: neoliberal because of its form and progressive because of its content. We conclude that such a metamorphosis took place through the strengthening of the organization of the Council as representative of the public universities and simultaneously by perfecting its alignment, integration and close contact with the nucleus of the state apparatus. Thus, it contributed to the consolidation of a basic consensus regarding a "university project" which acquired a hegemonic character and presented itself as superior to neoliberal regulations. We propose that such changes in the university sector can be seen as expression of changes in the balance of power in the block of social forces, due to concrete and structural constraints of the accumulation in Argentina.

# ÍNDICE

	Pág.
<b>RESUMEN /ABSTRACT</b>	1
<b>ÍNDICE</b>	5
<b>LISTADO DE SIGLAS UTILIZADAS</b>	8
<b>ÍNDICE DE CUADROS</b>	12
<b>INTRODUCCIÓN</b>	13
<b>PRIMERA PARTE Construcción teórica e histórica del problema de la coordinación y de los organismos de representación de las UUNN</b>	
<b>CAPÍTULO 1:</b> La coordinación interuniversitaria como problema y como solución. Orígenes y desarrollo (1885-1989)	24
1.1. El desarrollo histórico de la coordinación interuniversitaria y los consejos de rectores en Argentina (1885-1989)	24
1.1.1. La coordinación como necesidad. Congresos y Consejos (1885-1930)	24
1.1.1.1. La necesidad de Consejos coordinadores como expresión de la crisis del régimen oligárquico (1916-1930)	26
1.1.1.2. La experiencia de los Congresos Universitarios (1923-1927)	30
1.1.2. Consejos de Rectores, regímenes de coordinación y regímenes políticos: la agenda histórica de la coordinación interuniversitaria (1930-1989)	32
1.1.2.1. Los primeros intentos de "coordinar" el espacio universitario (1930-1943)	33
1.1.2.2. El régimen de coordinación del primer peronismo: enfrentamiento entre proyectos políticos y universitarios (1943-1955)	36
1.1.2.3. Regímenes de coordinación en contextos de empate hegemónico y paradigmas planificadores (1955-1976)	44
1.1.2.4. La coordinación interuniversitaria durante la Dictadura Cívico-Militar (1976-1982)	59
1.1.3. Disputas por definir un régimen de coordinación interuniversitaria en el proceso de estabilización de la "forma democrática" (1983-1989)	63
1.2. Consejos de Rectores y regímenes de coordinación interuniversitaria. La coordinación como problema y como necesidad de la formación social argentina	77
1.2.1. La coordinación como problema	78
1.2.2. La coordinación como solución (inestable)	82
<b>CAPÍTULO 2:</b> Gobierno y coordinación interuniversitaria en Argentina. Discusiones teóricas e investigaciones empíricas. Potencialidad del enfoque estratégico relacional para comprender las "formas realmente existentes de coordinación" y el papel del CIN	91
2.1. Una reconstrucción crítica del conocimiento acerca de la coordinación interuniversitaria y el Consejo de Rectores	91

2.2. El (des)interés por producir conocimiento acerca del gobierno y coordinación interuniversitaria	94
2.2.1. La recuperación de la investigación sobre la Universidad (1983-1995)	94
2.2.2. Preocupaciones de investigación en el marco de la implementación de la LES y la crisis de 2001	104
2.2.3. Reelaboraciones teóricas y estudios empíricos durante el ciclo de los gobiernos de N. Kirchner y C. Fernández (2003-2015)	108
2.3. La producción de conocimiento sobre el CIN y su papel en la política sectorial	122
2.4. El aporte del enfoque estratégico-relacional. Consideraciones teórico-metodológicas	129

**SEGUNDA PARTE: La cristalización de un régimen de coordinación interuniversitaria en la Argentina reciente. La herencia de los 90 y las transformaciones operadas durante los Gobiernos Kirchner**

<b>CAPÍTULO 3:</b> La "herencia": el CIN y el régimen de coordinación interuniversitaria neoliberal (1989-2002)	135
---	-----

3.1. La Universidad en la Argentina neoliberal-neoconservadora. Transformaciones estructurales y política universitaria	135
3.2. La reconfiguración de la agenda histórica de la coordinación en el marco de la reforma sectorial del menemismo	138
3.2.1. EL CIN como representante de la resistencia a la reforma sectorial (1989-1995)	138
3.2.2. Debates sobre la coordinación interuniversitaria. La Ley de Educación Superior y las bases institucionales del régimen de coordinación neoliberal	143
3.3. El lugar del CIN en el régimen de coordinación neoliberal (1995-2002)	153
3.3.1. Entre la fragilidad y la búsqueda de fortaleza organizativa	153
3.3.2. Los "bloques": intereses partidarios vs intereses universitarios	157
3.3.3. El CIN y la expansión institucional	160
3.3.4. CIN y PEN: construcción de un proyecto universitario en coyuntura de crisis profunda	165
3.3.4.1. Del rechazo defensivo y las propuestas alternativas	165
3.3.4.2. Del enfrentamiento al establecimiento de (Bonnet A. , La hegemonía menemista. El neoconservadurismo en Argentina ,1989-2001, 2008)"consensos con la Universidad Pública"	171

<b>CAPÍTULO 4:</b> (Re)construcción de una relación. El CIN, la política y las políticas de los gobiernos Kirchner y Fernández (2003-2015)	175
--	-----

4.1. Las políticas universitarias de los Gobiernos Kirchner	175
4.2. La construcción de un régimen de coordinación neoliberal progresista	180
4.2.1. CIN y SPU: medidas de política, proyectos universitarios	182
4.2.1.1. La estabilización de un "orden" como posibilidad de otro proyecto universitario. Dejar de ser "convidados de piedra" (2003-2007)	182
4.2.1.2. Fortalecimiento de los vínculos CIN /SPU: construir un "proyecto estratégico" como parte de una política de "sintonía fina" (2008-2015)	193
4.2.2. Las transformaciones del Consejo como organismo de coordinación	208
4.2.2.1. Complejidad organizativa, capacidad de gestión, intersectorialidad	208
4.2.2.2. Fortalecimiento político de las Comisiones Permanentes	218
4.2.2.3. La absorción del SIU y la creación de la Librería Universitaria	227
4.2.2.4. De la precariedad presupuestaria a la administración de fondos crecientes	229
4.2.2.5. Una sede y una política de comunicación institucional	233

4.2.2.6. Bloques y realineamientos partidarios	234
4.2.2.7. Rectores: gestores, funcionarios	237
4.2.2.8. Construir puentes con el CRUP	245
4.2.2.9. Experiencias asociativas de UUNN, ¿disputando el papel del CIN?	248
4.2.3. Los dilemas de la expansión institucional	251
4.3. Régimen de coordinación y propuestas de reforma de la LES: ¿una ley "demoníaca"?	266
<b>CONCLUSIONES</b>	282
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	302

## LISTADO DE SIGLAS UTILIZADAS

AFACIMERA: Asociación de Facultades de Ciencias Médicas de la República Argentina  
ANFHE: Asociación Nacional de Facultades de Humanidades y Educación  
ARUNA: Asociación de Radiodifusoras Universitarias Nacionales  
AUDEAS: Asociación Universitaria de Educación Agropecuaria Superior  
BID: Banco Interamericano de Desarrollo  
BM: Banco Mundial  
BIRF: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento  
C.AA: Comisión de Asuntos Académicos del CIN  
CEDES: Centro de Estudios de Estado y Sociedad  
CEPAL: Comisión Económica para América Latina  
CFCyE: Consejo Federal de Cultura y Educación  
CFE: Consejo Federal de Educación  
CGU: Consejo General Universitario  
CI: Consejo Interuniversitario  
CIN: Consejo Interuniversitario Nacional  
CINDA: Centro Interuniversitario de Desarrollo  
CNES: Consejo Nacional de Educación Superior  
CNMES: Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Educación Superior  
CNU: Consejo Nacional Universitario  
CONACyT: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología  
CONADE: Comisión Nacional de Desarrollo  
CONADU: Confederación Nacional de Docentes Universitarios  
CONADUH: Confederación Nacional de Docentes Universitarios "Histórica"  
CONASE: Consejo Nacional de Seguridad  
CONEAU: Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación  
CONFEDI: Consejo Federal de Decanos de Ingeniería  
CONICET: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas  
CPRES: Consejos Regionales de Planificación Universitaria  
CR: Consejo de Rectores  
CRES: Centros Regionales de Educación Superior  
CRESALC: Centro Regional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe  
CRU: Consejo Regional Universitario  
CRUN: Consejo de Rectores de Universidades Nacionales  
CRUP: Consejo de Rectores de Universidades Privadas  
CTDUA: Comité Técnico del Deporte Universitario  
CTERA: Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina  
CU: Consejo de Universidades  
CUCEN: Consejo Universitario de Ciencias Exactas y Naturales  
CUN: Consejo Universitario Nacional  
CyT: Ciencia y Técnica  
DNAU: Dirección Nacional de Asuntos Universitarios  
EBK: Estado de Bienestar Keynesiano  
EER: Enfoque Estratégico Relacional  
ES: Educación Superior

FAGDUT: Asociación Gremial de Docentes de la UTN  
FATUN: Federación Argentina de Trabajadores de Universidades Nacionales  
FF.AA: Fuerzas Armadas  
FLACSO: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
FpV: Frente para la Victoria  
FREJULI: Frente Justicialista de Liberación  
FOMECA: Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria  
FUA: Federación Universitaria Argentina  
FUBA: Federación Universitaria de la UBA  
FUNDAR: Fondo de las Universidades Nacionales para el Desarrollo Regional  
GUNGA: Grupo de Universidades del Norte Grande  
HCDN: Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina  
IERAL: Instituto de Estudios Económicos sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana  
IESALC: Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe  
ILPES: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social  
INDEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos  
INET: Instituto Nacional de Educación Tecnológica  
INFD: Instituto Nacional de Formación Docente  
INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria  
INTI: Instituto Nacional de Tecnología Industrial  
ISI: Industrialización por sustitución de importaciones  
IUNA: Instituto Universitario Nacional del Arte  
LES: Ley de Educación Superior N° 24.521/95  
LOUN: Ley Orgánica de Universidades Nacionales N° 17.245/67  
MEcon: Ministerio de Economía  
MEd: Ministerio de Educación  
MECyT: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología  
MEyJ: Ministerio de Educación y Justicia  
MJeJP: Ministerio de Justicia e Instrucción Pública  
MinCyT: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva  
MinPlan: Ministerio de Planificación Federal, Obras y Servicios Públicos  
NGP: Nueva Gestión Pública  
ONG: Organización No Gubernamental  
OUI: Organización Internacional de Universidades  
PACENI: Programa de Mejoramiento de la enseñanza de las carreras de grado de Ciencias Exactas y Naturales, Ciencias Económicas e Informática  
PBI: Producto Bruto Interno  
PEN: Poder Ejecutivo Nacional  
PLN: Poder Legislativo Nacional  
PNBB: Programa Nacional de Becas "Bicentenario"  
PNBU: Programa Nacional de Becas Universitarias  
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
PRES: Programa de Reforma de la Educación Superior  
PROCAP: Programa Nacional de Capacitación  
PROG.R.ES.AR: Programa de Respaldo para Estudiantes de Educación Superior Argentina  
PROHUM: Programa de Mejoramiento de las Humanidades  
PROIN: Programa de Financiamiento de Inversiones  
PROSOC: Programa de Mejoramiento de la Enseñanza de las Ciencias Sociales  
PROMAGRO: Programa de Mejoramiento de la Enseñanza de la Agronomía

PROMARQ: Programa de Mejoramiento de la Enseñanza de la Arquitectura  
PROMBIO: Programa de Mejoramiento de la Enseñanza de la Biología  
PROMEI: Programa de Mejoramiento de la Enseñanza de las Ingenierías  
PROMFORZ: Programa de Mejoramiento de la Enseñanza en Carreras de Forestal, Ingeniería en Recursos Naturales e Ingeniería Zootecnista  
PROMINF: Programa de Mejoramiento de la Enseñanza de la Informática  
PROMVET: Programa de Mejoramiento de la Enseñanza en Veterinaria  
PRONATASS: Préstamo de Asistencia Técnica para los Sectores Sociales  
PROUN: Programa de Apoyo al Desarrollo de Universidades Nuevas  
RedBIEN: Red de Secretarios de Bienestar de las UUNN  
RedCIUN: Red de Cooperación Internacional de las Universidades Nacionales  
RedVITEC: Red de Vinculación Tecnológica de las Universidades Nacionales de Argentina  
RRHH: Recursos Humanos  
REUN: Red de Editoriales Universitarias de las UUNN  
REXUNI: Red Nacional de Extensión Universitaria  
RUEDA: Red Universitaria de Educación a Distancia de Argentina  
RHUN: Recursos Humanos de las UUNN  
RUNCoB: Red de Universidades Nacionales del Conurbano Bonaerense  
SES: Sistema de Educación Superior  
SICUN: Sistema Interuniversitario de Cuarto Nivel  
SIU: Sistema de Información Universitaria  
SPU: Secretaría de Políticas Universitarias  
UADER: Universidad Autónoma de Entre Ríos  
UBA: Universidad de Buenos Aires  
UCR: Unión Cívica Radical  
UDA: Unión Docentes Argentinos  
UDUAL: Unión de Universidades de América Latina  
UNAJ: Universidad Nacional "Arturo Jauretche"  
UNC: Universidad Nacional de Córdoba  
UNCa: Universidad Nacional de Catamarca  
UNCAus: Universidad Nacional del Chaco Austral  
UNCh: Universidad Nacional de Chilecito  
UNComa: Universidad Nacional del Comahue  
UNCPBA: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires  
UNCu: Universidad Nacional de Cuyo  
UNdAv: Universidad Nacional de Avellanera  
UNER: Universidad Nacional de Entre Ríos  
UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura  
UNF: Universidad Nacional de Formosa  
UNGS: Universidad Nacional de General Sarmiento  
UNJ: Universidad Nacional de Jujuy  
UNL: Universidad Nacional del Litoral  
UNLa: Universidad Nacional de Lanús  
UNLM: Universidad Nacional de La Matanza  
UNLR: Universidad Nacional de La Rioja  
UNLu: Universidad Nacional de Luján  
UNLZ: Universidad Nacional de Lomas de Zamora  
UNLP: Universidad Nacional de La Plata  
UNM: Universidad Nacional de Misiones

UNMdP: Universidad Nacional de Mar del Plata  
UNNE: Universidad Nacional del Nordeste  
UNNOBA: Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires  
UNQ: Universidad Nacional de Quilmes  
UNPA: Universidad Nacional de la Patagonia Austral  
UNPaz: Universidad Nacional de José C. Paz  
UNPSJB: Universidad Nacional de la Patagonia "San Juan Bosco"  
UNRC: Universidad Nacional de Río Cuarto  
UNR: Universidad Nacional de Rosario  
UNRN: Universidad Nacional de Río Negro  
UNS: Universidad Nacional del Sur  
UNSa: Universidad Nacional de Salta  
UNSE: Universidad Nacional de Santiago del Estero  
UNSL: Universidad Nacional de San Luis  
UNSaM: Universidad Nacional de San Martín  
UNT: Universidad Nacional de Tucumán  
UNTreF: Universidad Nacional de Tres de Febrero  
UNVM: Universidad Nacional de Villa María  
UTN: Universidad Tecnológica Nacional  
UUNN: Universidades Nacionales  
UUPP: Universidades Privadas  
UUPp: Universidades Provinciales

## ÍNDICE DE CUADROS

Pág.

### **CUADRO 1**

Evolución de la población estudiantil de grado y pregrado universitario (2003-2015). Instituciones públicas y privadas (2003-2015). Totales y N. Índice (Base: 2003) 179

### **CUADRO 2**

Tasa de crecimiento de la matrícula de grado y pregrado universitario. Según segmento público / privado. 1992-2002 y 2003-2015. En %. 179

### **CUADRO 3**

Evolución de la cantidad de convenios (y addendas) firmados por el CIN según agencia conveniente (1992-2015) 218

### **CUADRO 4**

Evolución de los recursos administrados por el CIN (2000-2015). En pesos corrientes 232

### **CUADRO 5**

Índices recomendados por la Resol. SPU 328/05 para determinar las remuneraciones de las autoridades universitarias 243

### **CUADRO 6**

Expansión del sistema universitario. Cantidad de instituciones creadas y proyectos presentados en el Congreso Nacional, por segmento público / privado, para tres períodos. 253

## INTRODUCCIÓN

La investigación busca aportar conocimiento sobre el papel del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) en la política sectorial como parte de la evolución de los regímenes de gobierno y coordinación interuniversitaria en Argentina, haciendo foco en sus relaciones con el Gobierno Nacional, en particular con la Secretaría de Políticas Universitarias, durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández (2003-2015). Encuentra su sentido en una preocupación continuada por comprender las transformaciones de las relaciones entre el Estado y la Universidad en los últimos cuarenta años, y desde allí explorar las formas en las que se expresa la disputa entre proyectos político-sociales en el espacio universitario, en el que desde 1985, el CIN se recorta como representante de la universidad pública integrando una estructura formal de coordinación inaugurada por la Ley de Educación Superior de 1995, regulación característica del ciclo de reformas neoliberales.

La política universitaria de los gobiernos Kirchner ha sido caracterizada de manera diversa en cuanto a su continuidad o ruptura respecto de la década neoliberal. Como veremos, algunos autores señalan rasgos tales como la consolidación de un "acomodamiento mutuo" entre actores universitarios y gubernamentales en virtud de la disminución de la coacción, una mayor permeabilidad del Gobierno a la intervención de los universitarios en la implementación de las medidas, y por lo tanto un incremento de la legitimidad de las políticas. Otros la califican como una política "ambigua" o "paradojal", carente de una "estrategia general y colectiva" y de planificación de mediano y largo plazo, una política "rezagada" respecto de las implementadas en otras áreas o niveles educativos en los que el Estado habría sido más activo, dinámico e innovador; se afirma que el nivel universitario tuvo un lugar secundario en la agenda educativa. Se acuerda en que retrocedieron los mecanismos de coacción típicos de los 90, pero se debate si se transitó hacia un modelo de coordinación menos centralizador o de fuerte intromisión en la esfera universitaria.

Esta diversidad de explicaciones comparte referencias a la hipótesis tradicional según la cual, a lo largo del siglo XX, la coordinación universitaria en nuestro país habría oscilado entre del polo de la coordinación política concentrada en manos del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) / Ministerio de Educación (MEd) y el de la delegación de asuntos importantes a las instituciones universitarias, por sí o a través de organismos representativos. Se trataría de dos modelos de coordinación diferentes y característicos de los gobiernos peronistas y radicales, respectivamente. Una variante de esta

explicación asimila el problema de la coordinación a la oposición entre "Reformismo" -aludiendo con este término al ideario de la Reforma de 1918- y anti-Reformismo. Ambas entretienen de manera compleja y diversa el concepto de "autonomía universitaria" con el problema de la relación entre Estado y Universidad. La historia de esa relación (Crespo, 1999) se reconstruye a partir de las normas legales de los sucesivos gobiernos y regímenes políticos: la creación de un Consejo Universitario Nacional (CUN) en la primera ley universitaria del peronismo (Ley 13.031 de 1947) suele presentarse como hito fundacional de la alternancia entre los dos polos, y el primer organismo de coordinación y planificación del nivel. En los años 80, estas interpretaciones fueron integradas a análisis sobre las consecuencias de las transformaciones en las relaciones entre las esferas del Estado, el Mercado y la Sociedad Civil en las relaciones entre Estado y Universidad. Marquina y Trippano (2007) aportan un análisis novedoso con eje en la Sociología Jurídica, interpretando la sucesión de leyes universitarias como un despliegue a lo largo de dos "etapas regulatorias". La primera, caracterizada por la racionalidad formal, fundada en los valores burgueses de libertad, igualdad y contrato típicos de la sociedad capitalista, habría estado simbolizada por la Ley Avellaneda; la segunda, identificada con la racionalidad material predominante en el desarrollo del Estado de Bienestar Keynesiano, estaría simbolizada por las leyes universitarias del primer peronismo, con sus rasgos de "sobrejuridificación" y "sobresocialización" del Derecho. No obstante, "Autonomía" y "Reformismo"<sup>1</sup> han seguido siendo categorías vertebradoras de la discusión sobre la coordinación posible o deseable y de comprensiones sobre las transformaciones de la Universidad y las formas de organizar y regular el nivel universitario. Las particularidades de la historia legal del nivel universitario y la supuesta polarización de modelos de coordinación se abordan como "hechos dados" que no se interrogan: ¿por qué en Argentina fue necesario sancionar seis leyes universitarias (1885, 1947, 1954, 1967, 1974 y 1980) mientras que el sistema educativo como un todo fue objeto de una ley nacional recién en 1993 mediante la Ley Federal de Educación? ¿en qué suelo arraiga esa particularidad regulatoria? ¿qué factores determinaron lo que se presenta como disputa entre dos modelos de coordinación interuniversitaria, las formas que asumió a lo largo de la historia universitaria?

Nuestra propuesta es "descolocar" las categorías de Autonomía y Reformismo y construir una red de inteligibilidad que las integre desde una perspectiva de economía política (Crespo, 1999. Desde

---

<sup>1</sup> Para connotar estos conceptos en relación con los contenidos específicos que tienen en la historia y el debate universitario, y diferenciarlos de los conceptos de autonomía y reformismo en la discusión politológica más general, en este trabajo optamos por utilizarlos con mayúsculas

esa nueva red de comprensiones, pretendemos observar lo que se presenta como relación conflictiva entre Estado y Universidad en sus aspectos más generales y también en sus especificidades, entendiendo que el análisis de las formas y acciones del Estado, de sus procesos administrativos y regulatorios como construcciones racionales de medios organizativos, fácilmente modificables, con el fin de alcanzar el interés general de la comunidad es, siempre, un análisis a nivel de superficie (Hirsch, 1978 [1974]), y que la intervención reguladora del Estado en el nivel universitario, en un nivel más profundo, es a la vez la expresión de la manera en que "una forma de dominio de clase... aparec[e] bajo la forma fetichizada de aparato administrativo neutral, de la misma manera en que en la producción el dominio del capital aparece bajo la forma fetichizada de un aparato técnico de coordinación" (Clarke, 1983, pág. 115). Una afirmación de tal grado de generalidad debe avanzar en la identificación de las determinaciones más específicas, sin atribuir las abstractamente a una sucesión de tipos ideales de regulación de los sistemas de educación superior y su evolución histórica, a la manifestación de la voluntad de los elencos dirigentes o de los proyectos políticos de los gobiernos. Nos proponemos abordar la coordinación interuniversitaria y el papel del CIN como manifestación de la metamorfosis de las formas, funciones y estructura del Estado en tanto forma general de dominación, tal como se expresa en el nivel universitario en tanto instancia particularizada de la organización de la vida social, producto de complejas mediaciones dependientes de su trayectoria histórica y expresión de la continuada redefinición entre economía y política inherente a la relación social capitalista. Para ello, tomamos como punto de referencia el análisis estratégico-relacional del Estado (Enfoque Estratégico Relacional, EER) propuesto por B. Jessop (1991, 1999, 2002, 2008, 2013[1982], 2016), que provee un conjunto de conceptos de alcance medio para explorar las formas, funciones y efectos cambiantes del Estado concebido en sentido amplio como "sistema estatal"; pone el foco en el ejercicio del poder estatal como expresión contingente de balances de fuerzas dentro, a través y "contra" ese sistema, analizando los cambios del aparato político, las instituciones y la intervención del Estado en coyunturas concretas.

El EER sintetiza e integra diversos aportes teóricos del marxismo, en particular los análisis del Estado en el capitalismo como relación social y condensación de relaciones de fuerzas sociales de N. Poulantzas, los conceptos de Estado Integral, bloque histórico y hegemonía provenientes de A. Gramsci, el estudio de las relaciones entre modos de regulación social y regímenes de acumulación de la escuela francesa de la regulación (R. Boyer), el análisis del discurso como co-constituyente de las

estructuras políticas / económicas y de las estrategias (N. Fairclough), así como sus propios aportes sobre la economía política cultural (Jessop, 2010) (Sum & Jessop, 2013). En el nivel más concreto, analiza al Estado como un conjunto distintivo de instituciones y agencias, una forma macro-organizacional específica separada de la sociedad, entendiendo que esa "cosa" que se identifica con el Estado opera como un conjunto de instituciones, agentes y prácticas, organizaciones, fuerzas sociales y actividades regularizadas y socialmente entretejidas, reivindicadas, justificadas y legitimadas invocando el interés común y una comunidad política nacional imaginada (Jessop, 2002, 2016). El EER resalta que los límites o la separación del Estado de otros órdenes institucionales son ambiguos y cambiantes, producto de la historia y particularidades de cada formación social y de la redefinición constante de la separación entre economía y política. Por encima, alrededor y debajo del Estado opera un conjunto de instituciones y organizaciones cuya relación con el "corazón" del mismo es contingente, y cuya integración al conjunto institucional es profundamente problemática. Y avanza en postular que las formas históricas que asume el Estado (su estructura, modos de intervención y recursos) tienen en cada coyuntura un efecto de selectividad estratégica que genera restricciones y oportunidades diferenciales para distintos agentes; las estructuras se constituyen como conjunto relativo de elementos de una situación que los agentes no pueden alterar en una coyuntura dada, y que por ello son "puntos de referencia explícitos para el cálculo estratégico"; a la inversa, las estrategias transforman a las estructuras tanto a través de intentos deliberados (exitosos o no) o de las consecuencias no anticipadas de las acciones (Jessop, 1994b, pág. 172).

En los 70, ya Oscar Oszlak llamaba la atención sobre la "especificidad sustantiva e histórica" de las burocracias estatales y de sus roles contradictorios de representación de intereses sectoriales e infraestructurales y de mediación de intereses de sectores económicamente dominantes. El ejercicio de esos roles se expresan en normas y acciones que tienen lugar en una verdadera "arena movediza de conflicto", parte de un mismo proceso de decisión y acción cuyo balance final es resultado del "enfrentamiento, de la lucha política alrededor de la asignación o reasignación de recursos escasos, entre actores sociales (incluyendo instituciones burocráticas y políticas) portadores de intereses conflictivos y contradictorios" (Oszlak, 1979, pág. 239-240). Para el análisis estratégico-relacional, las estructuras en las que actúan esas burocracias y otros agentes son estratégicamente selectivas, entendiendo al sistema estatal es un espacio estratégico relacional de poder, el lugar en que se elaboran estrategias, en el que distintas fuerzas políticas buscan hacer predominar sus intereses dentro, a través y

contra el sistema estatal; su efectividad para ganar el poder del Estado está parcialmente mediada por la estructura estatal y las luchas pasadas (Jessop, 2008). Los agentes que operan en el espacio estratégico del Estado / sistema estatal son parcialmente constituidos por esa selectividad estratégica; las estructuras no son un obstáculo absoluto, y siempre existe un espacio para la acción y la superación de las restricciones estructurales, en tanto el Estado realmente existente se presenta como un conjunto de centros de poder que ofrecen distintas posibilidades de acción a diferentes fuerzas, y sus poderes se ejercen con la mediación de un conjunto específico de funcionarios y políticos. El éxito de los agentes nunca está garantizado, dado que no suelen existir unificados, ni son totalmente conscientes, ni están totalmente informados o "equipados", sin contar que sus recursos, objetivos, tácticas y estrategias e identidades son cambiantes. Por ello, el análisis estratégico-relacional procede, como veremos, explorando articuladamente una serie de dimensiones formales y sustantivas de las formas y actuaciones de los agentes dentro del sistema estatal. Las primeras refieren a aspectos institucionales concretos, y los segundos a las prácticas y discursos (Jessop, 2012).

Estudiar la coordinación interuniversitaria y el papel del CIN durante los Gobiernos Kirchner como parte de los cambios de las formas de Estado y por lo tanto de las formas de dominación desde el EER permite abordar las formas de relación y articulación entre la Secretaría de Políticas Universitarias y el CIN, agencias ubicadas a diferente distancia del núcleo del aparato estatal, analizando, en lo que respecta a las dimensiones formales: (a) los mecanismos que garantizaron la posibilidad del CIN de consolidarse como agencia de la estructura institucional de coordinación y sus transformaciones; (b) las características de la arquitectura institucional y su incidencia en la capacidad para definir, tomar e implementar decisiones; y (c) los recursos disponibles con los que contó para su accionar. Y en lo que respecta a las dimensiones sustantivas, implica abordar los modos en los que el CIN expresó: (a) la especificidad del proyecto estatal de estos Gobiernos: su definición del sentido de la intervención del Estado y el modo de asegurar la coherencia entre agencias intra y extra sectoriales, reproducir el sistema estatal en el tiempo y asegurar la sumisión a las políticas; y (b) la capacidad de representar el interés general de la sociedad en lo que respecta al rumbo de la educación (universitaria). Ambas dimensiones permitirán comprender el sentido de las transformaciones materiales y operativas del aparato estatal responsable del sistema universitario (Secretaría de Políticas Universitarias, SPU) y las del CIN como organismo dentro del sistema de coordinación y gobierno del sistema universitario en el marco del despliegue de la política sectorial y de la evolución de la estructura, poder, acciones y

relaciones entre SPU y el CIN, sus propuestas y participación en la concepción, diseño e implementación de medidas de política, distinguiendo peculiaridades relacionadas con las distintas gestiones gubernativas / ministeriales. Se exploran varios ámbitos, acciones o temáticas concretas de intervención del Consejo que por su índole permiten acceder a las dimensiones señaladas. Se identifican intereses, debates internos y posicionamientos públicos, decisiones estratégicas y grado de incidencia en la política sectorial, y los conflictos y contradicciones que evidencian.

Si bien el objeto abordado se sitúa temporalmente en el pasado reciente, la investigación parte de supuestos teórico-metodológicos que postulan la necesaria atención a la perspectiva histórica en tanto los fenómenos sociales son producto de complejas mediaciones dependientes de su trayectoria histórica. Por ello, la reconstrucción de esa trayectoria hasta 1983, y en particular en la década de los 90, es un componente importante de la investigación, condición para un análisis de la especificidad del concreto investigado como una de las mediaciones a través de las que se materializaron transformaciones más generales de las formas del Estado y de la dominación en Argentina.

La investigación, de tipo cualitativo, combina herramientas de la teoría fundamentada (Glaser, 2006 [1967]; Corbin & Strauss, 2008; Bryant & Charmaz, 2007; Bryant, 2017) y el análisis crítico del discurso político (Fairclough & Fairclough, 2012). Las fuentes de datos fueron:

- ✓ Versiones taquigráficas de 33 plenarios ordinarios, 25 plenarios extraordinarios y 2 jornadas de reflexión del Consejo realizados entre 2004 y 2015, que brindaron información coyunturalmente situada y de primera mano sobre los debates, posicionamientos y decisiones del cuerpo.
- ✓ Los Acuerdos Plenarios y otros documentos del CIN en el período señalado, incluyendo sus Anuarios, el Boletín y la Revista "Actualidad Universitaria" producida por el Consejo.
- ✓ Artículos periodísticos de medios masivos de comunicación escrita (La Nación, Clarín y Página 12) y de revistas institucionales de las UUNN.
- ✓ Normativa y documentos oficiales emanados del Gobierno Nacional
- ✓ Entrevistas a una selección de informantes clave con la finalidad de recolectar testimonios evaluativos en perspectiva del presente: ex rectores que se desempeñaron como Secretarios de Políticas Universitarias o como Directores Generales, y al Secretario Ejecutivo del CIN, así como a ex rectores identificados por su actuación relevante en los Plenarios o en el escenario político sectorial. Se entrevistó además a dos legisladoras nacionales y un asesor legislativo vinculados con la presentación de proyectos de reforma de la LES que promovieron

modificaciones sustanciales en la estructura de gobierno y coordinación establecidos por la ley vigente.<sup>2</sup>

La exposición se organiza en dos partes y una conclusión. En la Primera Parte, a lo largo de dos capítulos, se construye el problema de la coordinación interuniversitaria y de los organismos de representación de las UUNN en sus dimensiones históricas y teóricas. Como lo expondrá esta tesis, casi no existen investigaciones sobre experiencias concretas de coordinación o sobre los debates, propuestas o visiones alternativas portadas por diversos sujetos sociales; como dice Pronko, "construir la historia de lo que no fue nunca resulta una tarea fácil simplemente por el hecho de que aquello que no fue pasa desapercibido ante el mar de preguntas que nos suscitan las realizaciones concretas" (Pronko, 2003, págs. 239-240). Partimos del supuesto de que los fenómenos sociales están ontológicamente enraizados en prácticas pasadas, conformando una trayectoria que se condensa en el presente, por lo cual sólo pueden entenderse en su génesis y en sus relaciones con otras estructuras y procesos también condicionados temporalmente (Bryant, 1994, pág. 12). Por ello, el Capítulo 1 busca responder preguntas tales como: ¿en qué momento emerge la preocupación por la coordinación? ¿qué sectores, grupos, "bloques de fuerzas" la impulsaron? ¿qué procesos de lucha política mediaron su institucionalización? ¿el impulso emerge de los universitarios, de los funcionarios estatales, de los políticos, de todos o sólo de algunos? ¿en el marco de qué condiciones y proyectos sociales, económicos y políticos? ¿qué concepciones e imaginarios las legitimaron? ¿qué expresiones institucionales y prácticas formales e informales los caracterizaron? A partir del relevamiento y análisis de fuentes primarias y secundarias y de la revisión de investigaciones disponibles, presentaremos la aparición de la coordinación interuniversitaria como problema en el campo universitario y social más amplio, y analizaremos el contenido de los debates, propuestas y experiencias concretas de organismos conformados por rectores y sus relaciones con el PEN. Recorreremos los cien años que median entre la sanción de la Ley Avellaneda de 1885 y 1989, año en que asume el poder el gobierno que sancionará la ley que actualmente rige al nivel superior y universitario. A lo largo de ese siglo, la coordinación interuniversitaria emergió como problema (1884-1930) y se intentaron distintas soluciones (1930-1989), cuya herencia de regulaciones, espacios organizativos, prácticas formales e informales, conocimientos y tecnologías administrativas, concepciones e imaginarios dieron forma a una "agenda histórica de la coordinación" que será filtrada y procesada para aparecer, más o menos transformada, en

---

<sup>2</sup> Las entrevistas fueron realizadas entre 2014 y 2015.

el debate, las propuestas y final formalización del régimen de gobierno y coordinación establecido por la Ley de Educación Superior de 1995. Se concluye presentado algunas hipótesis sobre los vínculos entre la aparición de la coordinación como un problema político y el desarrollo mismo de la formación social argentina, como por ejemplo de las transformaciones de sus fuerzas sociales y productivas y la necesaria diferenciación creciente de la estructura social y ocupacional, la correlativa expansión del sistema educativo, el crecimiento y diversificación del nivel universitario (alumnado, instituciones, agentes, ofertas formativas), las formas en que las instituciones universitarias articularon conflictos de intereses materiales, políticos e ideológicos de distintas clases, fracciones o grupos sociales, y los dilemas fiscales que el sostén del sistema universitario y educativo plantearon al Estado.

El Capítulo 2 revisa los enfoques teóricos y las investigaciones empíricas sobre concepciones, modelos, políticas y prácticas de gobierno y coordinación universitaria. La revisión no sólo abona a una caracterización del "estado del arte", sino que pretende especificar con mayor claridad las opciones teóricas y metodológicas de la investigación. Tomando como punto de partida la producción científica a fines de los 70, se llega a las producciones más recientes, identificando tres momentos de la producción de conocimiento, cada uno con sus propias características y su peculiar contribución a la comprensión del objeto de estudio. Se caracterizan de manera sintética las principales contribuciones nacionales que si bien no abordaron específicamente nuestro objeto de estudio, reflejan supuestos e hipótesis sobre las transformaciones de las relaciones entre Universidad y Estado; se señalan también sus vínculos y diálogos con las producciones internacionales que mayor recepción tuvieron en el país. Se dedica un apartado especial a los escasos trabajos sobre el CIN. Se presentan los momentos y nudos del debate político y académico señalando aspectos o dimensiones no abordadas en las investigaciones, para especificar y fundamentar la potencialidad del EER y de sus principales herramientas conceptuales para comprender las particularidades del régimen de coordinación y del papel del Consejo como parte de las transformaciones de la forma e intervención del Estado en las condiciones sociales y económicas que enfrentaron los gobiernos del kirchnerismo.

La Segunda Parte desarrolla las características y evolución del régimen de coordinación interuniversitaria y del papel del CIN durante los Gobiernos de Kirchner y Fernández sobre la base del régimen "heredado" en los 90. En tanto las políticas generales y sectoriales impulsadas en durante los gobiernos nacionales de la década de los 90 conforman y condicionan las transformaciones que nos ocupan, en el Capítulo 3 retomamos los aportes de diversas investigaciones -nuestras y de otros

investigadores- para presentar sintéticamente el proceso político que permitió la instalación y primera fase de operación de un régimen de coordinación sistémica estabilizado estructuralmente por las regulaciones de la LES a lo largo de los gobiernos de C.S. Menem, F. De la Rúa y E. Duhalde, al que definimos como "régimen de coordinación interuniversitaria neoliberal". Se caracterizan las políticas sectoriales hasta 2003 y sus efectos de recentralización, control ministerial y estabilización de una estructura de coordinación compleja basada en una superposición de organismos colegiados - CIN, CRUP (Consejo de Rectores de Universidades Privadas), CU (Consejo de Universidades), CPRES (Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior). Se describe al CIN como actor particular dentro del régimen de coordinación, y el modo en que las nuevas reglas de juego situaron al Consejo en una situación subalterna y predominantemente reactiva, en un contexto de ajuste estructural y crisis presupuestaria sectorial. El Capítulo 4 recoge los resultados del estudio empírico y los analiza con las herramientas teóricas seleccionadas, describiendo las particularidades que permiten afirmar la reorganización del régimen precedente y la evolución consecuente del papel desempeñado por el Consejo de Rectores en una nueva forma de coordinación que denominamos "régimen de coordinación neoliberal-progresista". Describe los elementos de las dimensiones institucionales ("formales"), y discursivas y estratégicas ("sustantivas") del Consejo en tanto agencia integrante del sistema estatal. Para ello se analizan sus transformaciones como organización (reformas estatutarias, presupuesto operativo y responsabilidades asumidas, reformas administrativas y estructura interna) y las de su relación con el aparato estatal en el máximo nivel de Gobierno, el PEN, el Ministerio y la Secretaría de Políticas Universitarias. Las dimensiones sustantivas analizan los modos de operación y actuación política del CIN y su relación con la consolidación de un "proyecto universitario", de un "proyecto estatal" y determinadas "visiones hegemónicas" del bloque de fuerzas kirchnerista. Para explorar la evolución del Consejo y algunas de sus opciones estratégicas en sus relaciones con la SPU, se seleccionaron tres ejes de la política universitaria del período. Dos de ellos permiten identificar transformaciones respecto de la década anterior: las políticas de expansión institucional y temáticas generales de la política educativa y universitaria que implicaron debates y acuerdos con la SPU y otros actores relevantes en el espacio universitario. El tercero introduce un elemento "nuevo" y hace posible especificar los condicionantes estructurales y la modificación del balance de fuerzas sociales / sectoriales y de proyectos hegemónicos a lo largo del período: el debate público y el ciclo de consultas

en el Congreso Nacional, impulsado por el Poder Ejecutivo en 2008 para sancionar una nueva Ley de Educación Superior.<sup>3</sup>

Finalmente, las Conclusiones recuperan los hallazgos de la investigación en el marco de una discusión teórica relativa a la potencialidad del EER para captar la evolución del papel del CIN y de las formas de coordinar y gobernar el sistema universitario como parte del “sistema estatal” y en su mayor / menor distancia respecto del “núcleo institucional del Estado”. Se resumen los principales rasgos de la coordinación universitaria realmente existente durante los Gobiernos Kirchner y se exploran algunas ideas sobre su relación con cambios en las formas del Estado y la dominación, los modos de articulación entre economía y política en la sociedad argentina, abriendo nuevos interrogantes y posibles líneas de indagación.

Separadamente se presenta un Anexo con información adicional que enriquece e ilustra el desarrollo de la argumentación: cuadros que sintetizan o elaboran información relevante, documentos oficiales o transcripción de segmentos de discusiones plenarias de las que se derivan las afirmaciones realizadas.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Por su carácter especial, y por la imposibilidad de abordar un campo empírico tan extenso y particularizado, no se seleccionaron las políticas de evaluación y acreditación que suponía incluir las relaciones entre el CIN / SPU y CONEAU, ni las políticas de Ciencia y Técnica, que exigían a su vez incluir al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva como agencia estatal relevante.

<sup>4</sup> En el cuerpo del trabajo la referencia al material anexo se consigna bajo la siguiente forma: [ANEXOS, Cuadro x, pág. XX] en el caso de Cuadros o listados, y [ANEXOS, # (x), pág. xx] en el caso de segmentos de fuentes documentales, en donde " (x) " es un número de orden, y "pág. XX" indica la página del Anexo donde se encuentra la información.

# **PRIMERA PARTE**

**Construcción teórica e histórica del problema de la coordinación y de los organismos de representación de las UUNN**

---

## **CAPÍTULO 1**

### **La coordinación interuniversitaria como problema y como solución. Orígenes y desarrollo (1885-1989)**

La notoria crisis actual de la institución universitaria, expresión de la crisis más global del capitalismo tardío-dependiente, de un sistema de dominación caracterizado por una combinación de modernidad y de atraso que genera sucesivamente contradicciones cada vez más agudas y extendidas sobre el cuerpo social, no evoca hoy...a los temas del 18 (Portantiero, 1978, pág. 14)

De tal modo, el esfuerzo por periodizar, se transforma en poco más que el esfuerzo de dar nueva sustancia a esas creencias conformadas bajo la forma de mitos. Y si tal vez, más adelante, esa periodización pueda tener un nuevo sentido conforme a un nuevo modo de entendernos y entender a las universidades (y la Argentina), por el momento no es más que parálisis (Buch, 1999, pág. 104)

...indagar interrelaciones a lo largo del tiempo entre un sistema de fuerzas y relaciones sociales -el capitalismo- y sus mutuamente consonantes patrones de dominación política (O'Donnell, 1977, pág. 11).

#### **1.1. El desarrollo histórico de la coordinación interuniversitaria y los consejos de rectores en Argentina (1885-1989)**

##### **1.1.1. La coordinación como necesidad. Congresos y Consejos (1885-1930)**

La Ley Avellaneda (1885) materializó legalmente el proyecto educativo del Estado oligárquico en el nivel universitario, conformando la cúspide de un sistema educativo que debía atender las necesidades de la acumulación capitalista con las particularidades del espacio nacional (Carcacha, y otros, 2016). Hasta el estallido del movimiento reformista en Córdoba (1918) esta etapa es usualmente caracterizada como la de la “Universidad Liberal-Oligárquica” (Cano, 1985) (Fernández Lamarra, 2003) (Buchbinder, 2005). Las apreciaciones clásicas postulan el carácter fluido de los vínculos entre Universidad y clase gobernante, idea sintetizada en la frase “de la universidad al poder y del poder a la universidad” (Cano, 1985) o la idea de una “homogeneidad política e ideológica entre Estado y universidad” (Fernández Lamarra, 2003). Sin embargo, desde 1890, del mismo modo en que la hegemonía de la burguesía bonaerense fue puesta en cuestión, también lo fue el proyecto oligárquico de Universidad. La creación de nuevas instituciones -universidades provinciales (La Plata, Santa Fe) expresó la diversificación de la composición social del alumnado, y fue acompañada por el desarrollo de federaciones estudiantiles, las primeras huelgas y conflictos en las Facultades de Medicina y

---

Derecho en la Universidad de Buenos Aires (1903-6) y la reforma de sus estatutos para aumentar la participación de los docentes (Halperín Donghi, 2013 [1962]) (García, 2000) (Biagini, 2000) (Terán, 2000) (Chiroleu, 2000) (Buchbinder, 2005) (Rojkind, 2007) (Ortiz & Scotti, 2008). Por ello, entendemos que esa caracterización clásica debería referirse al *proyecto ideal* de los sectores dominantes para los que el control de la Universidad era necesario para regular el acceso a los poderes del Estado, de las fuentes del poder social y de los recursos económicos (Graciarena, 1985). El carácter oligárquico<sup>5</sup> de la Universidad residió, en todo caso, en la *forma de dominación* coercitiva y excluyente al interior de la institución universitaria y no en la extracción social o de clase de los universitarios. Hasta 1918, generó enfrentamientos entre las corporaciones (Academias) y docentes y estudiantes, y entre universidades y gobiernos nacionales. Dichos conflictos eran también efecto de procesos más generales dentro del sistema educativo y en la sociedad: la fuerte expansión de la escolarización y la sostenida (aunque relativamente reducida en volumen- expansión de la enseñanza media -en particular aquella definida como estudios propedéuticos para la Universidad; el desarrollo y consolidación de la actividad de médicos, abogados, ingenieros, y otros profesionales, con independencia del desempeño de la función pública. Interpretaciones contrastantes sobre la Autonomía universitaria acompañaron el desarrollo de ideas sobre la mejor estructura organizativa para las instituciones referidas al grado de independencia de las Facultades respecto de los Consejos Superiores.

La Ley 1.597/885 sólo reguló de manera muy general el gobierno interno de las dos universidades nacionalizadas (Buenos Aires y Córdoba), y al poco tiempo la de La Plata (universidad provincial transferida a la Nación por una ley especial en 1905). Los debates legislativos muestran que las mayores preocupaciones de las capas gobernantes eran la organización interna de las instituciones y el grado de independencia de las "Facultades" y Academias. Su "independencia" del Estado fue definida como autorregulación, y el hecho de que el PEN interviniera en la designación de profesores (a través de una terna presentada por los Consejos Superiores) o que aprobara los Estatutos, no fue visto como un menoscabo. Por el contrario, sí lo fue la dependencia de un presupuesto votado como

---

<sup>5</sup> Para una discusión teórica sobre el término "oligarquía" ver Ansaldi (1991). Este autor señala el uso ambiguo y omnicomprensivo del término en las ciencias sociales, problema que consideramos presente también en las investigaciones sobre la Universidad, en las que con el término "universidad oligárquica" se alude a la composición social de la Universidad (ya sea por representación de una sola clase o grupo social -p. ej., los sectores terratenientes-, o de una alianza de clases o fracciones, o de un sector polarmente opuesto al "pueblo"), o a una confusa combinación de clase y forma de dominación por parte de un sector social reducido dentro de la universidad (opuesto por definición a lo que será la "democracia universitaria" del Reformismo).

---

subsidio en el Congreso Nacional, y también el sentido en que debía interpretarse el Art. 67 inc. 16 de la Constitución de 1853, que asignaba al legislativo la potestad de elaborar "leyes de de instrucción general y universitaria". Estas cuestiones, que hubieran llevado a poner sobre la mesa el gobierno y coordinación interinstitucional, fueron resueltas desestimando su relevancia y dejando sin especificar sus derivaciones (Groisman, 1995) (Rodríguez Bustamante, 1985).

Tras la crisis política y económica de 1890, los conflictos intra-oligárquicos enfrentaron a la fracción más conservadora de la burguesía con otra fracción liberal, permeable a la incorporación parcial de las reivindicaciones de sectores en ascenso, disputa saldada a favor de esta última con la sanción de la Ley Sáenz Peña (1912) (Zimmermann, 1992) (Zimmermann, 1995). En el ámbito universitario el conflicto se manifestó como crisis del poder de las Academias, discusiones sobre el vínculo entre Estado y Universidad (p.ej. mantener o reforzar el control estatal, separar títulos académicos de habilitantes), sobre la adecuación de la Ley Avellaneda, limitar el número de "doctores" y de instituciones, o "angostar" los canales de acceso por medio de la supresión de los colegios nacionales en provincias y su sustitución por modalidades "prácticas".<sup>6</sup> Algunos defendieron la "libertad absoluta" de las universidades respecto del Estado (Proyecto de ley universitaria del Ministro José Ramón Fernández, proyectos de Fernando Oliver y de Darío Cantón 1904) proponiendo suprimir el nombramiento de los profesores titulares por el PEN (REPÚBLICA ARGENTINA. Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Dirección de Información Parlamentaria, 2010, pág. 231) (REPÚBLICA ARGENTINA. Congreso Nacional, 1904). Otros abogaron por la reducción del poder de las Academias y el aumento de la injerencia del Estado, traspasándole la potestad de otorgar títulos habilitantes, asignándole la responsabilidad de ejercer "la distribución general de la enseñanza" y la "imposición de los requisitos más importantes" (Proyecto de ley orgánica de educación, Min. O. Magnasco, 1899) (REPUBLICA ARGENTINA. Congreso Nacional, 1899, pág. 111).

#### *1.1.1.1. La necesidad de Consejos coordinadores como expresión de la crisis del régimen oligárquico (1916-1930)*

En el contexto de restricción fiscal derivado de la Primera Gran Guerra, Carlos Saavedra Lamas, Ministro de Justicia e Instrucción Pública de Victorino de la Plaza, afirmó que la Ley

---

<sup>6</sup> Por ejemplo, el proyecto del Ministro de Justicia e Instrucción Pública Antonio Bermejo, durante la presidencia de José E. Uriburu (1897).

---

Avellaneda no regulaba adecuadamente las atribuciones entre Nación y Provincias respecto de la creación y sostenimiento de las instituciones<sup>7</sup>: el carácter corporativo y particularista de la postura “autonómica”, “el mutuo recelo, una especie de feudalismo altivo y hostil, demostrado en nuestros anales universitarios”, provocaba problemas tales como la superposición de titulaciones, el no reconocimiento de estudios, y la heterogeneidad de criterios para el ingreso de estudiantes y la designación de profesores suplentes, extraordinarios o adjunto. Para garantizar una “comunidad de ideales y la prosecución de fines análogos” era necesario “un espíritu de correlación en su orden interno y de interdependencia en su actividad exterior” (Saavedra Lamas, 1916, págs. 14-15). Aún más: la falta de coordinación era un problema de todo el sistema educativo; era indispensable “una acción directiva y central”, una reforma inspirada en los consejos de instrucción pública de Francia o de Italia. La coordinación cumpliría objetivos políticos (“dirigir a la masa popular fortalecida por el sufragio”) y económicos, pues la restricción comercial provocada por la Primera Guerra Mundial había impulsado en las “industrias incipientes singulares desarrollos”, llevando “a su máxima tensión todos los talleres y transforma[ndo] en objetos de exportación productos de la industria nacional que no sospecharon jamás nuestros más perspicaces economistas” (Saavedra Lamas, 1916, pág. 40).

Cuando en julio de 1916 el gobierno de V. de la Plaza remitió al Congreso del Proyecto de Ley de Educación Común que reformaba la Ley 1.420 para crear la escuela intermedia, anunció que una futura ley de enseñanza general y universitaria organizaría “el gobierno de las universidades, colegios nacionales, escuelas normales, intermedia, de comercio, artes y oficios, profesionales y especiales” (REPÚBLICA ARGENTINA. Congreso Nacional. Cámara de Senadores, 1916, pág. 119). Dos meses después, el 22 de septiembre de 1916, Saavedra Lamas elevó el proyecto al Congreso, con el fin de proteger a la educación de los vaivenes de la política y los cambios de gobierno. Creaba un Consejo

---

<sup>7</sup> Saavedra Lamas criticaba el hecho de que las dos universidades provinciales existentes (cuyos títulos habían conseguido la validez nacional en 1906 a condición de adoptar los mismos planes de estudios que las nacionales) recibieran fondos federales, porque generaba disputas por financiamiento y por “el prestigio y la validez de los títulos” (Saavedra Lamas, 1916, pág. 13). Entendiendo que la situación era de una “nacionalización incompleta”, propuso la “nacionalización definitiva” y la prohibición posterior de la creación de instituciones universitarias provinciales, para no presionar sobre las arcas de un presupuesto restringido por la coyuntura internacional de la Primera Guerra. Recuérdese que la Universidad de Tucumán fue “nacionalizada de hecho” por la inclusión de una partida específica en el presupuesto nacional de 1921, y la transferencia realizada por su Rector Juan B. Terán, de los bienes de la universidad a la Nación *ad referendum* de la Legislatura provincial - que nunca se pronunció (recién en 1934 la Ley 1.566 formalizó la nacionalización) (Vignoli, 2004). La Universidad del Litoral, creada sobre la Universidad Provincial de Santa Fe, fue nacionalizada en 1919 (Busaniche, 1977). En ambos casos, las demandas de nacionalización son anteriores a 1918, y se originaron en la dificultad para garantizar el financiamiento provincial, y la reticencia del gobierno nacional para conceder el carácter habilitante a los títulos que otorgaban.

---

General de Enseñanza integrado por funcionarios y “miembros elegidos por empleados o funcionarios de su misma categoría”: directores o profesores que trabajaban en el sistema educativo; entre ellos, un profesor universitario por Facultad, elegido por sus colegas, para tener en el Consejo “su voz que los represente y defienda” (Saavedra Lamas, 1941, pág. 31 y ss.). El pleno del Consejo General se reunía una vez por año para analizar la correlación de estudios entre niveles de enseñanza que implicaran movimientos de personal docente. Se organizaba en dos "secciones permanentes": una destinada al gobierno de las Universidades y otra a la enseñanza secundaria normal y especial. (*idem*, págs 25-26). La dedicada a las universidades era denominada Consejo General para la Instrucción Universitaria (arts. 5 a 14), definido como una especie de "Consejo Superior de orden nacional", presidido por el Ministro y compuesto por los Rectores; se reunía una vez al año y sus funciones eran aprobar u observar los estatutos y/o sus reformas cuando sus disposiciones perjudicaran a las otras universidades, aprobar u observar los planes de estudios de las Facultades que expedían "análogos títulos evitando diferencias fundamentales entre los mismos que puedan originar competencias desfavorables", determinar equivalencias, controlar las reglamentaciones sobre admisión de estudiantes, aprobar u observar los presupuestos y aranceles, y distribuir entre instituciones el presupuesto anual votado por el Congreso.<sup>8</sup>

Las reformas estatutarias de las universidades de Buenos Aires y La Plata que neutralizaron los conflictos de dominación oligárquica no se generalizaron, hecho que provocó al poco tiempo el estallido en Córdoba. Durante el desarrollo del conflicto, el presidente Hipólito Yrigoyen presentó un proyecto de ley de educación en el que reformaba el gobierno interno de las Universidades (incluía en Consejos Directivos a un graduado como representante de los estudiantes y conformaba el Consejo Superior sólo con los profesores de las distintas categorías); en este caso, no hubo ninguna propuesta para el gobierno del conjunto. La representación estudiantil y la periodicidad de cátedra serían finalmente introducidas a través de reformas estatutarias sin derogar la Ley vigente, aunque al poco tiempo estas “conquistas” sufrieron retrocesos en casi todas las casas de estudios.

---

<sup>8</sup> Establecía además un régimen presupuestario especial para las universidades nacionales y provinciales existentes, las fuentes de financiamiento, el proceso de formulación de presupuesto, el contenido de los estatutos y el gobierno interno de las instituciones tomando como base la reforma estatutaria de la UBA de 1906 (Saavedra Lamas, 1941, pág. 31 y ss.). Vale la pena mencionar que el Subsecretario de Educación de Saavedra Lamas era el Dr. Horacio Rivarola, que será Rector de UBA en 1945 y promoverá la creación de organismos coordinadores supra institucionales.

---

A partir de la década de 1920, las capas gobernantes buscaron resolver las presiones sobre el sistema político mediante propuestas de reformas educativas y universitarias restrictivas.<sup>9</sup> En 1923, el Ministro de Justicia e Instrucción Pública Celestino Marcó presentó un proyecto de Ley Orgánica de Enseñanza para resolver "el grave problema educacional"; en él apareció, por segunda vez, una instancia de coordinación, esta vez un Consejo Nacional Universitario (CNU) (REPÚBLICA ARGENTINA. Congreso Nacional, 1926, pág. 397 y ss.). El proyecto, encuadrado dentro del principio de subsidiaridad,<sup>10</sup> autorizaba el funcionamiento de universidades privadas ("libres"), omitía toda mención al co-gobierno, establecía el carácter contingente del financiamiento público "hasta tanto [las universidades] pu[dieran] cubrir sus presupuestos con recursos propios" (Art. 272), asimilaba al docente universitario a los docentes del resto del sistema educativo, y proponía una estructura para el gobierno del sistema educativo nacional a partir de cuatro consejos autónomos (de enseñanza primaria, secundaria, profesional y universitaria) con participación de representantes de la enseñanza particular / libre. EL CNU tenía a su cargo la "superintendencia sobre todas las universidades de la república" (Art. 16). Como el resto de los Consejos, estaba puesto bajo la dependencia del Ministerio de Instrucción Pública, tenía un presidente nombrado por el PEN con acuerdo del Senado y cuatro vocales -dos por el Ministerio, uno por las instituciones "oficiales", y otro por las instituciones "libres"-, con la misma duración que el cargo de Presidente y elegidos sobre el fin de cada mandato. Para la elección de los delegados de las universidades oficiales y libres se organizaba un sistema electoral basado en Asambleas integradas por un delegado por cada facultad. El Consejo reproducía las atribuciones propuestas por Saavedra Lamas para su Consejo General de Instrucción Universitaria, a las que

---

<sup>9</sup> Con Alvear (1922-1928), la reconfiguración de los apoyos políticos del radicalismo antipersonalista -acercamiento a sectores conservadores de la burguesía- facilitó el desmantelamiento de esas "conquistas". Las universidades fueron intervenidas aprovechando los conflictos derivados del co-gobierno, y se reformaron estatutos para limitar la participación estudiantil (Proyecto del Diputado Marcelo Sánchez Sorondo, ex Director General de Escuelas del Gobernador Marcelino Ugarte en la Pcia de Bs. As) (REPÚBLICA ARGENTINA. Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Dirección de Información Parlamentaria, 2010, pág. 259).

<sup>10</sup> Garantizaba la operación de agentes educativos privados: apelando al principio de descentralización y a la necesidad de un mejor balance entre "los deberes del Estado y los derechos de la sociedad", se organizaba un sistema de subvenciones a escuelas / colegios particulares y se autorizaba el funcionamiento de universidades libres (aunque sin el derecho a otorgar títulos habilitantes) con la posibilidad de asistirlos con fondos públicos. No puede descartarse que la incorporación de estas regulaciones hayan estado relacionadas con el cierre de la primera universidad privada argentina, la Universidad Católica de Buenos Aires, que desarrolló actividades entre 1910 y 1920 abriendo una Facultad de Derecho, y que cerró "al no poderse conseguir una ley de reconocimiento de títulos" (Derisi, 1983, pág. 16). Por otro lado, el Estado Nacional ya otorgaba subsidios a instituciones privadas: la Universidad Popular de La Boca recibía, hacia 1920, ayuda financiera del Estado (Páez de la Torre, 1921. La Universidad de Tucumán se hace nacional, 2004)

---

agregaba la de auditar la administración de los fondos, “inspeccionar la enseñanza y las actividades de las universidades”; absorbía la atribución del PEN de designación de profesores titulares.

Así, en las primeras dos décadas del siglo XX, la necesidad de orden, racionalidad y coordinación en el espacio interuniversitario se presenta como una cuestión relevante, tanto para la dirigencia político-universitaria liberal como cuanto conservadora. Las fracciones liberal-sociales la propusieron siguiendo principios democrático-representativos y Reformistas, como es el caso del “Proyecto de Educación e Instrucción Pública” de Guillermo Sullivan (REPÚBLICA ARGENTINA. Congreso Nacional. Cámara de Diputados, 1925). Sullivan organizaba el gobierno del sistema educativo mediante Consejos por nivel (Primario, Secundario), y Consejos Superiores de Universidades ("Consejos de Enseñanza Superior"), y un Consejo Nacional de Educación e Instrucción Pública, presidido por el Ministro del ramo e integrado por un delegado por cada Consejo de nivel, y uno por cada Consejo Superior. La elección de los delegados de estos últimos se basaba en un sistema electoral con base en los claustros (de docentes titulares, de docentes suplentes, y de estudiantes) en el que cada Facultad constituía una “sección” y cada Universidad un “distrito” electoral.

#### *1.1.1.2. La experiencia de los Congresos Universitarios (1923-1927)*

Los proyectos no llegaron a discutirse y los Consejos nunca se crearon, pero tuvo lugar una experiencia particular: el desarrollo de los Congresos Nacionales Universitarios que constituyeron una experiencia de deliberación y propuestas durante el Gobierno de Marcelo T. de Alvear. Originalmente, fueron impulsados por Benito Nazar Anchorena (entonces Presidente de la UNLP, inicialmente cercano al Reformismo universitario, más tarde su opositor y crítico); los propuso como foros para tratar temas universitarios y de interés nacional, quizá inspirados en los congresos nacionales e internacionales de estudiantes desarrollados desde 1921. Se constituyeron como espacios en los que se procesaron enfrentamientos entre sectores partidarios y opositores del Reformismo, y en los que la corporación académica mostró su interés en incidir en la política pública, diferenciándose de la burocracia estatal y de la dirigencia política. Se realizaron cinco Congresos, cada uno en la sede de las universidades: en 1923 (UNLP), 1924 (UBA), 1925 (UNC), 1926 (UNL), 1927 (UNT). Fueron presididos siempre por el Ministro de Instrucción Pública (Antonio Sagarna, hasta 1928) y realizados bajo los auspicios del PEN, con asistencia de gobernadores y ministros provinciales, y la participación de rectores / presidentes y

---

decanos de facultades de todas las universidades nacionales, delegaciones de profesores y, en menor proporción, de estudiantes. Sesionaron por “secciones” temáticas correspondientes a las Facultades / disciplinas profesionales, que discutieron no sólo cuestiones académico-científicas sino también propuestas de política pública elaboradas por profesores de diversas Facultades y agrupaciones estudiantiles.<sup>11</sup> Aunque las declaraciones públicas de actores relevantes no coinciden en sus opiniones sobre la incidencia real de las recomendaciones de los Congresos en las políticas públicas (Sagarna, 1926, pág. 364) (Alvear, 1928, pág. 23), la asistencia de Presidente Alvear al Congreso de 1923 da cuenta de la relevancia política de estos encuentros, en los que confluían los sectores dirigentes del gobierno y de la academia, una “aristocracia intelectual –la única legítima- del país...la flor y nata de los hombres de pensamiento [que] han de dar rumbos definidos y claros a la enseñanza superior”. Para el Rector de UNL, Pedro Martínez eran “un grande cabildo abierto universitario” que estimulaba la comprensión y la solidaridad de los universitarios, cuyos frutos podrían verse con el tiempo, a pesar de que sus resoluciones no revistieran “la obligatoriedad de la ley”;<sup>12</sup> para Nazar Anchorena, el medio para que los “universitarios conozcan el país, sus características regionales en lo físico, económico, etnográfico, político, intelectual y social, para tomar por el conocimiento y el amor una efectiva posesión de la Patria y adquirir la consiguiente capacidad para servirla de la mejor manera posible” (Nazar Anchorena, 1926, pág. 76). Probablemente hayan inspirado el proyecto de ley universitaria presentado por el Diputado por Tucumán Pedro Cossio en 1929, en un momento en que en la UNT se desarrollaban huelgas de estudiantes reformistas (Rectorado de Juan. B. Terán) (Guerra Orozco, 2007). Inspirado en el Reformismo, estableció la realización de un “Congreso Universitario” anual para tratar

---

<sup>11</sup> Las “Secciones” eran tres: I. Jurídica, Económica y Política, II. Humanidades y Educación, III. Química, IV. Física, Matemática y Astronómica, y V. Medicina, y como ejemplo de los asuntos tratados podemos enumerar: la modificación del sistema electoral nacional para introducir la representación proporcional de mayorías/minorías, reforma de las leyes sobre inembargabilidad del bien de familia para proteger a los hogares modestos, recomendaciones para prohibir el voto de analfabetos, para dictar un código de Legislación Industrial y Obrera, reformar el sistema impositivo de acuerdo con los principios de progresividad, mínimo de existencia y discriminación y recomendar la formación del personal administrativo del Estado, creando institutos y escuelas de Ciencias Políticas, y la “intensificación” los estudios de doctorado en las Facultades de Cs. Jurídicas y Sociales, recomendación de “constituir la confederación de las Universidades Nacionales Argentinas (propuesto por el doctor Benito Nazar de Anchorena), la creación de cátedras de Historia Argentina contemporánea en todas las Universidades, la promoción de la formación del profesorado universitario “teniendo en cuenta su consagración exclusiva a la investigación científica y a la cultura superior”, la modificación de contenidos en cursos de la escuela secundaria, o la creación de un servicio de información universitaria sobre publicaciones y proyectos de investigación de las universidades. (Congreso Nacional Universitario”. *Santa Fe*, Martes 26 de octubre de 1926. Disponible en: <http://www.santafe.gov.ar/hemerotecadigital/diario/11422/?page=1>)

<sup>12</sup> “El Cuarto Congreso Universitario. Inauguración”. *Santa Fe*, sábado 23 de octubre de 1926. Disponible en: <http://www.santafe.gov.ar/hemerotecadigital/diario/11419/?page=1>

---

temas "relacionados con la vida científica de la universidad" y "uniformar la educación filosófica común de la enseñanza superior entre las diversas universidades"; se conformaba con un representante por universidad (Art. 46), sin especificar carácter ni forma de elección (REPÚBLICA ARGENTINA. Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Dirección de Información Parlamentaria, 2010, págs. 232-266)

### 1.1.2. Consejos de Rectores, regímenes de coordinación y regímenes políticos: la "agenda histórica de la coordinación interuniversitaria" (1930-1989)

Instalada la coordinación interuniversitaria como problema político, durante el largo período que se inicia en la década del 30 se ensayaron diversas soluciones; cada bloque de fuerzas en el poder fue definiendo de manera particular la percepción común de una "crisis universitaria" a medida que se expandía el acceso al nivel, el número de instituciones crecía y se diversificaba, y los universitarios se recortaban como sector intelectual / profesional con pretensiones de disputar en ese carácter posiciones de dirigencia político-partidaria o espacios tecno-burocráticos en la escena política (Poulantzas, 2007 [1968]). En 1936 se creó por primera vez un organismo coordinador conformado por rectores para el cálculo y distribución del presupuesto universitario, aunque nunca se pondrá en funcionamiento. A partir de ese momento, diversos gobiernos crearon consejos de rectores como órganos consultivos y ejecutores de medidas de política, estando siempre incluido el tema presupuestario; actuaron en el marco de regímenes de coordinación sistémica establecidos por leyes sectoriales (comenzando con la experiencia del primer peronismo), pero también por fuera de ellas, predominantemente como "solución desde arriba" en contextos de cambio de régimen y bloque de fuerzas. Así, por ejemplo, entre 1943 y 1955, la coordinación sectorial asumió la forma de centralización burocrática con base en la cartera educativa, y desde 1958 incluyó la presencia y acción de un sector de agentes privados. Los sucesivos gobiernos mantendrán una repartición con responsabilidades específicas en los asuntos universitario en distintos niveles del aparato ministerial (División, Subsecretaría, Dirección), y se sucederán configuraciones inestables de coordinación, más o menos vinculadas (material y/o discursivamente) con modelos de planificación centralizada del desarrollismo en sus versiones democráticas (gobiernos radicales) y autoritarias (gobiernos de la llamada "Revolución Argentina"),

---

nacional-populares (tercer gobierno peronista) o con proyectos represivos de reestructuración neoliberal-neoconservadora (Dictadura Cívico-Militar 1976-1982).<sup>13</sup>

#### *1.1.2.1. Los primeros intentos de "coordinar" el espacio universitario (1930-1943)*

Tanto el Reformismo como el anti-Reformismo señalaron las deformaciones de las prácticas de gobierno colegiado y concursos docentes, atribuyéndolas a "la contaminación política" -léase, partidaria- y al clientelismo en la Universidad. Para los Reformistas, era necesario volver al ideario originario; para los opositores, desterrar el gobierno tripartito y, en el mejor de los casos, mantener sólo una representación estudiantil limitada - por ejemplo, con voz pero sin voto, o su eliminación de los concursos-. Junto a críticas sobre el bajo nivel científico y pedagógico y preocupaciones por la insuficiencia del presupuesto, conformaron un diagnóstico de "crisis universitaria" paralela a la crisis institucional y política nacional. Parte del Reformismo universitario apoyó el golpe militar de 1930, y al poco tiempo las Universidades fueron objeto de medidas represivas, intervenciones y reestructuraciones conservadoras. Durante esta etapa se difundieron nacional e internacionalmente concepciones antiliberales, nacionalistas y clericales, pero también surgieron organizaciones estudiantiles comunistas. Hasta 1943, asistimos a nuevos intentos de sancionar una nueva norma universitaria y de formalizar alguna de las formas político-institucionales derivadas de la accidentada experiencia del Reformismo. La novedad es la presencia, todavía muy marginal, de ideas sobre la atención a las necesidades regionales.

Durante la presidencia de Agustín P. Justo, entre 1932 y 1935, se presentaron en el Congreso Nacional ocho proyectos de ley universitaria. Sólo uno de ellos fue por iniciativa del PEN (1932,

---

<sup>13</sup> En 2004, Adolfo Stubrin propuso una interpretación de esta trayectoria postulado la sucesión de tres "configuraciones universitarias en la historia argentina. La primera era la configuración o "matriz originaria" estructurada por la Ley Avellaneda, caracterizada por su cercanía con el modelo francés, entrelazada de forma particular con los principios de la Reforma del 18. La segunda era la configuración universitaria vigente entre 1943-1966, en la que habían alternado principios unitarios y autonómicos. La tercera, vigente entre 1966 y 1976, también marcada por esa alternancia pero en condiciones de expansión y diversificación. Las constantes alteraciones de la configuración universitaria argentina eran producto del "alto grado de inestabilidad institucional" (rotación de gobiernos y cambios en el régimen estatal) a lo largo del siglo XX (Stubrin, 2004, pág. 159). En el gobierno de Alfonsín: no había habido "espacio suficiente para una acción intencional y sistemática", la coordinación había sido "ejercida por los dirigentes de las universidades autónomas" de cara al Estado, al público y el mercado, "con una tenue influencia de las élites de la profesión académica en la toma de decisiones" y una estrecha vinculación entre gestión universitaria y sistema político (Stubrin, 2004, pág. 167). La configuración universitaria argentina había mantenido su orientación básica hacia un modelo descentralizado en un marco de "politeísmo de valores" impidiendo la planificación consensuada.

---

Proyecto Justo-Iriondo).<sup>14</sup> Promovía la intervención de las universidades en la formación de docentes de los niveles primario y secundario mediante "cursos de extensión científica y pedagógica" (art. 17), pero no proponía la creación de ningún organismo coordinador. Entre mayo y septiembre de 1932, año profuso en huelgas estudiantiles y enfrentamientos entre fracciones nacionalistas, católicas y reformistas, muchas de ellas violentas-, muertos y encarcelados, intervenciones, cierre de instituciones y exoneración de docentes, se fueron forjando lazos entre organizaciones estudiantiles y movimientos sindicales comunistas o socialistas (Páez de la Torre, 2004) (Vera de Flachs, 2006) (Guerra Orozco, 2007) (Vera de Flachs & Sillau Pérez, 2009). Los proyectos mencionados fueron presentados en ese clima de alteración profunda (REPÚBLICA ARGENTINA. Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Dirección de Información Parlamentaria, 2010, pág. 231). Excepto el proyecto del Senador R. Castillo -de corte claramente anti-reformista-, recuperaron los principios Reformistas (participación estudiantil como electores o consejeros, nombramiento de los profesores sin participación del PEN, extensión universitaria, docencia libre, gratuidad de los estudios).<sup>15</sup> Ninguno previó instancias de coordinación o planeamiento, lo que en el caso de los proyectos socialistas puede vincularse con sus concepciones anti-estatistas y preferencia por la democracia directa (Laus, 2012) (Graciano, 2003). El proyecto del Senador Daniel Bosano Ansaldo (radical antipersonalista) recuperó la experiencia de los Congresos de la década del 20 proponiendo la organización anual de un Congreso Universitario Argentino, y el del Diputado Avelino Sellarés el de los Congresos de Estudiantes con base trianual, y en ambos casos sus resoluciones debían ser "tenidas en cuenta" por las universidades (*ídem*, pág. 314 y ss.).<sup>16</sup> Aparece el concepto de "región" como unidad de desarrollo social y económico y fundamento de

---

<sup>14</sup> Según el periódico *El Litoral*, el PEN y la Cámara de Diputados solicitaron opinión a las Universidades, sin mayores resultados, causando "estupefacción la desidia comprobada de quienes en virtud de las posiciones que ocupan en el escenario docente, debieran mostrarse celosamente interesados en la estructura y sentido de la ley universitaria, pero es que los encargados de enseñar dedican sus energías a mantener los beneficios burocráticos y a gozar de la jerarquía del cargo, actitud que si no demuestra concepto de la responsabilidad, tiende en cambio a la comodidad sin riesgos" [El Litoral, "Pasividad de las Universidades", viernes 4 de noviembre de 1932, pág. 2. Recuperado el 4 de mayo de 2015 de <http://www.santafe.gov.ar/hemerotecadigital/diario/16189/?page=1>].

<sup>15</sup> Se trató de propuestas de diputados con trayectoria académica -Decanos, Presidentes / Rectores, profesores-muchos de ellos de la UNLP y actuación en el movimiento en 1918: los socialistas Alfredo Palacios y Enrique Mouchet, del demócrata nacional (conservador), Ramón Loyarte y el demoprogresista A.Sellarés.

<sup>16</sup> Retomó igualmente la propuesta del proyecto Alvear – Marcó referida a la autorización del funcionamiento de "universidades libres o particulares", ahora mediante un proceso de "incorporación" (aplicando el régimen de incorporación de los colegios particulares ya vigente en el nivel primario y secundario del sistema educativo) a cualquiera de las nacionales y "sujetando su acción y alcances a los límites marcados y especificados por esta ley y el estatuto de la Universidad bajo cuya égida se coloquen" (Art. 59) (REPÚBLICA ARGENTINA. Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Dirección de Información Parlamentaria, 2010, pág. 290).

---

políticas públicas, a tono con la difusión de nuevos paradigmas de acción estatal, administración pública y planificación económica (Mazza, 2008) (Berrotarán, 2003). Así, por ejemplo, en el proyecto Justo-Iriondo las universidades debían tener en cuenta "las exigencias de las regiones del país para promover las investigaciones científicas, fomentar sus intereses y aplicaciones técnicas" (art. 16); esta exigencia también está en los de los socialistas Palacios y Mouchet, incluso con la misma redacción (art. 22 en ambos proyectos), y fue recuperado en la "Base 3°" del Anteproyecto del ley universitaria elaborado por el Congreso Universitario Argentino que se preparó a lo largo de 1935 y tuvo lugar en Buenos Aires a mediados de 1936.

En ese marco de inestabilidad política que agitaba a las universidades, en 1935, siendo Ministro de Justicia e Instrucción Pública Manuel de Iriondo y Subsecretario de Educación Horacio Rivarola, A. P. Justo creó por decreto un Consejo Consultivo de Universidades (Decreto 55.425/35), compuesto por los rectores/presidentes de las UUNN bajo la presidencia del MJeIP. Reconocía la autonomía de gobierno y funciones de las UUNN pero también la indelegable responsabilidad del PEN en "la decisión en última instancia para determinados asuntos, algunos de los cuales son comunes a todas [las casas de estudio], como los que se relacionan con la aprobación de nuevas carreras y sus planes de estudios"; de esta manera se ejercía la "superintendencia necesaria" para asegurar "la indispensable labor de coordinación", atender las necesidades sociales y regionales, y evitar "repeticiones de institutos de investigación o de estudios de carreras para las cuales no existe número suficiente de alumnos, o hay en el país un número de diplomados superiores a sus necesidades; repeticiones que subdivide la adjudicación de recursos, con perjuicio de la enseñanza y la investigación"(Decreto 55.425/35). Funcionaba por la convocatoria ministerial para analizar los proyectos que las UUNN elevaran al PEN sobre creación de carreras "profesionales o científicas" y de sus planes de estudios, y de departamentos de segunda enseñanza, "y demás asuntos relacionados con las actividades" universitarias (art.1). Las tareas encomendadas cobran sentido en el marco de reformas de la enseñanza media y escuelas normales bajo concepciones nacionalistas, espiritualistas y corporativas. De todos modos, según afirmaría años más tarde el Dr. Horacio Rivarola -que había apoyado la medida como Subsecretario-, el Consejo Consultivo no tuvo actividad efectiva.

Hacia la década del 30, los rectores de las UUNN ya son claramente referentes políticos legítimos de las Universidades ante los Gobiernos; simultáneamente, los universitarios se recortan como fuerza social distintiva en la lucha política. Las negociaciones particulares de cada institución

---

con el PEN y eventualmente con el Congreso Nacional (Buchbinder, 2014, pág. 83) fueron dando paso a negociaciones colectivas y comienza a discutirse quiénes participan y de qué manera en el establecimiento de una política universitaria común. En 1939, por ejemplo, luego de la remisión al Congreso de un proyecto oficial de ley educativa (Ley Nacional de Educación Común e Instrucción Primaria, Media y Especial) H. Rivarola dio una Conferencia en la que preguntó: ¿a quién le correspondía el dictado de los planes de enseñanza universitaria mencionados por la Constitución como atribución del Congreso Nacional? ¿se trataba de una responsabilidad exclusiva de la Nación o concurrente con los gobiernos provinciales? ¿era necesario diferenciar entre tipos de estudio según su interés social o político? ¿cuáles son los límites de la Autonomía universitaria y de la intervención del PEN, y ambos con la atribución del Congreso? ¿era conveniente crear un Consejo Superior de Universidades? (Lescano Galardi, 2015).

#### *1.1.2.2. El régimen de coordinación del primer peronismo: enfrentamiento entre proyectos políticos y universitarios (1943-1955)*

Las experiencias de coordinación / planificación en el marco de regímenes políticos no liberales o autoritarios ha generado una interpretación simplista que las asocia con el anti-Reformismo. Mostraremos que también dentro del pensamiento Reformista liberal se abrió paso la idea de una "necesaria" redefinición de la Autonomía que permitiera la elaboración y planificación de políticas sectoriales, adjudicando atribuciones importantes al PEN.

Entre 1943 y 1947 asistimos a un cambio de contenido en las discusiones sobre la necesidad de un espacio diferenciado de coordinación para las por entonces seis instituciones existentes, por efecto de la oposición de los universitarios Reformistas -sectores medios, pequeña burguesía al peronismo en ascenso y a los grupos más conservadores e integristas de la Iglesia Católica que habían arribado a la cartera educativa (Mangone & Warley, 1984) (Rein, 1999) (Zanatta, 1999). Como efecto de ese enfrentamiento el gobierno de Edelmiro Farrell creó la primera agencia estatal a cargo de los "asuntos universitarios": la "División Universidades" para "centralizar en una sola dependencia todos los asuntos tramitados...por las Universidades Nacionales, así como también las gestiones atinentes a las mismas originadas por otro conducto oficial o particular"; una Resolución ministerial le delegó la responsabilidad de intervenir en todos los trámites de las Universidades con los Ministerios,

reparticiones y dependencias nacionales, provinciales y municipales, instituciones privadas y particulares (REPÚBLICA ARGENTINA, octubre 1945, pág. 1462).<sup>17</sup>

El enfrentamiento con el Reformismo se ligó con demandas de normalización constitucional y críticas al posicionamiento del Gobierno en la Segunda Guerra Mundial (Graciarena, 1971) (Barletta & Béjar, 1988) (Califa J. S., 2010 y 2014) (Mercado, 2015). Se conformó un frente político-académico que disputó el "proyecto universitario" del peronismo, liderado por la UBA y la UNL, cuyos rectores tuvieron un papel relevante.<sup>18</sup> Por esos meses, el Rector de la UBA, Dr. H. Rivarola, obtuvo el apoyo del Consejo Superior para invitar a los Rectores a una reunión en Buenos Aires para tratar asuntos de interés común.<sup>19</sup> Propuso elaborar un temario a partir de las propuestas de los Rectores, Decanos o Consejos Superiores y Consejos Directivos, y enumeró una lista de asuntos que debían ser coordinados y regulados. En esta fase coagula y se constituye lo que podríamos llamar la "agenda histórica de la coordinación interuniversitaria" que incluía el contenido de los estatutos, el tipo de gobierno de las

---

<sup>17</sup> La repartición tuvo corta vida, porque el Ministro de Justicia e Instrucción Pública José M. Astigueta, la suprimió "por razones administrativas" (Decreto 2.651/46).

<sup>18</sup> A mediados de 1945, conmemorando los veintisiete años de la Reforma Universitaria, con el auspicio de UNL y la presencia del rector Dr. José Gollán se realizó en Santa Fe la "Primera Jornada Reformista Argentina", con participación de 500 delegados -estudiantes y profesores de las UUNN y representaciones de América Latina y otras organizaciones. *El Litoral*, sábado 16 de junio de 1945, pág. 5. Recuperado el 20 de diciembre de 2015 de <http://www.santafe.gov.ar/hemerotecadigital/diario/20748/?page=5>). Los rectores fueron actores centrales en lo que se llamó la "Junta Superior Universitaria" (compuesta por los seis rectores y el presidente de la FUA), que exigió al gobierno de facto el inmediato llamado a elecciones. El 29 de agosto, los rectores de las UUNN se entrevistaron con los Ministros de Justicia e Instrucción Pública y del Interior (entonces el Dr. Hortensio Quijano). De ese encuentro dio cuenta un comunicado aparecido en periódicos ["Comunicado oficial sobre la entrevista de rectores con dos ministros del P.E.". *El Litoral*, miércoles 29 de agosto de 1945, pág. 3. Recuperado el 12 de noviembre de 2015 de <http://www.santafe.gov.ar/hemerotecadigital/diario/20822/?page=3>] y fue reproducido en el *Boletín del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública de la Nación, Argentina* (REPÚBLICA ARGENTINA, agosto 1945, págs. 1185-1186). Allí, el Ministro de Justicia e Instrucción Pública Antonio Benítez acusó a los rectores de apartarse de las funciones docentes para lanzarse a "actividades extrañas" que atacaban al gobierno. Los rectores -H. Rivarola, Alfredo Calcagno, J.Gollán, Ingeniero Rodolfo Martínez, Prudencio Santillán y Salvador Doncel- respondieron que "las universidades no descuidaban sus funciones específicas, creyendo que también es fin de las mismas formar una conciencia pública" y que autoridades y estudiantes universitarios consideraban que "el país necesita llegar a un estado de calma, pero que la hallaría si el gobierno pasaba a otras manos y las elecciones futuras eran presididas no por las actuales autoridades sino por el presidente de la Suprema Corte de Justicia". Los Rectores también tuvieron un papel destacado en la Marcha de la Constitución y la Libertad en septiembre de 1945, y fueron encarcelados los primeros días de octubre (Aceñolaza, 2006, pág. 450-451) (Califa, 2014) (Mercado, 2015). Un relato de los hechos en: "Tendría solución satisfactoria el conflicto entre las autoridades del P.E. de la Nación y las universidades". *El Litoral*, martes 2 de octubre de 1945, pág. 3. Recuperado el 2 de agosto de 2015 de <http://www.santafe.gov.ar/hemerotecadigital/diario/20828/?page=4>.

<sup>19</sup> El Consejero y Decano de la Facultad de Cs. Económicas, Dr. Eugenio A. Blanco había presentado una iniciativa semejante: organizar una conferencia de rectores y decanos que analizara "el estado de la universidad argentina en relación a la situación general de la Nación", fijando posición y determinando "las medidas que considere conveniente tomar para dar a conocer y hacer efectivo el cumplimiento de sus resoluciones" (art. 3), la fijación de un estatuto "común e igual" para todas las Universidades (art. 4) (Universidad de Buenos Aires, 1945, pág. 11).

---

instituciones, la definición de las atribuciones del PEN, la "concordancia" de planes de estudios de grado y de los colegios secundarios dependientes de las universidades, la determinación y administración del presupuesto sectorial (fondos propios y "partidas variables") con carácter de "una partida global para la Universidad Argentina con subsidios proporcionales" según institución, la colaboración en temas científicos, y criterios comunes para el ingreso y el régimen académico, sueldos y dedicaciones a la docencia y la investigación, concursos, becas, publicaciones e infraestructura (Universidad de Buenos Aires, 1945, pág. 5 y ss.).

La reunión tuvo lugar entre el 26 y el 31 de julio de 1945 en Buenos Aires. Tuvo gran repercusión en la prensa y dio lugar a la publicación de un informe que manifestó la "unidad de miras" de los rectores y la intención de organizar un Congreso de Rectores y Decanos. Continuando la tradición de los Congresos Universitarios de la década del 20, la "coordinación necesaria" fue pensada de abajo a arriba como "intervención de las Universidades en la acción del Estado" asesorando a los gobernantes, acordando por sí actividades, diagnósticos y propuestas académicas, científicas y sociales. La Conferencia emitió una serie de Declaraciones, Recomendaciones y Resoluciones<sup>20</sup>, entre ellas la conformación de una Comisión integrada por dos representantes por universidad (uno titular y otro suplente) y subcomisiones asesoras (delegados por Facultades por cada "rama de la enseñanza") para realizar un diagnóstico de situación, la organización de un Congreso General Universitario Argentino en Córdoba y de una Conferencia de Decanos y Directores de Institutos, así como gestionar una ley de creación del fondo propio de las universidades que asegurara su autonomía económica.

En la UNL el constitucionalista Salvador Dana Montaña<sup>21</sup> llevó adelante una compulsa entre referentes académicos destacados a nivel nacional y compiló sus resultados en un libro (Dana Montaña, Salvador (Comp.), 1945a, pág. 11). Para D. Montaña, la situación universitaria era parte del "gran problema institucional argentino": la ausencia de libertades civiles, la politización, la "empleomanía" y

---

<sup>20</sup> En el Congreso se recibieron Comunicaciones por parte de autoridades de la Facultad de Ciencias Médicas de UNL (David Stafieri y Angel Lemos) propusieron organizar la reunión de un Consejo Nacional, con participación, no sólo de universitarios, sino también de intelectuales, políticos, trabajadores y empresarios, por "intermedio de sus representantes, surgidos de las respectivas instituciones, asociaciones, partidos, etc." para discutir los problemas políticos, económicos, sociales, del país y proponer soluciones (Universidad de Buenos Aires, 1945, pág. 60). La Asociación Argentina para el Progreso de las Ciencias -presidida por B. Houssay- elevó propuestas para el sistema científico, y también realizaron presentaciones la Asociación de Abogados de Buenos Aires, de la Asociación de Profesores Universitarios de Enseñanza Secundaria y la FUA, que solicitó se apoyara la agremiación automática y obligatoria a los Centros de Estudiantes.

<sup>21</sup> El Dr. Salvador Dana Montaña era profesor en UNL y Director de su Instituto de Estudios Jurídicos; católico liberal, sustituyó a J. B. Genta en la intervención a la UNL, siendo removido a los treinta días por negarse a dejar cesantes a tres profesores por razones ideológicas (Rein, 1999: 170).

---

la falta de formación ciudadana. La crisis había nacido en 1916 y se prolongaba hasta el presente: ni la sociedad ni la universidad eran conscientes del problema, y no existía acuerdo sobre su índole o soluciones; el Gobierno no llevaba adelante una política sectorial "definida y constante" sino intervenciones caprichosas de los sucesivos ministros y de sus asesores" (Dana Montaña, 1945b, pág. 133). La reforma integral de la Universidad no podía ser obra de un ministro o de un funcionario sino de una reflexión de los propios universitarios, pero era necesario algún tipo de coordinación en cabeza del PEN que estableciera "reglas concretas" (un fondo universitario propio, el control financiero de la Administración Central, las condiciones y procedimientos de intervención, la libertad de cátedra, la inamovilidad de los profesores y la autonomía funcional y técnica de la Universidad) respetando la Autonomía universitaria (*idem*, págs. 160-161).<sup>22</sup> En el libro aparecen contribuciones de diversa envergadura -desde simples comunicaciones y cartas hasta documentos orgánicos- académicos como Gregorio Araoz Alfaro, Horacio Rivarola, Enrique Dickmann, Alfredo Palacios, Bernardo Houssay, Tomás Amadeo y Carlos Cossio. Araoz Alfaro propuso crear un "Consejo Nacional de Enseñanza Universitaria y Superior" un "órgano coordinador entre las diversas universidades y los institutos superiores que tendrán que ir multiplicándose en el país si su progreso científico e industrial continua en ritmo adecuado a la grandeza creciente de la nación" para asesorar al gobierno en la creación, supresión o transformación de universidades e institutos superiores y de sus estatutos. Los universitarios eran miembros naturales de una clase dirigente diferenciada de "los políticos", entre los que predominaba "el logrerismo, la falta de escrúpulos, la inmoralidad" característicos de la "política criolla" denunciada J. B. Justo. Las universidades "proliferaban" por conveniencias electoralistas y clientelares y no por criterios que atendieran a las necesidades de diferenciación institucional, regionalización, no superposición de ofertas y regulación de la participación estudiantil para limitarla a los Consejos Directivos (con voz, sin voto). El Consejo debía estar integrado por "hombres sabios y

---

<sup>22</sup>Partidario de la autorización de universidades libres -con apoyo financiero del Estado- veía en la dependencia económica una causa fundamental de la falta de Autonomía. Recuérdese que el debate sobre la Ley Avellaneda había estado marcado por la idea de que las universidades nunca serían realmente autónomas mientras dependieran del subsidio del Estado Nacional. Por ello, varios legisladores admiraban el sistema estadounidense, que asignaba a las universidades la propiedad de tierras fiscales para su explotación y generación de recursos. El proyecto del Diputado Cantón de 1904 reservaba 200 leguas de tierras fiscales en La Pampa para la UBA y 100 para UNC, y sólo si las rentas provenientes de su arriendo no alcanzaban, el Estado les giraba un subsidio. El proyecto Roca Magnasco reservaba 50 mil ha. de tierra fiscal para las Facultades (no para las Universidades) como patrimonio inalienable (Art. 13), el subsidio estatal se aplicaría a la investigación o los estudios literarios; lo producido por los aranceles se debía destinar al sostén de la enseñanza. El proyecto Oliver reprodujo este artículo. Propuesta similar realizó Joaquín V. González en su proyecto de creación de un fondo propio de las UUNN en 1907, pero las tierras se asignaban a la universidad y no a las facultades.

---

experimentados, ex profesores y profesores en ejercicio (más de los primeros porque no tienen ya intereses propios que defender) y de algunos hombre sabios aunque no sean profesores, en el cual tendría un delegado cada universidad", nombrados por seis años de manera honoraria, un verdadero "Senado de la Instrucción Superior" que sesionaría dos veces por año durante varias semanas al inicio y al final del ciclo lectivo (Araoz Alfaro, 1945, págs. 32-40).

En tanto el contenido ideológico del régimen político peronista abrevó en el conservadurismo católico y el nacionalismo (Peralta Ramos, 2007), se enfrentó con amplios sectores de la pequeña burguesía universitaria liberal-reformista. Para algunos (Halperín Donghi, 2013 [1962]) (Sigal, 2002) (Califa J. S., 2010), entre el '43 y el '45 las instituciones universitarias se convirtieron en instancias centrales del procesamiento de los conflictos políticos, transitando hacia una Universidad "militante". Para otros, ello fue acentuado por la poca significación de otros agentes (inactividad de los partidos políticos y desorganización de las organizaciones sindicales) (Graciano, 2003). Las purgas y depuraciones, y la misma reforma sectorial, formaron parte de una estrategia dirigida a utilizar "el entero sistema escolar para transformar el imaginario social y asegurar la permanencia de nuevas relaciones de poder" (Somoza Rodríguez, 1996-1997, pág. 175). En la Universidad, esta estrategia avanzó luego del triunfo del Partido Laborista en las elecciones de febrero de 1946 con la intervención de las UUNN (Decreto 12.195/46) y la creación del Centro Universitario Argentino, cuya figura más conocida fue Ricardo Guardo (UBA), diputado nacional y líder de la discusión parlamentaria de la ley universitaria de 1947).<sup>23</sup>

En los meses previos a la asunción de Perón, los rectores interventores habían sido convocados por el Ministerio para elaborar un anteproyecto de Ley para las Universidades, algunos de cuyos elementos fueron incorporados a la ley de 1947: entre ellos estaba la creación de un Consejo Nacional Universitario integrado por los rectores y presidido por el Ministro de Justicia e Instrucción Pública como "Tribunal de última instancia en los problemas universitarios" (REPÚBLICA ARGENTINA, mayo 1946, págs. 1326-1327).<sup>24</sup> La coordinación debía establecerse en tres planos: doctrinario (unidad

---

<sup>23</sup> Para Moguillansky (2008: 166), Guardo habría sido autor intelectual del proyecto de ley universitaria (Moguillansky, 2008, pág. 166). Para Pronko (2000), fue su principal redactor. Teniendo en cuenta la reconstrucción que hemos realizado, es más plausible esto último. El mismo Guardo afirmó en la redacción del proyecto había actuado "un grupo de universitarios destacados que ha participado desde el primer momento en nuestro movimiento" (Guardo, 2000, pág. 31).

<sup>24</sup> En su discurso de apertura de las sesiones legislativas en junio de 1946, Perón analizó políticamente el problema universitario y enumeró los elementos centrales de la reforma sin mencionar la creación de un Consejo Nacional Universitario. Atacó los principios de autogobierno colegiado del reformismo por deslizarse hacia un remedo democrático

---

de concepción y de acción), sistémico (coordinación entre niveles educativos o esferas educativa, cultural, y científica), y jerárquico: el Ministerio como máximo garante de la coordinación. En 1949 el entonces Secretario de Educación (y luego Ministro) O. Ivanissevich presidió la primera Conferencia sobre Coordinación de la Enseñanza, con la finalidad de discutir un plan nacional de educación integral y las bases de un proyecto de ley de educación. Allí la coordinación, "orgánica y funcional" debía promover la "simplicidad en la organización, la objetividad, la perfectibilidad y la estabilidad" ausentes en el sistema educativo para asegurar "la continuidad en el esfuerzo y en la acción nacional" (REPÚBLICA ARGENTINA, agosto 1947, pág. 2447):

**todo ha de ser coordinado** desde arriba. Es al gobierno a quien le corresponde fijar el objetivo, y toda la organización y funcionamiento debe ser dirigida por él (...). Yo tengo una experiencia en cierto modo ya larga y profunda sobre los organismos de coordinación: pienso que son los que se encargan de des coordinar (...); porque la creación de oficinas coordinadoras, de hombres coordinadores y de organismos de coordinación, no alcanza a cumplir jamás satisfactoriamente esa función (...) porque los hombres, en el 95 % de los casos, son incoordinables cuando actúan a su libre albedrío; y es una cosa totalmente lógica porque no podemos igualar ni cartabonar a los hombres. (REPÚBLICA ARGENTINA, agosto 1947, pág. 2450) [negrita en el original].

Por su parte, el radicalismo Reformista presentó dos proyectos en el Congreso, firmados por los Diputados Gabriel del Mazo y Sidney Rubino. Sólo este último contempló la existencia de un Consejo Universitario Nacional conformado por los rectores, un representante del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, un representante estudiantil elegido por las asociaciones de estudiantes de cada universidad, y "un representante de las universidades libres (si hubiera)", para "coordinar los planes de estudios y organizar el intercambio de profesores entre las distintas universidades", reglamentar el pase de alumnos y distribuir el presupuesto, asesorar sobre creación de nuevas universidades, solicitar al PEN la intervención de las UUNN y "entender en todo asunto de interés común a todas las universidades" (Art. 3º) (REPÚBLICA ARGENTINA. Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

---

que se hacía "por y entre un círculo cerrado", "entre una clase determinada", resultando entonces "aristocrático, plutocrático, teocrático y en términos generales oligárquico", con una "absoluta separación del pueblo y el más completo desconocimiento de sus necesidades y de sus aspiraciones". Una nueva legislación vendría a resolver todos esos problemas: la reforma de la elección de las autoridades universitarias para garantizar que no se opusieran a los anhelos populares (REPÚBLICA ARGENTINA. Congreso Nacional. Cámara de Senadores, 1946, págs. 67-68). Ni en la presentación en el Congreso del proyecto de ley dentro de su exposición del Plan de Gobierno 1947-1951 (Primer Plan Quinquenal) el 21 de octubre de 1946 (REPÚBLICA ARGENTINA, 1946, págs. 2810-2843), ni en el proyecto adelantado por Guardo en el Centro Universitario Argentino o el Proyecto de Ley Universitaria firmado por Perón y su Ministro Gaché Pirán (REPÚBLICA ARGENTINA, febrero 1947, págs. 223-249), incluido en el Decreto 4.724/47 (febrero) se incluye un Consejo con funciones de coordinación.

---

Dirección de Información Parlamentaria, 2010, pág. 461).<sup>25</sup> El Consejo era "una necesidad que se ha hecho sentir y que en la práctica se ha establecido mediante congresos o reuniones de rectores cuando éstas han debido realizar una acción conjunta" (*ídem*, pág. 463).

La primera ley universitaria del peronismo (13.031/47) incluyó finamente un CNU propuesto por los rectores interventores en 1946. Integrado por los rectores de las universidades - designados por el PEN (art. 10)- y presidido por el Ministro de la cartera educativa, coordinaba "la obra docente, cultural y científica de las universidades, de modo que consulte los intereses y problemas del país y de cada región universitaria", asesoraba al Gobierno "especialmente en la creación, supresión o transformación de universidades e institutos superiores", y entendía en la "armonización y uniformación" de los planes de estudio, títulos, sistemas de ingreso, promoción y número de cursos (arts. 111 y 112). La Constitución de 1949, que estableció la gratuidad de la educación pública<sup>26</sup>, en su artículo 37 #4 indicó que una futura ley dividiría el territorio nacional en regiones universitarias con universidades-cabecera, para lograr la adecuada combinación entre conocimientos universales y locales y "promover las artes técnicas y las ciencias aplicadas, con vistas a la explotación de las riquezas y al incremento de las actividades económicas regionales". La Universidad Obrera (Ley 13.229/48), por su lado, fue creada bajo un régimen particular por fuera de la Ley 13.047, sustituida más adelante por la Ley 14.297/54. Esta última norma mantuvo las mismas características para el organismo de coordinación; sus atribuciones se especifican con mayor detalle y amplitud, incluyendo la reglamentación de la extensión, la coordinación y planificación de las publicaciones, la promoción de congresos docentes y el asesoramiento al PE para la creación de academias nacionales; no llegó a aplicarse, y la Revolución Libertadora la derogó, por Decreto-Ley 477/55, restableciendo la Ley Avellaneda.

En consonancia con la centralización político-administrativa en el PEN<sup>27</sup> propia del peronismo (Cammarota, 2010), el régimen establecido por las leyes universitarias de 1947 y 1954 subordinó el

---

<sup>25</sup> Creaba la figura de "consejero popular" en el gobierno de las universidades, instalaba la gratuidad absoluta, becas, pruebas de admisión para los que no tuvieran estudios secundarios, y horarios nocturnos, además de fuentes de financiamiento complementarias a las rentas generales.

<sup>26</sup> Indicio de la centralidad política de la Universidad en el peronismo es el hecho de que la gratuidad se implementara en el nivel universitario (Supresión de aranceles y matrículas universitarias por Decreto 29.337/49 y Decreto Reglamentario, 6.401/50) antes que en el nivel medio (Supresión de aranceles y otros derechos fiscales, Decreto 4.493/52).

<sup>27</sup> Una de sus herramientas fue la creación, por Decreto 28.271/48, de un Consejo de Coordinación Interministerial bajo la dependencia directa de la Presidencia. La centralización de responsabilidades en el PEN se expresó también en la absorción del Consejo Nacional de Educación y su transformación en Dirección General de Enseñanza Primaria (Ley 13.548/49, de

---

CNU al PEN, y fortaleció el aparato burocrático del nuevo Ministerio de Educación (Decretos 4.026/48, 5.113/48 y 5.415/48) remozando la iniciativa de Farrell: se creó un área específica para atender los asuntos universitarios (una Subsecretaría Universitaria dependiente de la Secretaría de Educación<sup>28</sup>), además de otros organismos especializados (la Comisión de Investigaciones Científicas y Técnicas, la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional). Era competente en todos los asuntos inherentes "a las relaciones de orden jerárquico, administrativo y técnico, que deben observar las universidades nacionales entre sí y para con esa Secretaría de Estado" (Decreto 6.233/49, art. 1) y "de modo especialísimo" las actividades de las instituciones, "centros supremos del saber de un país y forman tanto sus dirigentes y profesionales de trascendencia social en cuanto promueven, estimulan, realizan y difunden la investigación científica". Este "organismo coordinador de las actividades docentes" de las UUNN, era el "el segundo jalón en la ardua tarea de argentinizar a la Universidad Argentina" [después de la sanción de la Ley 13.031, siendo el tercero la abolición de los aranceles] (REPÚBLICA ARGENTINA, octubre 1949, pág. 4352).<sup>29</sup> Por allí pasaron todas las decisiones referidas a la incorporación / creación de escuelas, institutos u otras organizaciones en las universidades, las actividades de extensión y la contratación e invitación de profesores extranjeros y/o personalidades destacadas (Decreto 16.960/49); de ella dependería la Comisión Permanente de Construcciones Universitarias y la Comisión de Vinculación entre la Universidad y la Industria (creada anteriormente por la Resol. Ministerial de 28 de abril de 1941) en el marco del Decreto 4.642/49 sobre el funcionamiento de los "Núcleos de Conexión" entre la industria y las "cátedras universitarias" para

---

fines de agosto), y en el Decreto 17.949/51 por el cual se hicieron caducar todos los mandatos de rectores, decanos y consejos directivos de las UUNN para hacerlas coincidir con la iniciación del segundo mandato de J. Perón, decisión "indispensable para el mejor gobierno de la Universidad y el cumplimiento de una labor efectiva en el orden administrativo", para "que exista un clima propicio de mutua colaboración y el Consejo Universitario, compenetración que únicamente puede lograrse mediante la identidad de propósito y de fines en la obra a desarrollar", cosa que se garantizaría con una iniciación simultánea de los periodos de cada funcionario

<sup>28</sup> Vigente la Constitución de 1949, la Secretaría de Educación se transformó en Ministerio; el Decreto 16.251/50 suprimió la Subsecretaría Universitaria y puso los asuntos universitarios bajo la dependencia directa del Ministro "[s]in perjuicio de la autonomía técnica, científica y docente de las universidades".

<sup>29</sup> El 24 de marzo asumió las funciones de Subsecretario Universitario Carlos I. Rivas (nombrado por Decreto 6.756/49). Ivanissevich explicó que el área satisfaría "el anhelo de coordinar los esfuerzos de quienes trabajan por el progreso de la Universidad Argentina en la unidad de acción que es imperativo de la hora actual", era necesario "espiritualizar a la Universidad Argentina para que vibre al unísono con el sentir del país y las inquietudes del momento". El Subsecretario, por su parte, afirmó que su tarea era "coordinar y armonizar sin anular ni uniformar, orientar y perfeccionar sin disminuir ni homologar la actividad universitaria en sus múltiples aspectos" ["Asume su cargo el subsecretario universitario del Ministerio de Educación". *Boletín de Comunicaciones* N° 23, 1° de abril de 1949. Ministerio de Educación: 549-550].

---

el estudio de los problemas económicos nacionales (REPÚBLICA ARGENTINA, 17 de mayo 1949, pág. 990).

Los Boletines del MEd informan los temas tratados por el CNU hasta 1950 (once reuniones desde noviembre de 1948): presupuesto, armonización de planes de estudios, plan de construcciones, dedicaciones e incompatibilidades de los cargos docentes, reglamento de becas, aranceles y préstamos de honor, implementación del fondo universitario creado por Ley 13.343/48, exención de derechos y aranceles a alumnos regulares y aumentos proporcionales para los que reprobaran más de tres veces (antes del establecimiento de la gratuidad), diversidad de anteproyectos (de condiciones de admisibilidad de estudiantes, de incorporación de los Institutos del Profesorado de Enseñanza Secundaria a las Universidades y de transferencia de los establecimientos primarios y secundarios de las Universidades a la Subsecretaría Universitaria), régimen de calificaciones, reválida de títulos extranjeros, actividades de extensión universitaria y organización de Cátedras de Defensa Nacional. Sancionada la Constitución del 49 y algo más tarde una reorganización de la estructura de los Ministerios que puso los asuntos universitarios bajo dependencia directa del Ministro, desapareció toda información sobre las reuniones del CNU en los Boletines; la información analizada parece abonar la idea de que los Rectores y el CNU desempeñaron un papel de ejecutores de las políticas ministeriales, hipótesis que requeriría investigación específica que excede el marco del presente trabajo.

### *1.1.2.3. Regímenes de coordinación en contextos de empate hegemónico y paradigmas planificadores (1955-1976)*

El golpe de Estado de 1955 abrió un período de profunda inestabilidad política. La proscripción del peronismo condicionó la alternancia de gobiernos constitucionales y dictaduras, apoyadas en alianzas que dieron distinto contenido y solución al "problema universitario". A pesar de sus diferencias, comparten la particularidad de entretejer sus regímenes de coordinación con proyectos planificadores y diversas versiones del desarrollismo (modernizador, autoritario, "nacional y popular") y con cambios en la forma y funciones del Estado.

La "Revolución Libertadora" fue apoyada por una alianza circunstancial de heterogéneas fuerzas políticas, desde liberales a conservadores, socialistas y nacionalistas. Hasta 1966, el control de la política sectorial estuvo en manos de sectores liberales que coincidieron en el desmonte de las

---

regulaciones del peronismo y el retorno al Reformismo.<sup>30</sup> El Decreto 6.403/55 estableció las normas y las particularidades del proceso de normalización, reintrodujo el gobierno tripartito (docentes, estudiantes, egresados) y suprimió el "servicio de enlace y coordinación del Ministerio de Educación" pues "estaba montado sobre los moldes característicos de los regímenes totalitarios" (REPÚBLICA ARGENTINA. Poder Ejecutivo Nacional - Ministerio de Educación y Justicia - Despacho General, 1958, pág. 17). Su artículo 28, que autorizaba la creación de universidades libres con capacidad de expedir diplomas y títulos habilitantes favoreció los intereses de sectores ligados a la Iglesia Católica y al conservadurismo, con la oposición de sectores liberal-reformistas y de izquierda. El conflicto "Laica o Libre" atravesó a los primeros gobiernos incluyendo al de Arturo Frondizi (Manzano, 2009) (Califa J. S., 2009) (Lillo, 2009). La autorización fue materializada por la Ley 14.557/58 – Ley Domingorena<sup>31</sup> y su Decreto Reglamentario 1.404/59. Entre 1955 y 1965 se crearon sólo dos nuevas universidades nacionales -y la Universidad Obrera se transformó en Universidad Tecnológica-, llegando a 10 instituciones. Esta modesta expansión institucional contrastó con la explosión de instituciones universitarias privadas, pues en ese mismo periodo se crearon diez instituciones. Hacia 1965, absorbían ya el 6,5% de la matrícula universitaria (Fernández, Lemos, & Wiñar, 1997) (Cano, 1985). En 1962, las universidades privadas de reciente creación conformaron por su cuenta un Consejo Superior Nacional de Rectores (Zelaya, 2004), y lograron eliminar del tribunal de habilitación al jurado representante de las UUNN.

La memoria colectiva y los análisis generales de la etapa la identifican como una "edad dorada de la Universidad" caracterizada por la articulación virtuosa entre Autonomía, co-gobierno, desarrollo científico y progreso técnico, y por la disputa de "Laica o Libre". Suele obviarse el hecho de que el Decreto 6.403/55, al encomendar a los Ministros de Educación y de Hacienda estudiar "las condiciones necesarias para asegurar la autarquía financiera" de las UUNN mediante la creación de un Fondo Universitario Nacional y su normativa correspondiente (art. 27º), derivó en la creación de un espacio formal supra-universitario (Califa J. S., 2009): una Comisión conformada por un delegado por UUNN y un representante de cada uno de los Ministerios (Decreto 12.546/56). Al año siguiente, el Decreto

---

<sup>30</sup> Reincorporación de docentes cesanteados entre 1943 y 1946 (Decreto N° 2.538/55), nombramiento de rectores y decanos interventores (Decreto-Ley N° 477/55) para organizar la normalización, reglamentación de concursos y del gobierno universitario (Decreto N° 2.249/56).

<sup>31</sup> De sólo dos artículos, en el primero se especificaba que las universidades privadas no podrían recibir "recursos estatales", y para que sus títulos fueran habilitantes se requería un examen de Estado ante un tribunal conformado con profesores de UUNN y de la UUPP.

---

7.361/57 sobre "Patrimonio de las Universidades nacionales" creó un Consejo Interuniversitario (CI) con dos funciones específicas: elevar anualmente al PEN los proyectos de presupuesto de las UUNN y una propuesta de Plan Integral de Trabajos públicos (Art. 4).<sup>32</sup> Paralelamente, la idea de un espacio de coordinación interinstitucional reapareció en el proyecto de ley universitaria del Diputado León Patlies (Partido Demócrata-Progresista de Capital Federal, antiguo dirigente de la FUA, en el gobierno de A. Frondizi);<sup>33</sup> Patlies propuso crear un Consejo Interuniversitario para "coordinar la enseñanza superior" y "atender a las necesidades reales del país", integrado por los rectores de las UUNN: intervenir en cuestiones presupuestarias, creación de nuevas instituciones, facultades o carreras, dictado de los estatutos y el establecimiento del escalafón no docente y docente. Debía reunirse al menos cada tres meses en alguna sede de universidad, presidida por su rector, con un quórum de al menos la mitad más uno de sus miembros, organizar su secretaría permanente y dictar su reglamento interno (Arts. 30 a 32) (REPÚBLICA ARGENTINA. Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Dirección de Información Parlamentaria, 2010, págs. 492-493).

Sin embargo, el contexto político de fragilidad que caracterizó los gobiernos radicales<sup>34</sup> y la difusión de concepciones de planeamiento centralizado del desarrollismo, determinó la esterilización de

---

<sup>32</sup> Algunos de sus elementos serán recuperados por normas de gobiernos posteriores o en demandas de los rectores universitarios: no disminución del presupuesto, distribución de incrementos de manera proporcional entre las instituciones respetando distribuciones anteriores y considerando sus necesidades. El Consejo debía estudiar los presupuestos elevados por las universidades y determinar las sumas definitivas; en caso de diferencias, la institución debía rectificarlo y elevarlo nuevamente. El CU elevaba todos los proyectos al PEN. Se facultó al CI a variar los criterios de distribución de los excedentes de recaudación de los presupuestos aprobados, con el voto de 6 de sus miembros. La Ley 16.432/61 amplió estas competencias, dejando a su cargo la elaboración del estatuto del personal no docente.

<sup>33</sup> Se había tenido en cuenta "el aporte de estudios realizados en los anteproyectos de ley universitaria, preparado por la Federación de Estudiantes de la Universidad de Buenos Aires (FUBA) en 1955; de reforma constitucional presentado por la Federación Universitaria Argentina (FUA) a la Honorable Convención Constituyente de Santa Fe en 1957, y de ley universitaria, presentado por los rectores de las universidades nacionales al Honorable Congreso de la Nación en 1958" (REPÚBLICA ARGENTINA. Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Dirección de Información Parlamentaria, 2010, pág. 501). Durante el gobierno de Arturo Illia sólo se presentó un proyecto de ley universitaria: el de los Diputados del P. Conservador y del P. Demócrata, Pablo González Bergez, Luis C. Domínguez, Juan Balestra (h) y otros (1965): una ley para universidades estatales, privadas y provinciales que no incorporó ningún tipo de espacio de coordinación. De cuño anti-Reformista, buscaba "desterrar toda desviación de los objetivos eminentemente académicos y científicos" y "apartar a la universidad de la política que la anarquiza; de devolver el gobierno de la misma primordialmente a sus profesores". Para ello, eliminaba a los graduados del gobierno colegiado y sobre-representaba al claustro de profesores.(REPÚBLICA ARGENTINA. Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Dirección de Información Parlamentaria, 2010, pág. 480). En este proyecto aparece por primera vez la posibilidad de generar fondos mediante contribuciones de los egresados.

<sup>34</sup> Recuérdese la accidentada relación con el peronismo proscrito y con los militares -planteos militares e internas entre "azules y colorados" en el Ejército-, el crecimiento de la izquierda revolucionaria y la conflictividad que generó el alineamiento con Estados Unidos y la política petrolera del gobierno de A. Frondizi, las medidas de ajuste y liberalización económica con recesión, el Plan CONINTES, la proscripción del comunismo, y los conflictos por las leyes de medicamentos y de Asociaciones Profesionales durante el gobierno de Illia.

---

las iniciativas de planificación sectorial con base en la representación orgánica de las UUNN. Se prefirieron organismos técnicos conformados por expertos, y modelos de organización universitaria de origen estadounidense (Cano, 1984).<sup>35</sup> Las experiencias se desarrollaron a lo largo de los sucesivos gobiernos, comenzando con la creación del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE, Decreto 7.290/61), con un área dedicada a educación. El Presidente J.M. Guido creó el Servicio y el Departamento de Planeamiento Integral de la Educación para elaborar estudios prospectivos de población, de "requerimientos de los distintos sectores sociopolíticos y de las aptitudes vocacionales más acusadas" y diseñar un plan decenal que debía ser sometido al MEyJ, a cargo de la elaboración final de una propuesta de "medidas de gobierno correspondientes; **quedando sujetas las determinaciones que afecten a las Universidades nacionales al consentimiento previo de los respectivos Consejos Superiores**" [la negrita es nuestra] (Resolución 1.973/63, Decreto 720/63 y Decreto Reglamentario 2.736/63). El Servicio contaba con un Comité Inter-educacional de Planeamiento, un Comité Asesor y una Secretaría General Ejecutiva. El primero era un "organismo de enlace para la coordinación y el desarrollo del planeamiento de los servicios educativos", integrado por el Ministro y el Subsecretario de Educación, "los titulares de los organismos pertinentes del mismo ministerio y **los representantes de las universidades** y otras entidades oficiales y privadas –previa invitación del Ministerio de Educación y Justicia"; el segundo, un "organismo de estudio, investigación

---

<sup>35</sup> En 1958 tuvo lugar el Seminario Interamericano sobre Planeamiento Integral de la Educación, en 1962 la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social en América Latina y las sucesivas Reuniones de Ministros de Educación, impulsaron el planeamiento educativo en la región, en el marco de recomendaciones más generales sobre el planeamiento del desarrollo del BID, el BIRF y CEPAL, entre otros. Bajo el paraguas de un Acuerdo General de Cooperación Técnica con Estados Unidos, a principios de 1959 se creó la Comisión Nacional de Administración del Fondo de Apoyo al Desarrollo Económico (CAFADÉ), dependiendo directamente de la Presidencia, que tuvo un muy modesto componente destinado a la modernización y actualización científica de las universidades que generó fuerte resistencia (Califa J. S., 2011). La aparición en el escenario educativo de nuestro país de los organismos internacionales y de sus recomendaciones, tan transitada en los estudios sobre la fase neoliberal, se produce justamente en este momento histórico, aunque con peculiaridades que la diferenciarán de las formas posteriores: los organismos intervinientes son la UNESCO, la OCDE, y la Unión Panamericana y las formas de intervención son indirectas y centradas en la elaboración de estudios y asesoramientos. Por ejemplo: *Education, Human Resources and Development in Argentina* (OCDE, 1967), (Unión Panamericana, 1963), y los documentos y recomendaciones producidos por la Alianza para el Progreso para el Consejo Interamericano Económico y Social (1961). Recuérdese que la OCDE fue creada en 1960, y sólo siete años después elabora un trabajo sobre Argentina. Recuérdese además el papel desempeñado en la región por la UNESCO y por las Conferencias Internacionales de Educación iniciadas en 1947, la creación de la Oficina Internacional de Universidades (1949), la Conferencia de Universidades (1950, Niza), la creación de la AIU (Asociación Internacional de Universidades), el Congreso Panamericano sobre Planeamiento Integral de la Educación (1958, OEA y UNESCO, Washington), la creación del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (UNESCO, 1961, París), y la Conferencia Internacional sobre Planificación de la Educación (1967) en la que participó Argentina. Ver: Valderrama, Fernando (circa 1995). *La UNESCO y la educación: antecedentes y desarrollo*. Disponible en [www.unesco.org/education/pdf/VALDERRA.pdf](http://www.unesco.org/education/pdf/VALDERRA.pdf) (acceso el 19 de marzo de 2013).

---

y asesoramiento técnico", con hasta ocho expertos elegidos por el Ministro, y presidido por el Subsecretario de Educación. De este modo se desestimaba una potencial reactivación e integración a la estructura de planeamiento del Consejo Interuniversitario creado en 1957, optando por la incorporación individual de "representantes" de las instituciones a un sistema de planeamiento centralizado y de carácter tecno-burocrático. Este desarrollo de un aparato técnico y de procesos de planeamiento educativo iniciado por Frondizi y continuado por los gobiernos posteriores, fue reformulado a partir de 1966 bajo principios autoritarios, subordinándolo a la Doctrina de la Seguridad Nacional (Leyes 16.064/66 y 16.970/66, integración del CONADE con el CONASE, Consejo Nacional de Seguridad). Las tareas fueron asumidas por representantes de "una burguesía gerencial con fuerte inserción académica", tanto liberal como nacionalista-comunitarista (Giorgi, 2014-2015).<sup>36</sup> Onganía dio continuidad a los trabajos del Sector Educación de CONADE y apoyó también la realización de estudios por parte de instituciones privadas (Instituto Di Tella, Fundación Bolsa de Comercio), y de organismos internacionales (De Luca & Álvarez Prieto, 2013). Como parte de la reestructuración represiva del aparato estatal en la esfera educativa, el Ministerio de Educación fue rebajado a una Secretaría del Ministerio del Interior (Ley de Ministerios 16.956/66). En el campo universitario, el Gobierno rápidamente rompió con el Reformismo. Como diría a mediados de 1967 el entonces Secretario de Cultura y Educación, Carlos M. Gelly y Obes: la Autonomía universitaria debía articularse "de manera urgente, con una política nacional de educación en todos sus niveles" y reconocer el "abandono definitivo del *laissez faire* absoluto que prevaleció en todos los aspectos de la vieja organización liberal". Una ley orgánica de enseñanza garantizaría la "integración planificadora" de un "sistema educativo coherente en el que las distintas etapas se escalonen de manera armónica, y no mediante saltos forzados (...) en aras de una mayor eficiencia y de un ineludible servicio de interés general (REPÚBLICA ARGENTINA. Secretaría de Estado de Cultura y Educación, 1967, págs. 9-10).

Las actividades de planeamiento durante los gobiernos de la Revolución Argentina atravesaron varias etapas, determinadas por conflictos entre fracciones del bloque de poder en el Estado, culminando con el Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974 sobre el fin del ciclo dictatorial (Jàuregui, 2014-2015). En el ámbito educativo, las transiciones entre Juan Carlos Onganía, Roberto M.

---

<sup>36</sup> Giorgi (2014-2015) advierte sobre la necesidad de distinguir entre grupos católicos nacionalistas e integristas y católicos desarrollistas moderados, "comunitaristas" y corporativistas, como Guillermo Borda, Ministro del Interior, o el sociólogo José Luis de Imaz, que controlaron el Ministerio de Bienestar Social y su Secretaría de Promoción y Asistencia Comunitaria.

---

Levingston y Alejandro A. Lanusse explican las sucesivas reformas de la cartera educativa<sup>37</sup> y del área a cargo de los asuntos universitarios la cual, desde 1970, fue una Subsecretaría de Coordinación Universitaria. Onganía transfirió las atribuciones de los Consejos Superiores o Directivos al MEyJ, y limitó las de Rectores y Decanos a las meras funciones administrativas (Decreto 16.912/66);<sup>38</sup> creó un Consejo Asesor de la Enseñanza Universitaria Oficial de diez miembros (nombrados por el PEN) para elaborar un proyecto de ley universitaria (Decreto 543/66),<sup>39</sup> cuyos trabajos fueron insumos para la elaboración de las tres leyes universitarias (hasta 1974 en el caso de las UUNN y UUPp, y hasta 1995 en el caso de las UUPP): Ley sobre Régimen de Universidades Nacionales 17.245/67; Ley 17.604/67 de Universidades Privadas, Ley 17.778/68 de Universidades Provinciales.

La mayor originalidad de la normativa del período reside, desde nuestro punto de vista, en haber elaborado por primera vez una ley para organizar a las UUPP, dando un *status* cuasi-público al Consejo de Rectores CRUP, responsable de promover la coordinación sectorial y asesorar al PEN en temas de su área. La Ley 17.245/67 para UUNN mantuvo la tradición de las leyes del primer peronismo, creando un Consejo de Rectores -identificado en la documentación oficial como "CRUN". Se definió como órgano de enlace entre el PEN y las universidades para la elaboración del presupuesto, la determinación del escalafón de personal y el planeamiento. A semejanza del CNU de las leyes de 1947 y 1954, los

---

<sup>37</sup> Ya sancionadas las leyes universitarias, el Decreto 2.704/68 aprobó la estructura de la Secretaría de Educación conformándola con 12 Direcciones Nacionales / Generales, entre las que se encontraba una Dirección Nacional de Altos Estudios, con la responsabilidad de "Asistir al Secretario de Estado de Cultura y Educación en el ejercicio de las competencias particulares asignadas por Ley 17.721 en materia de reglamentación y supervisión de institutos universitarios; ejecutar las políticas correspondientes y fiscalizar el cumplimiento de la Ley N° 17.604"; el CRUN quedó en la esfera de la Secretaría. El Decreto 699/69 ubicó bajo de DNAU dos supervisiones, una para las UUPP y otra para las UUPp. En 1969, se restableció el Ministerio -de Cultura y Educación- (Ley 18.416/69, manteniendo la estructura existente. Por Decreto 2209/70, Levingston elevó la DNAU a Subsecretaría, con el nombre de "Subsecretaría de Coordinación Universitaria".

<sup>38</sup> Los Rectores / Presidentes de las UUNN y Decanos comunicaran personalmente al MEyJ dentro de las 48 horas de publicada esta ley que asumían dichas funciones; en caso contrario, el Ministerio consideraría vacante el cargo y procedería a llenarlo (art. 7). Se ordenó a los centros de estudiantes abstenerse de realizar actividades políticas. Los rectores de UNCuyo, UNNE y UNS aceptaron, y el resto resistió. La oposición de la UBA fue sofocada violentamente en la "Noche de los bastones largos" (julio).

<sup>39</sup> El Consejo Asesor promovería la adecuación "del régimen legal de las Universidades Nacionales a los altos fines enunciados en el Acta de la Revolución Argentina", debía dictar su propio reglamento, elaborar un anteproyecto de ley universitaria en sesenta días y elevarlo al Ministerio de Educación (art. 2). El Decreto 2.171/66 amplió el número de diez a catorce miembros. Según De Luca (2008), este Consejo fue el autor intelectual de la LOUN de 1967. Habría presentado al menos dos Anteproyectos de ley. Una declaración del Movimiento Nacional Reformista (brazo estudiantil del PS) aparecido en 1967 menciona el anteproyecto de Masoni y de Padilla: [http://www.estevezboero.com.ar/index.php?option=com\\_content&view=article&id=111%3Areforma-o-contra-reforma&catid=19%3Aarchivo-mnr&Itemid=26](http://www.estevezboero.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=111%3Areforma-o-contra-reforma&catid=19%3Aarchivo-mnr&Itemid=26) (recuperado el 6 de junio de 2015).

---

rectores eran designados por el PEN<sup>40</sup> y toda la comunicación mediada por la cartera educativa, pero no estaba presidido por el Ministro (los rectores elegían anualmente a su Presidente y Vicepresidente, quienes convocaban las reuniones y ejecutaban las resoluciones del cuerpo) y asumió rasgos tecno-burocráticos. El CRUN tuvo una Secretaría Permanente integrada por un delegado por universidad, y las instituciones debían proveer todo otro “personal necesario para el cumplimiento de sus funciones” y contribuir a los gastos de funcionamiento tanto de la Secretaría como del Consejo en forma proporcional a sus presupuestos (art. 75°).<sup>41</sup> La Secretaría constituyó el corazón operativo del Consejo: realizaba estudios sobre estructuras y planes de estudio, “organización y métodos de las distintas entidades universitarias a efectos de mejorar su eficiencia”, deserción y repitencia, y “las necesidades económicas y de equipamiento de las distintas universidades” (art. 76°). Inicialmente, de ella dependieron dos áreas: Planeamiento Académico y Planeamiento administrativo-financiero; en 1969 la estructura se hizo más compleja, abarcando cinco "Departamentos": Asuntos Académicos, Asuntos Económico-Financieros, Organización Administrativa, Estadística, y Administración. Ejercía la "representación conjunta de las Universidades" y era responsable de:

- elevar al PE los proyectos de presupuestos de las universidades,
- realizar la programación del “planeamiento integral de la enseñanza universitaria oficial, de acuerdo con el planeamiento general del sistema educativo argentino”,
- integrar su accionar “en los organismos competentes del Gobierno nacional a través de la Secretaría de Estado de Cultura y Educación”,
- recomendar medidas para la “coordinación de sus actividades docentes, culturales y científicas”, “correlación y sistematización de los títulos”,
- dictar normas administrativas comunes” especialmente en lo referido al personal y admisión de estudiantes,
- efectuar estudios de diversa índole (art. 77°).<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> La ley 17.774/68 fijó las retribuciones de Rectores y Decanos, igualándolos "al resto de las autoridades de los organismos del Estado Nacional, sin sujeción al régimen estatutario o escalafonario por dictarse para el personal docente y no docente de las UUNN. Los importes quedaron asociados a los de un profesor universitario "con dedicación exclusiva y antigüedad", aunque se contemplaba la existencia de autoridades con dedicaciones semi-exclusivas.

<sup>41</sup> Los delegados universitarios casi no tuvieron actuación, excepto en la primera fase de instalación de la Secretaría Permanente (Bour, Piffano, & Saldivia, 1973, pág. 11).

<sup>42</sup> El Título VII sobre Régimen Económico-Financiero reproducía en líneas generales el contenido de la Ley de 1957, excepto la mención a las contribuciones de los egresados. El art. 107° estableció un procedimiento para fijar la contribución del Tesoro Nacional y del Plan de Trabajos públicos de cada universidad en las Leyes de Presupuesto, con participación del

---

La vinculación del CRUN con la cartera educativa se realizó mediante la Dirección Nacional de Altos Estudios (Decretos 2704/68, 699/69 y 2.209/70). Erreguerena (2018) sintetizó sus actividades desde su primera reunión constitutiva en mayo de 1967 y hasta la última en mayo de 1973, totalizando 66 reuniones plenarias. Integrado inicialmente por nueve rectores, terminó con 12 por las creaciones de las universidades de Rosario, Comahue y Río Cuarto. El resto de las 11 universidades creadas bajo la inspiración del "Plan Taquini" (San Luis, Santiago del Estero, Luján, Lomas de Zamora, Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, Salta, Misiones, San Juan y Catamarca), sólo participaron de la última reunión. Su incorporación al sistema de planeamiento de CONADE se efectivizó formalmente por Resolución 868/68, por la cual el Secretario de Educación convocó al Consejo de Rectores y a Decanos y Directores de Departamento de las UUNN a unas Jornadas de Coordinación Universitaria en la ciudad de Alta Gracia (Córdoba) para tratar cuatro asuntos: la integración de la Universidad "en la comunidad", la coordinación de actividades universitarias, las estructuras y el presupuesto universitario. El objetivo era "realizar un estudio integral de proyecciones nacionales sobre los temas que conciernen a la enseñanza universitaria", presentar el anteproyecto de Ley Orgánica de Educación del Secretario Astigueta y documentos producidos durante 1967 por equipos de la Secretaría, de CONADE y del mismo CRUN. Las Jornadas se realizaron en medio de protestas y huelgas de obreros y estudiantes universitarios contra el gobierno militar y la política educativa y universitaria que pre anunciarían al Cordobazo (Vega, 2014). En los discursos inaugurales y de cierre Onganía y Astigueta dejaron claramente establecida la asociación entre planeamiento y distribución racional de recursos, siendo la coordinación universitaria "un imperativo" del momento histórico [Secretario de Estado de Cultura y Educación, J.M. Astigueta] (REPÚBLICA ARGENTINA. Secretaría de Estado de Cultura y Educación, 1968, pág. 22); según Onganía y el Rector Rogelio Nores Martínez (UNC), cada institución se acompañaría la integración territorial del país (*idem*, págs. 16,18; 29-30). El documento *Bases para un planeamiento integral de educación superior y universitaria* (noviembre 1969) sintetizó objetivos, políticas y estrategias para el sector (Mendonça, 2015), definiendo a la coordinación como forma y principio de racionalización y modernización inter-sectorial (a través de las Oficinas Sectoriales de Desarrollo de Educación y Recursos Humanos), inter-sistema (a través de programas regionales de carreras prioritarias y estratégicas vía CONADE, CONASE, CONACyT, y la programación educativa

---

CR; el cálculo presupuestario se ligó al planeamiento: el CR debía presentar simultáneamente "el estado de planeamiento de la enseñanza universitaria... y las medidas recomendadas o adoptadas para concretar sus formulaciones".

---

general, y programas regionales de carreras prioritarias y estratégicas), inter-institucional (entre universidades nacionales, provinciales y privadas, para el "mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales vía programas de docencia, investigación y servicios) e intra-institucional (promoviendo la eficiencia de las actividades). Vertebrado por conceptos tales como "coordinación", "integración", "ordenamiento", "sistema" y "programación", "control y evaluación", "racionalización", "recursos humanos" y "factibilidad", el CRUN era el encargado de desarrollar un sistema de control de ejecución y evaluación de las políticas sectoriales, tanto a nivel interinstitucional como institucional, y de hacer efectiva la coordinación entre UUNN, UUPP y UUPp (REPÚBLICA ARGENTINA. Consejo de Rectores de Universidades Nacionales, 1969, pág. 12).

Los temas tratados por el CRUN reeditan en clave de época los temas de la agenda histórica de la coordinación (deserción, duración real de las carreras, orientación de la matrícula hacia carreras tradicionales, relación con las necesidades de recursos humanos para el crecimiento y el desarrollo productivo, articulación con la escuela media, aspectos pedagógicos y curriculares, becas, infraestructura, estatutos del personal docente y no docente, creación de nuevas carreras, reglamentación de los doctorados, relaciones internacionales, equivalencias, titulaciones y presupuesto) e incorpora temas nuevos, como la incorporación de tutores, la organización departamental, el redimensionamiento del "tamaño" institucional. A partir de 1969 hay reiteradas referencias al planeamiento "integral", y un equipo de expertos produjo investigaciones sobre ingreso, admisión, deserción, planes de estudios, tutorías y asesoramiento pedagógico, carreras cortas, títulos intermedios y títulos habilitantes, publicación de series estadísticas sobre matrícula y financiamiento, bienestar estudiantil, relación de la universidad con la escuela secundaria y la formación de docentes, la estructura económico-financiera de las UUNN, legislación y estudios comparados (Erreguerena, 2018b, pág. 5 y ss.). Durante el gobierno de Lanusse y la gestión ministerial de Gustavo Malek, los rectores participaron también de comisiones para la "programación, racionalización y planificación", junto a personalidades o expertos y representantes de la Oficina Sectorial de Desarrollo "Educación": la Comisión nacional de Análisis y Evaluación del Sistema Educativo (Resol. 1.824/71) para programar la reforma educativa, la Comisión Especial Honoraria de Planificación Universitaria para establecer criterios para la creación de nuevas universidades (Resolución 2.018/71), o la Comisión de Expertos (Resolución 3.192/71) para establecer el procedimiento para procesar solicitudes de creación de nuevas Universidades Nacionales" [Documento Básico: "Requisitos informativos para la presentación de

---

proyectos de creación de Nuevas Universidades Nacionales". ANEXO I de la Resolución 3.192/71, pág. 8]. Bajo esa situación regulatoria se crearon 13 nuevas universidades nacionales, totalizando en 1975 22 instituciones (Braslavsky, 1980) (Mendonça, 2015 y 2016) (Califa J. S., 2016). Los Rectores también conformaron solos una comisión para revisar la Ley Universitaria y elaborar un nuevo anteproyecto (Resolución 3.197/71).

Un informe de 1973 elaborado en la Secretaría Permanente del CRUN y entregado al gobierno de J. Cámpora ofrece información interesante para entender los límites y efectiva incidencia del CRUN en esos años, desde la perspectiva sumamente crítica de los expertos del área económico-financiera de la Secretaría Administrativa. El informe se presentó como producto de la decisión del personal del CRUN reunido en Asamblea General (Bour, Piffano, & Saldivia, 1973, pág. 3) con el fin de contribuir "al proceso de reorganización del sistema universitario, en el cual están hoy empeñados autoridades, instituciones y sectores vinculados a la educación superior en nuestro país". Muestra las divergencias e intereses contrarios de políticos (Rectores) y técnicos (los expertos de la Secretaría Permanente) desde la perspectiva de estos últimos, para quienes el Consejo no había logrado cumplir tres de las funciones centrales establecidas por la LOUN: elaborar el planeamiento de la enseñanza universitaria pública, efectuar recomendaciones y fijar condiciones de admisibilidad; "casi nunca" había tenido parte en las decisiones sobre esos temas. La mayoría de sus actuaciones en las sesiones plenarias habían sido para "tomar conocimiento", muy escasamente "recomendar", y en los casos en que había "resuelto" o "dictado", la aplicación había quedado librada al criterio de cada institución. Los estudios habían surgido por iniciativa de la Secretaría y no de los rectores; el Consejo se había abocado a tareas de escasa relevancia sin "vocación de emprender y la voluntad de hacer trabajos", y las propuestas de la Secretaría "sistemáticamente se diluían en carpetas o publicaciones de estudios a documentos de trabajo" a los que no se prestaba atención (*ídem*, pág. 11). El CRUN había adolecido de "contradicciones estructurales": falta de un norte político, incoherencia, improvisación y divorcio del contexto socio-económico. Había reproducido "las contradicciones que, durante el período, agitaron a las universidades, sellaron la acción del Estado y conformaron, en un contexto global, la evolución histórica de nuestro país. (*ídem*, pág. 9). La propia conformación del cuerpo había impedido formular una política nacional para el sector, limitándolo a funcionar como "mera yuxtaposición de intereses"; en un momento de expansión de la matrícula, no había formulado criterios de distribución presupuestaria y se había limitado a la mera "gestión y distribución de los recursos financieros". Los

---

Rectores mantenían una postura dual, resistiendo en el CRUN todo aquello que podía perjudicar a su universidad aún cuando fuera beneficiosa para el conjunto (Bour, Piffano & Saldivia, 1973, pág. 15). Simultáneamente, el contexto institucional de la administración pública ("jerárquico", "vertical") había impedido que el Consejo fuera "orgánicamente capaz" de desarrollar una política coherente con las necesidades sectoriales y del país; el cargo de rector era "notoriamente" inestable, hecho demostrado por la cantidad de Rectores que se habían sucedido en la conducción de las universidades; la coordinación había sido obstaculizada por la injerencia creciente del Ministerio de Economía (*ídem*, págs. 16-17). Se había sostenido una concepción errada de planificación, escindiendo fines y medios y usando instrumentos racionales para servir a objetivos políticos irracionales (*ídem*, pág. 17).

La disolución de esta experiencia de coordinación planificadora -excepto por la definitiva aceptación del criterio de coordinación regional- no puede explicarse solamente por las fallas señaladas por los técnicos del CRUN, sino por su filiación con un régimen dictatorial y la imposibilidad de consolidar un bloque de fuerzas estable, cuyo síntoma fue la violencia política recurrente y el enfrentamiento entre agencias estatales. El "Gran Acuerdo Nacional" y el triunfo en las elecciones de 1973 del FREJULI que habilitó la vuelta de Perón, abrieron una fase de crisis política que volverá a resolverse mediante un golpe. Los años 1973-1976 constituyen un período dramático en el plano político general y sectorial en el que pueden identificarse dos momentos marcadamente distintos, (Rodríguez L. G., 2014b). Durante el primero, con Jorge Taiana como Ministro de Educación del Presidente Héctor J. Cámpora, y luego de Juan D. Perón, se avanzó en la implementación del proyecto de "Universidad Nacional y Popular", correlato de la Reconstrucción y Liberación Nacional, y culminó con la sanción de una nueva ley universitaria (Ley 20.654/74, en mayo de 1974), un período marcado por tomas y movilizaciones estudiantiles lideradas por la Juventud Universitaria Peronista, la designación de rectores interventores ligados a la izquierda peronista (que duraron pocos meses en sus cargos) [Decreto 35/73] (Califa J. S., 2016). Se instauró el ingreso irrestricto en 1974 (llegando a 128 mil nuevos inscriptos) y se suspendió la creación de nuevas universidades -nacionales, provinciales y privadas- hasta que se realizaran "estudios y planes de desarrollo nacional y regional al servicio del Pueblo"<sup>43</sup> (Recalde & Recalde, 2007). Se creó una comisión para elaborar el anteproyecto, en un

---

<sup>43</sup> Por unos meses fueron sometidas a re evaluación las recientes creaciones de las universidades del Noroeste de la Pcia de Buenos Aires, de Santiago del Estero, de Entre Ríos y de la Patagonia; y se suspendieron los estudios para crear las de Formosa, Olavarría, del Delta y Jujuy, así como todos los trámites para aprobar universidades provinciales o privadas. En

---

clima de profunda inestabilidad y agitación política; algunos autores coinciden con la apreciación del Min. Taiana en su mensaje al Congreso en 1974 de que el proceso de discusión fue uno de los más amplios en la historia de la normativa sectorial (Friedemann, 2011); otros, por el contrario, como las del entonces Presidente de la FUA (Federico Storani) (REPÚBLICA ARGENTINA. Cámara de Senadores de la Nación, 1974, pág. 3821) y del Diputado Comunista Juan C. Comínguez (REPÚBLICA ARGENTINA. Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Dirección de Información Parlamentaria, 2010, pág. 568) resaltan el apartamiento de la Juventud Universitaria Peronista y de la FUA, y el tratamiento del proyecto en momento de receso universitario para limitar la participación efectiva de los estamentos universitarios (Califa J. S., 2016). En el documento *Nueva ley para una revolución cultural* (junio de 1973, mes de la masacre de Ezeiza), Taiana afirmó la centralidad de la universidad en el proceso revolucionario "nacional, popular y cristiano" en el que no era admisible "el desorden, la anarquía y el caos", con el que "nadie puede gobernar, estudiar ni trabajar".

Además del proyecto oficial, fueron presentados otros cinco<sup>44</sup>, todos ellos leyes universitarias; señalando la necesidad de su articulación con una futura ley educativa general, observamos en ellos diversas "coincidencias programáticas": "liberación nacional", la responsabilidad del Estado, educación popular, un desarrollo integral "auténticamente nacional" pensado como desarrollo productivo "independiente". Expresaron la emergencia de un nuevo consenso alrededor de un proyecto universitario de hegemonía efímera, que retuvo ciertos principios del Reformismo -co-gobierno ampliado al claustro no docente, defensa de la autarquía y Autonomía, docencia libre, extensión-, y los vinculó estrechamente con la necesidad de planificación, integral y centralizada, del sistema universitario como un conjunto integrado por UUNN y UUPP. Así, por ejemplo, el Diputado Cerro, del Partido Revolucionario Cristiano (fracción de izquierda de la democracia cristiana) afirmó la necesidad de establecer qué carreras era necesario fomentar o desalentar, la estructura de títulos intermedios, y carreras cortas, o "el número óptimo que haga posible el aprovechamiento de los recursos materiales y

---

diciembre de 1973 se autorizó la creación de la UNSE, e iniciado 1974, la UNPA. A partir de 1974, se autorizó la creación de la UNICen y UNMdP, de la universidad privada de la Marina Mercante, y la provincial de La Rioja.

<sup>44</sup> Se trata de cuatro proyectos presentados en la Cámara de Diputados y uno en Senadores: Proyecto Troccoli y otros, UCR (Pcia de Buenos Aires) (1973); Proyecto Juan C. Comínguez APR-PCR (Capital Federal) (1974); Proyecto Ángel Moral APF (Pcia de Santa Fe) (1974) Proyecto Mariano Lorences y otros, APR-PI (Pcia de Buenos Aires) (1974), y Proyecto Francisco Cerro y otros, PRC (Santiago del Estero) (1974) (REPÚBLICA ARGENTINA. Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Dirección de Información Parlamentaria, 2010, págs. 513-588).

---

humanos", tareas que debía asumir un "Consejo Coordinador Universitario" para "reordenar con criterio nacional y regional los recursos humanos universitarios, decidir sobre la apertura y cierre de carreras y sobre la apertura de nuevas universidades en función de necesidades de redimensionamiento y de nuevas necesidades" [Diputado Francisco Cerro] (REPÚBLICA ARGENTINA. Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Dirección de Información Parlamentaria, 2010, pág. 554). La propuesta del Diputado Ángel Moral (de la Alianza Popular Federalista ligada al centro-derechista Partido Federal de Francisco Manrique) retenía también los objetivos de racionalización, regionalización y dimensionamiento de la experiencia planificadora de la dictadura anterior, proponiendo la subdivisión de las universidades de más de 15 mil alumnos mediante su redistribución entre las existentes o entre "centros básicos" distribuidos geográficamente, o la creación de instituciones nuevas (Art. 10º). Otros proyectos se reconocían tributarios de propuestas o experiencias de planificación centralizada: el Proyecto de los Diputado Mariano Lorences y otros (Partido Intransigente) se inspiraba en el proyecto de del Mazo de 1946 y en el Consejo Nacional francés de la Ley Orgánica de 1969 y en las propuestas del Ministro de Educación Ataúlfo Pérez Asnar en la Reunión de Ministros de octubre de 1958 (gobernación de Oscar Alende en la Pcia de Buenos Aires); y el del Diputado Antonio Troccoli (UCR) afirmó que la "planificación del sector, compatible con las otras áreas socioeconómicas, requ[ería] una visión integral de la educación en todos sus niveles", y la integración de la ley universitaria a una ley general de educación para que fuera "de inmediato, instrumento idóneo para la liberación y emancipación del país (*ídem*, pág. 533).

Todos ellos incluyeron un Consejo, con diversa denominación, composición y responsabilidades (ANEXO, CUADRO 1, pág. 2). Dos compuestos exclusivamente con rectores de UUNN, y uno agregando representantes de los claustros de Consejos Superiores; definían sus responsabilidades en términos generales -"coordinar", "dictaminar", "considerar", "representar"-, y sólo especificaban atribuciones operativas en lo referido a presupuesto, planes de expansión / de desarrollo sectorial ("gestionar", "elevar"), o intervención de UUNN a pedido de su Consejo Superior. Los dos proyectos restantes propusieron organismos de composición compleja y heterogénea y les asignaron fuertes responsabilidades. El de F. Cerro (Partido Revolucionario Cristiano, escindido del P. Demócrata Progresista) será el primer proyecto en la historia normativa sectorial que introduce el concepto de "sistema universitario" (*TÍTULO VI- Del Sistema interuniversitario*). En la conformación de su Consejo de Coordinación Universitaria incluyó a rectores de UUNN y "representantes" de UUPp,

---

UUPP y "mixtas"<sup>45</sup>, además de otros sectores del trabajo, del aparato estatal, etc.; organizado mediante una Secretaría Ejecutiva y sub-comisiones regionales, tenía a su cargo la elaboración de líneas de política universitaria, la asesoría al PEN y al Congreso, el establecimiento de criterios de evaluación de las instituciones y de la "tarea educativa", de crecimiento del sistema -creación de instituciones y unidades académicas nacionales y universidades "no estatales", del tamaño institucional, el establecimiento de restricciones o fomento al ingreso en determinadas carreras, superposición geográfica) y de articulación de planes de estudios, validez y alcance de títulos, políticas de extensión y enseñanza cuaternaria. Por su parte, el Consejo Nacional de Educación Superior, Ciencia y Cultura (CONESCyC) del Proyecto Lorences se integraba con un gran número de representantes bajo un criterio combinado corporativo / territorial, y con un presidente designado por el PEN con acuerdo de la Cámara de Diputados: los rectores son sustituidos por "representantes de cada UUNN", más un representante por cada provincia, y tres por cada uno de diversos estamentos -cámaras del Congreso con representación de mayoría y minoría, estudiantes, trabajadores, FFAA, UUPP). Se trataba de un organismo con plena autonomía y competencias directas en temas de cultura, educación superior, planeamiento, orientación científica y tecnológica, con autarquía financiera, administrativa y responsabilidad patrimonial. Además de las atribuciones establecidas por el Proyecto Cerro, distribuía el presupuesto de un Fondo Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, supervisaba UUPP, llevaba adelante las relaciones internacionales, las publicaciones científicas, el bienestar y asistencia social de estudiantes, docentes y personal, y reglamentaba los concursos docentes. Correlato del planeamiento integral era la obligación de las UUNN de formular sus planes de desarrollo. De esa forma se garantizaba "la necesaria unidad de la enseñanza superior, la ciencia y la cultura, para favorecer una política de profundas transformaciones políticas, económicas y sociales, y corregir el empleo dispendioso de recursos en actividades que se interfieren o superponen" (REPÚBLICA ARGENTINA. Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Dirección de Información Parlamentaria, 2010, págs. 562-563).

---

<sup>45</sup> Aunque nunca se aclara, se entiende que alude a instituciones público-privadas. En su intervención en el tratamiento del proyecto de ley en el Senado, Cerro resaltó el problema de ignorar en la normativa al segmento de universidades privadas, "porque a ellas concurre uno de cada cinco estudiantes universitarios argentinos. Se trata de veintidós universidades, de las cuales algunas son las únicas casas (le estudios superiores existentes en determinadas zonas del país. que de acuerdo con el artículo 16 de la ley deberían ser subsidiadas por el Estado, lo que no ha sido cumplido por ninguno de los gobiernos que se han ido sucediendo en el país desde 1967." (REPÚBLICA ARGENTINA. Cámara de Senadores de la Nación, 1974, pág. 3761)

---

En los debates no se observa especial preocupación por la coordinación y gobierno sistémico, y el tratamiento es general y abstracto. Los legisladores radicales promovían una coordinación que preservara la autonomía institucional y respetara las responsabilidades del Congreso para definir la orientación de la política educativa, señalando que se estaban las atribuciones del MEd se incrementaban excesivamente y estaban mal definidas (REPÚBLICA ARGENTINA. Cámara de Senadores de la Nación, 1974, pág. 3738). Los legisladores del FREJULI, como el Diputado Carlos Auyero defendían la atribución del PEN para determinar "prioridades zonales y estratégicas", para de este modo neutralizar los "feudos universitarios" y las "disputas estériles entre distintas ciudades, pueblos o provincias";<sup>46</sup> y por ello el art. 52 del proyecto de mayoría le delegaba el establecimiento del sistema de coordinación interuniversitaria compatible con el "esquema nacional de planificación y desarrollo" regional, la "homogeneización" de los niveles académicos, y la optimización de los recursos humanos. El balance de poder se garantizaba porque la creación de universidades quedaba en manos del Congreso. La ley era herramienta para el cumplimiento de los objetivos propuestos por el Plan Trienal, que subordinaba la expansión de la matrícula y del presupuesto de las UUNN a criterios de "justicia social" (REPÚBLICA ARGENTINA. Poder Ejecutivo Nacional, 1973, pág. 120). La Autonomía no estaba en riesgo, pues esa coordinación se haría "con la participación de las universidades, sin excluirlas en forma alguna (...) serán escuchadas en esta tarea de coordinación, reservándose el Poder Ejecutivo la decisión final" (REPÚBLICA ARGENTINA. Cámara de Diputados de la Nación, 1974, pág. 6248). Varios proyectos incorporaron al consejo de rectores de UUPP en la estructura de coordinación sistémica, preanunciando a la LES de 1995.

Una base de coincidencias básicas alrededor de principios del Reformismo permitió la aprobación en general, con disidencias y desacuerdos en particular.<sup>47</sup> Aunque las negociaciones llevaron a suprimir la atribución del PEN de designar a los rectores, el PEN retuvo su papel central en la determinación del sistema de coordinación, delegándole la atribución de crear un organismo responsable de "realizar los estudios necesarios tendientes a redimensionar las universidades existentes

---

<sup>46</sup> Decía: "No queremos cometer esa maldad enorme de la dictadura militar poco antes de dejar el gobierno y el poder para siempre, que regó universidades por todo el país, creando expectativas desmesuradas sin estudios previos, en un plan demagógico que en muchas ocasiones pudo haber tenido realidad zonal, pero que en otras constituyó creaciones ficticias con el único propósito de salvar la imagen de un presidente ya irremisiblemente deteriorado (REPÚBLICA ARGENTINA. Cámara de Diputados de la Nación, 1974, págs. 6253-6254).

<sup>47</sup> La exclusión del claustro de graduados en el gobierno de las instituciones, la exigencia de que los Estatutos fueran aprobados por el PEN, la inclusión de cursos complementarios al ingreso, la limitación a la participación de ciertas categorías de estudiantes a la ciudadanía universitaria

---

y a fijar la dimensión máxima de las que se crearen con posterioridad, respetando los criterios de eficiencia didáctica, técnica y científica", de manera que el sistema fuera compatible "con el sistema nacional de planificación y desarrollo" (*Título IX De la coordinación interuniversitaria*, Arts. 52° a 54°) (REPÚBLICA ARGENTINA. Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Dirección de Información Parlamentaria, 2010, pág. 118). La Ley 20.654 incluyó elementos nuevos, tales como la definición de la Universidad como "comunidad de trabajo" (Art. 1°), el gobierno cuatripartito (inclusión del claustro no docente), la incompatibilidad de la docencia con cargos en "empresas multinacionales o extranjeras" y organismos internacionales contrarios a los intereses nacionales (Art. 11°), y la intervención de los estudiantes en la evaluación de las "condiciones didácticas de los aspirantes" en los concursos. (Friedemann, 2011). Sancionada la ley, la convulsión política agravada por la muerte de Perón volvió a la norma una pieza de aplicación ilusoria en el nivel universitario, afectado por intervenciones a las instituciones, la represión del Ministerio Ivanissevich y la actuación de la Triple A, dando lugar al segundo momento, caracterizado por una inestabilidad política general, una alta rotación de rectores -tres o más en un período de tres años- (Rodríguez L. G., 2014b),<sup>48</sup> y el despliegue de la represión y violencia que incluyó el sangriento atentado al Rector interino de la UBA, Raul Laguzzi (septiembre 1974) y la temporaria puesta a disposición del PEN del Rector de UNSa, Holver Martínez Borelli (noviembre de ese mismo año).

#### *1.1.2.4. La coordinación interuniversitaria durante la Dictadura Cívico-Militar (1976-1982)*

Después de marzo de 1976, la Dictadura se abocó a profundizar la persecución ideológica mediante cesantías masivas, y a reestructurar el nivel limitando el ingreso, cerrando instituciones enteras o unidades académicas y carreras, disminuyendo el presupuesto y apoyando a las instituciones privadas (Pérez Lindo, 1985). El campo sindical y el universitario fueron los principales espacios de represión y muerte (Novaro & Palermo, 2003) (Izaguirre, 2011).<sup>49</sup> Las medidas fueron llevadas adelante por una alianza entre facciones militares y fracciones de civiles -académicos y/o profesionales, ligados a sectores de la derecha católica (Rodríguez L. G., 2014) (Buchbinder, 2016): cinco ministros

---

<sup>48</sup> Entre el 25/05/73 y el 23/03/76 la UBA tuvo diez rectores, de los cuales, cuatro fueron normalizadores, cuatro interventores, uno no llegó a asumir (Dr. Alberto Banfi), y otro fue rector en comisión (Lic. E. Villanueva) (Izaguirre, 2011)

<sup>49</sup> Entre 1974 y 1983 fueron secuestrados y asesinados alrededor de 2000 estudiantes, docentes y no docentes; entre ellos se encontraría el Rector de UNSL, Mauricio López (enero 1977). Al poco tiempo los delegados fueron reemplazados por rectores civiles. Se implementó un estricto régimen disciplinario (Rodríguez, L.G., 2014).

---

civiles y un militar Ministro del Interior (Kaufmann, C. (dir.), 2001) (Rodríguez & Soprano, 2009) (Paso, 2010) (Rodríguez L. G., 2011 y 2014).<sup>50</sup> La Ley 21.276/76 ajustó la normativa universitaria a los principios declarados en el *Acta para el Proceso de Reorganización Nacional* a fin de articular “un sistema de conducción de inmediata ejecutividad”, planificar el sistema universitario “en función de los requerimientos del desarrollo cultural, social y económico de la Nación” redimensionando y reorganizando las universidades y dictando normas para la “evaluación centralizada de los diversos proyectos presupuestarios...a fin de establecer prioridades que posibiliten una racional utilización de los recursos financieros”. Rectores y Decanos pasaron a ser designados por el Poder Ejecutivo, y se restableció parcialmente la vigencia de la Ley 20.654/67, derogando gran parte de sus artículos. En ciento ochenta días el Ministerio debía elevar un proyecto de ley, que finalmente se dictaría recién 1980. El Decreto 391/77 creó un Consejo de Rectores de Universidades Nacionales –CRUN- para asesorar al Ministro en la preparación de los proyectos de presupuesto de las UUNN y “coordinar tareas y analizar problemas comunes en conjunto a efectos de orientar una política universitaria uniforme”, función asignada a una Subsecretaría de Asuntos Universitarios que lo apoyaría y coordinaría. En agosto de 1977 el Ministro Catalán aprobó unas “Pautas para la Organización Académica de las Universidades Nacionales” (Resol. 1.006/77): el redimensionamiento del sistema universitario mediante una regionalización que permitiría ofrecer una carrera por región. Ello derivó en un conflicto con el CRUP y con el rector de la UBA cuyo saldo fue la renuncia de Ministro y Rector y la postergación de las medidas hasta la llegada de Llerena Amadeo a la cartera educativa (1980).

El *Programa de Política Educacional* (1978) afirmó que “por su crecimiento “anárquico”, su falta de planificación, la desatención a las necesidades de carreras y títulos, el alejamiento de los mejores docentes debido a la inestabilidad política y las bajas remuneraciones, y la introducción de ideologías subversivas, el “problema universitario” era “una de las grandes cuestiones que se plantea[ban] al Proceso de Reorganización Nacional”. Se establecería un sistema de coordinación compatible con el sistema nacional de planificación y desarrollo (REPÚBLICA ARGENTINA.

---

<sup>50</sup> Por su parte, la mayoría de los rectores designados fueron profesores o investigadores pertenecientes a la derecha conservadora y católica, muchos de ellos con vínculos con universidades confesionales privadas, y en dos casos, miembros del clero - UNJ y UNPA- (Rodríguez L. G., 2011). Hasta la sanción de la ley de 1980, fueron designados por tres años con posibilidad de renovación. Señalan Rodríguez & Soprano que los rectores civiles de UNLP, UNR, UNCPA y UNSL permanecieron en sus cargos seis años, más que los presidentes de facto y los ministros de la cartera educativa. Hasta septiembre de 1976 la Dictadura mantuvo delegados militares (repartiendo las 26 UUNN entre las tres fuerzas), consumando la depuración de las instituciones (cesantías que prolongaron las que se habían producido previamente, persecuciones y detenciones a sospechosos de activismo de izquierda y “terrorismo”).

---

Ministerio de Cultura y Educación, 1978, pág. 60), que debería reordenar la oferta de carreras e instituciones, fijar su "dimensión máxima" dentro de un plan de regionalización y racionalizar la estructura interna transfiriendo al Ministerio sus establecimientos de enseñanza media.<sup>51</sup> Se establecieron nueve Regiones Universitarias integradas por UUNN y UUPP, cada una con un Consejo Regional Universitario (CRU) integrados por los Rectores de instituciones nacionales y privadas bajo la presidencia del Rector de la UUNN más antigua. Asistidos por una Secretaría Permanente, debían "coordinar el planeamiento y la ejecución de la actividad universitaria, de acuerdo con los lineamientos de las políticas establecidas por el Ministerio de Cultura y Educación debiendo proceder a la aplicación de las normas de reordenamiento y redimensionamiento que se establezcan", realizar estudios de factibilidad y opinar sobre proyectos de creación, modificación o supresión de unidades académicas, carreras o títulos e UUNN o UUPP a pedido del Ministerio. Junto a los CRU, un Consejo Nacional Universitario, integrado sólo por rectores de UUNN presidentes de los CRU, tendría la responsabilidad de asesoramiento exclusivamente cuando fuera convocado por el Ministro. En temas "de significativa trascendencia", el Ministro podría convocar reuniones generales "de tipo informativo, consultivo o de asesoramiento" con todos los rectores de UUNN y UUPP (REPÚBLICA ARGENTINA. Ministerio de Cultura y Educación, 1978, pág. 63). El esquema se completó con una Comisión de Programación Presupuestaria para analizar y elevar los presupuestos de las instituciones al MCyE, presidida por el Ministro e integrada por los Rectores de UUNN.

El CRUN creado en 1977 tuvo un papel subordinado, legitimó las medidas sectoriales mediante dictámenes emitidos por sus Comisiones (REPÚBLICA ARGENTINA. Ministerio de Cultura y Educación, 1979). Los Decanos también eran convocados a elaborar dictámenes, como fue el caso de la reglamentación de las incumbencias profesionales (Resol. MCyE 1.560/80). Durante todo el período

---

<sup>51</sup> Se crearía una universidad en la zona metropolitana para "descongestionar" la UBA, se ajustarían las dimensiones de UNLZ y UNLu; se racionalizaría el universo de titulaciones y se reorientaría y restringiría el ingreso y las vacantes. Proponía implementar una estructura curricular en cuatro ciclos, desde el básico al "académico" (maestrías y doctorados), reorganizando las instituciones para que en las universidades de enclave regional -las de reciente creación- se dictaran los dos primeros ciclos (básico y profesional) y el ciclo de especialización sólo en aquellas disciplinas pertinentes para la región; en las universidades tradicionales se desarrollarían los cuatro ciclos y los programas de magister y doctor. En el Sistema de Coordinación Regional Universitaria, una universidad cabecera tendría a cargo la coordinación de la investigación en la región (REPÚBLICA ARGENTINA. Ministerio de Cultura y Educación, 1978, págs. 72-74). Cada región debía tender a la autosuficiencia brindando "la totalidad de los servicios dentro de las posibilidades académicas existentes" mediante la cooperación y asistencia recíproca entre universidades.

---

retuvo su presidencia el Rector Guillermo Gallo (UNLP).<sup>52</sup> En sucesivas reorganizaciones de la estructura de los Ministerios (1976, 1980, 1983), los asuntos universitarios fueron centralizados en una Dirección Nacional de Asuntos Universitarios dentro de la Subsecretaría de Educación.<sup>53</sup> La Ley de Universidades 22.207/80 fue la síntesis de esta trayectoria regulatoria: anulación de la Autonomía y el cogobierno, arancelamiento -combinados con un sistema de becas, subsidios y préstamos-, y restricciones al ingreso.<sup>54</sup> El Título VI ("Coordinación Interuniversitaria", Arts. 73° a 75°) estableció la responsabilidad eminente del Poder Ejecutivo en la "definición y orientación de la política universitaria programando en general la actividad del sector mediante su compatibilización con el planeamiento nacional, el sistema educativo y los planes de investigación científica y tecnológica"; el CRUN -una "magnífica institución coordinadora"- asesoraba al PEN "a su requerimiento (...) en todo lo vinculado a la coordinación interuniversitaria".<sup>55</sup> Al presentar la ley en la sede del Comando en Jefe del Ejército, Llerena Amadeo expuso los ejes de la política universitaria de la Dictadura (REPÚBLICA ARGENTINA. Ministerio de Cultura y Educación, 1980, pág. 9). Entre otros,<sup>56</sup> se proponía mejorar los sueldos de Rectores y Decanos, realizar un "reordenamiento universitario" -fusiones, cierres y

---

<sup>52</sup> El proceso de centralización represiva en el ámbito educativo se combinó con la transferencia de las escuelas primarias y pre-primarias a las provincias, parte del proceso de "racionalización", ajuste y desprendimiento de las responsabilidades del nivel nacional, convalidado con la creación del Consejo Federal de Cultura y Educación en 1980.

<sup>53</sup> Sobre el final del ciclo dictatorial, el Decreto 1.323/83 del Gral Reynaldo Bignone elevó la DNAU a rango de Subsecretaría, con las mismas amplias funciones: control, supervisión general normativa en materia de creación y supresión de carreras universitarias, de unidades académicas y del sistema de admisión a las universidades estatales, participación en el desarrollo de "estudios que permitan definir una política de formación de personal docente en el nivel superior universitario y no universitario", establecimiento de incumbencias de títulos, reválidas y equivalencias en UUNN y, otorgamiento de la validez nacional para los títulos de UUNN, UUPP y UUPp, asesoramiento en la autorización de creación de universidades privadas y provinciales, así como creaciones, incorporaciones, anexiones, fusiones, supervisiones y modificaciones de los establecimientos de su jurisdicción. Entendía en "la coordinación del sistema universitario con gobiernos provinciales, municipales y otros organismos estatales y privados", intervenía y asesoraba a UUPP y UUPp en cuestiones de modificación de la estructura general de carreras y planes de estudios y en la reforma de sus estatutos. Y tramitaba la constitución de los Tribunales Examinadores de la Prueba Final de la Capacidad Profesional de UUPP (Boletín Oficial N° 25203, miércoles 29 de junio de 1983, pág. 9). Cuando la Dictadura entrega el gobierno, la agencia tenía una planta de personal de 78 personas, más del 40% del total del personal de la Subsecretaría de Educación.

<sup>54</sup> Para las UUPP y UUPp la ley regía hasta el Art- 4° -fines, funciones y "prohibiciones"-, manteniéndose vigente el resto del articulado de las leyes de Onganía. El Título V se dedica al régimen económico-financiero: el cálculo de los presupuestos anuales queda bajo la esfera del PE y de la cartera educativa.

<sup>55</sup> En el proyecto original se incluía, como organismo asesor, no sólo al CRUN sino también posibles comisiones particulares a crear por el Ministerio para tratar "temas que no sean de interés común a todas las universidades", recurso que finalmente no fue incorporado a la ley (REPÚBLICA ARGENTINA. Ministerio de Cultura y Educación, 1979, pág. 16). Recuérdese que las autoridades universitarias eran designadas por el PEN a propuesta del Ministerio -durando tres años con posible renovación.

<sup>56</sup> La mejora del nivel de los estudiantes y la reducción de la deserción mediante procesos selectivos de ingreso y admisión; la mejora del nivel docente introduciendo criterios de "retribución competitiva" para las mayores dedicaciones, un programa piloto de perfeccionamiento y actualización en cuatro UUNN, programas de de perfeccionamiento profesional y de doctorado, generando centros de excelencia nacionales; un censo de "recursos humanos universitarios".

---

reestructuraciones-, apertura / cierre de carreras, redefinición de alcances e incumbencias de títulos-, y "racionalizaciones" presupuestarias"<sup>57</sup>, elaborar un "plan de desarrollo universitario" con prioridades a 3 y 5 años, con una metodología que ya tenía dictamen favorable del CRUN, e introducir la evaluación institucional y la acreditación universitaria<sup>58</sup> (REPÚBLICA ARGENTINA. Ministerio de Cultura y Educación, 1980). Si bien no hay investigaciones sobre la actuación del CRU o del CRUN, puede aventurarse que el programa de la Dictadura para la Universidad avanzó solamente en las medidas relacionadas con la represión, reestructuración, cierres, arancelamiento, restricciones al ingreso, persecución ideológica y control ministerial de planes y titulaciones.

Luego de la guerra de Malvinas, y en un contexto de grandes expectativas depositadas en el proceso de transición democrática, el debate sobre las políticas educativas y en particular las universitarias imprimió matices específicos a los contenidos de la discusión que estaba ya instalada en los países centrales, respecto de las presiones que la movilidad social del pacto EBK generaba sobre la educación superior.

### 1.1.3. Disputas por definir un régimen de coordinación interuniversitaria en el proceso de estabilización de la "forma democrática" (1983-1989)

La recuperación de la institucionalidad democrático-representativa que abrió el gobierno de Alfonsín reactualizó aquel intento de síntesis del tercer gobierno peronista trayendo nuevamente a la discusión sectorial la agenda histórica de la coordinación interuniversitaria. Como vimos, sus temas habían ido precisándose durante la segunda mitad del siglo XX en los diagnósticos y propuestas de universitarios, políticos y funcionarios al mismo tiempo en que se conformaba el campo de saberes "técnicos" de la economía de la educación y de la administración pública. Para amplios sectores, era una oportunidad para pensar un proyecto alternativo, autónomo y basado en una reconstrucción crítica

---

<sup>57</sup> Se reestructuró de la Universidad Nacional de Entre Ríos-Universidad Tecnológica Nacional, se creó la Universidad Nacional San Juan Bosco de la Patagonia sobre la base de la fusión de la Universidad Nacional de la Patagonia y de la Universidad San Juan Bosco, y la reestructuración ex Universidad Nacional de Lujan-Universidad de Buenos Aires. Estaban en etapa de estudio las reestructuraciones de Comahue, Lomas de Zamora, Misiones, y Salta. Estaba prevista la creación de 27 carreras en el ámbito de las universidades no estatales y de 11 en jurisdicción de las Universidades Nacionales, el ordenamiento de las carreras por ciclos (básico, profesional, post-grado)-según dictámenes comisiones de decanos del CRUN. Y la determinación del alcance de los títulos profesionales y sus incumbencias, sobre la base del dictamen de las comisiones de decanos y del asesoramiento del CRUN (REPÚBLICA ARGENTINA. Ministerio de Cultura y Educación, 1980, págs. 58-60) .

<sup>58</sup> Recuérdese que la propuesta había aparecido por primera vez en el Proyecto de Ley de F. Cerro en el 73/74.

---

de la coyuntura histórica nacional. Raúl Alfonsín se vio rápidamente cercado por tensiones políticas y económicas: enfrentamiento con el peronismo, coyuntura de empate y poder de veto mutuo en el Congreso Nacional, confrontación con las cúpulas sindicales, amenazas desestabilizadores del poder residual de las FF.AA, inestabilidad económica (Plan Austral, presiones inflacionarias, la herencia de la estatización de la deuda privada). La influencia de concepciones dominantes a nivel internacional fueron delimitando dos estrategias distintas para la educación universitaria: una, portada por amplios sectores del radicalismo y de la izquierda, y otra por fracciones del peronismo opositor.

El Gobierno encontró un nivel universitario integrado por 47 instituciones; 26 eran UUNN, y en ellas estudiaban 337.998 alumnos -el 83% de la matrícula total del nivel-. La supresión de los cupos y los exámenes de ingreso generó un incremento espectacular de la matrícula, que se duplicó en 1988, llegando a los 652.997 alumnos. Las universidades se normalizaron bajo el paraguas simbólico del Reformismo secular, derogándose la ley universitaria de 1980.<sup>59</sup> Los rectores normalizadores, y luego, una gran proporción de los elegidos por el proceso de normalización, así como los funcionarios ministeriales, provenían del partido Radical, hecho considerado por algunos como el origen de la partidización de la política sectorial en esta etapa democrática (Stubrin, 2001) (Erreguerena, 2017). Sobre el fin del gobierno, se regló el régimen económico-financiero de las UUNN por la Ley 23.569/88, cuando ya era clara en el país la crisis financiera, hasta que el Congreso sancionara una ley universitaria.

Las atribuciones y responsabilidades de la cartera educativa (Ministerio de Educación y Justicia, MEyJ) estaban definidas por la última reforma de la Ley de Ministerios realizada por la Dictadura (Ley 22.520/81, Art. 23 y Decreto 1.323/83, Ley 23.023/83): el MEyJ entendía en la "la coordinación del sistema universitario" y de los "organismos públicos y privados con capacidad para realizar investigación básica", determinaba la validez nacional de estudios y títulos, habilitaciones e incumbencias profesionales. Los asuntos universitarios estaban a cargo de una Dirección Nacional de Asuntos Universitarios (DNAU) en la esfera de la Subsecretaría de Educación, que entendía en "la propuesta de políticas para el sistema universitario, estatal y privado y en la ejecución y/o supervisión de lo que resulte aprobado por la Superioridad en el área de su competencia, a fin de lograr los

---

<sup>59</sup> El Decreto 154/83 estableció un régimen provisorio para la normalización designando Rectores Normalizadores. La Ley 23.068/84 restableció los Estatutos vigentes al 29/07/66; las universidades conformaron sus órganos colegiados mediante elecciones de claustros y reincorporación de docentes y no docentes expulsados por motivos políticos, gremiales u otras causas conexas. La ley 23.115/84 anuló las designaciones vitalicias de Profesores hechas por la Dictadura.

---

objetivos específicos de nivel universitario". Sus funciones específicas abarcaban los principales asuntos que habían sido y serían objeto de disputa y redistribución entre agentes y agencias estatales: creación y supresión de carreras y unidades académicas, sistemas de admisión, políticas de personal, incumbencias y títulos, reválidas y equivalencias, creación de UUPP y UUPp, y articulación con otros niveles, jurisdicciones, agentes públicos y privados (Boletín Oficial N° 25203, miércoles 29 de junio de 1983, pág. 9). El gobierno radical reordenó el texto de la Ley de Ministerios manteniendo esa estructura pero reescribió las responsabilidades de las distintas carteras en términos de ejercicio democrático de las responsabilidades del PEN, sin modificar la enumeración de la ley de 1981 (Decreto 132/83).<sup>60</sup>

Entre 1983 y 1985, la dirigencia radical en las UUNN y en el MEyJ debatieron la conveniencia de recrear un organismo de representación de las UUNN conformado por rectores, la creación de un consejo semejante al CRUN del desarrollismo autoritario y el papel del Ministerio en un esquema de coordinación sectorial (Erreguerena, 2017, pág. 76). Finalmente, el Decreto 2.461/85 creó el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), compuesto por Rectores y un representante del MEyJ con voz, sin voto. Se trata del Consejo de Rectores que constituye nuestro caso en estudio, que llega al 2003 con 18 años de actuación ininterrumpida. Los considerandos del Decreto suponen la coordinación como una atribución de las propias instituciones en el marco de una futura ley universitaria. Una vez terminada la normalización, el CIN se constituiría definitivamente, agrupando a las instituciones que en forma *voluntaria* quisieran incorporarse; en virtud del principio autonómico así entendido, el Consejo tendría las atribuciones y el poder de decisión que las mismas universidades quisieran conferirle, para lo cual el Ministerio convocaría a una reunión para la redacción de un Estatuto. Los Arts. 2° a 4° enunciaron esas atribuciones de manera general: coordinar las políticas entre sí y con los distintos niveles y jurisdicciones educativas, las actividades culturales y de los organismos de investigación científica y técnica y todo otro tipo de organismos (públicos y privados, nacionales o extranjeros), formar "organismos regionales de coordinación", "coordinar, compatibilizar propuestas sobre validez nacional

---

<sup>60</sup> Durante el gobierno de Raúl Alfonsín, los Ministros del Ministerio de Educación y Justicia fueron: Carlos Alconada Aramburu –entre 12/83 y 6/86-; Julio Rajneri –entre 7/86 y 9/87- y Jorge Sábato –entre 9/87 y 9/89-. Con Julio Rajneri, fue Secretario de Educación Francisco Delich, y Adolfo Stubrin, que continuó desempeñando el cargo bajo la gestión de Jorge Sábato. El Decreto 15/83 modificó la estructura del Ministerio para organizar cinco Secretarías: de Coordinación Educacional, Científica y Cultural, de Educación, de Ciencia y Técnica, de Justicia y de Cultura, manteniendo la DNAU y sus responsabilidades en la esfera de la Secretaría de Educación (a cargo de Bernardo Solá).

---

de estudios y títulos; habilitaciones e incumbencias de títulos profesionales con validez nacional" para elevarlos al PEN.

Las primeras actas de reuniones del CIN, durante 1986 muestran a los rectores discutiendo si sus acuerdos debían tener carácter vinculante (por sí o *ad referendum* de los Consejos Superiores) y la índole de sus funciones -deliberativas, ejecutivas o resolutivas; hubo acuerdo en que debía ser un organismo de carácter resolutivo, desempeñando funciones semejantes a las del área ministerial responsable de los temas universitarios, sin vulnerar la autonomía de cada universidad y teniendo en cuenta que la pertenencia al Consejo era voluntaria (Erreguerena, 2017, pág. 79).<sup>61</sup> El primer Estatuto del cuerpo (1986) estableció que los acuerdos no fueran vinculantes; primó la idea de un consejo como foro de discusión, acuerdos y propuestas en el que los rectores eran pares, la Presidencia un cargo honorífico, y la decisión de participar un acto de libre adhesión (art. 1). Las funciones que se establecieron "de manera indicativa" (art. 2) compilan esa larga historia de temas de la "agenda histórica de la coordinación"; recuperaron las responsabilidades enunciadas en el decreto de 1985, y agregaron otras (incisos f) a n)): informar al sistema educativo sobre las actividades desarrolladas, " cooperar, asistir y asesorar" a las instituciones cuando se lo solicitaran, analizar los problemas educativos del país y formular propuestas a los poderes públicos, analizar los problemas educativos del mundo y formular propuestas de intercambio y cooperación e integración, "[p]romover la incorporación a su estructura, de las organizaciones interuniversitarias estatales acorde con los objetivos de interés común", "[d]efinir políticas y coordinar actividades de extensión universitaria", y

- l) Analizar y participar en la solución de los grandes problemas nacionales.
- m) Intervenir en la planificación del sistema educativo global en el marco de la integración crítica con el objeto de su necesario acople al diseño de un modelo de desarrollo consensuado con la sociedad.
- n) Emitir opinión fundada frente a todo proyecto de creación de nuevas universidades en el país.[CIN, Estatuto de 1986]

El cuerpo se organizó adoptando la estructura de un Comité Ejecutivo (seis rectores, un año de duración del mandato), una Presidencia (honorífica, ejercida por el Rector de la universidad sede de la

---

<sup>61</sup> El temario discutido en el primer plenario realizado a mediados de 1986, trató el tema presupuestario y la necesidad de establecer firmemente los parámetros normativos de la autarquía; para avanzar en propuestas se conformaron dos comisiones: una sobre "autonomía y autarquía", con la finalidad de elaborar un proyecto de ley; y otra para "temas salariales" -en este caso de composición mixta: rectores más funcionarios de distintos ministerios-; se discutió la importancia de estar representados en el Congreso Pedagógico, y la participación del Consejo en espacios internacionales - OUI, UDUAL, CINDA, CRESALC-UNESCO, PNUD, etc..

---

próxima reunión plenaria ordinaria), y cinco reuniones plenarias por año (alternativamente en distintas sedes universitarias). Los rectores del Comité Ejecutivo eran presidentes naturales de seis Secretarías y sus respectivas Comisiones: enseñanza, investigaciones, posgrado, relaciones, asuntos económicos y extensión. El sostén económico estaba a cargo de las propias universidades, y los plenarios eran organizados por la universidad anfitriona. Recién a fines de 1990 tuvo una sede física, compartiendo el edificio de la Academia Nacional de Educación, y contrató a dos empleados administrativos, coordinados por la Dra Norma Costoya, que tiempo después pasaría a ocupar el cargo de Secretaria Ejecutiva, permaneciendo en el cargo hasta 2010.

Este CIN de la "democracia" representaba a 26 universidades públicas que acababan de comenzar el proceso de normalización, que ofrecían carreras de grado heredadas del período anterior y un cuarto nivel cuantitativamente poco desarrollado enfocado en la formación de investigadores y científicos. Pese a los esfuerzos presupuestarios realizados por el Gobierno, el desafío planteado al sector universitario quedó sin respuesta. El ingreso irrestricto inició un fuerte proceso de expansión de la matrícula que volvió insuficientes los incrementos presupuestarios volcados al sector. Parte importante de esos recursos financió obras de infraestructura, llegando en 1987 a comprometer algo más del 20% del presupuesto sectorial. El aumento de la matrícula fue paralelo al aumento del cuerpo docente, que por otro lado, en virtud de la inestabilidad macroeconómica que experimentaría el gobierno, sufriría un deterioro salarial importante, incrementando los conflictos sindicales y las protestas (Bertoni & Cano, 1988) (Vior, 1990). En esa coyuntura compleja, la construcción del CIN como institución de coordinación generadora de propuestas de política fue dificultada no sólo por limitaciones del contexto político general y el hecho de que recién en 1986 logró su constitución completa, sino también por decisiones auto limitantes de los mismos rectores, que en los Plenarios sopesaban las propuestas en relación con su potencial amenaza a la Autonomía.

F. Eguerrereña presentó los temas tratados hasta 1989, acercándonos al papel y poder ejercido; además del omnipresente tema presupuestario y salarial (sobre todo a partir de 1988), el cuerpo:

- reclamó al MEyJ y al MEcon participar en el cálculo del presupuesto sectorial y en su distribución;
- participó en la organización del SICUN (Sistema Interuniversitario de Cuarto Nivel, Decreto 1967/85);

- 
- invitó a las UUNN a analizar posibles alternativas de financiamiento en el marco de la gratuidad, apoyando el proyecto del MEyJ de un impuesto a familias de altos ingresos con hijos en la universidad pública;
  - intentó promover la regionalización de la investigación científica y tecnológica consensuada con Nación y Provincias, mandando una carta a los gobernadores provinciales, sin grandes avances posteriores;
  - dictaminó sobre creación de universidades públicas, reivindicando su carácter de "naturales e insoslayables consultores y asesores" en la materia [Actas de la 3ra. Reunión del CIN, Mar del Plata, 2 a 4 de octubre de 1986]. En el caso de la creación de la Universidad Nacional de Formosa, su proyecto fue objetado por el CIN y vetado por el Presidente Alfonsín; volvió al Congreso para su reformulación, y obtuvo finalmente un dictamen favorable, aprobándose la creación en 1988 (Erreguerena, 2017, pág. 90);
  - discutió el "modelo de Universidad" en su articulación con un "modelo de desarrollo", la coordinación con el Estado para definir la demanda de formación de RRHH, estudios sobre tendencias del mercado laboral, graduación, inserción laboral, matriculación, etc.
  - propuso la creación de un Consejo Nacional de Títulos e Incumbencias Profesionales, a propuesta de la UBA, en el que el CIN debía tener un papel importante, trasladándole a dicho Consejo las responsabilidades que en ese momento ejercía una dependencia del MEyJ;
  - propuso crear un sistema interconectado de bibliotecas universitarias o Red Nacional (RENBU);
  - elaboró un proyecto sobre regímenes de obras sociales universitarias;
  - firmó convenios multilaterales para un sistema de educación a distancia en las UUNN;
  - conformó un grupo técnico para estudiar un "Sistema Nacional de Audiodifusión Universitaria", luego concretado como Sistema Nacional Universitario de Televisión/Video Educativo, con representación multisectorial;
  - propuso la creación de un programa de formación y perfeccionamiento docente, articulado con el SICUN, un sistema de pasantías y de profesores visitantes, e información científico-tecnológica;
  - discutió la creación de un sistema unificado de estadísticas y una propuesta de diseño de una metodología de asignación presupuestaria;
  - analizó acuerdos sobre régimen de equivalencias y reconocimiento de estudios;

---

- propuso crear una Secretaría de Planeamiento dentro del CIN (Plenario Ordinario de marzo de 1987) para que se abocara al diseño de métodos de diagnóstico y planeamiento sectorial y una "estrategia global" del sistema "acorde a las prioridades de desarrollo", planificara la regionalización del sistema universitario; programara y coordinara acciones comunes entre las UUNN; diseñara métodos de recolección de datos e intercambio de información sobre RRHH, materiales y financieros de las UUNN y sistemas de seguimiento y evaluación de la "eficiencia y eficacia" de las acciones del mismo CIN y el sistema universitario. Para cubrir el cargo y para conformar un equipo interdisciplinario de trabajo, se propuso realizar una convocatoria a investigadores de UUNN y del CONICET. La iniciativa no prosperó (Erreguerena, 2017, pág. 113)<sup>62</sup>;

- elaboró un Documento sobre las características de una ley universitaria (2/09/88).

- discutió una propuesta de convenio de colaboración con el CONICET para desarrollar un programa de diagnóstico de áreas críticas y prioridades de formación de RRHH, y asistencia del CONICET a los posgrados del SICUN, y la creación de una Comisión Interuniversitaria Permanente de Ciencia y Técnica para elaborar propuestas de coordinación y concertación de políticas sectoriales y articulación con otros organismos estatales y privados (1986); conformada por representantes de las UUNN, de la Secretaría de CyT del Ministerio, CONICET, INTA e INTI, y presidida por el rector a cargo de la Comisión de Investigaciones; la Comisión desarrolló una serie de reuniones discutiendo diversidad de temas, y de su seno partió el impulso para la realización, por parte del CONICET, de un relevamiento de recursos y actividades de CyT (1987).

- elaboró, mediante la creación de una "Comisión de autonomía y autarquía", un anteproyecto consensado de ley de régimen económico-financiero de las UUNN, con la finalidad de sustituir la Ley 23.151/84 y perfeccionar las garantías de una verdadera autarquía administrativa; el anteproyecto fue respaldado por el PEN, y enviado al Congreso; fue aprobado por Diputados, pero Senadores -con mayoría justicialista- introdujo numerosas modificaciones, sancionándola finalmente como Ley 23.569/88.

El Gobierno encaró una serie de estudios para conocer el estado de situación educativa. En ellos se señaló la relevancia de la coordinación, que constituía un "gran vacío legal" por la ausencia de pautas comunes para la elaboración de los estatutos y de los "problemas planteados por el crecimiento

---

<sup>62</sup> Erreguerena menciona que a los Rectores Oscar Shuberoff (UBA), Alberto Puchmuller (UNSL) y a Osvaldo Bressan (UNComa) como promotores o interesados en la creación de dicha Secretaría.

---

y distribución de las universidades en los últimos veinte años" (Paviglianiti, 1988, pág. 94). Se tendía "a crear organismos de coordinación de políticas, integrados por autoridades ejecutivas máximas, sin acompañarlas de los mecanismos que permit[er]an cumplir la tarea encomendada y ejecutar las decisiones adoptadas". Si bien la creación del CIN y del SICUN intentaban resolver la tensión entre Autonomía y coordinación, temas importantes como la creación, supresión y redimensionamiento de instituciones, la estrategia de desarrollo universitario, o el crecimiento relativo del nivel dentro del sistema educativo no tenían "mecanismos de resolución explícitos" y quedaban "prácticamente sin instancias políticas y técnicas para resolverlas" (Paviglianiti, 1988, pág. 94). El diálogo democrático y plural requería una ley no reglamentarista surgida del consenso entre partidos políticos, intereses y necesidades provinciales en el Poder Legislativo Nacional. El diseño de instancias de regulación y toma de decisiones debía basarse en "la evaluación de las experiencias del conjunto de las 26 universidades en la normalización y en la vigencia del modelo de Autonomía adoptado y de un nuevo rol del Poder Ejecutivo Nacional" (*ídem*, pág. 97). Debían redefinirse las funciones del MEyJ para que garantizara "la igualdad de oportunidades educativas en todo el territorio de la Nación". El Estado Nacional debía tener un papel rector (planificación, financiamiento) al servicio de fines socialmente acordados y debatidos; la eficacia técnico-administrativa del Estado (su modernización) no era un imperativo meramente técnico sino "íntimamente articulad[o] a la ampliación de la participación ciudadana, resultante de la acción mancomunada del Estado, las instituciones intermedias y la sociedad civil". La coordinación universitaria era compleja por causa de los desafíos de la "masificación" / diversificación / segmentación del nivel superior desde mediados de siglo XX y la ausencia de planes nacionales con prioridades globales y regionales de formación e investigación (*ídem*, pág. 118).

El diagnóstico específico del nivel superior fue realizado por Daniel Cano, para quien la coordinación era parte del debate sobre "las formas de expresión de la democracia en la conducción y coordinación de la educación superior" (Cano, 1985, págs. 98-99). Identificó dos posiciones o tendencias contrapuestas y peligrosas: buscar modelos externos sin analizar las condiciones socioeconómicas y políticas que los originaron, adoptando "carcazas estructurales" [sic], o actitudes nostálgicas sobre la universidad pasada. El camino posible y factible podía ser abrir experiencias modestas de cooperación entre "investigadores, docentes y usuarios de un mismo sector [disciplinar]", a la vez que gradualmente organizar "las relaciones interinstitucionales por zonas o regiones, cuya amplitud territorial no debería ser demasiado grande, a los efectos de posibilitar una comunicación

---

fluida en una situación de escasos recursos." (Cano, 1985, pág. 110). En el Ciclo de Conferencias sobre "Universidad" (1986, UNSL y MEyJ) se abogó por una planificación educativa en la que la Universidad tuviera "una voz técnica": una planificación a nivel provincial y regional con "diálogo y concertación con los sectores empresariales, los sectores obreros, manteniendo la Autonomía de la Universidad, o sea manteniendo la decisión en manos de la Universidad, pero recibiendo sistemáticamente el aporte de cuáles son las necesidades que estos sectores plantean para planificar, por ejemplo, a cinco años, o a diez años, qué tipo de profesional queremos, en qué carrera, etc."; quizá el CIN debía ceder esa tarea a "algún organismo nacional que escuchando los aportes que vengan de las diversas instituciones, tanto estatales como privadas...pueden establecer un programa, que permita ciertos equilibrios, ciertas previsiones a mediano plazo...dentro de los planes de desarrollo que el país se plantee" (Follari, 1987, págs. 27-28). Para funcionarios y académicos ligados al gobierno radical la Universidad debía generar sus propios modelos de funcionamiento y coordinación a partir de procesos amplios de diálogo y acuerdo que combinaran "medidas de descentralización y autonomización con planteos de coordinación interinstitucional" (Bertoni & Cano, 1990, pág. 23). Años más tarde, algunos protagonistas opinarían que esta idea había terminado consolidando una "no política" reforzada por la oposición de la UBA (actor universitario de relevancia y peso político fundamental) a que el CIN o cualquier otra entidad intermedia (las asociaciones de Decanos como cuerpos asesores del CIN) se institucionalizara y profesionalizara" (Stubrin, 2001, pág. 25).

En el medio de la puja entre proyectos universitarios de distintas fracciones político-partidarias, y más allá del acuerdo general de que debía ser una ley marco que respetara los principios de Autonomía, autarquía y cogobierno, el CIN quedó paralizado por posicionamientos divergentes de los rectores en diversos asuntos que incluían al sistema de coordinación, (Erreguerena, 2017, págs. 110-111). Si bien logró incidir en el contenido de las leyes 23.068/84, y 23.151/84 de Régimen Económico Financiero de las UUNN, luego sustituidas por la Ley 23.569/88 (*ídem*, pág. 63), no logró inclinar la balanza para desbloquear a su favor el tratamiento legislativo de proyectos de ley universitaria en el Congreso, ni torcer el giro en las opciones de política dentro del Ministerio Rajneri. Los consensos quedaron plasmados en el documento aprobado en el Plenario de septiembre de 1988 en Tucumán, y fueron poco específicos: debía ser una ley general, no reglamentarista, que garantizara la "autonomía y la autarquía vigentes", la libertad de expresión, el ingreso y promoción por concurso, las cátedras paralelas, el cogobierno de tripartito con "responsabilidad fundamental" de los docentes, la Justicia

---

Federal como tribunal administrativo de alzada, la habilitación asociada a los títulos, y la intervención por la Cámara Federal sólo por pedido del PEN y en casos de conflicto grave. Se trata, como vemos, de la agenda histórica del Reformismo. Los rectores pudieron consensuar la modesta afirmación de que el CIN debía ser "herramienta de planificación indicativa", cuidando que sus responsabilidades no absorbieran las ejercidas por las UUNN en uso de su Autonomía (Erreguerena, 2017, págs. 110-111); se trataba de construir una forma de relación entre Universidad y Estado sin brújula ni experiencia acumulada (*ídem*, pág. 74).

La intervención de expertos de los organismos internacionales de crédito, cuyos consultores se encontraban preparando un préstamo de asistencia técnica BIRF/PNUD desde 1986 (Rubinich, 2001) y la apertura al flujo de conocimientos sobre las reformas y transformaciones de los sistemas de educación superior de los países centrales, determinaron cambios en el contenido de las discusiones y los tiempos y prioridades de política sectorial. Dentro del MEyJ, equipos de asesores cercanos al Ministro Julio Rajneri provenientes de la Fundación Mediterránea y del Instituto de Economía y Finanzas de la UNC ligados a Domingo Cavallo eran más permeables a las propuestas del Banco (descentralización, fortalecimiento de la capacidad técnica de los Ministerios, recupero de costos, aranceles y préstamos en el nivel superior, fortalecimiento de la capacidad de planeamiento y presupuestación del Ministerio nacional y provinciales) (Rodríguez L. R., 2011, pág. 66).<sup>63</sup> Por el contrario, los equipos de la DGPE (cercaos al Secretario de Educación A. Stubrin) reformularon los términos del préstamo: compartiendo el diagnóstico y la necesidad de "buscar mecanismos de coordinación" proponía otras opciones: "mecanismos de coordinación y división *consensual* del trabajo interjurisdiccional e interinstitucional" para articular la educación superior universitaria y no universitaria, coordinar y racionalizar la oferta, "*orientar no compulsivamente* la demanda", apuntar a "una distribución territorial y disciplinariamente adaptada a las necesidades de un desarrollo democrático y socialmente justo en el país", evaluar regularmente los logros, "racionalizar al máximo la asignación y ejecución de recursos financieros", y "buscar nuevas fuentes de financiamiento" (Bertoni & Cano, 1988, pág. 53) [la itálica es nuestra]. Compartían el objetivo de diseñar e implementar una "programación nacional indicativa para la Educación Superior Argentina", y proponían integrar a la DNAU, la Dirección Nacional de Enseñanza Superior de la Secretaría de

---

<sup>63</sup> Dentro de los cinco programas que pretendía financiar el préstamo, el relacionado con el sector universitario era el Programa III "Mejoramiento de la Programación y Gestión de la Educación Superior en su conjunto", compuesto de dos proyectos, numerados 10 y 11.

---

Educación, el CRUP y las Direcciones Provinciales o similares en un nuevo "organismo de coordinación y programación de la educación superior en todo el territorio nacional", con una infraestructura adecuada y equipos técnicos permanentes para programar la educación superior, la creación de un Registro Nacional de la Oferta Educacional y un Registro Nacional de Títulos y equivalencias para el reconocimiento total o parcial de estudios, un Programa Nacional de Becas y Préstamos Estudiantiles que también tendría la función de reorientar la demanda, diseñar métodos e indicadores para evaluar la "calidad de la oferta", analizar costos y financiamiento, definir nuevas fuentes de financiamiento y de racionalizar el gasto, reformular las estadísticas educativas en el marco del SiNIE -Sistema Nacional de Información Educativa-, así como los circuitos de capacitación del personal (Bertoni & Cano, 1988, págs. 57-59). El CIN carecía de equipos técnicos, estructura y metodologías de programación y gestión universitaria, y la coordinación era obstaculizada por "la heterogeneidad de situaciones institucionales específicas, por la falta de una base informativa mínima y homogénea, por la carencia o insuficiencia de instrumentos adecuados a la época, tales como equipos de procesamiento electrónico de datos, así como la debilidad estructural y metodológica de las áreas u oficinas de programación, presupuestación, contabilidad, estadística, etc."; para resolver estas limitaciones recomendaron el "fortalecimiento técnico y operativo del CIN y de aquellas universidades nacionales que haciendo uso de su autonomía institucional, se asocien voluntariamente al proyecto" (*ídem*, págs. 55, 61-62) y la creación de "una unidad de apoyo técnico" con personal y equipamiento adecuado para recolectar y procesar información para la toma de decisiones, generar un Programa de Capacitación de Planificadores y Administradores Universitarios en el marco del CIN y en cooperación con las UUNN; debían crearse unidades operativas en las UUNN articuladas con el Consejo, capacitar en servicio al personal técnico en temas de programación, presupuesto y contabilidad, administración y gestión estadística y elaborar un diagnóstico financiero y "criterios sistemáticos para la asignación de recursos", hacer un inventario de situaciones institucionales para una programación y gestión diferenciada y, finalmente, mejorar la articulación entre UUNN y escuela media para promover una reorientación de la matrícula (*ídem*, págs. 62-64). En un Seminario-Taller sobre gestión y coordinación de la educación superior universitaria organizado por el MEyJ en marzo de 1989 varios referentes (Secretarios Académicos de UUNN, investigadores, personal de la DNES y de la DNAU del MEyJ) mantuvieron el principio de que la planificación y coordinación interuniversitaria debía ser producto de consensos democráticos y propusieron crear una "instancia técnica", sin atribuciones

---

ejecutivas, para fortalecer las capacidades de gestión y coordinación interinstitucionales de las UUNN, del PEN y PL, previa discusión sobre dónde se ubicaría esa instancia, de qué manera se articularía con la DNAU y la DNES del MEyJ, su relación con los usuarios de la información generada (PEN y PLN), y la opinión pública en general (REPÚBLICA ARGENTINA. Secretaría de Educación. MEyJ, 1989).

Por su parte, los expertos del Banco consideraban al CIN como un cuerpo politizado, carente de "capacidad técnica" y autoridad legal; promovieron el fortalecimiento del Ministerio y/o la creación de otras agencias de carácter técnico que incluyeran los intereses de las UUPP; propusieron crear "un consejo universitario independiente", "un cuerpo de representantes separado, autorizado por ley, como por ejemplo un consejo de universidades, que proveyera asesoramiento sobre políticas y estándares" (World Bank, 1988, págs. 13-14).

El avance de estas políticas en el Ministerio contrastó con el empantanamiento de las discusiones de una ley universitaria en el Congreso hasta 1989, a pesar de que se habían presentado siete proyectos (seis en Diputados, uno en Senadores) [ANEXO, CUADRO 2, pág. 7]. Todos fueron leyes exclusivas para el sector universitario, en la mayoría de los casos sólo para las universidades públicas. Su contenido estaba claramente vinculado con la propia experiencia nacional acumulada, con poca referencia al debate internacional más allá de la referencia general a la coyuntura capitalista mundial y las transformaciones de las universidades en los países desarrollados. Dos proyectos del P. Justicialista (Rivas y Martínez), reprodujeron lo establecido por la ley universitaria de 1974 dejando al PEN la atribución de establecer el sistema de coordinación interuniversitaria, aportando algunos lineamientos generales sobre áreas y actividades a cubrir. El proyecto de la derecha (UCeDe) fue el menos interesado en el tema de la coordinación, proponiendo un Consejo Federal Universitario como foro de discusión, organismos consultor y asesor. Los cuatro proyectos del radicalismo incorporaron en todos los casos un Consejo Interuniversitario Nacional similar al establecido por Alfonsín: integrado por Rectores / Presidentes, y en algunos casos con un representante del MEyJ con voz y sin voto, como organismo de coordinación de políticas y acciones (en temas académicos, de cultura, extensión, ciencia y técnica, planes de estudios, títulos, en algunos casos de innovaciones pedagógicas etc), con responsabilidades en la preparación y elevación del presupuesto y la discusión de su distribución, y habilitado a "dictaminar" o "emitir opinión fundada" sobre proyectos de creación de universidades (nunca de forma vinculante).

---

Los legisladores discutieron la coordinación revisitando la Autonomía como concepto "relativo y no absoluto o negatorio, nunca un fin en sí mismo" [Dip. Vanossi] (REPÚBLICA ARGENTINA. Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Dirección de Información Parlamentaria, 2010, pág. 327), o como concepto "específico y moderno" [Dip. Auyero] (*ídem*, págs. 308-309). Dos proyectos asignaron al Consejo incumbencias para dictaminar sobre "planes de desarrollo" institucionales (J. Vanossi) y estatutos de cada universidad (R. Irigoyen). Recuperando propuestas del periodo 1973-1976, algunos conformaron organismos coordinadores integrados de manera más compleja, con responsabilidades más amplias (por ejemplo, con participación de representantes del Gobierno y/o elegidos por el Poder Legislativo). Así, el proyecto de la Democracia Cristiana (Auyero y Aramouni) propuso una "Coordinación Interuniversitaria Nacional", organismo interministerial con participación de "los distintos organismos y secretarías con competencia" responsable de elaborar un plan nacional universitario y de investigación, informes anuales, recomendaciones, definición de "competencias interuniversitarias" y un sistema de evaluación institucional, "de carácter indicativo -condición básica de toda planificación democrática" (*ídem*, 2010, págs. 308-309). El proyecto justicialista de Freytes-Botella propuso un Consejo Federal de Planeamiento Universitario para garantizar el crecimiento y desarrollo del sistema en un "ámbito participativo" multisectorial mediante políticas "armónicas y coherentes" de distribución de recursos (*ídem*, págs. 350-351); tenía extensas atribuciones, incluyendo la organización de un sistema nacional de seguridad y servicio social universitario. Sólo el proyecto de E. Bianchi (UCR) reguló conjuntamente a UUNN y UUP preanunciando la LES: un Consejo Interuniversitario (CI) para las UUNN, un Consejo de Rectores (CR) para las UUPP, y un Consejo General Universitario (CGU) articulando ambos como garantía de una "perspectiva global" del sistema, un "lugar de diálogo, para debatir sin reduccionismos, los grandes temas de la política universitaria argentina" (*ídem*, pág. 360). Las responsabilidades de los dos primeros era diferente: ambos coordinaban las políticas entre sí y con otros organismos del sistema científico, tecnológico y cultural, definían políticas y coordinaban actividades de extensión y las relaciones con la comunidad, y emitían opinión fundada sobre creación de nuevas universidades en su ámbito. Pero el CI planificaba y coordinaba el cuarto nivel y el CR sólo "intervenía"; el CI dictaminaba sobre planes institucionales de desarrollo, mientras que el CR no tenía ninguna atribución en ese plano. El CGU, por su parte, coordinaba la planificación nacional, la organización de una base de datos, la propuesta de desarrollo

---

universitario y el cuarto nivel, y opinaba sobre creación de instituciones. Las universidades privadas podían solicitar contribución económica al Estado cuando conviniera al "interés nacional".

En el contexto de desestabilización política y económica, la actividad legislativa se detuvo, y el balance de fuerzas dentro del MECyT se inclinó a favor de un "proyecto universitario" menos sujeto a la revisión de su propia trayectoria nacional y más permeable al patrocinado por el BM. La llegada de Rajneri al Ministerio parecía mostrar con mayor claridad la existencia de un proyecto sectorial, pero en tanto la discusión no se daba "desde las bases universitarias", para muchos parecía que no se estaba "marchando con un rumbo preciso a nivel nacional" (Follari, 1987, pág. 11). Los equipos de la DGPE fueron marginados de los términos definitivos del préstamo, confirmado en julio de 1988 (u\$s 28 millones, de los cuales u\$s 6,72 millones correspondían al sector Educación, con una inversión de contraparte del Gobierno argentino de u\$s 5,45 millones). El préstamo 2984-AR, "Préstamo de Asistencia Técnica para los Sectores Sociales" (PRONATASS)<sup>64</sup> tuvo como uno de sus componentes al conocido como Subproyecto 06, "Fortalecimiento de la gestión y de la coordinación de la educación superior universitaria nacional", con dos objetivos específicos para la educación superior: recuperar su pertinencia y asignar el financiamiento de acuerdo con criterios de equidad y eficiencia en función de los costos. El primer objetivo se cumplía a través de cuatro programas: (1) Fortalecimiento de la administración del subsector en el nivel nacional; (2) Establecimiento de un organismo nacional independiente de evaluación; (3) Modernización de la organización académica de las universidades para aumentar la eficiencia y evitar la duplicación; y (4) Establecimiento de sistemas provinciales integrados de educación superior. El segundo comprendía otros cuatro: (1) Creación de la capacidad de

---

<sup>64</sup> El sector Educación tenía dos proyectos. Uno ("Gestión de la información y la toma de decisiones"), destinado a ofrecer asistencia técnica y financiamiento para fortalecer las capacidades del Ministerio para el planeamiento, la programación y el análisis de políticas, la disponibilidad de información sobre "costos y beneficios de los programas", el fortalecimiento de las unidades de estadística, presupuesto, auditoría y control, de los consejos de coordinación interuniversitaria, la modernización de los sistemas de información y los sueldos de los funcionarios ministeriales. Otro ("Calidad de la educación"), destinado a desarrollar sistemas de evaluación y análisis de fortalezas y debilidades del sistema educativo, asignación eficiente de recursos "a las áreas de mayor necesidad", capacitación docente, estudios de costos sobre educación técnica y tecnología educativa, descentralización de la educación secundaria, fortalecimiento de las cooperadoras en el nivel primario, e inventario de la infraestructura y planes de mantenimiento, reparación y expansión (World Bank, July 5, 1988, pág. 13). Se crearía una Unidad de Análisis de Políticas en el Ministerio y un Sistema Nacional de Información Educativa. Se completarían los estudios sobre las funciones del MEyJ para fortalecer su papel normativo y técnico antes que su carácter de proveedor de servicios educativos, sobre el estado de la infraestructura educativa a cargo de Nación como prerrequisito de decisiones de inversión, y sobre costos del sistema de educación técnica y sus vínculos con el mercado de trabajo. Se establecería una política de asignación presupuestaria basada en costos, productos y efectividad de gastos alternativos, un sistema de evaluación y mejora de la calidad educativa de manera progresiva, y un programa nacional de capacitación docente y de uso de materiales audiovisuales para mejorar la calidad de la educación, todo ello asegurando el desarrollo de capacidades de evaluación de la asignación de recursos a los grupos más pobres (World Bank, July 5, 1988, pág. 20).

---

análisis económico en el MEJ, al nivel de la ES y las instituciones provinciales; (2) Ampliación de las disposiciones de participación en los ingresos fiscales, de acuerdo con objetivos nacionales; (3) Establecimiento del acceso a las provincias y las universidades a fondos de inversión, y (4) Creación de incentivos para las instituciones de educación superior a fin de movilizar recursos privados de la industria y los usuarios. (Kluger, 1991, pág. xii). Se debía ampliar la provisión e influencia del sector privado, suprimiendo los obstáculos a la creación de instituciones y favoreciendo la integración del CRUP en el proceso de implementación o discusión de medidas de política y el acceso al financiamiento público (Sosale, 2000, págs. 30-31). El programa de inversiones permitiría "construir consenso y preparar el camino de mejoras futuras" (Kluger, 1991, págs. 40-41).

## **1.2. Consejos de Rectores y regímenes de coordinación interuniversitaria. La coordinación como problema y como necesidad de la formación social argentina**

A lo largo del recorrido histórico, hemos analizado el problema de la coordinación interuniversitaria en tanto propuestas o experiencias de regímenes de coordinación del nivel como conjuntos institucionalizados de normas y espacios, de prácticas informales y formales, conocimientos y tecnologías administrativas y concepciones políticas, articulados conflictivamente con proyectos de universidad y de sociedad (Jessop, 2010 y 2016). Su aparición como un problema político del Estado surgió de las necesidades del desarrollo de la formación social argentina, de la evolución de sus fuerzas sociales y productivas y de la correlativa expansión del sistema educativo. En conjunto estos procesos conformaron las bases materiales del problema del "orden" universitario. El crecimiento y diversificación del nivel universitario (alumnado, instituciones, agentes, ofertas formativas) garantizó la diferenciación creciente de la estructura social y ocupacional, articuló las demandas políticas de capas de la pequeña burguesía (vieja y nueva) y de las capas más acomodadas de la clase obrera, y tempranamente planteó dilemas de asignación de recursos fiscales a lo largo de todo el siglo XX. A semejanza de los regímenes políticos, los regímenes de coordinación fueron configurados y a la vez ejercieron un rol "configurador" de las políticas sectoriales / públicas sin asimilarse totalmente a ellas ni a gobiernos determinados. Esa co-constitución entre regímenes de coordinación universitaria y políticas sectoriales apareció siempre mediada de forma compleja por las formas de intervención del Estado en todas las instancias de la vida social, por los saberes y prácticas burocráticas, los proyectos

---

políticos y las políticas, las estructuras del aparato estatal, las interacciones entre actores estatales y sociales, la conformación y desarrollo de elencos dirigentes en los distintos niveles y áreas del Estado o en su borrosas fronteras (Berrotarán & Pereyra, 2012).

Su trayectoria estuvo determinada por luchas entre propuestas en disputa en las que, en cada momento, determinadas fracciones dentro de un bloque de poder dentro del Estado (Poulantzas, 2007 [1968], págs. 302-327), lograron (siempre de manera incompleta) "asimilar" a la Universidad a un determinado proyecto hegemónico (político y económico), obteniendo -mediante el consenso o la imposición violenta- la adhesión de los universitarios (representantes su vez, de clases / fracciones de clase) dentro o fuera del bloque de fuerzas vigente. En el caso argentino, esta asimilación estuvo siempre mediada por los partidos políticos que, históricamente, tuvieron a la Universidad como uno de sus espacios de lucha; los regímenes de coordinación buscaron definir a los poseedores del poder para definir políticas sectoriales, regular el acceso a los principales lugares / cargos, y determinar los límites horizontales (del sistema universitario) y verticales (referidos a la estructura formal de gobierno y coordinación del nivel) del ejercicio de ese poder, y articular intereses heterogéneos de capas, sectores o fracciones de clase (O'Donnell, 1978) (Medellín Torres, 2004) (Skaaning, 2006) (Gergen, 2010).

### 1.2.1. La coordinación como problema

Desde este conjunto de supuestos, observamos que la coordinación interuniversitaria apareció en el horizonte de problemas a resolver por la política entre 1885 y 1930, como efecto de una primera fase del desarrollo del nivel universitario y educativo que acompañó el de las fuerzas sociales y productivas bajo el modelo de acumulación agroexportador, su forma política fue el Estado liberal y su modo de dominación, inicialmente oligárquica en sus fundamentos sociales, aunque liberal en su arquitectura institucional (Graciarena, 1971) (Ansaldi, 1994a, 1994b, 1995). En la primera fase de la hegemonía de la burguesía agropecuaria (1880-1916) se construyó el Estado argentino moderno. La imposibilidad del bloque de fuerzas para subordinar al resto de fuerzas sociales (p.e. clases subalternas rurales del interior y pequeña burguesía urbana) determinó una forma de ejercicio del poder altamente concentrada y excluyente, mediante el cual la burguesía resolvió el problema de su dominio político unificándose en el Estado y en algunas corporaciones "privadas" (la Sociedad Rural, la Unión Industrial, la Bolsa de Comercio (Ansaldi, 1994a, pág. 117). Se instauró así un formato burgués de

---

representación en el que los dirigentes políticos provenían tanto de la fracción dominante como de sus fracciones aliadas (burócratas, abogados, funcionarios estatales).

La fuerte expansión demográfica, el crecimiento económico bajo el modelo agro-exportador-dependiente y una primera fase de "industrialización sin revolución industrial" (Murmis & Portantiero, 2004 [1971]) diversificó las bases sociales de la acumulación, y el desarrollo de las fuerzas productivas requirió del Estado la garantía de las condiciones infraestructurales necesarias, y entre ellas, la formación de la fuerza de trabajo. El proceso de movilidad social y de despliegue de políticas educativas explícitas a cargo del Estado Nacional para expandir la escolarización obligatoria y, más limitadamente, el nivel medio, incrementó la población educada. Entre 1869 y 1914, la tasa de escolarización para la franja de 6 a 13 años de edad pasó del 20% al 48% (Fernández, Lemos, & Wiñar, 1997); entre 1910 y 1918, la matrícula de los colegios secundarios (predominantemente colegios nacionales), creció un 160% (alrededor de 46.800 estudiantes). Según datos aportados por Cano (1986: 106 y ss), en la década del '10, la matrícula del nivel medio crecería a un ritmo promedio anual de alrededor del 10%, mientras que en la década del '20 lo haría a un 5,9%, llegando a contar con 85.732 alumnos en 1930. Una parte de las capas medias urbanas con estudios secundarios y universitarios beneficiadas por procesos de movilidad ascendente encontraron su ocupación en la administración pública. El nivel universitario, en particular las facultades de Derecho, fueron el espacio de formación de los miembros de la clase dominante (Buchbinder, 2012) (De Imaz, 1969), pero también de sus elencos subalternos: capas de funcionarios para el aparato estatal en construcción, y de profesionales y empleados de servicios requeridos para sostener la producción industrial y los servicios requeridos por la actividad agropecuaria, dando lugar al desarrollo de diversos estratos de asalariados urbanos, expandidos rápidamente por efecto de la inmigración masiva. Partiendo de un número muy pequeño de 762 estudiantes para la época de la sanción de la Ley Avellaneda, la matrícula universitaria aumento casi doce veces, llegando en 1918 a los 8.634 estudiantes repartidos entre la UBA, UNLP y UNC (Tedesco J. C., 1986a), cifras que evidencian los cambios en la composición social del alumnado, integrado en proporciones crecientes por jóvenes provenientes de los estratos medios urbanos y de origen inmigrante; diversificó sus programas de formación (profesiones liberales, funcionarios y expertos subalternos del aparato estatal), sentó las bases de un lento desarrollo de una "profesión académica" y se fue constituyendo en un espacio particularizado de producción de conocimientos científicos al que se le asignaba la tarea de contribuir a la mejora social, al crecimiento económico y a

---

la reforma política (Zimmermann, 1992, 1995) (Favaro & Morinelli, 1991) (Suasnábar, 2009a). Las transformaciones generaron conflictos políticos intra-oligárquicos entre fracciones de la burguesía del interior y de la Pampa húmeda, entre fracciones agrarias y no agrarias (Villanueva, 1972), acentuadas por la actividad de socialistas y anarquistas. La Revolución de 1890, la conformación de los partidos radical y socialista, la sanción de la Ley Sáenz Peña y la llegada del Radicalismo al poder fueron hitos en la transición hacia una fase de hegemonía pluralista (Ansaldi, 1994a) por la conformación de un ala liberal reformista dentro de la burguesía. El cambio de régimen político se compensó con intentos de cierre social en el terreno educativo (Tedesco J. C., 1986a) (Cucuzza, 1985) (Puiggrós, 1996) (Vior, Misuraca, & Más Rocha, 2001, 2004); en el nivel universitario tomaron la forma de iniciativas para limitar el número de abogados y otros profesionales, la negativa de los gobiernos nacionales a otorgar carácter habilitante a los títulos emitidos por las universidades provinciales de Santa Fe y La Plata, y el rechazo a crear nuevas casas de estudio en provincias, argumentando problemas presupuestarios (García, 2010). Entre 1918 y 1921 (años en los que se introdujeron reformas estatutarias en línea con los postulados reformistas) se incorporaron más de 5.000 estudiantes a las universidades, pasando de 8.634 a 14.057; a partir de esa base harían falta siete años para que se incorporara una cantidad semejante: en 1930 la matrícula llegaría a los 20.258 alumnos. Esta expansión está en la raíz de la activación política de los estudiantes universitarios y la conformación de capas dirigentes (profesores, estudiantes) que, paulatinamente irán diferenciándose en cuanto a sus intereses inmediatos de las capas de funcionarios de otras agencias estatales y de la dirigencia ocupante de la cúpula gubernamental. La Universidad se particularizó claramente como fuerza política (Reforma de 1918).

Como dice Buchbinder (2012), a principios del siglo XX la "cuestión universitaria" se había recortado con claridad dentro de las preocupaciones de dirigentes políticos, académicos e intelectuales. Si inicialmente el problema se definía en términos de "autonomía interna" (de las Academias o de las Facultades), como un problema de "poder", paulatinamente se planteará en términos de "autonomía externa": de las universidades respecto del Estado y de un sistema educativo en expansión, cuyo sostenimiento dependía de un presupuesto público tensionado por restricciones derivadas de la coyuntura internacional (Primera Guerra Mundial): la necesidad de una regulación -coordinación- apareció en el horizonte de preocupaciones de la dirigencia política, integrada a diagnósticos más generales sobre la "crisis" de la educación y a reformas que explícitamente buscaron alinear el sistema educativo con la "modernización e industrialización de la Nación", las que propusieron reformar la

---

estructura de niveles (creación de la escuela intermedia, diversificación de los estudios secundarios, creación de circuitos cerrados de formación profesional), el *curriculum* y el gobierno del sistema. Se asociaron también a críticas al caudillismo y las prácticas clientelares en la administración pública, demandas de racionalidad administrativa, de planificación y control de las prioridades de asignación del gasto público y nuevas concepciones sobre la formación y eficiencia de las burocracias; fueron potenciadas por la transición hacia formas intervencionistas y regulatorias del Estado capitalista y la difusión de concepciones de representación corporativa y funcional que fueron socavando el *laissez faire* liberal (Persello A. V., 2000, 2001) (Gluck & Mutti, 2009). En el campo específicamente educativo, hacia la década del 30 encontramos un corpus específico de conocimientos sobre planificación estatal, tanto en el bloque comunista (P. Sorokin) como capitalista (F.J. Brown).<sup>65</sup> Como decía Nazar Anchorena en el Congreso Nacional Universitario de 1926: los universitarios debían contribuir a la consolidación de "nuevos y mayores valores como el que cobran los materiales aislados hasta que la concepción del arquetipo levanta con ellos la coherente unidad de la fábrica"<sup>66</sup>, y conocer "el país, sus características regionales en lo físico, económico, etnográfico, político, intelectual y social, para tomar por el conocimiento y el amor una efectiva posesión de la Patria y adquirir la consiguiente capacidad para servirla de la mejor manera posible" (Nazar Anchorena, 1926, pág. 76).

Estas fueron las condiciones generales que permitieron la emergencia de una agenda de coordinación ("agenda histórica de la coordinación interuniversitaria"); en ella, se presentaron los principales temas objeto de "coordinación" que estructurarán el contenido de los debates a lo largo de todo el siglo XX y hasta el presente. Sus condiciones particulares fueron determinadas por la lucha política en el escenario universitario, que ligó la coordinación al conjunto de significantes de la Reforma Universitaria de 1918 (secular oposición entre "Autonomía y coordinación"). También en este período apareció la opción de "consejos" como forma organizativa dentro de un régimen de coordinación posible, en la que puede reconocerse la influencia de modelos de organización del sistema educativo centralizados de Chile, Francia o Alemania<sup>67</sup>, consejos en los que los rectores son

---

<sup>65</sup> El trabajo de Brown, *Social Planning through Education*, fue difundido en América Latina e impulsó más adelante la creación del Instituto de Sociografía y Planología en la Universidad Nacional de Tucumán (mediados de 1940).

<sup>66</sup> Congreso Nacional Universitario". *Santa Fe*, Martes 26 de octubre de 1926. Disponible en: <http://www.santafe.gov.ar/hemerotecadigital/diario/11422/?page=1>.

<sup>67</sup> Nos referimos al Consejo Universitario creado en Chile a mediados del siglo XIX inspirado en el modelo napoleónico para ejercer la superintendencia general del sistema educativo, el Consejo Superior de Instrucción Pública de Francia, la reforma educativa de Japón -reformas modernizadoras inspiradas en USA y países europeos entre fines del siglo XIX y

---

reconocidos como integrantes natos, aunque no necesariamente exclusivos. La forma y atribuciones asignadas variaron según los intereses y concepciones políticas: más centralizadoras y burocráticas en el caso de las propuestas de representantes de los grupos de la burguesía liberal proclive a la reforma política, una mayor intervención del Estado en la cuestión social y criterios de democracia representativa pluralista en el caso de los sectores portadores de concepciones liberal-sociales. Las propuestas y proyectos no se hicieron realidad, ni tampoco apareció ninguna estructura o espacio formal de coordinación y regulación dentro del aparato estatal -ni en su núcleo ni en su "periferia".

Si bien aún no se constituyeron claramente como representantes de intereses propiamente universitarios ante el Gobierno Nacional, los rectores de UUNN comenzaron a cumplir un papel de articulación de esos intereses al interior del espacio universitario, en escenarios en los que los universitarios reclamaron un liderazgo "intelectual", tanto de cara a la solución de los problemas públicos como a la organización de la vida académica y científica, tal como lo muestran las experiencias de los Congresos Nacionales Universitarios desarrollados durante el gobierno de M.T. de Alvear, verdaderas experiencias de socialización política y académica. Al mismo tiempo, esa diferenciación expresó el carácter crecientemente subalterno de los elencos universitarios y burocráticos. En definitiva, hacia el inicio de la década del 30, con cinco universidades nacionales (Buenos Aires, Córdoba, La Plata, Litoral y Tucumán), la coordinación interuniversitaria ha aparecido ya como un problema y una necesidad de organización del sistema educativo, bajo principios y valores de origen diverso: racionalidad, organicidad, y concordancia, criterios de representación política, académica o democrática, armonía y homogeneidad organizativa, pedagógica y administrativa, racionalidad presupuestaria y demandas de una alineación más dinámica de las UUNN a las necesidades de una diversificación económica / industrialización exigida por las condiciones internacionales

### 1.2.2. La coordinación como solución (inestable)

A partir de 1930, distintos gobiernos nacionales ensayaron soluciones diversas al problema del "orden" universitario; el saldo de esos ensayos fue la consolidación definitiva de consejos de rectores como organismos "necesarios", solos o articulados con agencias burocráticas o tecno-burocráticas

---

principios del siglo XX- y la Ley Casati (1859) en Italia, todas ellas experiencias centralizadoras citadas por Saavedra Lamas en su proyecto de ley para el gobierno del sistema educativo y universitario (1916).

---

dentro de la estructura ministerial. A medida que se desarrollaban y expandían las bases materiales del nivel universitario y las prácticas de coordinación / regulación interinstitucional se institucionalizaron de forma precaria, se fueron definiendo y sedimentando ciertos contenidos de la agenda sectorial y de prácticas informales y formales de negociación / coordinación / control; se produjeron saberes y tecnologías administrativas y concepciones político-ideológicas fueron personificadas por distintas fuerzas sociales y políticas en disputa en el escenario universitario. Estas cristalizaciones incipientes acompañaron la transición hacia la fase de acumulación por sustitución de importaciones (ISI) y formas intervencionistas de Estado (de Bienestar y Keynesiano). La coyuntura capitalista mundial facilitó altas tasas de crecimiento del PBI -5% anual entre 1932 y 1937; 5,4% entre 1943 y 1948, 5% entre 1953 y 1958 (Basualdo, 2005), del consumo y de la inversión bruta fija, del empleo y de la participación de los asalariados en el ingreso, que alcanzó al 46,72% en 1955 (Gerchunoff & Antunez, 2002). El corazón del crecimiento estuvo basado en el desarrollo de una economía industrial protegida -cuyos orígenes se remontan a las décadas anteriores- en la que el Estado asumió un papel central mediante subsidios y medidas redistributivas. El gobierno surgido del golpe del 30 avanzó en la transformación de las funciones del Estado y de su aparato para proteger los intereses económicos de fracciones dominantes de la burguesía (terratenientes, financistas e industriales), así como los intereses políticos de su bloque de fuerzas (integrado por sectores nacionalistas, conservadores, católicos y liberal-conservadores) (Portantiero, 1987) (Sidicaro, 1995) (Girbal Blacha, 2004) (Macor & Bacolla, 2009). Se desarrollaron modalidades corporativas de representación de intereses, formas de mediación estatal y definición de políticas (primeras formas de planeamiento estatal) que afectaron al conjunto de agentes del Estado (en sus tres poderes, funcionarios y técnicos) y a las corporaciones y otras organizaciones sectoriales no estatales: organismos consultivos, juntas y comisiones asesoras conformadas con representación estatal y privada, con funciones amplias y la responsabilidad de elaborar proyectos sectoriales<sup>68</sup> (Persello A. V., 2009). La creación formal del primer organismo coordinador y regulador de asuntos universitarios al servicio de la racionalización presupuestaria -el Consejo Consultivo del Presidente A.P. Justo- formó parte de estas transformaciones, y es interesante resaltar que fue contemporánea a la

---

<sup>68</sup> Algunos ejemplos: la Comisión Asesora de Agricultura en 1930, las Comisiones de Presupuesto y de Gastos, de Producción ganadera y azucarera en 1931, la Junta de Servicio Civil creada en 1932 y la Comisión Nacional de Fruticultura, la Comisión de Racionalización de los Servicios Administrativos y la Comisión de la industria de la carne en 1933, de Granos y Elevadores (1936), y el Consejo Nacional Económico (1940). En algunas de estas comisiones, se incorporaron, como expertos, profesores de UUNN, representantes de Facultades o asociaciones docentes (Persello A. V., 2009).

---

centralización del manejo de los recursos en detrimento de las provincias, mediante la creación del primer régimen de coparticipación federal de impuestos (1935).

Las limitaciones y condicionalidades externas de la expansión de la ISI se harían notar ya a fines del primer gobierno de Perón (deterioro de los términos de intercambio, inflación, retracción de la actividad económica, crisis de la balanza de pagos y estancamiento del empleo) (Cortés Conde, 2002-2003) (Belini, 2014) (Schteingart, 2014). Las migraciones internas, la urbanización creciente y la diversificación de la fuerza de trabajo derivaron en una estratificación social más compleja por el crecimiento de la proporción de profesionales, empleados y trabajadores manuales. El golpe militar de 1955 restauró el predominio de los intereses económicos de fracciones de la burguesía agropecuaria e industrial, excluyó del bloque de fuerzas a la clase obrera y proscribió el peronismo, pero no pudo consolidar su dominación en virtud de conflictos de intereses entre sus dos fracciones -las que portaban un modelo de acumulación capital intensivo y las que buscaban una industrialización limitada condicionada por los intereses agroexportadores. Ello explica la volatilidad política hasta el golpe militar del 66: los problemas de gobernabilidad - el "juego imposible" (O'Donnell, 1972), el "empate hegemónico" y "crisis orgánica" (Portantiero, 1973, 1977).<sup>69</sup> El predominio inestable de la fracción de la gran burguesía industrial, financiera y comercial (extranjera o asociada al capital extranjero) por sobre la fracción agraria se expresó en proyectos políticos y societales contrastantes, y en conflictos por el control / reparto de los distintos aparatos sociales (FF.AA, Partidos, Sindicatos, Universidad). En 1960, la ocupación industrial constituía el 26,9% de la población ocupada, año a partir del cual comenzó a decrecer lentamente (22,7% en 1970), gracias al desarrollo del sector metalúrgico, el aumento de la inversión extranjera directa de capitales estadounidenses y una acumulación de capital intensiva en los sectores automotriz, petrolero y siderúrgico. Se realizó a costa del descenso de la participación del salario en el PBI y una creciente estratificación de la clase obrera (Peralta Ramos, 2007). La mayor proporción de empleo se concentró en el sector de servicios, que aumentó su participación de 45% a 47,5% entre 1957 y 1960, y al 51.7% en los 70 (Torrado, 1992), (De Riz, 2009). La coyuntura internacional de mediados de los 70 aceleró tendencias a la descomposición de la ISI (tasas de crecimiento negativas promedio del 2% anual entre 1973 y 1983), el crecimiento de la deuda, la inflación y la fuga de capitales (Portantiero, 1987). La volatilidad e inestabilidad de la

---

<sup>69</sup> El "empate hegemónico" es desde los 70 un concepto articulador de discusiones aún no saldadas sobre las causas de la inestabilidad estructural de la dominación política en Argentina (Cornblit, 1975) (Portantiero, 1977) (Kvaternik, 1978) (Nun & Portantiero (comps.), 1987) (Nun, 1987) (Portantiero, 1987) (Nun, 1999) (Morón & Caro, 2013).

---

producción y de la acumulación se prolongó hasta bien entrada la década del 80. Acompañadas por cambios estructurales importantes (en el agro: modernización tecnológica, aumentos de productividad, diversificación de la estructura de las unidades productivas y mayor incidencia de los insumos importados; en la industria, contracción, desinversión, concentración en un núcleo de empresas de capitales nacionales y extranjeros diversificados e integrados; creciente peso de capitales financieros).<sup>70</sup>

Con sus límites y especificidades, la ISI facilitó y requirió la formación de atributos productivos de la fuerza de trabajo, asumida por un sistema educativo público cada vez más diversificado y heterogéneo<sup>71</sup>, caracterizado por un desarrollo del nivel universitario y de sus tasas de escolarización comparativamente más dinámicas que en el resto de los países de la región y en el contexto de los límites de la escolarización del nivel medio<sup>72</sup>: la matrícula universitaria pasó de 20.258 estudiantes en 1930 a 48.284 en 1945, crecimiento que incluyó la creación de la Universidad Nacional de Cuyo (1939); en 1955 llegaba a casi 139 mil alumnos, repartidos entre 6 instituciones más la Universidad Obrera Nacional; esta expansión implicó que el porcentaje de población con estudios universitarios pasara de 0,11% en 1917 a 0,34% en 1944, y 0,80% en 1955 (REPÚBLICA ARGENTINA. Presidencia de la Nación. Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo, 1968) (Tedesco, 1980) (Cano, 1985) (Fernández, Lemos, & Wiñar, 1997) (Acosta, 2012) (Schteingart, 2014). Comparativamente, el nivel universitario se expandió más y más rápidamente: entre 1960 y 1980 hubo

---

<sup>70</sup> Para algunos autores estas transformaciones no llegaron a consolidar un nuevo régimen social de acumulación alrededor de un patrón de acumulación estable (Nun, 1987b, págs. 108-110) (Burachik, 2012) (Neffa, 1998). Para otros autores, a mediados de los 70 se crearon las condiciones para la transición hacia un nuevo patrón de acumulación: "régimen de valorización financiera" (Basualdo E., 2002), "rentístico-financiero" (Rapoport, 2006), entre otras caracterizaciones. Despegado de todo enfoque regulacionista, para Kornbliht *et al* (2016) se trata simplemente de la alternancia entre políticas neoliberales y anti-neoliberales que reproducen la particularidad de la acumulación de capital en Argentina como forma nacional del desarrollo del capital mundial: la disputa por la apropiación de la renta agraria condicionada por el precio internacional de las *commodities*, su compensación por ciclos de endeudamiento externo y sobrevaluación

<sup>71</sup> El crecimiento de la escolarización de nivel primario durante los gobiernos conservadores fue el más bajo de toda la primera mitad del siglo XX: pasó del 73% al 75,5% entre 1930 y 1945 creciendo a una tasa del 3% anual; la tasa de escolarización en el nivel medio de la población de 13-18 años alcanzó alrededor del 10% (Fernández, Lemos, & Wiñar, 1997), con aumento de la matrícula privada (mayormente católica), sobre todo en la escuela normal (Tedesco, 1980, pág. 114 y ss.); el fenómeno se dio en el marco de persistentes problemas en el pasaje de un nivel a otro: en 1930 la tasa de pase al nivel secundario era de 39%, y en 1945 había mejorado sólo dos puntos (41,6%) (Fernández, Lemos, & Wiñar, 1997). En 1930 la matrícula de la enseñanza primaria era de casi 1 millón y medio de alumnos, y en 1945 llegaba a los 2 millones; la matrícula de la enseñanza media por su parte, pasó en esos mismos años de 85.732 a 201.170. La escolarización de la población recibió un fuerte impulso durante los gobiernos del primer peronismo: la tasa de pase al nivel secundario llegó en 1955 al 65% y la tasa de escolarización del nivel a alrededor del 20%, beneficiando sobre todo a los sectores medios y capas obreras superiores; la modalidad industrial llegó a cubrir el 18,3% de la matrícula (Tedesco, 1980).

<sup>72</sup> Las tasas de escolarización secundaria crecieron limitada y lentamente, llegando al 38,7% en 1970, con la exclusión persistente de los trabajadores manuales no calificados: en 1980, sólo el 30% de la población de 20 a 24 años había completado el nivel medio

---

un crecimiento continuado, con gran variabilidad en los ritmos debido a las políticas restrictivas de los regímenes dictatoriales: los períodos de mayor dinamismo serán los correspondientes a 1970-75 y 1980-85; en los 60, los gobiernos de la Revolución Argentina buscaron redirigir el crecimiento de la matrícula y contener la activación política de los sectores sociales representados en la Universidad con una estrategia basada en la combinación de coerción y limitación: reintroducción de los sistemas de ingreso selectivo y el cobro de tasas según regularidad y aprobación de estudios en la ley que se dictará en 1967, la regulación de la creación de instituciones y el redimensionamiento mediante la creación de universidades pequeñas recomendadas por Taquini (Mendonça, 2015). Según la Memoria del Ministerio de Educación y Plan Trienal 1973, la matrícula ascendía a 369.168 estudiantes (de los cuales, 312.110 estaban en UUNN, y 113.583 estaban en la UBA) y 28.139 docentes. Entre 1971 y 1974, se crearon 13 nuevas instituciones nacionales, llegando a 22 UUNN. En 1985, el nivel universitario contaba con 664.230 estudiantes, de los cuales alrededor del 11% cursaban en UUPP; había 26 UUNN y 21 UUPP, y según los datos proporcionados por el Censo de 1980, asistía al nivel superior (universitario y no universitario) el 9,8% de la población entre 19 y 24 años; el 6,1% de la población entre 25 y 29 años había completado estudios superiores.

Durante este largo período, las características de la coordinación y el gobierno del sistema dentro del Estado fueron mediadas por una combinación de diversos procesos: las formas de incorporación / exclusión de los universitarios y su dirigencia en cada bloque de fuerzas político-partidarias cruzada simultáneamente por los alineamientos específicamente universitarios (Reformismo vs anti-Reformismo), las formas que asumió la intervención y regulación de la educación general y universitaria del EBK en el país durante el desarrollo y crisis de la ISI, y la situación de empate hegemónico luego de 1955. El eje de las relaciones entre Universidad y Gobiernos Nacionales pasó por el PEN antes que por el Congreso. Los debates y propuestas de regímenes de coordinación en todo el arco de concepciones político-partidarias quedaron conceptualmente asociados a la planificación, organización y racionalidad de las actividades universitarias y fueron presentados como elementos para la realización de proyectos de desarrollo, modernización y crecimiento. Así, la progresión en la institucionalización de un régimen de coordinación universitaria que se inicia en 1947 puede ser entendida como parte de esa estrategia, que incorporó contenidos propios (unidad, organicidad, armonización, centralización, jerarquía) y los ligó con un imaginario de crecimiento económico con

---

base en la industria nacional y políticas redistributivas acordes con los intereses del bloque en el poder y del bloque de fuerzas.

La inclusión de un Consejo Nacional Universitario en la Ley 13.031/47 no fue una creación *ex nihilo* sino que representó la materialización de propuestas e incluso experiencias previas, tanto dentro del PEN como de actores universitarios a lo largo de la primera mitad del siglo XX ligados a sectores político-partidarios e ideológicos diversos y a las transformaciones del aparato estatal desde 1930. Así, el gobierno militar del 43 y el peronismo, "lejos de marcar un corte absoluto y completo con el estado del periodo conocido como *restauración conservadora* (1930-1943), produjo más bien una reorientación, acentuada sobre la marcha, de políticas ya vigentes, o al menos en ciernes" (Campione, 2000, pág. 110); en la misma línea, investigaciones recientes han comenzado a relativizar la originalidad del peronismo en cuanto a planificación e intervención, mostrando las continuidades con experiencias de la década del 30 (Müller A. , 2011) (Ortiz Bergia, 2015). Después de 1955, la asociación coordinación / planificación recibió el impacto de la difusión global de la economía marginalista, la economía de la educación, la teoría del capital humano, el modelo cepalino y la disciplina de la administración pública y sus recomendaciones para la reforma del Estado. En el plano local y específicamente sectorial, inicialmente el problema de la coordinación cedió ante la disputa por el quiebre del monopolio estatal, que se saldó a favor de la Iglesia y de agentes privados, y derivó en la aparición de las UUPP y en la constitución de su consejo de rectores como organismo privado de representación de intereses. Simultáneamente, fue crecientemente articulada con concepciones desarrollistas y de planeamiento centralizado con distintos grados de realización (participación de representantes de UUNN en el CONADE desde 1961 y en el Comité Inter-educacional de Planeamiento de 1963, desarrollo de áreas de Planeamiento en el CRUN entre 1967 y 1972).

El "ciclo planificador" y los intentos de establecer una coordinación con eje en el planeamiento se cerró con el "Rodrigazo". Una crisis de legitimidad agrietó el pacto universitario del capitalismo en su fase EBK, que en Argentina Portantiero analizó como efecto de la contradicción entre las demandas de los sectores sociales formados en la Universidad y las posibilidades de absorción de la estructura de puestos de trabajo (Portantiero, 1978).<sup>73</sup> En 1973-1976 se frustró lo que parecía un acuerdo o síntesis

---

<sup>73</sup> En 1970, *El Correo de la Unesco* señalaban cinco factores de crisis que requerirían cambios profundos en la organización, estructura y fines de la universidad: la expansión de la matrícula y el consecuente aumento de los costos, presión sobre los fondos públicos y aumento del control por parte de los gobiernos sobre el gasto y la eficiencia de las instituciones, la disconformidad con la adecuación y eficacia de los planes de estudios para enfrentar las demandas de la

---

básica alrededor de una forma de régimen de coordinación posible, tarea que fue retomada de alguna manera a partir de 1983, en un contexto social, político y económico profundamente transformado por la violencia represiva y el avance del proyecto internacional de recomposición neoliberal de las condiciones de acumulación.

Independientemente de sus diferencias, los regímenes de coordinación propuestos o implementados buscaron poner "orden" en un nivel cuya expansión era percibida como amenaza (cuando proporciones importantes de las capas sociales incorporadas al nivel estaban fuera del bloque de fuerzas), como "masificación" o crecimiento "desarticulado" respecto del patrón del resto de los niveles educativos o de las "necesidades" de la economía, es decir de las necesidades objetivas de las fracciones dominantes del capital (cuando se manifestaban los límites de la acumulación). No obstante la imposibilidad de estabilizar un determinado orden institucional o "régimen de coordinación", el saldo de cien años (1885-1989) puede sintetizarse en cinco elementos fundamentales. El primero, la naturalización del reparto de funciones políticas entre PEN y PLN en lo que respecta a la expansión institucional (atribución del Congreso para crear UUNN, atribución del PEN para autorizar UUPP) y la definición del rumbo de las políticas (concentrada en el PEN). El segundo, la consolidación de los rectores de las UUNN como representantes de los intereses de la Universidad, sea como elenco burocrático subordinado al PEN (en las dos experiencias más prolongadas de Consejos 1947-1955 y 1967-1973; o en la experiencia de la Dictadura 1976-1983), sea como representantes de una fuerza social y política particularizada (los "universitarios") en el plano de la contienda política más amplia (1955-1966, 1973-1976). El tercero, la conformación de un consejo de rectores de UUPP como organismo privado de representación de intereses, y que comienza a ser visualizado como entidad legítima en el sistema estatal. Cuarto, la consolidación del escenario universitario como uno de los territorios del enfrentamiento partidario e ideológico, sustrato sobre el que se conformarán los "bloques de rectores". Y quinto, la sedimentación de una "agenda de la coordinación interuniversitaria" que incorporó temas surgidos en distintos momentos y con diverso grado de institucionalización: la

---

modernización, y la crisis de legitimidad evidente en los movimientos estudiantiles. El problema generado en este último caso derivaba de "un grave dilema aún no resuelto: decidir si la universidad tiene más valor como terreno neutral para la investigación y los debates intelectuales o como palanca para una reforma de la sociedad". Y concluía: "Se ha solidado considerar la crisis de la universidad como una crisis de gestión. Quizá esto sea exacto, pero es imposible entender esa crisis de gestión mientras no se comprenda que es la suma de las otras cinco crisis. No hay nueva carta universitaria que pueda abarcar y resolver todos los problemas con que se enfrenta la universidad. Para que ésta sea capaz de asumir en nuestro nuevo mundo su misión histórica, habrá que dar pruebas, tanto dentro como fuera de la universidad, del más refinado arte de gobernar" (Perkins, 1970, pág. 32).

---

distribución presupuestaria, la racionalización de la oferta, la organización del universo de titulaciones, los sistemas de ingreso y el régimen académico, la producción científica y tecnológica, la articulación con la producción y los requerimientos del mercado laboral, la gratuidad y las becas, el planeamiento sectorial, el posgrado, la regionalización, la evaluación y la acreditación, por recordar sólo algunos, todos incluidos de diversa manera en las responsabilidades asignadas al MEd o a Consejos de Rectores en los proyectos presentados por legisladores en los períodos legislativos 73/75 y 83/89.

Podemos concluir que la creación del CIN en 1985, sus primeros años de funcionamiento en contextos de normalización universitaria, así como las propuestas de reforma de distintos sectores de la dirigencia política y universitaria que optaron por fortalecer las capacidades coordinadoras y regulatorias del Ministerio de Educación, no fueron opciones políticas novedosas ni determinadas exclusivamente por la mayor o menor distancia de esos sectores respecto de las propuestas de los expertos del Banco Mundial, sino que ambas recuperaron y actualizaron propuestas, realizaciones, preocupaciones y tendencias del pasado. Lo “nuevo”, entonces, fue la manera en que todos esos elementos fueron reorganizados al servicio del proyecto neoliberal-neoconservador de los 90, un proyecto que transformó en profundidad la formación social argentina (las condiciones de acumulación y las formas de dominación política y regulación estatal). La reforma universitaria del gobierno de C. Menem fue componente de ese proyecto, presentado en sus líneas generales por el Préstamo ProNaTASS (1989) del Banco Mundial / PNUD, liderado por funcionarios de una nueva agencia estatal dentro de la cartera educativa (1993, Secretaría de Políticas Universitarias), legitimada por la sanción de la Ley de Educación Superior en 1995 y financiada por el préstamo PRES-BIRF (Reforma de la Educación Superior, 1995-2001) Dicha ley creó una estructura de organismos de gobierno y coordinación sistémica bajo una lógica de equilibrios y contrapesos (Consejo de Universidades, CIN, Consejo de Rectores de Universidades Privadas, Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior). El poder del PEN / MEd en la política sectorial se vio fortalecido, y una redistribución de atribuciones y responsabilidades en materia universitaria hizo retroceder los espacios de decisión recientemente ganados por las instituciones o reclamados por el CIN. El Gobierno Nacional justificó las medidas en un diagnóstico crítico sobre la falta de calidad y pertinencia de las universidades, reactualizando el debate alrededor de la autonomía, la intervención del Estado en el sector, y el sentido del Reformismo frente a los "desafíos" del contexto internacional y nacional. Sobre esa base normativa, una serie de medidas de política introdujeron herramientas de financiamiento competitivo, habilitaron

---

el arancelamiento del grado, normalizaron un sistema de evaluación y acreditación a cargo de un organismo eminentemente técnico (CONEAU) y una estructura para el planeamiento regional del SES (CPRES). A partir de estos elementos, se estabilizó un régimen de coordinación interuniversitaria que generó nuevos límites y condiciones a la actuación y al papel del CIN, que serán abordados en el Capítulo 3.

La lucha política librada alrededor de la reforma sectorial impactó con fuerza en las orientaciones de la investigación sobre la Universidad y las políticas universitarias, un campo de producción de conocimientos que se estaba fundando desde sus mismos cimientos luego de los años sombríos de la Dictadura. La evolución de los intereses, la definición de los problemas, y en muchos casos las orientaciones teóricas adoptadas, fueron moduladas por el desarrollo de las reformas y de sus marchas y contramarchas, así como de la recomposición de los vínculos con la producción de conocimiento a nivel internacional. Inevitablemente se asociaron con discusiones sobre los fundamentos ideológico-políticos y/o técnicos de las medidas, su diseño y sus resultados así como con la elaboración de nuevas propuestas. El siguiente Capítulo aborda el estado del arte reconstruyendo críticamente el conocimiento producido sobre el papel del Consejo de Rectores de UUNN en el régimen de coordinación interuniversitaria en su articulación con las políticas sectoriales del Gobierno Nacional desde 1993 hasta 2015. Finaliza señalando aspectos no explorados y la contribución que el EER puede realizar para iluminarlos.

---

## CAPÍTULO 2

### **Gobierno y coordinación interuniversitaria en Argentina. Discusiones teóricas e investigaciones empíricas- Potencialidad del enfoque estratégico relacional para comprender las "formas realmente existentes de coordinación" y el papel del CIN**

En América Latina, en general, la teoría y el análisis de políticas, así como los valores y sentimientos que fundaron [las nuevas concepciones sobre las relaciones entre el Estado y las Universidades]...son ahora parte del lenguaje habitual y de la construcción de los instrumentos analíticos de un creciente grupo de investigadores de la educación superior. Lo más notable es que los gobiernos y las mismas instituciones de educación superior han adoptado el mismo lenguaje (Brunner, 2007, pág. 263)

Es fácil, y en cierta medida injusto, culpar a los planificadores educacionales y a los decisores políticos por los errores del pasado sobre la base de lo que sabemos hoy. Después de todo, ¿cómo alguien podría haber previsto la crisis petrolera de 1973 y la depresión económica resultante, o la revolución de la tecnología de la información en los 80? Sin embargo, puede ser legítimo examinar los supuestos que fundaron las políticas de desarrollo de la educación superior en su definición primera, y por qué razones esos enfoques del pasado fracasaron en identificar adecuadamente los potenciales riesgos (Salmi, 1991, pág. 5)

cuanto más progresaba, más descubría que la sociología —y por tanto los sociólogos— están integralmente vinculados al Estado y que, por consiguiente, el pensamiento sobre el Estado (*pensée de l'État*) es siempre susceptible de convertirse en pensamiento de Estado (*pensée d'État*) (Bourdieu & Wacquant, 2012, pág. 449).

#### **2.1. Una reconstrucción crítica del conocimiento acerca de la coordinación interuniversitaria y el Consejo de Rectores**

Hemos afirmado que un rasgo de la producción de conocimiento sobre la Universidad es el modo en que los intereses de investigación se han entretejido con los procesos de reforma sectorial impulsados por los distintos Gobiernos. Puede afirmarse que ese rasgo no es privativo del campo que exploramos, sino común a la constitución y desarrollo de las Ciencias Sociales desde la posguerra (Aguilar Villanueva L. F., 1992b) (Camou, 2007) (Yoclevzky Retamar, 2014) (Ansaldi, 2014): la articulación conflictiva entre comprender y explicar, entre fundamentar o justificar, cursos de acción y opciones de política, a la vez que una tensión entre investigadores y *practitioners* (Teichler, 1996), entre intelectuales y "analistas simbólicos" (Brunner & Sunkel, 1993) (Tenti Fanfani, 1994) (Braslavsky & Cosse, 1996), entre investigadores y "técnicos" (Miranda, 2016).

---

En el caso de las investigaciones referidas al gobierno y coordinación del "sistema" universitario y el papel de los consejos de rectores, una de las consecuencias de ese conflicto ha sido el hecho de que la reconstrucción histórica y los estudios de corte empírico tuvieron durante mucho tiempo un lugar secundario en la producción de conocimiento, dirigida a establecer marcos interpretativos y/o normativos para analizar los procesos en curso. En el marco de una tesis de maestría defendida en 2011, esta vacancia nos impulsó a una investigación sobre el papel desempeñado por el CIN en el gobierno y coordinación interuniversitaria en la década de los 90. En ese trabajo se puso el foco en su participación en la implementación de una de las herramientas de la "novedosa" política de financiamiento sectorial: la elaboración de una fórmula de asignación presupuestaria conocida como "modelo de pautas objetivas" (Rodríguez, 2011). Con una serie de herramientas teórico-metodológicas básicas, arribamos a ciertas conclusiones, que abrieron a su vez nuevas preguntas, tanto teóricas como empíricas, sobre la coordinación interuniversitaria y el papel del CIN en las políticas sectoriales, A esta contribución se sumaron recientemente trabajos de otros investigadores (Arias M. F., 2010) (Nosiglia & Mulle, 2012) (Erreguerena, 2013, 2017, 2018).<sup>74</sup>

Así como en el Capítulo 1 hemos buscado dotar de mayor densidad histórica a la coordinación interuniversitaria, en éste intentaremos no sólo caracterizar el "estado del arte" sino también mostrar con mayor claridad las opciones teóricas, metodológicas y políticas que fundamentan nuestra investigación. Caracterizaremos de manera sintética las principales contribuciones nacionales y su diálogo con las producciones internacionales que mayor recepción tuvieron en el país. Dedicaremos un apartado especial a los escasos trabajos centrados en el objeto de nuestro interés, pero también aquellos que, interesados en diversos aspectos de la política universitaria de las décadas recientes, se apoyaron en una serie de supuestos e hipótesis sobre las transformaciones de las relaciones entre Universidad y Estado. Tomando como punto de partida la producción científica a fines de los 70, llegaremos a las producciones más recientes, identificando tres momentos de la producción de conocimiento, cada uno con sus propias características y su peculiar contribución a la comprensión de nuestro objeto de estudio.

Durante el primer momento (1983-1995), no sólo se reconstruyó la Universidad como institución sino que también se realizaron investigaciones "fundacionales" del campo de estudios sobre el nivel universitario. El principal interés fue describir el estado de situación, identificar problemas y

---

<sup>74</sup> Existen dos trabajos anteriores sobre el tema (Nosiglia & Trippano, 2005). (Nosiglia & Diodati, 2007) que tienen carácter de ensayo y son predominantemente teóricos.

---

proponer soluciones concretas, restableciendo el diálogo intelectual interno y con la comunidad internacional, en particular de producciones europeas y estadounidenses dirigidas a interpretar la evolución y transformaciones de la Universidad y de los sistemas de Educación Superior en un contexto de avance de la Nueva Derecha. A partir de 1989, y hasta la sanción de la LES, las temáticas y enfoques de las investigaciones se realinearon según apoyaran o cuestionaran los supuestos y primeras medidas de la política universitaria menemista. El segundo momento se caracterizó por reconducir el foco de interés hacia los temas objeto de debate durante la sanción e implementación de la LES y el despliegue de la reforma (1995-2003). Las temáticas se diversificaron, las producciones aumentaron y se consolidaron equipos de investigación en instituciones públicas y privadas. El interés central de los trabajos no residió especialmente en la coordinación y el gobierno sistémico, por lo que encontramos apreciaciones genéricas, ensayos y trabajos de revisión que hacen un balance de la implementación de la LES o avanzan propuestas. Destacaron la debilidad del CIN como organismo coordinador y/o su relación con la conformación de estamentos burocráticos. La crisis de 2001 estimuló el interés por proponer contenidos de una nueva agenda de políticas; varios de ellos propusieron fortalecer al CU y retomar el sendero del planeamiento consensuado al servicio de un proyecto social democratizador e incluyente en el que el Estado debía tener una responsabilidad central. No cuestionaron la estructura de gobierno y coordinación sistémica de la LES, presentada como un punto de partida a mejorar. Finalmente, el tercer momento en las investigaciones sobre la Universidad se caracterizó por un nuevo cambio de perspectivas y preocupaciones: se desarrollaron análisis más precisos de los fenómenos de recentralización / concertación con eje en los conceptos de "gobernanza" y de "Nueva Gestión Pública" (NGP), se instaló un debate alrededor de la caracterización de las políticas universitarias del kirchnerismo y se incorporaron nuevos marcos analíticos; se ampliaron y diversificaron investigaciones empíricas sobre políticas o dimensiones específicas del nivel universitario. Es en esta última fase en la que encontramos las primeras investigaciones empíricas sobre el CIN: se describen en el tercer apartado analizando sus supuestos, categorías de análisis y conclusiones. El capítulo concluye presentando los objetivos y el encuadre teórico-metodológico de la investigación, y la potencialidad del enfoque estratégico relacional y de sus principales herramientas conceptuales para el análisis del objeto: su abordaje relacional del poder, la "selectividad estratégica" de la forma, modos de intervención y recursos del sistema estatal respecto de las posibilidades de materialización de intereses y estrategias específicas, dentro de determinadas relaciones de fuerza política en el sector universitario.

---

## 2.2. El (des)interés por producir conocimiento acerca del gobierno y coordinación interuniversitaria

### 2.2.1. La recuperación de los estudios sobre la Universidad (1983-1995)

Nuestro punto de partida es el cambio en las preocupaciones y el contenido de las investigaciones sobre la Universidad que acompañaron la crisis capitalista de los 70. Durante esa década, la investigación educativa se caracterizó por su preferencia por estudios de enfoque macrosocial y macropolítico, sin mayores referencias ni interés por el estudio o diseño de estructuras concretas de administración, gobierno y coordinación del nivel. En ellas tuvo participación destacada un grupo de argentinos que habían buscado refugio en organizaciones como CEPAL, UNESCO-CRESALC e ILPES, en el exilio o en el país (Suasnábar, 2009b). Esos trabajos tomaron como referencia producciones de la sociología funcionalista y del conflicto / reproductivismo, el desarrollismo cepalino y los estudios de economía de la educación de los 60 y 70, y abordaron distintas dimensiones de la relación entre modernización social, desarrollo y educación.<sup>75</sup> El fin de la Dictadura dio lugar a un renacimiento de la reflexión científica y crítica y de reconstrucción del "saber sobre" el arrasado sistema educativo; la normalización de las universidades se produjo en un clima de refundación social y política que presidió la conformación de equipos de docentes e investigadores en política educativa (Tedesco J. C., 1986b) y un "desarrollo tardío pero presuroso de la investigación en educación superior" (Krotsch, 2001, pág. 48). Durante el gobierno de Alfonsín, dentro del MEyJ se

---

<sup>75</sup> Por ejemplo: Graciarena, Jorge (1971). Clases medias y movimiento estudiantil. El Reformismo Argentino: 1918-1966). *Revista Mexicana de Sociología*, 33 (1, jan-mar.), 61-100. Graciarena, Jorge; Rama, Germán; Brunner, J.J.; Vivas, Jorge; Kublitschko, Doris (1984) [1980]. *Universidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Santiago: CRESALC-UNESCO. Tedesco, Juan. C. (1972). Universidad y clases sociales: el caso argentino. *Revista Latinoamericana de Ciencia Política*, III (2, agosto), 197-227. Solari, Aldo (1973). *Estudios sobre educación y empleo*. Santiago de Chile, Cuadernos del ILPES, Serie II, N° 18. UNESCO/CEPAL/PNUD (1977) *La inserción de los universitarios en la estructura ocupacional argentina*. Fichas/2. Buenos Aires. DEALC. Rama, Germán W; Tedesco, Juan C. (1979). Education and Development y Latin America. *International Review of Education*, 2-3, 188-211. Portantiero, Juan C. (2012)[1971]. Estudiantes y populismo. *Los trabajos y los días*, 3 (noviembre), 94-108. Portantiero, Juan C. (1973). Clases dominantes y crisis política en la Argentina actual. En O. Braun, *El capitalismo argentino en crisis* (pp. 73-118). Buenos Aires: Siglo XXI. Portantiero, Juan C.(1978). *Estudiantes y política en América Latina. El proceso de la reforma universitaria (1918-1938)*. Buenos Aires: Siglo XXI. Para Krotsch y Suasnábar los estudios influenciados por el marxismo tuvieron un carácter esporádico y puntual (Krotsch & Suasnábar, 2002, pág. 36). En la década siguiente, las ponencias presentadas en el Seminario sobre Universidad y Desarrollo en América Latina y el Caribe organizado por CRESALC y el Proyecto UNESCO-CEPAL-PNUD "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe, que tuvo lugar en Caracas a fines de 1980"<sup>75</sup> (Palamidessi, Gorostiaga, & Suasnábar, 2014). El marxismo latinoamericano, por otra parte, había inspirado el influyente ensayo de J. C. Portantiero (1978).

---

realizaron estudios financiados por UNESCO<sup>76</sup> para conocer la situación sectorial y sobre esa base elaborar políticas. Daniel Cano abordó el diagnóstico del nivel superior (Cano, D., 1985), y el del sistema educativo en general fue coordinado por N. Paviglianiti y A. Bertoni (Bertoni A. N., 1988) (Paviglianiti, 1988)<sup>77</sup>. Otros analizaron las relaciones entre Universidad y Sociedad en perspectiva histórica (Pérez Lindo, 1985).<sup>78</sup> La coordinación universitaria a nivel nacional y regional constituía un "gran vacío legal": se habían creado "organismos de coordinación de políticas, integrados por autoridades ejecutivas máximas, sin acompañarlas de los mecanismos que permitan cumplir la tarea encomendada y ejecutar las decisiones adoptadas" (Paviglianiti, 1988). El problema de la coordinación era parte del problema más amplio de la transición a la democracia (Vior, 1990) y de la resolución de problemas económicos y sociales, la reversión del autoritarismo y corporativismo de la política y de la sociedad (Cano, 1985, págs. 98-99).

Cano fue uno de los primeros en cuestionar la caracterización del nivel superior como "sistema", prefiriendo describirlo como "conglomerado"; con ello pretendía resaltar la heterogeneidad, inorganicidad y desarticulación entre instituciones universitarias y no universitarias, y el carácter más bien topológico y estadístico de sus rasgos comunes. Las Universidades habían sido espacios de procesamiento de los conflictos políticos nacionales y estaban atravesando un "régimen de transición" hacia la normalización. La aparición de "instancias centralizadoras y coordinadoras" a fines de los `60 - los Consejos de Rectores de UUNN (CRUN) y UUPP (CRUP) habían surgido como respuesta impuesta a la expansión de la matrícula -entendida como "masificación" (en el caso de las UUNN), o como "defensa colectiva de los intereses de los agentes privados, generándose una especie de supra instancia para negociar con el gobierno la inclusión de la educación universitaria privada" (Cano, 1985, pág. 51). Los problemas de coordinación de la Educación Superior eran interpretados en perspectiva histórica y política: al haberse materializado en "instancias de gestión" asociadas a períodos

---

<sup>76</sup> Financiado por el Centro Regional de la UNESCO para América Latina y el Caribe, CRESALC, entonces dirigido por Juan C. Tedesco, y desarrollado por investigadores del área educación del Programa Buenos Aires de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO.

<sup>77</sup> Realizados en el marco de un convenio con la Facultad de Filosofía y Letras / Departamento de Cs. De Educación / UBA y articulados con proyectos financiados por PNUD, como el Proyecto PNUD/87/011 para el "Fortalecimiento de los procesos de planificación y toma de decisiones". El Programa de investigación sobre el nivel superior fue coordinada por Daniel Cano, y uno de sus subprogramas analizó "El gobierno de la universidad y las relaciones con el Estado: Una visión retrospectiva y prospectiva de las cuestiones de la autonomía y el cogobierno universitarios en la Argentina".

<sup>78</sup> Pérez Lindo propuso un modelo multidimensional de análisis de las políticas universitarias con enfoque sociológico para avanzar identificar "actores, contextos, procesos, ideologías y factores determinantes", en particular desde la segunda mitad de siglo XX (Pérez Lindo, 1985, pág. 121).

---

autoritarios, sin bases ni marcos legales comunes y sin planes nacionales de prioridades globales y regionales, la experiencia de regionalización universitaria de la Dictadura del '76 ("universidades cabecera", denominación propia del lenguaje militar) había connotado negativamente cualquier intento de coordinación regional. El predominio de formas de coordinación burocrático-centralizadas o de coordinación superficial y esporádica había sido facilitado por el vaciamiento académico y científico y por la Autonomía de instituciones cada vez más heterogéneas y diversas -universidades tradicionales y nuevas, mega-universidades e instituciones pequeñas, etc. Una manera posible y adecuada de generar mecanismos globales de cooperación institucional era ir estimulando gradual y progresivamente el trabajo por ramas de conocimiento y disciplinas entre equipos de instituciones, para organizar "las relaciones interinstitucionales por zonas o regiones, cuya amplitud territorial no debería ser demasiado grande, a los efectos de posibilitar una comunicación fluida en una situación de escasos recursos". La discusión sobre las prioridades de política sectorial debía abordarse defendiendo la redistribución de oportunidades sociales en contextos de recursos escasos y expansión de la matrícula. Era necesario debatir "las formas de expresión de la democracia en la conducción y coordinación de la educación superior" evitando recurrir a "modelos externos sin un análisis a fondo de las condiciones socioeconómicas y políticas" en las que se originaban, y por lo tanto "volver a adoptar carcasas [sic] estructurales")<sup>79</sup>; era necesario despojarse de toda "nostalgia" por alguna forma de la universidad pasada" (Cano, 1985, pág. 94 y ss.).

Las apreciaciones de estas primeras producciones serán recuperadas y desarrolladas por las investigaciones posteriores. El concepto de "democratización" como eje para comprender y delinear la política sectorial está presente en la contribución de J. C. Tedesco aparecida en la revista *Punto de Vista* a mediados de 1985, en la que señaló que, "increíblemente" el predominio del pensamiento

---

<sup>79</sup> Cano retomaría la metáfora de la "carcasa" para caracterizar el proceso de adopción, descontextualizada de todo análisis socio-histórico, del modelo de universidad norteamericana en América Latina a lo largo del siglo XX y sobre todo en el período de posguerra, impulsado por la introducción de la planificación y los estudios sobre administración universitaria, la actuación de expertos y portavoces estadounidenses, académicos latinoamericanos formados en Estados Unidos, fundaciones y misiones de universidades estadounidenses y de organismos internacionales como Rudolph Atcon (nombrado Secretario del Consejo de Rectores de las Universidades Brasileñas, representante ante UDUAL, enviado a Chile como experto de UNESCO (Cano, 1994). Estos temas eran objeto de un amplio y frondoso debate. Por ejemplo, en junio de 1986, en Inacayal (Villa La Angostura), en reunión de Consejo Superior ampliado, la UBA presentó una propuesta de reforma del sistema educativo que incluía una nueva estructura del nivel superior, a partir de la organización de la formación de grado en dos ciclos (general, y de grado propiamente dicho). El proyecto recomendó poner en marcha una planificación estratégica del nivel universitario, "democrática y participativa", con participación de todas las universidades, el Estado y la sociedad civil. El sistema debía incorporar e integrar el planeamiento de cada universidad, y esa integración debía ser "una de las funciones centrales del Consejo Interuniversitario Nacional" (UBA, 1988, pág. 35).

---

planificador durante varias décadas no había dejado ningún rastro o estructura institucional que pudiera ser punto de partida; era necesario superar tanto la tradición autonómica y revalorizar el papel de los actores sociales; la evaluación institucional podía ser la herramienta para la toma de decisiones (Tedesco J. C., 1985, pág. 33)<sup>80</sup>. P. Krotsch (promotor y director de la revista "Pensamiento Universitario" y de los Encuentros "La Universidad como Objeto de Investigación" a partir de 1994) también consideró al CRUN de Onganía como el "antecedente más inmediato" de la coordinación interuniversitaria: la "falta de densidad" y de Autonomía de las instituciones y los golpes de Estado habían consolidado "aspectos particularísticos y la negociación individual en detrimento de acciones concertadas". Como Cano, entendió la historia de la coordinación como la alternancia entre el funcionamiento de organismos coordinadores y vulneración de la Autonomía y fases de autorregulación e independencia institucionales durante los gobiernos democráticos.<sup>81</sup> El problema básico de la coordinación era la "brecha entre el Estado y la conducción de las instituciones particulares", que se resolvería construyendo "una normatividad centrada en el acuerdo" alrededor de "una direccionalidad común al conjunto del sistema" (Krotsch, 1987, pág. 1). El CIN creado en 1985 era novedoso pues no tenía "ningún vínculo con el Estado"; se le exigía "autorregular el sistema a partir de la autonomía e independencia de las instituciones particulares", pero podía ser interesante plantear nuevas formas de crear y fortalecer cuerpos intermedios de asociación y representación regional y nacional sin descuidar los "elementos que ya existen en el sistema -asociación en el espacio, en la orientación disciplinaria, en la relevancia y orientación de la investigación, etc.- a partir de los cuales se tornan factibles las políticas de integración" (Krotsch, 1987, págs. 5-6). A partir del consenso entre instituciones autónomas podía dejarse atrás "el paradigma de la integración por la vía del Estado" para

---

<sup>80</sup> La revista, dirigida por Beatriz Sarlo, integraba en su Consejo de Dirección a Carlos Altamirano, J.C. Portantiero, José Aricó, e Hilda Sabato, entre otros. Tedesco (en ese momento en Caracas), resumió en una carta a C. Altamirano los problemas universitarios más relevantes desde la perspectiva de una discusión sobre el contenido, el sentido, y los límites de la democratización en la universidad. Junto a la cuestión del acceso, la calidad de la enseñanza, los posgrados y el empleo de los graduados, Tedesco cifraba esperanzas en la transición hacia alguna forma de planificación "participativa" y no jerárquica que llevara "a los órganos de planificación y decisión la representación de los sectores e intereses en juego en este campo". Si bien el riesgo era que se consolidaran "dinámicas y procesos de manipulación ya conocidos", podían abrir "un espacio de participación y pugna más racional que la actual dinámica del 'mercado'" (Tedesco J. C., 1985, pág. 33).

<sup>81</sup> Lo expresó en términos del sociólogo estadounidense Weick: a mayor autonomía, mayor peso de los núcleos de autoridad y legitimidad en la base del sistema ("la vida académica"); a menor autonomía, mayor coordinación y traslado de los núcleos de autoridad y legitimidad a la cúspide del sistema, construyendo el poder y la autoridad de manera vertical y corporativa. Llama la atención que Krotsch no incluyera en su análisis la experiencia del CUN del primer peronismo, y sí la "opción centralizadora" de la ley universitaria de 1974, que de este modo quedaron por fuera y como excepciones en su análisis.

---

ir hacia una integración desde la base: los organismos de coordinación desempeñarían un papel central para crear "mecanismos y espacios de vinculación con el Estado y las políticas que de él se derivan" (Krotsch, 1987, pág. 7 y ss.). También Emilio F. Mignone manifestó su optimismo respecto de la madurez de la comunidad universitaria para "compaginar la Autonomía con la coordinación y el planeamiento".<sup>82</sup>

La recuperación de la institucionalidad democrática permitió restablecer el diálogo con la comunidad internacional, en particular europea y estadounidense, cuyos investigadores analizaban y discutían, desde los años 70, las transformaciones de la Universidad y de los SES. La desilusión respecto de los resultados del aumento de la inversión educativa y la expansión de la matrícula, la "masificación", la activación política de los estudiantes, la "ineficacia" y escasa contribución de las Universidades a la superación de la crisis económica, el crecimiento y la competitividad, los problemas de calidad y las restricciones del financiamiento público estimulaban cambios en los patrones de relación con el Estado. Las perspectivas del sociólogo estadounidense Burton Clark adquirieron gran influencia en la comunidad investigadora global y local, en particular su tipología de "mecanismos de coordinación". Sus trabajos, junto a los de Philip Altbach, conformaron un *corpus* de conocimiento teórico, metodológico y empírico, consolidado y sistemático, sobre el sentido de los cambios y las reformas necesarias a partir de una reformulación de las relaciones entre "Estado, Mercado, y Sociedad Civil"; como afirmaba Clark: "la función especial del mercado es mejorar y proteger la libertad de elección del personal universitario, su clientela y las instituciones, y por lo tanto promover indirectamente la flexibilidad y adaptabilidad del sistema" (Clark, 1979, pág. 266). Sus investigaciones, en perspectiva comparada, se centraron en las transformaciones ocurridas y en curso en los SES<sup>83</sup> sobre la base de una definición amplia y laxa de "sistema" y una caracterización específica de las universidades como organizaciones. El sistema incluía no sólo a Gobiernos e instituciones, sino a otros grupos o *stakeholders* en el terreno social más amplio: un sistema de bordes indefinidos, que podía

---

<sup>82</sup> Recomendaba adoptar el modelo venezolano: una Oficina de Planificación del Sector Universitario dentro del Consejo, con apoyo de personal técnico y administrativo en comisión de las universidades para garantizar la continuidad de trabajo entre los Plenarios, y el trabajo en colaboración con la Dirección Nacional de Asuntos Universitario del Ministerio, del CONICET y de otras instituciones públicas y privadas (Mignone, 1987, pág. 3). El planeamiento era central en la discusión sobre la coordinación, debían participar UUPP y UUPp, y proponía crear un organismo especial para la acreditación de instituciones y proyectos y de distribución presupuestaria con la participación activa de la Secretaría de Planificación de la Presidencia.

<sup>83</sup> Clark estudió los casos de USA, Francia, Japón, Alemania, Italia, Reino Unido y Suecia, y parcialmente Polonia, México y Tailandia.

---

expandirse, contraerse o zigzaguear a lo largo del tiempo, pero en el que se identifica a los grupos disciplinares como organizadores primarios del espacio universitario. Las organizaciones universitarias se analizaban como "organizaciones de base pesada" (Clark, 1983), "sistemas flojamente acoplados" - "anarquías organizadas" (Weick, 1976), o "bote de basura" (Cohen, March, & Olsen, 1972). A partir de la peculiar distribución de poder y autoridad legítima en los SES, Clark delimitó "perfiles de redes de autoridad" (Clark, 1983, pág. 110), construyendo tres modelos básicos de distribución de autoridad y analizando su evolución: el modelo europeo-continental, el británico y el estadounidense, cada uno caracterizado por una distribución diferente de poder y autoridad legítima. Postuló tres ejes de coordinación sistémica y tres tipos ideales de integración / coordinación, presentes en combinaciones variadas en los distintos países: con base en el Estado, en la corporación académica, y en el mercado, el conocido "Triángulo de Coordinación". Encontraba que los SES habían atravesado en las últimas décadas reformas que tendían a traspasar el poder desde las oligarquías académicas al Estado y al mercado. El Triángulo permitía analizar y comprender el funcionamiento y cambio de los SES y proponer reformas para "modernizar" y volver más "pertinentes", "responsables" y "competitivas" a las universidades.<sup>84</sup>

La influencia teórica de B. Clark se observa en las contribuciones de los politólogos Daniel Levy y José Joaquín Brunner. Levy analizó el gobierno de los SES en A. Latina, y propuso pasar desde un modelo de coordinación de gobierno "centralizada" hacia un modelo de coordinación "sistémica" con gobierno central mínimo regido por principios de cooperación voluntaria, competencia (cuasi-mercados) y autonomía (pautas profesionales, difusión de "buenas prácticas"); la coordinación

---

<sup>84</sup> Apoyado en la secular cosmovisión social y política estadounidense, Clark consideraba que el cambio debía ir hacia una creciente distribución del poder, para permitir la expresión de pluralidad de intereses y valores, prevenir la politización excesiva y garantizar el control "democrático". En la tradición del "horror a la intervención de un poder superior" sobre la espontánea y natural coordinación de acciones sociales -la "mano invisible" de una sociedad de mercado generaría un control más parecido a una "tela hecha de retazos que a un tejido uniforme"; no había que preocuparse por la existencia de demasiados "parches" porque "los procesos básicos de la superestructura trabajaban para sistematizarlos y alinearlos", siempre y cuando los niveles superiores fueran "pluralistas", y los cuerpos intermedios "mediaran" entre "las autoridades centrales y los diversos niveles de la estructura inferior, amortiguando mutuamente su propio desorden" (Clark, 1983, pág. 267). Debía tenderse a una diversificación que aumentara la competitividad de la economía, la innovación tecnológica, y por lo tanto, el crecimiento (Clark, 1995, 1998, 2001). Valoraba la existencia de una variedad de agencias especializadas o mediadoras para representar conjuntos particulares de intereses y actividades y permitir una dinámica de "pesos y contrapesos", reduciendo los fallos de las visiones homogeneizantes de la planificación centralizada. La valorización positiva de SES diversificados arraigaba en varios supuestos: una oferta de instituciones y programas diversos era garantía de atención a diferentes necesidades sociales, potenciaba la flexibilidad para responder a los cambios en los intereses, necesidades y prioridades, preservaba la libertad y la autonomía académica y, al igual que un organismo biológico, garantizaba la supervivencia del sistema (Goedegebuure, y otros, 1994 [1993], págs. 314-317).

---

centralizada podía reservarse a funciones específicas (recolección de datos, difusión de información, análisis técnico de políticas) (Levy, 1993). El chileno J.J. Brunner<sup>85</sup> utilizó el modelo de Clark para analizar la lucha entre distintos actores / agentes en las transformaciones de los SES: en América Latina las "oligarquías conservadoras" y las "élites modernizantes" habían preferido la conservación o el cambio incremental antes que transformaciones profundas con escasa sensibilidad a las necesidades de los mercados. Los momentos más dinámicos (los años 20 y los años 60 del siglo XX) habían estado siempre relacionados con lo que denominó "constelación de Córdoba": mientras que en los años 20 se había alcanzado cierto equilibrio sistémico, dirigido por actores internos (estudiantes y diversos sectores del estamento académico) con apoyo de actores extra-sistémicos, los 60 se habían caracterizado por una gran inestabilidad, debida a la transición hacia SES masificados y a que la coordinación política (tanto de Gobiernos de facto o elegidos) se había limitado a la mera intervención sin "*policies*" (Brunner J. J., 1991, pág. 9). El pasaje de Estados Benevolentes o Policiales a Estados Evaluadores reconocería la autonomía orientando "a la distancia" mediante mecanismos de evaluación y autoevaluación de acciones y resultados, lo que constituía una regulación "liviana y eficaz" para que los sistemas operaran de una manera más sensible a los distintos mercados (de estudiantes, de puestos de trabajo, de la academia, financieros y reputacionales) y con mayores niveles de eficiencia y calidad" (Brunner J. J., 1990, pág. 22 y ss.).<sup>86</sup> En esta línea, a fines de los 80, P. Krotsch señaló que en Argentina el sistema universitario (público y privado) parecía acercarse al modelo de mercado, en virtud del ingreso irrestricto y el aflojamiento del control estatal; era necesario revitalizar los análisis introduciendo nuevos enfoques, pues los vigentes correspondían a otro momento histórico y tendían a centrarse sólo en "la expansión lineal de la estructura técnica de la producción-sin dar cuenta de "nuevas circunstancias" ("las señales" del mercado y "los requerimiento imprevisibles de la empresa") (Krotsch, 1993, pág. 10). Las primeras medidas sectoriales del menemismo parecían los primeros pasos

---

<sup>85</sup> La producción de J. J. Brunner tuvo importante difusión en Argentina, comenzando con sus trabajos en el marco del proyecto "Innovaciones en los Sistema de Educación Superior" de FLACSO-Chile, con financiamiento del *International Development Research Centre* (IDRC) de Canadá, al que pertenecía como investigador *senior*, y en colaboración con el *Centre National de la Recherche Scientifique /CNRS*, el *Centre de Sociologie des Organisations* de Francia. Las temáticas de investigación fueron retomadas por Brunner en el Proyecto CEPAL-UNESCO "Estrategia Educativa para la Transformación Productiva con Equidad", en cooperación con el IDRC, proponiendo que los enfoques histórico-estructurales e integraran con el análisis organizacional (Brunner J. J., 1988, pág. s/n).

<sup>86</sup> La idea de mecanismos de mercado fue cediendo paso al concepto de "cuasi-mercado" reconociendo la naturaleza de la docencia y la investigación, las externalidades positivas de la educación superior y su naturaleza de bien cuasi-colectivo que impedían el juego puro del mecanismo de precios y requerían cierto grado de control e influencia de los gobiernos mediante mecanismos de asignación de recursos (Goedegebuure, Kaiser, Maassen, & de Weert, 1994 [1993], pág. 6).

---

en el diseño de un "sistema de reglas para la regulación a la distancia de un mercado universitario en el que posiblemente se tendería a suprimir algunas de las barreras que distinguían tradicionalmente lo público de lo privado", y era posible que la resolución de las tensiones generadas entre "lo tradicional" y "lo nuevo" lesionaran la Autonomía (Krotsch, 1993, pág. 16).<sup>87</sup>

Las reformas del menemismo se entendieron en sus efectos de redistribución del poder sectorial en beneficio del Ministerio. En producciones presentadas en Seminarios y Talleres es posible reconocer dos posiciones según su grado de aceptación o rechazo a las recomendaciones y análisis de las investigaciones internacionales. Las investigaciones más alineadas con ellas se originaron fuera de las universidades públicas (FLACSO Santiago de Chile y México D.F.; CRESALC/UNESCO Caracas; CEDES Buenos Aires y el IERAL de la Fundación Mediterránea), algunas financiadas por la Fundación Ford. CEDES (Centro de Estudios de Estado y Sociedad) abrió a mediados de los 90 una línea sobre Educación Superior en la que trabajaron Carlos Marquís y Jorge Balán, que fueron también asesores y consultores del Ministerio y de organismos internacionales. Marquís recomendó que la evaluación y el planeamiento estratégico utilizado en los países centrales abandonando el planeamiento tradicional, que no convenía a "organizaciones complejas [como las empresas y las universidades] que deben responder en forma dinámica a los desafíos del medio" (Marquis, 1990, pág. 34). Balán señaló que el sistema argentino llamaba la atención por la debilidad de los mecanismos de planificación centralizada ( en el Ministerio) e institucional; la Autonomía era una amenaza a la coordinación pues las decisiones de las universidades eran típicamente lentas y pesadas y el Estado argentino particularmente burocrático y débil (las decisiones presupuestarias pasaban por el Ministerio de Economía y tenía escasa intervención en las decisiones sobre creación o cierre de instituciones y programas. Como Brunner, propuso avanzar hacia una "coordinación flexible pero leve", superando las experiencias pasadas de "centralización administrativa y política" de los regímenes militares y de "descentralización inestable de los regímenes civiles reforzando los mecanismos de articulación interuniversitaria "en el sector público y en el privado o entre los dos" y avanzando en la regulación gubernamental de la creación, modificación o cierre de universidades y programas académicos (Balán,

---

<sup>87</sup> Su recuperación de Clark es clara en publicaciones posteriores, en las que afirmó que sus contribuciones habían logrado superar la matriz filosófico-jurídica que había caracterizado a los trabajos de las décadas previas a los 80 (Krotsch & Suasnábar, 2002) que había obstaculizado pensar a las universidades y al conjunto de la educación superior como un sistema en el "comenzaba a funcionar el mercado de estudiantes y de académicos, y de instituciones que disputaban cuotas propias de prestigio" (Krotsch, 2001, pág. 43).

---

1990, pág. 18). La política universitaria nunca había tenido "suficiente visibilidad y apoyo político" y había estado limitada por la vigencia de objetivos de gran valor simbólico (la gratuidad, el ingreso irrestricto) pero escasa potencialidad para organizar el sistema, hecho acentuado por el papel asumido por los rectores como representantes "del lobby universitario...dentro del gabinete, en particular en las negociaciones con los encargados de la política económica", subordinándose a sus adscripciones partidarias; eran "miembros naturales de la élite política nacional" y, de hecho, sus cargos eran codiciados como trampolín hacia cargos políticos (Balán, 1992, pág. 19 y ss.).

Estos trabajos introdujeron también aportes europeos, interesados en caracterizar los "papeles cambiantes del Estado" (la aparición del "Estado Evaluador") en SES en los que la presencia de la regulación estatal, a semejanza del caso argentino, era más marcada.<sup>88</sup> Para captar con mayor precisión la situación de los países europeos, van Vught rediseñó el triángulo de Clark y definió "patrones de gobernanza" de los SES evolucionando desde un modelo tradicional de "control" a otro de "supervisión a la distancia" (van Vught, 1993). En Europa, preocupada por la competitividad de la industria y el cambio tecnológico, las reformas se habían propuesto ajustar el papel de la educación superior para cumplir esas tareas y si bien los países se habían tomado medidas diferentes, la semejanza de los debates era "impactante" (Neave, 1986) (Maassen & van Vught, 1988). Lo que se había producido no era un mero retroceso de la intervención estatal sino "una especie de camino intermedio entre un dirigismo persistente y una autonomía institucional integral": la combinación de dos modelos de coordinación: Autonomía bajo una lógica competitiva en la esfera de los "procesos" y control y planificación de productos mediante herramientas de financiamiento y sistemas de evaluación de calidad (Neave, 1986, pág. 20). Era posible dudar si generaban mayor autonomía institucional a pesar de que los gobiernos la presentaban "como un movimiento hacia una mayor autorregulación institucional y un "retiro" del Ministerio" (Maassen & van Vught, 1988, pág. 74). En un contexto de restricción presupuestaria creciente, las universidades europeas eran como Prometeo encadenado a la roca del Estado, y la evolución hacia el control a distancia era una promesa de liberación y de mejor alineación con los requerimientos de la economía (Neave & van Vught, 1991). Las regulaciones

---

<sup>88</sup> La Organización Universitaria Interamericana (OUI), el Consejo de Rectores Europeos (CRE), el *Centre for Higher Education Policy Studies* de la Universidad de Twente -Holanda-, y centros de investigación de UNESCO, como la *Division on Higher Education* y el *Centre Européen pour l'Enseignement Supérieur* (CEPES) del *European Centre for Higher Education* (este último desactivado en 2011) fueron agencias relevantes para la discusión y producción de estudios y propuestas.

---

supuestamente "leves" mostraban en realidad combinaciones de desregulación e intensificación del control: una mayor autonomía presupuestaria en contextos de restricción financiera combinada con mecanismos de rendición de cuentas y fortalecimiento de ciertas agencias de la administración central o de los cuadros de gestión en las instituciones; de allí que las comunidades académicas la interpretaran, asociaran o percibieran como un mayor intervencionismo y centralización (Goedegebuure, y otros, 1994 [1993]). Parodiando a Clausewitz, la evaluación y rendición de cuentas equivalían a procedimientos de planificación por otros medios, y podía esperarse que tras "el juicioso uso de la recompensa y de la sanción, aplicadas vía el reparto de fondos públicos, el Estado retroced[iera] un paso rápidamente" (Neave, 1996, págs. 308-309), aunque por el momento se tratara de una "revolución confiscada" en beneficio de una capa de gerentes y administradores que se apropiaban de "las cumbres dominantes de la estrategia institucional" y buscaban "desahuciar de ahí al profesorado universitario". Una paradoja se extendía "como un hilo rojo en la política de educación superior en Europa Occidental": las fuerzas de mercado no podían influir en la educación superior sino a través de la intervención estatal, "a menudo de un tipo sin precedentes" (Neave G. , 1996, págs. 303-304); la causa era una insuficiente o incompleta implementación de las recomendaciones: desregulación, disminución de la intervención del Gobierno, profesionalización de la gestión, aplicación de distintos mecanismos de coordinación de mercado y competencia, demarcación más precisa de las esferas de actuación de la "oligarquía académica" y mayor independencia de los organismos de amortiguación (van Vught, 1993, pág. 12). Sin embargo, las reformas eran positivamente evaluadas como herramienta para aumentar la competitividad de los SES (Neave & van Vught, 1994 [1991]) (van Vught, 1997), y podían transferirse a los países en desarrollo "para resolver la presente crisis de la educación superior en estos países" (van Vught, 1993, págs. 12-13, 44)

En Argentina, estas tendencias recentralizadoras fueron señaladas por el segundo grupo de investigaciones, que cuestionó duramente los diagnósticos y recomendaciones que apoyaban las políticas de reforma de los 90. Señalaron la misma paradoja que los europeos: en vez de "relajar" aumentaba. Las políticas neoliberales y neoconservadoras llevaban al avance del PEN sobre las atribuciones constitucionales del Poder Legislativo en materia universitaria (Abramzon & Borsotti, 1993) (Nosiglia & Marquina, 1996). Por el contrario, las políticas del radicalismo habían intentado "conjuguar medidas de descentralización y autonomización con planteos de coordinación interinstitucional" (Bertoni & Cano, 1990, pág. 23), un cierto tipo de "neorreformismo" (Vior &

---

Paviglianiti, 1994-1995) (Paviglianiti, 1996) cuya debilidad era dejar "espacios vacíos" llenados por la política del menemismo. Las medidas previas a la sanción de la LES habían realizado una serie de modificaciones puntuales que en su conjunto conformaban el proyecto de recentralización burocratizante del Banco Mundial (Puiggrós, Adriana; Krotsch, Pedro (comps.), 1994) (Cano, 1995) (Paviglianiti, Nosiglia, & Marquina, 1996) (Paviglianiti, 1996) (Vior & Brusilovsky, 1998).

### 2.2.2. Investigaciones en el marco de la implementación de la LES y la crisis de 2001

Aprobada la LES, aumentó la cantidad de investigaciones y sus temas se diversificaron, consolidando un conjunto de líneas de trabajo, de especialistas y equipos de investigación tanto públicos como privados;<sup>89</sup> se multiplican los eventos científicos centrados en la temática de la educación superior,<sup>90</sup> y el mismo desarrollo del "campo" de estudios fue objeto de investigación (García Guadilla, 1987 y 1995) (Krotsch, 2001) (Krotsch & Suasnábar, 2002) (Chiroleu, 2003) (Suasnábar, 2009c). Se trata en general estudios que analizan el impacto de las reformas a lo largo de la década, muchos de ellos atravesados por las urgencias del desarrollo de la crisis de 2001 y las expectativas creadas luego de su inicial superación. Generalmente coincidieron en señalar el menoscabo de la Autonomía institucional y la concentración del poder en el PEN. La coordinación se analizó en referencia a la «Autonomía universitaria» en contexto de reformas neoliberales (Chiroleu, Iazzetta, Voras, & Díaz, 2001) o de cambios de paradigma a nivel internacional y nacional (Mollis, 1999a). El funcionamiento del gobierno la coordinación sistémica no fue un eje central de las preocupaciones: fue analizado de forma general con un enfoque predominantemente normativo, resaltando que la LES "neoliberal" había establecido una estructura compleja de organismos de amortiguación en la que el CIN no había logrado consolidar una posición o un papel relevante (Paviglianiti, Nosiglia, & Marquina, 1996) (Mollis, 1999a) (Mollis, Marcela (Comp.), 2003) (Nosiglia & Guerrini, 1998) (Domínguez, 2004). Coincidieron en señalar el fortalecimiento de un nuevo

---

<sup>89</sup> Como por ejemplo el mencionado PESUN, el equipo dirigido por N. Paviglianiti -FFyL- en UBA, el Seminario Permanente de Estudios sobre la Problemática Universitaria de la UNQ, el Programa Interuniversitario de Posgrado en Política y Gestión de la Educación Superior (UNR, UNL, UBA y UNER), y equipos e investigadores de otras UUNN en el primer caso; y CEDES y FLACSO en el segundo)

<sup>90</sup> Nos referimos a los Encuentros "La Universidad como Objeto de Investigación, los Congresos Nacionales e Internacionales sobre Evaluación de la Calidad, las Reuniones Regionales de Ministros de Educación de UNESCO y de PREAL en 1996, y la Conferencia Mundial sobre Educación Superior de UNESCO a partir de 1998 sobre una base decenal.

---

estamento burocrático-académico (Stubrin, 2001) (Krotsch, 2001) (Dominguez, 2001, 2003) que incluía a los rectores (Vior, 2000, págs. 132-133).<sup>91</sup>

Varias investigaciones fueron encargadas y publicadas por el MEd y por la Academia Nacional de Educación: otras fueron producto de investigaciones particulares, en algunos casos con financiamiento de IESALC / UNESCO, o del mismo CIN. Algunas dieron continuidad a los clásicos análisis jurídico-normativos que volvieron sobre la definición y el sentido político de la Autonomía y la autarquía universitaria, sus consecuencias en la delimitación de las relaciones de las universidades con los poderes Legislativo y Ejecutivo, el tipo de coordinación, los vacíos y ambigüedades legales y la debilidad de los organismos consultivos (Cantini J. L., 1997) (Fraga, 2000) Stubrin (2001).<sup>92</sup> Quienes habían participado en la implementación de las medidas (Sánchez Martínez, 1999a) (Pugliese J. C., 2003) valoraron los nuevos órganos consultivos (CPRES, CNES, CU) y señalaron sus limitaciones y la necesidad de un mejoramiento futuro (Crisafulli, 1999) (Cantini J. L., 1999) (Molina, 1999). El CU comenzó a ser considerado un potencial "parlamento universitario" para la discusión de los "grandes temas de la educación superior"; para ello debía mejorar su experiencia y habilidad para construir consensos, superando las tensiones generadas por el nuevo papel del Ministerio como "articulador/coordinador de la política educativa" (Gimelli & Molina, 2003, pág. 40). A pesar de no haber tenido gran actividad, constituía la gran innovación de la política universitaria de los 90: había puesto en paridad a organismos representativos de universidades públicas y privadas y alcanzado acuerdos por consenso en los estándares de acreditación y la determinación de las carreras del art. 43°; se había logrado "un equilibrio razonable entre el principio de autonomía universitaria, la debida integración y coordinación del sistema y el interés público" (Mundet, 2003, págs. 11-12).

Lo contrario había sucedido con la articulación regional en cabeza de los CPRES, el CRUP y el CIN; debido a "urgencias y necesidades" coyunturales, el CIN había restringido su función de coordinación a lo presupuestario sin papel relevante en la política sectorial; había "perdido una oportunidad histórica para generar alternativas serias, acordes con las demandas que les realizaban a

---

<sup>91</sup> Los investigadores europeos también señalaron estas tendencias: pérdida del poder académico, diferenciación de una capa de académicos-gerentes, difusión de concepciones gerencialistas, del "síndrome de baja confianza / alto control" (Reed, Meek, & Jones, 2002, pág. xxiii).

<sup>92</sup> Es interesante notar que incluso en el plano de las interpretaciones jurisprudenciales, existen diversas posturas sobre el status jurídico de las UUNN; existe acuerdo en definir las como personas jurídicas de derecho público, pero algunos tratados y fallos las definen como "entes no estatales" (Bidart Campos, Quiroga Lavié), otros como "entes descentralizados de la Administración Nacional" (Vanossi) (Cantini J. L., 1997)

---

gritos las comunidades universitarias", sin superar "las banderías políticas partidistas y las internas coyunturales, pensando en el sistema universitario en su globalidad" (Alvarez, 1996, pág. 15), funcionando como mera una agencia de reclamos, lejos del papel desempeñado por la ANUIES mexicana, que contaba con oficinas permanentes, cuerpos de técnicos e investigadores y publicaciones propias (Follari, 2003). La crisis ofrecía la oportunidad ideal para evaluar el funcionamiento integral del sistema de coordinación, aprovechando el papel más conciliador de la SPU (Fernández Lamarra, 2003, págs. 65-67) en propuestas en el marco de una "consensos amplios y avances parsimoniosos" que debían ir en sentido opuesto a las medidas drásticas patrocinadas en los 90 por los políticos, los funcionarios del Banco Mundial y los analistas simbólicos (Stubrin, 2001, pág. 28).<sup>93</sup> El interés por diseñar políticas de reforma sectorial más sensibles a diversidad y especificidad de las funciones de las universidades generó un interés por los enfoques neo-institucionalistas; los "mecanismos de mercado, gobierno y academia" (incentivos, control de calidad y subsidios públicos) debían combinarse de maneras más sofisticadas, evitando miradas reduccionistas y a-históricas (De Moura Castro & Levy, 2000, pág. 100 y ss.). En esa línea, algunos estudios enfocaron la coordinación como parte de la gestión institucional: IESALC/UNESCO financió en Argentina una investigación comparada de los modelos de gestión en las universidades de USA, Reino Unido, Francia y España a cargo de A. M. García de Fanelli, entonces consultora del Consejo Nacional de Educación Superior. Con una perspectiva institucionalista, foco en la organización universitaria y referencias al Triángulo de la coordinación de Clark, advirtió que el estudio de la función de gestión también debía extenderse al nivel del "sistema universitario como conjunto y al del mismo Estado" (García de Fanelli A. M., 1998, pág. 8) y también señaló el debilitamiento de la coordinación con base en oligarquías académicas, el reforzamiento de la coordinación por el Estado y el mercado, y la consolidación de "sistemas unificados a través de Consejos de Rectores" (García de Fanelli A. M., 1998, pág. 127).

En muchos casos se observa un declarado interés por superar las políticas neoliberales: debía atenderse no sólo al desarrollo y la competitividad de la economía sino también al desarrollo cultural, social y político; debían construirse las bases de un nuevo consenso alrededor de la función de la

---

<sup>93</sup> Los políticos habían buscado cooptar a los académicos opositores, desacreditarlos o disminuir su poder creando "nuevas instituciones en las que colocar a sus partidarios"; los funcionarios del Banco habían promovido una reforma de corte economicista de cuño norteamericano, y los analistas simbólicos habían sido un personal de tránsito "desde los gabinetes de investigación hacia los despachos de mando; desde la crítica social hacia la modernización tecnocrática; desde la formación ideológica de izquierda hacia la impugnación implacable de esa misma cultura; desde el análisis neutral comprometido con la igualdad y la modernización hacia el enrolamiento con gobiernos determinados." (Stubrin, 2001, pág. 28).

---

Universidad : producción de conocimiento, compromiso social y comunitario y democratización "real, no ficticia", un "doble juego del distanciamiento y la implicación", una transparencia que garantizara "el carácter de espacio público de la universidad frente a las amenazas de privatización del bien común, cuyo ejemplo ha sido la ´tupacamarización´ del Estado durante la última década" (Krotsch, 2002, pág. 4). Paradojalmente, las reformas habían favorecido "la construcción de una potencial hegemonía del sector ´burocrático-político´" y el "mercado" sólo estaba presente en los procesos de distribución de bienes simbólicos y materiales negociados entre el Estado y los organismos de amortiguación: en Argentina se había pasado "de una coordinación sistémica liviana y autónoma (CIN y CRUP) a una coordinación policéntrica" con papel central del Estado, alejándose de las tendencias señaladas por Clark, por lo que se abría "un campo experimental interesante para el análisis teórico y empírico" (Krotsch, 2001, págs. 185-186); dichos organismos constituían el nivel en el que "se inician, negocian y transfieren gran parte de las iniciativas y los recursos simbólicos y materiales que hacen a la vida de las universidades y la educación superior" (*idem*, pág. 166). La Subcomisión 4 de la Comisión Nacional de Mejoramiento de la Educación Superior convocada por el MED para elaborar un diagnóstico y recomendaciones de reforma (CNMES, Gobierno de De la Rúa, 2000), rescató la importancia y necesidad de los "mecanismos de enlace" (CIN, CRUP, CPRES, CU), dándoles mayor capacidad operativa, técnica y administrativa: las universidades debían aceptarlos como "instancias abarcadoras" con roles "más especializados, para participar en la gestación de políticas públicas de educación superior y, en la parte que les corresponda, llevarlas a cabo"; a la vez, era necesario fortalecer las responsabilidades articuladas del MED y del Congreso en la determinación de las políticas sectoriales (Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Educación Superior, 2002, pág. 14). No obstante, se proponía crear una agencia independiente, descentralizada, en la órbita del MECyT, dirigida por un equipo designado a propuesta del Congreso, las universidades, las provincias y el PEN, encargada del análisis técnico de planes de desarrollo institucionales y de la distribución de fondos mediante "planes / acuerdo de provisión de fondos y aplicación de contrapartidas (en efectivo, personal o efectos) para finalidades precisas de política pública, en los que el plan de desarrollo de las universidades, concuerde con las bases de ley periódica" (*idem*, págs. 9-14).

La sugerencia de Krotsch de estudiar los procesos de burocratización gerencial de los SES formaba parte de preocupaciones comunes a nivel internacional, y llevaron a una revisión crítica del Triángulo de Coordinación de Clark, a la adopción del concepto de gobernanza y a la incorporación de

---

estudios sobre la influencia de la Nueva Gestión Pública. Era irrelevante si las fuerzas operantes debían ser "diagramadas como un cuadrilátero, triángulo o diamante", porque ello variaba de país en país; lo importante era el concepto de "varias fuerzas presionando y tirando del sistema, mediante interacciones mutuas, en una dirección en particular (Goedegebuure, Kaiser, Maassen, & de Weert, 1994 [1993], pág. 4). Se presentaron modelos diversos: un cuadrilátero que incluía a la sociedad civil para analizar procesos como la descentralización y la regionalización (Neave, 1997, pág. 195), un "cubo de la gobernanza" (Braun, 1999), modelos sensibles a los efectos de las redes y las dinámicas "glonacales" (articulaciones entre lo global y lo local), o a la influencia del *New Managerialism* o *New Public Management* (NPG) (Clark, 1995, 1998, 2001) (Marginson & Rhoades, 2002).

Otras producciones, con base en la teoría de los campos de Bourdieu, arribaron a conclusiones semejantes (Krotsch, 2001) (Suasnábar, 2001, 2002). Suasnábar recuperó el modelo de Cox para el análisis del "campo de producción de políticas de educación superior" que combinaba los aportes de Clark con los enfoques de análisis del "ciclo de políticas" (Cox, 1990). Llamó la atención sobre la complejidad del juego entre condicionantes estructurales y estrategias / recursos desplegados por los "actores" y el uso de herramientas teóricas poco sensibles a la realidad universitaria de Argentina, como el modelo de Clark. Propuso articular el concepto de "campo" de P. Bourdieu con el concepto semiótico de "cultura" de C. Geertz que le permitía captar, mediante las categorías de "cultura política" y "cultura institucional" una "cierta matriz común" de significaciones en el campo académico y su continuidad a pesar de largos períodos de intervenciones y relaciones conflictivas con el Estado. Desde esa perspectiva, registró también la consolidación de una "doble línea de gestión y conducción" al interior de las instituciones, y la instalación, a nivel ministerial, de una burocracia académica de altas calificaciones, "mandarines académicos" ligados a la evaluación y la acreditación que habían ido sustituyendo a los elencos provenientes del campo político y que mostraban la "permeabilidad" entre campos.

### 2.2.3. Reelaboraciones teóricas y estudios empíricos durante el ciclo de los gobiernos de N. Kirchner y C. Fernández (2003-2015)

En esta fase, la producción académica se enriqueció, reelaborando de forma más compleja el problema de la coordinación interinstitucional y abandonando definitivamente toda referencia

---

simplificadora a la índole "neoliberal" pro-mercado de las reformas, cediendo paso a preguntas por los mecanismos de recentralización / concertación. En los trabajos nacionales se hacen presentes las discusiones internacionales sobre la "gobernanza" y la NGP y las revisiones del Triángulo de Clark y se incorpora el enfoque de la teoría de los campos de Bourdieu y el análisis de las políticas públicas. Se desarrollaron estudios sobre políticas sectoriales que, al inicio del período buscaron contribuir a determinar los ejes de una "nueva agenda" y, sobre el final, discutieron la caracterización de las políticas sectoriales del kirchnerismo, sus logros y deudas. Sedimentó una nutrida producción con base empírica sobre medidas o aspectos específicos;<sup>94</sup> las referencias a la coordinación se asociaron con preocupaciones diversas: con la revisión de los modelos normativos y tipologías habituales para comprender las transformaciones del SES argentino con énfasis en la gobernanza y el modelo de la Nueva Gestión Pública; con la construcción de una nueva agenda sectorial; con la caracterización de la política universitaria de los gobiernos Kirchner; y finalmente con el problema del planeamiento sistémico. En esta última fase encontramos las primeras investigaciones empíricas sobre el CIN.

*Revisiones del Triángulo de Coordinación para captar el sentido de las transformaciones de los SES y de la coordinación: el concepto de "gobernanza" y el modelo de la "Nueva Gestión Pública"*

Se generalizó el señalamiento de las limitaciones del modelo de B. Clark para analizar las transformaciones de los SES y se recuperó el concepto de "configuración universitaria" de C. Musselin

---

<sup>94</sup> No analizaremos esta línea de investigaciones porque no aportan elementos específicos a la discusión de la coordinación. Sí es interesante mencionar que estas producciones recibieron la influencia de corrientes neo-weberianas y neo-institucionales del estudio de las políticas universitarias -policies- vía las compilaciones y traducciones al castellano de obras desarrolladas dentro de la academia estadounidense por parte de L. Aguilar Villanueva en México (Aguilar Villanueva L. F., 1992a) (Aguilar Villanueva, 1992b) (Aguilar Villanueva L. F., 1993a) (Aguilar Villanueva L. F., 1993b), como Harold Lasswell, Charles Lindblom, y Paul Sabatier, todos ellos representantes de preocupaciones emergentes desde los años 50 por el diseño eficiente de políticas públicas, también difundidas por investigaciones financiadas por organismos internacionales (Stein, Ernesto; Tommasi, Mariano; Echebarría, Koldo; Lora, Eduardo; Payne, Mark (coords.), 2007 [2006]) (Perrin, 2006) (Santiago, Tremblay, Basri, & Arnal, 2008) (Gertler, Martínez, Premand, Rawlings, & Vermeersch, 2011), y presentes en variedad de investigaciones (Teixeira, Jongbloed, Dill, & Amaral, 2004) (Brunner J. J., 2006) (Álvarez Mendiola, 2012) (Kent, 2012). Los investigadores argentinos estudiaron políticas sectoriales concretas como casos de políticas incrementales o de reformas de segunda generación, analizando las acciones del Estado (medidas y herramientas de política) y su impacto sobre las universidades (Programas de Mejora de la Calidad como PROMEI, PROMAGRO, etc.; Programas de Becas, de Voluntariado, Contratos-Programa, entre otras) (Rinesi, Eduardo; Soprano, Germán; Suasnabar, Claudio (comps.), 2005) (Rinesi, Eduardo; Soprano, Germán (comps.), 2007) (Marquina, Mónica; Soprano, Germán (coords.), 2007) (Marquina, Mónica; Mazzola, Carlos; Soprano, Germán (comps.), 2009) (Chiroleu, Adriana; Marquina, Mónica; Rinesi, Eduardo (comps.), 2012) (García de Fanelli A. M., 2006) (Casajús, 2010) (Araujo & Trotta, 2011) (Casajús & Garatte, 2012) (Schuetze & Álvarez Mendiola, 2012) (Álvarez Mendiola, 2012) (García de Fanelli & Claverie, 2013) (Sarhou, 2014) (Marquina & Polzella, 2015) (Corengia, 2016).

---

(*Centre de Sociologie des Organisations, CSO*)<sup>95</sup> (Musselin, 2004 [2001]), propuesto para superar la tendencia a escindir y desarticular las dimensiones individual (los académicos), institucional (las universidades), y sistémicas (los SES nacionales y sus oficinas ministeriales) de las transformaciones. El modelo de Clark era demasiado jerárquico y muy estrecho y no captaba el impacto mutuo de las distintas modalidades de coordinación de cada contexto nacional; los estudios de Altbach y Neave no estudiaban prácticas reales. El concepto permitía "describir cómo tres tipos de acción colectiva -la de las universidades<sup>96</sup>, la de las autoridades sectoriales, y la de la profesión académica- encajan y funcionan en conjunto"- mediante interdependencias siempre contingentes producto de la integración de acciones y creencias en los tres niveles; explicaba el hecho de que la convergencia de reformas nacionales en Europa hubiera producido cambios radicales pero nunca paradigmáticos ("evolución" antes que "revolución") y la incorporación de soluciones y herramientas sin llegar a reemplazar a las preexistentes, planteando todo un desafío para la gobernanza sistémica y la selección de estrategias de reforma y cambio (Musselin, 2006). Otras investigaciones europeas incorporaron aportes de la sociología de las organizaciones y de las profesiones, de la teoría administrativa, los estudios de políticas y la toma de decisiones, la administración estratégica, el análisis del discurso y perspectivas foucaultianas del poder. Si bien persistieron las clásicas referencias a las tres "lógicas de la regulación" -mercado, burocracia y corporación académicas-, el interés pasó a las luchas entre grupos integrados a diversas redes de poder e intereses (Ferlie, Musselin, & Andresani, 2009). Los procesos de recentralización y tecno-burocratización fueron analizados desde perspectivas de la Ciencia Política y de la Administración Pública anglosajonas como parte de los cambios del Estado: "ahuecamiento del Estado" (el recorte de sus funciones realizado por las reformas neoliberales de descentralización, desconcentración, tercerización) o "congestión del Estado" (pasaje del gobierno a la gobernanza) (Peters, 1994) (Rhodes, 1994). La hipótesis de la transición hacia el "monitoreo a la distancia" fue sustituida por el análisis de los procesos de reestructuración / interpretación del papel del Estado y de la crisis del EBK y la masificación de los SES: transformación del sector público en un sector más

---

<sup>95</sup> En 2001 y 2003 Musselin había trabajado en CONEAU de Argentina como parte de dos misiones organizadas por el MEyC y la Embajada de Francia en Argentina, y desde ese momento fue un referente importante, tanto por su participación en eventos científicos como por la presencia de sus contribuciones en publicaciones locales como por ejemplo la revista *Pensamiento Universitario* (Musselin, 2010).

<sup>96</sup> Musselin mantuvo la caracterización de la universidad como organización compleja, cuyas actividades (docencia, investigación) eran difícilmente estandarizables y reproducibles, basadas en tecnologías difusas en las que la relación entre procesos y resultados era siempre ambigua y resistente a un análisis simple de "eficiencia".

---

pequeño y más fuertemente gerenciado, debilitando los cuerpos colegiados e incremento del poder de los gerentes y funcionarios; más que un retiro del Estado se habían desarrollado nuevas formas de compromiso estatal en beneficio de un número creciente de actores nacionales y transnacionales, acompañando la declinación de los partidos políticos, el ascenso de movimientos sociales y actores de la sociedad civil, la consolidación del espacio europeo de ES y el despliegue del proceso de Bolonia. El Estado funcionaba como árbitro y gestor de redes ejerciendo un "control a distancia *a través de redes*" en estructuras de gobernanza multi-actorales y multi-nivel (Amaral, Jones, & Karseth, 2002) (Gornitzka & Amaral, 2005) (Amaral, Bleiklie, & Musselin, 2008) (Paradeise, Reale, Bleiklie, & Ferlie, 2009) (Musselin & Teixeira, 2014). Ocurren en distintas combinaciones en cada caso nacional, habían sido acompañados por dos "retóricas" o "narrativas": la de la Nueva Gerencia Pública (NGP) y la de la Gobernanza en Red, solas o combinadas, cada una con sus propios "signos y síntomas" (Ferlie, Musselin, & Andresani, 2009, pág. 13 y ss).<sup>97</sup> Estos desarrollos se encuentran presentes en la introducción del concepto de "régimen de gobernanza" en los trabajos de J.J. Brunner (Brunner J. J., 2011) (Brunner & Ganga, 2016), en el análisis de A. Stubrin sobre la sucesión de tres diferentes "configuraciones universitarias" en Argentina (Stubrin, 2004), o la introducción de las discusiones sobre la gobernanza y la NGP para enriquecer el modelo de Clark aplicado al estudio de los cambios en las estructuras organizacionales y de gobierno en las UUNN, señalando también la aparición de líneas medias de funcionarios y profesionales de la educación superior en coincidencia con lo acontecido en países europeos (Marquina & Polzella, 2015)

#### *Visiones sobre la coordinación en el marco de la construcción de una nueva agenda de política sectorial y la sanción de una nueva ley*

Interesados en la elaboración de una agenda sectorial y en acompañar "el desarrollo con inclusión social" de los gobiernos Kirchner, actores universitarios relevantes percibieron que 2003 era "el año de las redefiniciones, tal vez de nuevas definiciones (políticas, económicas, sociales, culturales)"; luego de haber "atravesado el ojo de la tormenta" era necesario "situarse y ... *definirse* en

---

<sup>97</sup> Mientras que la NGP se asociaba con categorías afines a las reformas neoliberales (medidas de cuasi-mercado, competencia, privatización, reducción del financiamiento público, gerencialismo, énfasis en la calidad y la eficiencia, etc.), la Gobernanza en Red se asociaba a principios de cooperación, auto-organización y auto-regulación, interés por el diagnóstico y el planeamiento, la difusión de "buenas prácticas", el ejercicio por parte de los Ministerios y agencias de controles indirectos y como "guardianes últimos del interés público", el liderazgo blando y distribuido y los equipos..

---

la nueva coyuntura" (Villanueva, 2004, pág. 198) [en *itálica* en el original], para "fortalecer el estado, verbo cuyo significado es muy distinto de agrandararlo, para poder desde allí orientar, articular y conducir los cambios que el país necesita" (*ídem*, pág. 209). La agenda debía ordenarse alrededor de la coordinación interinstitucional y la calidad con el fin de "articular las diversidades que lo enriquecen evitando la segmentación que origina inequidades sociales al cerrar sus puertas a los desfavorecidos económicamente a pesar de sus méritos y al provocar ineficiencia por duplicación de esfuerzos y funciones", mejorar la calidad de la enseñanza, la gestión institucional y la pertinencia de los programas institucionales y su correspondencia con las necesidades sociales. Si en cuanto a la calidad ya se habían realizado avances (acuerdos en el CU sobre estándares de acreditación de carreras), faltaba avanzar en la "coordinación entre las instituciones universitarias y demás instancias de la sociedad civil y el Estado que concurren en los CPRES", entre el sistema universitario y la SPU. A partir de 2002 el CIN y la SPU habían forjado una relación productiva y fluida acordando líneas de política, pero tanto aquel como el resto de los organismos de planificación y regulación habían "permanecido aletargados" y debían reactivarse (Pugliese & Peón, 2004, pág. 94 y ss.). Otros evaluaron negativamente la situación heredada (bajo rendimiento académico, desarticulación interna, interinstitucional y entre niveles, superposición de ofertas, ausencia de estudios sobre demanda potencial y estudios de costos, escaso desarrollo de la capacidad investigativa, falta de incentivos a la mejora de la planta docente, etc.) y la presencia de un doble discurso, irrealismo y predominio de intereses políticos y demagogia (Barsky, Sigal, & Dávila, 2004).

Algunos trabajos repasaron las políticas universitarias presentando sus "núcleos críticos" y proponiendo líneas de acción (Suasnábar, 2005a, 2005b) (Mestman & Suasnábar, 2006). Retomando la perspectiva de los cambios en las relaciones entre Estado-Universidad-Sociedad en la transición del EBK al E. Neoliberal, y entendiendo la política estatal como producto complejo y contradictorio de interacciones entre actores, Suasnábar identificó grandes períodos a partir de 1983, cada uno con una particular combinación de actores intervinientes, papel del Estado y mecanismos de gobierno: (a) durante el gobierno de Alfonsín: "autolimitación" y proyectos de "autorregulación" que daban un papel importante al CIN con ausencia de "una política en el sentido de reformar o modificar las universidades; (b) durante el gobierno de Menem: consolidación del Estado Evaluador, de organismos de amortiguación con alto protagonismo de la SPU y de una tecno-burocracia estatal; y (c) "incapacidad del conjunto de los actores universitarios (Estado, universidad y comunidad académica)

---

para formular una agenda de políticas superadora, inexistencia de políticas sectoriales e *impasse* (gobiernos de De la Rúa, Duhalde e inicio del de N. Kirchner) (Suasnábar, 2005a, págs. 7-9). A. Chiroleu tomó los aportes de Aguilar Villanueva (Aguilar Villanueva L. F., 1992b, 1992c, 1993b) para comparar dos momentos del "proceso de modernización universitaria" y explorar las perspectivas a futuro, resaltando la importancia de una construcción "endógena" y la potencialidad de la Ciencia Política y el enfoque de políticas públicas para estudiar "la forma de ingreso de los temas a la agenda de gobierno".<sup>98</sup> Iazzetta buscó comprender las políticas universitarias del gobierno de N. Kirchner a partir de una discusión sobre lo "público" y las diferentes cualidades de la intervención estatal, postulando una doble "tensión insalvable en la reserva de autonomía que la Universidad obtiene de un Estado, del cual, a su vez, *forma parte*"; esa tensión era producto tanto por el avance del Estado como de la partidización de la vida universitaria y de la influencia de las fuerzas del mercado. El Estado debía retornar bajo su forma "progresista" o, citando a Bourdieu, como "un encuadramiento estatal de la benevolencia" (Iazzetta, 2007, págs. 114, 115, 116) [en itálica en el original]. Si bien lo público existía más allá del Estado como un espacio diferenciado del mercado en la "sociedad civil", el Estado era la única instancia capaz de acumular recursos para distribuirlos gratuitamente, por lo cual era un error "desestimar el papel del estado como proveedor de los mismos, alentando un falso antagonismo con la sociedad civil" (*idem*, pág. 28). Rinesi y Soprano resolvieron la contradicción inherente al hecho de que el Estado fuera encargado de cautelar la Autonomía universitaria y a la vez una de sus principales amenazas rescatando su papel de salvaguarda de influencias y amenazas de actores y factores externos "distintos al Estado" ("corporaciones, empresas, lógicas o dinámicas sociales, laborales o profesionales) (Rinesi & Soprano, 2007, pág. 16). La amenaza o bondad de las medidas de un gobierno estaban en relación directa con "el tipo de gobierno" que las llevaba adelante (democráticos o dictatoriales, progresistas o conservadores), el espacio de participación y libertad garantizado a los actores universitarios, el peso de los intereses académico-corporativos y el grado en

---

<sup>98</sup> Siguiendo a Krotzsch (2001), afirmó que las diferencias entre los proyectos modernizadores de los 60 y de los 90 tenían en común su carácter excluyente y diferenciador, pero que se separaban por sus resultados concretos y "por la particular articulación" entre sus contextos institucional, nacional e internacional. El proyecto modernizador de los 60 había tenido como contrapunto un proyecto endógeno -contradictorio, complejo- desarrollado por las propias universidades, elemento que había estado ausente en los 90, porque "las instituciones ya no consiguen plasmar proyectos alternativos que permitan acotar las políticas oficiales". (Chiroleu, 2004, págs. 39-40). Siguiendo a Oszlak & O'Donnell (1995 [1981]) y a Aguilar Villanueva (1992a), afirmó que una política de gobierno se tornaba en pública sólo si se orientaba al "interés general", y si implicaba un diálogo democrático entre el Estado y los ciudadanos, "la comunidad y el sector privado" (Chiroleu, 2005, págs. 40-41).

---

que se atendían las demandas y necesidades de la sociedad civil; había que superar la tendencia a identificar al Estado como única fuente de heteronomía, proveniente de un "antiestatalismo elemental, de matriz clásicamente liberal y decididamente anti-republicana" que impedía "pensar al Estado como una expresión (todo lo precaria, conflictiva y abierta que se quiera, eso ya lo sabemos) de la búsqueda colectiva del 'bien común'" (Rinesi & Soprano, 2007, pág. 24). En suma, en todos estos trabajos se observa una coincidencia acerca de la revalorización del papel del Estado (sobre todo del Gobierno Nacional), de su capacidad regulatoria y orientadora dentro del sistema de gobierno y coordinación sistémica.

La discusión se prolongó en los debates sobre la sanción de una nueva ley. Diversos actores políticos y académicos apuntaron a la consolidación de un nuevo proyecto social, político y económico, (el modelo económico de "crecimiento con inclusión social" presentado en 2007 por la Presidenta C. Fernández) que fue apoyado por el CIN en su documento "Las Universidades Públicas en el año del Bicentenario" [ver Capítulo 4] y por actores con "participación y militancia dentro del territorio universitario" (Ezcurra, Greca, & Saegh, 2012, pág. 23), reconociendo "la esencia, distinta pero no antagónica" entre autonomía y racionalidad del sistema, la construcción democrática basada en el diálogo intersectorial (Osuna, 2012, págs. 46-47); los actores "por fin" se habían puesto de acuerdo en algunos principios básicos, en particular el de una universidad "pública y gratuita", más allá de los cuales era necesario "pensar con mayor madurez aspectos centrales de la universidad que han sido poco discutidos desde la agenda oficial" (Soprano & Marquina, 2007, pág. 11). Tomando a Brunner, Suasnábar propuso construir un "nuevo contrato" entre Estado, sociedad y Universidad fundado en "la recuperación de la *confianza social* entre el Estado y las universidades, en el reconocimiento del *consenso y la cooperación* como formas legítimas de construir y diseñar políticas universitarias" [en itálica negrita en el original] (Suasnábar, 2005a, págs. 7-9), integrando los principios básicos de la Reforma del 18 con el papel planificador del Estado de los 60. Marquina & Trippano, con un enfoque de sociología propusieron una "ley reflexiva" que fijara "la manera en que el Estado Nacional y las instituciones, a través de los espacios de coordinación, definirán la política pública para la educación superior, a través de normas y regulaciones de menor orden", establecerían las metas específicas y sus plazos y recursos (Marquina & Trippano, 2007, pág. 117). Ezcurra, Saegh & Comparato propusieron

---

redefinir la Autonomía fortaleciendo sus "elementos reguladores" positivos y negativos<sup>99</sup> y la "participación de la comunidad"; la intervención estatal debía ser vista como "instrumento vital para el mejor aprovechamiento de la inteligencia social" (Ezcurra, Saegh, & Comparato, 2010, págs. 13-16). Con un enfoque de estudios del ciclo de políticas, J.C. Pugliese también señaló la necesidad de un debate plural sobre una nueva "agenda de mejoramiento de la educación superior (estatal y privada)" de mediano y largo plazo, aprovechando el nuevo consenso alrededor del papel indelegable del Estado como promotor de políticas públicas "con la colaboración del sistema universitario" (Pugliese J. C., 2014, pág. 167).

Otras posturas rescataron los aspectos positivos de la LES. La norma no había menoscabado la Autonomía, sino que había representado su "decidido aumento", garantizando un régimen de "autarquía máxima" que había permitido que las UUNN usaran su capacidad política de eludir muchas de las regulaciones. Algunos de sus instrumentos debían ser mantenidos modificando su sentido (consensos con el CIN, planes de mejora, contratos-programa, etc.); otros debían ser removidos y transformados. Pero no era necesario cambiar la estructura de gobierno y coordinación vigente excepto para institucionalizar y jerarquizar las tareas de los CPRES (Pérez Rasetti, 2007, pág. 101). Las críticas a la LES eran "cuestionamientos ideológicos con nulas o escasas proposiciones de superación"; había sido "excelente marco regulatorio" y podía mejorarse (Del Bello, 2014, págs. 75-76); a pesar de cierta retórica, no había existido "voluntad efectiva" de derogarla, y las reformas parciales había sido "un retroceso bajo una retórica paradójicamente progresista"; en realidad, la ley había sido "disfuncional" al neoliberalismo: el sistema no se había ni desregulado ni privatizado: El problema era la ausencia de una agenda de política sectorial dirigida a la superación de deficiencias históricas (equidad, igualdad de oportunidades y calidad) y nuevas (incorporación de nuevas tecnologías a los procesos de enseñanza y aprendizaje), y ello era posible sólo mediante "la férrea voluntad y protagonismo del Estado...en consulta con los actores del sistema universitario nacional, las instituciones, los profesores, los estudiantes y los no docentes" (Giménez & Del Bello, 2018, pág. 84). La sustitución de la norma no resolvería los "problemas reales, profundos, históricos y actuales, del sistema de educación superior y su relación con las demandas de la sociedad y el Estado" (el financiamiento, la alta deserción, la articulación interna del sistema y con las necesidades de la sociedad y las exigencias del desarrollo

---

<sup>99</sup> Los elementos "positivos" regulaban y enmarcaban el rango de potestades para ampliar la autonomía articulándola con la comunidad de la que la Universidad formaba parte; los mecanismos reguladores "negativos" restringían o controlaba potestades, como los controles externos, auditorías, etc.

---

nacional). La discusión estaba "atrasada varias décadas y seguía presa a una interpretación errónea y tendenciosa de los legados de la reforma de 1918" (Recalde, 2010, pág. 59); las leyes universitarias de 1947 y de 1974 habían ofrecido la solución más completa a este último problema, un verdadero "punto medio" entre el cogobierno y la democracia de masas (*ídem*, pág. 63).

*Visiones de la coordinación en el marco de la discusión sobre la caracterización de la política universitaria del kirchnerismo*

Otro conjunto de investigaciones caracterizó las particularidades de las políticas sectoriales de los gobiernos Kirchner. En conjunto, comparten un vínculo con la tradición politológica y un mayor interés por el análisis de políticas, el juego de poder sectorial y la construcción de poder del kirchnerismo, así como un intento de establecer el grado en que las políticas se distanciaban de las neoliberales en su concepción y efectos. Así, Suasnábar se preguntó si ciertos "gestos" o medidas auspiciosas y "reparadoras" (como la Ley de Educación Técnico-Profesional y otras medidas sociales y económicas) habían habilitado un cambio sustantivo en las políticas y el papel del Estado, o si era pertinente reeditar el "recurrente debate sobre el 'transformismo' y 'plasticidad'" de los gobiernos peronistas (Suasnábar, 2005b, págs. 1-2). Propuso una interpretación provisoria con eje en el "campo de producción de políticas de educación superior" con enfoque de políticas públicas recuperando aportes de Oszlak y O'Donnell (1995), Aguilar Villanueva (1992) y C. Cox (1990): el gobierno de N. Kirchner tenían su propia especificidad: el creciente peso de los intelectuales-expertos y de los saberes especializados en los procesos de toma de decisiones y definición de políticas. La continuidad de la gestión de J.C. Pugliese y su equipo en la SPU había permitido "consolidar el aval político de los rectores" (Suasnábar, 2005b, pág. 10) pero parecía regir un *impasse*, evidenciado por varios elementos: la "cristalización" de los dispositivos de la LES (incentivos, evaluación, acreditación), asumidos y "reapropiados por distintos actores del sistema...con finalidades e intereses no necesariamente coincidentes"; la continuidad de expertos e investigadores como asesores y funcionarios, la naturalización de ciertas visiones, y la vigencia de una agenda correctiva antes que innovadora y la heterogeneidad y complejidad del nivel. Todos ellos habían dificultado el diseño de "políticas homogéneas bajo la lógica del control a distancia" (*ídem*, pág. 12), oscilando entre la autolimitación y el intervencionismo. Estaban dadas ciertas condiciones favorables para superar la "inercia" de la agenda.

---

Para Chiroleu la política universitaria tenía un lugar marginal en la agenda de los gobiernos Kirchner. Las causas debían buscarse en las complejas articulaciones entre "agendas sistémicas" y "agendas institucionales" formales o gubernamentales (integradas por los asuntos y temas específicamente aceptados por los decisores políticos); dichas articulaciones estaban determinadas por "la capacidad de los grupos que sustentan la cuestiones para formalizarlas e imponerlas" (Chiroleu, 2005, pág. 43). Junto a O. Iazzetta, afirmó que las reformas sectoriales neoliberales habían tenido un ritmo más lento *-timing-* y menos brutalidad que en otras áreas del Estado, dado que sus modalidades y contenidos habían sido sometidas a mayores reformulaciones por efecto de la complejidad y especificidad sectorial y la resistencia de los actores: mayor intervención antes que desregulación, menor privatización, menor mercantilización. Se había producido una expansión de la burocracia central -SPU, organismos de amortiguación- y un aumento de las "capacidades estatales", una "subrepticia" recomposición funcional en beneficio de los cargos políticos (Chiroleu & Iazzetta, 2005, pág. 20). En otro trabajo repasó nuevamente el legado de los 90 introduciendo una referencia a modelos y concepciones de la NGP, y señaló la "llamativa ausencia de políticas concretas" y "activas" de los gobiernos Kirchner para enfrentar las "lógicas del mercado" que se estaban enquistando en el funcionamiento de las universidades (Chiroleu, 2007b, pág. 138) (Chiroleu, 2007a, pág. 49). Ello contrastaba con la revitalización innovadora de la agenda educativa general. Los lineamientos y acciones de la gestión de Pugliese que hubieran podido conformar una política habían languidecido en las gestiones de los siguientes Secretarios; el presupuesto sectorial había aumentado en términos absolutos pero no como porcentaje del presupuesto público; los expertos identificados con las políticas de los 90 habían permanecido en los distintos ámbitos de decisión (Chiroleu & Iazzetta, 2009, pág. 23). La política sectorial había sido la sumatoria de medidas parciales y poco integradas, algunas basadas en los marcos de referencia neoliberales, sin estructurarse como nueva agenda. El cambio de "actitud" - mayor compromiso del Estado, mejoras salariales, recomposición presupuestaria- no había sacado a la política sectorial de su lugar "marginal", tal como lo mostraba la alta rotación de Secretarios en la SPU y el hecho de que el área universitaria había logrado mantenerse fuera del proceso de absorción por el PEN de espacios de decisión (*ídem*, pág. 35).<sup>100</sup> El CIN había mantenido "una coincidencia" con la

---

<sup>100</sup> La gestión de Pugliese había intentado incidir "sobre las grandes líneas rectoras introducidas en los 90" en acuerdo con el CIN. Si bien había estado apoyado por el discurso oficial, en la práctica había sido relegado a un lugar secundario en la agenda de gobierno, pues durante la corta gestión de Malcolm, afectada por conflictos internos, se habían desarticulado y

---

política oficial, a pesar de que el presupuesto había persistido como "un núcleo conflictivo permanente". El tema universitario no era prioridad del Gobierno Nacional, y la existencia de burocracias muy consolidadas, autonomizadas de los vaivenes de la conducción política, habían contribuido a materializar una "no política", los actores universitarios estaban muy fragmentados, tenían intereses divergentes y posiciones muy diversas, permeados por la lógica competitiva de mercado (Chiroleu & Iazzetta, 2009, pág. 44).

Con foco en las políticas para el mejoramiento de la calidad, Pugliese también señaló que los gobiernos del FpV (Frente para la Victoria) colocaban en un lugar marginal a la política universitaria, y la multiplicidad de programas no había conformado una política (Pugliese J. C., 2014, pág. 158) (Pugliese J. C., 2015). Stubrin volvió sobre las recomendaciones realizadas por la Comisión Juri para analizar las transformaciones del SES durante los tres Gobiernos Kirchner con conclusiones semejantes: "una inercia más o menos administrada sobre la situación preexistente" (Stubrin, 2014, pág. 218) facilitada por la situación de cuasi-empate de los bloques dentro del CIN a partir de 2000 (evidenciado en la rotación de las presidencias y el retiro de la UBA ) y la llegada a la SPU de "connotados integrantes del bloque reformista" (Pugliese y Dibbern). Se había consolidado un escenario de "*compromiso*" político" apenas desestabilizado a favor del justicialismo por la llegada del nuevo rector de la UBA en 2007. La permanencia de la LES era fruto de la "presión del acuerdo sectorial e interpartidario de los dirigentes universitarios, acompañados por las universidades privadas" (Stubrin, 2014, pág. 244). El gobierno de C. Fernández había evitado confrontar asignando recursos de manera selectiva mediante programa, inyectando dinero para la administración "por triangulación (con o sin prestación real de un servicio" (Stubrin, 2014, pág. 246 infra). Se había comprometido a los rectores en la legitimación simbólica de las políticas gubernamentales (apoyo de los rectores a la Ley de Medios N° 26.522, su participación en el Consejo Académico de Evaluación y Seguimiento del INDEC), capitalizando su prestigio académico para apalancar políticas de gobierno. Finalmente, había creado numerosas universidades sumando poder al bloque justicialista: 19 creadas al 2014, y unos treinta proyectos presentados al Congreso. El CIN se había fortalecido institucionalmente contando con un cuadro administrativo "más moderno y mejor dotado, sobre la base del cual desarrolla programas propios" (Stubrin, 2014, pág. 248). Pero la política sectorial seguía trabada por intereses corporativos;

---

paralizado varios programas; en la gestión de Dibbern habían prevalecido los conflictos presupuestarios y las discusiones sobre la reforma de la LES (Chiroleu & Iazzetta, 2009, pág. 23)

---

para destrabarla había que avanzar en tres ejes: el planeamiento integrado para el desarrollo, las capacidades institucionales para gestionar los currículos, y el relevamiento continuado de las demandas del mercado de empleo y profesional.

Villanueva, por el contrario, estimó que la última década había sido una "década ganada", "un soplo de aire fresco", aún reconociendo la distancia entre los logros sociales y económicos y los del mundo universitario; el crecimiento del presupuesto sectorial, de la matrícula y de las instituciones, la recomposición salarial, los programas de becas y de calidad, y la creación del MinCyT eran logros importantes, y estimaba que era "[d]ifícil (...) encontrar en otra década de nuestra historia el peso y la significación que se le ha otorgado a las universidades nacionales en estos años". Había que "avanzar en la institucionalización de la década ganada (...) atender a nuevos desafíos -la estructura presupuestaria, el sistema de ingreso y la orientación disciplinar, la "colonización" del Art. 43° por las corporaciones profesionales, la desconsideración de los resultados en las acreditaciones, la internacionalización, y la "conducción bicéfala de la política universitaria" (la ausencia de "unidad de criterio" entre la SPU y el MinCyT)-, pero además interpelar con seriedad y compromiso los que aún subsisten del pasado" - la deserción y la articulación con el nivel medio- (Villanueva, 2014, pág. 256)

Mientras que algunos trabajos destacaron los avances sectoriales dentro de un proyecto democrático popular y políticas sociales inclusivas (Chiroleu & Marquina, 2012, pág. 14) (García de Fanelli & Claverie, 2013), otros resaltaron su "escasa dimensión" en comparación con "el inédito contexto de crecimiento económico", preguntándose "cómo no se ha hecho más en materia universitaria, o por qué, pese al despliegue de una multiplicidad de pequeños programas, se hace dificultoso reconocer una política universitaria característica del periodo"; la permanencia de dispositivos de los 90 iban "en contra de cualquier impulso democratizador en la universidad (Chiroleu & Marquina, 2012, págs. 14-15). Era "paradojal y sorprendente" la ausencia de una política sectorial integral, el carácter inercial y poco innovador de las medidas, individualmente valiosas. La paradoja se explicaba porque no se había querido alterar "la convivencia -siempre difícil- con un espacio que se distingue de otros ámbitos de la sociedad por el potencial crítico que reúne", naturalizando las prácticas de los 90, una "convergencia inesperada", caras de una misma moneda (Chiroleu & Iazzetta, 2012, pág. 46). Las políticas de los gobiernos Kirchner no podían analizarse con la tipología binaria de coordinación centralizada / gobierno central mínimo, más adecuadas para los gobiernos de Menem y Alfonsín respectivamente. La orientación de la política K había estado muy lejos de la coordinación

---

centralizada (no había habido políticas de financiamiento coactivas controladas por la SPU); el crecimiento del presupuesto sectorial había sido modesto en comparación con el crecimiento "a tasas chinas", no sólo en términos absolutos y deflactados sino también como proporción del total del gasto público nacional. Entre 2004 y 2010 se habían sostenido algunos programas especiales de manera continuada, otros habían aparecido a partir de 2009, producto de presiones políticas coyunturales de los sindicatos y de acuerdos con el CIN antes que orientaciones específicas concertadas y sistemáticas; ello facilitaba el resurgimiento de factores de poder de "determinados rectores o grupos de rectores". La política universitaria estaba "lejos de la planificación centralizada de los años 90, pero a medio camino de una coordinación concertada con gobierno central mínimo" (Marquina, 2012, pág. 91).

Para otros, la creación de organismos *buffer* había "verticalizado" y "complejizado" la estructura de poder preexistente, impidiendo la consolidación de las tendencias intervencionistas y produciendo un proceso de descentralización del poder del Estado (Chiroleu, 2010) (Chiroleu & Marquina, 2012) (Fernández Lamarra, Perez Centeno, Marquina, & Aiello, 2018). La supuesta "marketización" [sic] se había limitado a introducir algunas herramientas de cuasi-mercado dentro de una regulación estatal más sofisticada y rigurosa (Sánchez Martínez, 2018 [2013], pág. 39). Las "rupturas y continuidades" y las características sorprendentes y paradójales de la política universitaria del kirchnerismo, expresaban un "neointervencionismo" (Acosta Silva, 2002) (Suasnábar & Rovelli, 2011) (Suasnábar, 2011, 2015), un mayor protagonismo, dinamismo y capacidad de innovación política por parte del Estado / Poder Ejecutivo sin cambio sustantivo de agenda y con cierta autonomización de la política universitaria gracias al creciente poder de los ejecutivos universitarios (Acosta Silva, Camou, & Atairo, 2015) (Nosiglia & Mulle, 2012), reeditando la tensión entre "centralización ejecutiva *versus* democratización colegiada", entre "personalización política *versus* tecno-burocratización modernizadora". En línea con otros investigadores, los límites e inconsecuencias de la política sectorial eran producto de un empate (Suasnábar & Rovelli, 2012, pág. 52) y del temor de los actores a desestabilizar la gobernabilidad en un momento de finalización de un mandato presidencial (Suasnábar & Rovelli, 2011, pág. 30), bloqueada por intereses cruzados entre agencias de gobierno y rectores (Suasnábar & Rovelli, 2012, pág. 54). La designación de Dibbern, ligado al radicalismo, había permitido traer a los rectores a un primer plano como principales interlocutores de la SPU, posibilitando una alianza estratégica facilitada por la política de ampliación dispersa de programas y proyectos ("ventanillas múltiples", efecto regadera) que le garantizaban al Gobierno mayores niveles de gobernabilidad. La figura del especialista estaba en

---

declive, se había abandonado el debate intelectual, el impulso innovador, y la puja por definir el papel del Estado y sus políticas.

M. Mollis, por su parte, resaltó los aspectos novedosos de las políticas de los gobiernos Kirchner - recomposición económica, mejora de las condiciones de vida y propuesta de un nuevo "modelo productivo"- que se habían asociado a medidas democratizadoras de la educación (inclusión, recomposición presupuestaria, aseguramiento de derechos), prefiriendo cualificar las políticas sectoriales como "políticas tutoriales" antes que neointervencionistas, combinando contradictoriamente expansión institucional con mayor crecimiento relativo de la matrícula privada, subocupación y desempleo de graduados y permanencia de la LES neoliberal (Mollis, 2016, págs. 86, 99-100).

### *La coordinación como un problema de "planificación"*

Otro eje de discusión sobre la coordinación apuntó a la ausencia de planificación, sobre todo referida a la expansión institucional y sistémica, resaltando la necesidad de fortalecer las capacidades ministeriales, de la SPU, el CU y los CPRES (Del Bello, 2004, 2014). Ese fortalecimiento había sido obstaculizado por la posición asumida por el CIN y la vigencia de una "ideología corporativa super estatista" (Gimenez & Del Bello, 2016, págs. 29-30) (Giménez & Del Bello, 2018, págs. 80-81). También Marquís abonó la necesidad del planeamiento estratégico sistémico e institucional como base de coordinación y articulación del SES (Marquís, 2014). Para investigadores de UNTreF (Álvarez & Pérez Centeno, 2015) (Fernández Lamarra & Perez Centeno, 2017) la coordinación interuniversitaria había sido producto de la interacción de las instituciones y no de estrategias y políticas públicas coherentes: no existía ni un "planeamiento integrado para el desarrollo" ni un "escenario prospectivo compartido"; los desafíos sectoriales se resolvían de modo "parcial, asistemático y reactivo", las funciones de planificación estaban distribuidas y fragmentadas en diversos espacios de gestión del sistema. A diferencia de Del Bello, apostaban a la potencialidad del CIN para "capitalizar la voz de las universidades y ser el rector en términos de gobierno del sector" (Álvarez & Pérez Centeno, 2015, pág. 107), quebrando las tendencias neoliberales hacia el "isomorfismo institucional" y la "performatividad académica" (Fernández Lamarra & Perez Centeno, 2017, pág. 33). Bifano & Saiovici analizaron los límites de la planificación estratégica en el tema de la expansión institucional en el Conurbano bonaerense, el papel de los CPRES y de la RUNCoB -Red de Universidades Nacionales del Conurbano Bonaerense- apoyados en el planeamiento situacional de C. Matus (Matus, 1987). Entendieron, como

---

muchos otros investigadores (Pérez Rasetti, 2009, 2012, 2017) (Pérez Rasetti & Araujo, 2010) (González, 2011, 2013) (Camou & González, 2014) (González & Claverie, 2017), que los CPRES habían funcionado más que nada como organismos de resolución de conflictos y generación de algunos acuerdos antes que organismos planificadores, y depositaban cierta expectativa en la RUNCoB, creada en 2008, sin ninguna mención a un posible papel del CIN (Bifano & Saiovici, 2015). Por el contrario, para un ex rector, el Consejo había crecido en funciones y capacidad de gestión y potencialmente tenía la posibilidad de representar al sistema, atender las demandas del Estado y la sociedad, propendiendo a una planificación cooperativa y complementaria que respetara la diversidad institucional y que a la vez pudiera plantear objetivos sistémicos comunes; podía cumplir un rol de mediación y articulación con los distintos niveles de gobierno -nacional y provinciales-, ministerios, entidades y organizaciones sociales y con el conjunto de las UUNN, permitiendo establecer prioridades, lineamientos y objetivos del sistema universitario de manera coordinada con la SPU (Lugones, 2017).

### **2.3. La producción de conocimiento sobre el CIN y su papel en la política sectorial**

Queda claro luego de la exposición que el interés por la coordinación sistémica con eje en el funcionamiento concreto de los organismos de coordinación (CU, CIN, CRUP) fue de índole general y dio lugar a evaluaciones que aplicaron supuestos y conceptos desarrollados en ámbitos académicos internacionales al análisis de información producto de investigaciones locales cuyo foco no fueron esos organismos o de las experiencias de los investigadores como actores del sistema. Las investigaciones empíricas sobre los rectores como colectivo y/o sobre el CIN son contadas y aparecen al final del período que estamos reseñando, en los que observamos la recuperación aportes europeos de la década anterior referidos a la decadencia de los organismos de intermediación o *buffer bodies* surgidos en el marco de reformas sectoriales de los años 60 del siglo XX.<sup>101</sup> Referencias previas sólo encontramos en Krottsch (2001).

---

<sup>101</sup> El tema fue objeto de debate de la *Fifth Annual Conference on Higher Education* de Edimburg (1991). Los organismos amortiguadores se habían mostrado precarios y débiles para conducir la política sectorial: no habían podido sustraerse a las influencias político-partidarias o gubernamentales y estaban amenazados por la transición hacia las regulaciones del Estado Evaluador (El-Khawas, 1992) (de Boer, 1992). Su evolución era el indicador más sensible de los cambios en la relación entre universidades y gobiernos, de la ideología y los estilos políticos, y de las teorías acerca de la coordinación y dirección

---

C. Nosiglia fue una de las pocas investigadoras que abordó la coordinación y el papel del Consejo de Rectores. En 2005 repasó el funcionamiento de los organismos de coordinación en los 90, utilizando los aportes de Clark, Neave, y van Vught sobre los organismos de amortiguación, resaltó la complejidad de la estructura de gobierno establecida por la LES, el debilitamiento del CIN, el empoderamiento del PEN, y la legitimación y fortalecimiento del CRUP (Nosiglia, 2004). En trabajos posteriores, sin abandonar sus referentes teóricos, incorporó los conceptos de "governabilidad" (capacidad política de los gobiernos de intermediar intereses, garantizar legitimidad y gobernar) y "governancia" (capacidad administrativa y financiera para implementar decisiones políticas) (Nosiglia & Trippano, 2005, págs. 1-2),<sup>102</sup> y los utilizó para analizar dichos organismos haciendo referencia a las transformaciones del régimen social de acumulación y del régimen político de los gobiernos recientes, incluyendo referencias a la Nueva Gestión Pública: los mecanismos implementados para garantizar la gobernabilidad o la governancia universitaria afectaban y eran afectados por el poder diferencial de los actores y por los procesos de definición y re-definición de sus identidades.<sup>103</sup> Años después analizó el papel del CIN en la definición de políticas sectoriales entre 1991 y 2008 a partir de sus Acuerdos Plenarios referidos a la LES, la evaluación y acreditación, y la autonomía universitaria (Nosiglia &

---

de los SES. Con sus particularidades, funcionaban como zonas de negociación entre las universidades "consumidoras de recursos públicos" y el gobierno financiador; fungían como avanzadas del mundo universitario en los gobiernos o como "frontera operacional" de estos últimos dentro del sistema universitario (Neave, 1992). Se burocratizaban e integraban al aparato estatal (como en Australia, Nueva Zelanda, y Gran Bretaña), incorporaban nuevas funciones (rendición de cuentas, evaluación, como el *Comité National d'Evaluation* de Francia), o eran sustituidos y transformados en agencias intersectoriales que dejaban de ser propiamente *buffer*, multiplicándose como órganos intermedios a nivel regional o local (como los Departamentos de Educación de las Comunidades Autónomas en España, los Consejos Regionales de Francia, los Consejos de Gobierno Local en Suecia). Los organismos de intermediación eran "una especie de papel tornasol, mostrando con especial sensibilidad los conflictos y tensiones entre gobierno, universidad y sociedad (...) el lugar donde la academia le dice la verdad al poder" (Neave, 1997, pág. 193).

<sup>102</sup> Para centrarse en el problema de los mecanismos de regulación estatal, se apoyan en la enumeración de los componentes de la reforma del Estado realizada por Bresser Pereira (Bresser Pereira, 1998) - reducción del tamaño del Estado, redefinición de su papel de regulación, recuperación de su capacidad de governancia administrativa y financiera, y aumento de la gobernabilidad. Al caracterizar la regulación estatal, sintetizaban varios enfoques: el concepto de "regulación" de S. Belmartino (inspirada en la Escuela de la Regulación), la definición de regulación educativa de C. Braslavsky, y la aplicada a las reformas educacionales de Popkewitz, extendiéndoles algunos elementos foucaultianos y combinándolos con la caracterización de Bresser Pereira de los mecanismos de control / coordinación: la tríada "mercado, Estado, sociedad civil" para el punto de vista institucional, y la tríada "jerárquico/administrativo, democrático/social, y económico" desde el punto de vista funcional.

<sup>103</sup> Afirmó: "Los académicos o estudiantes son ahora "innovadores institucionales", las autoridades universitarias son ahora "gestores de la innovación y el cambio" y la comunidad es la "evaluadora de la pertinencia social". El discurso no es ajeno a la construcción de las nuevas regulaciones requeridas pero deben redefinir dichas identidades, que en el caso universitario argentino constituyen un complejo entramado histórico. Por ello toda identidad o propuesta deliberativa es acusada de "tradicional", "perimida", y las nuevas modalidades de intervención son "innovadoras", de "pertinencia social" (Nosiglia & Trippano, 2005, pág. 16).

---

Mulle, 2012); afirmó que en los 90, la concentración de poder en el Ministerio había debilitado al CIN, caracterizado por posiciones reactivas o adaptativas; el Consejo no había mostrado interés en reemplazar la LES, y a lo sumo había reaccionado a debates externos, sin propuestas "fuertemente en contra de las pautas ya establecidas" (Nosiglia & Mulle, 2012, pág. 34). Reconociendo que era necesario profundizar el estudio con una mayor diversidad de fuentes, ampliando el período en estudio y las temáticas analizadas, propusieron la hipótesis según la cual, en los 2000 el papel del CIN como promotor de políticas se había ido tornando cada vez más restringido y la redistribución de poder había favorecido al Estado. En otra línea, otros autores se interesaron por la persona de los rectores como actores políticamente relevantes se tradujo, por ejemplo, en una encuesta las opiniones de rectores de UUNN y UUPP acerca de la aplicación de la LES; su resultado mostró que no había diferencias de opinión entre rectores de UUPP o UUNN en cuanto al papel del Estado en educación, y que el grado de oposición a la reforma estaba más vinculado con la "historia" institucional -universidades tradicionales o universidades nuevas-; parecía existir una "aparente uniformidad ideológica entre los rectores de las instituciones de altos estudios", que "podría ser aprovechada por las autoridades políticas para ahondar la reforma universitaria teniendo en cuenta...la ausencia de una política universitaria a largo plazo que dependería de un proyecto de país ausente en la Argentina de hoy" ( (Arias M. F., 2010, pág. 24).

La más exhaustiva investigación sobre el CIN será la de Fabio Erreguerena aplicando la teoría bourdesiana de los campos (Erreguerena, 2013, 2017, 2018).<sup>104</sup> Partiendo de los aportes teóricos de Bourdieu (y menos de sus aportes metodológicos), los estudios sobre la evolución del poder académico de las investigaciones de A. Acosta Silva en el caso mexicano y los trabajos de F. Beigel (Programa de Investigaciones sobre dependencia académica en América Latina, PIDAAL, UNCu). Rechazando la idea de "sistema" universitario por basarse en supuestos de autorregulación, autosuficiencia y "homogeneidad", Erreguerena prefirió el concepto de "campo universitario" como espacio de las universidades públicas y sus agentes (profesores, estudiantes, investigadores, administrativos, autoridades, etc.), relacionados por redes y organizaciones (CIN, asociaciones de decanos, sindicatos, etc.), y "unidos" por una *illusio*: la "idea compartida de una universidad que se autodefine como autónoma, laica, cogobernada y gratuita, retomando ejes de la histórica tradición reformista" (Erreguerena, 2017, pág. 21). Señalando su potencialidad para estudiar las características del poder

---

<sup>104</sup> Su trabajo forma parte de un movimiento de renacimiento del interés local y regional por recuperar los aportes de Bourdieu para estudiar a la Universidad (Brunner J. J., 2008) (Baranger, 2009) (Beigel, 2010) (Mendes Catani, 2016).

---

universitario, el peso de los rectores y el papel del CIN, analizó la distribución del poder y de las distintas especies de "capital" del campo universitario: el científico, el "temporal o burocrático" (Bourdieu, 2008 [1984]) y el "militante" (Matonti & Poupeau, 2004). Postuló que ciertos "procesos de politización relativamente autónomos" habían determinado la aparición del "poder rectoral" y la reestructuración de la frontera entre el campo universitario y el campo burocrático estatal en la Argentina (Erreguerena, 2017, pág. 23). Originariamente, la creación del CIN (1985) había querido resolver el dilema entre Autonomía y coordinación en el terreno de la formulación de políticas, posicionado "´como bloque´ ante el campo burocrático estatal...en la frontera entre el campo universitario y el Estado, entre las universidades y las políticas públicas dirigidas a este sector", y capacitado para incidir en la agenda sectorial. Ese poder había ido variando según "el contexto político, las relaciones de poder, y la morfología del campo" (*ídem*, págs. 236-27), a lo largo de su período de estudio (1985 a 2015). Durante ese lapso se estabilizó una alianza entre rectores peronistas y radicales dentro del CIN que permitió institucionalizarlo como agente relevante de la política universitaria, "por momentos definiendo la formulación de las políticas; en otros siendo parte relevante de su implementación y, desde 1999 hasta hoy, como fuente de reclutamiento de cuadros técnico-políticos para conducir la Secretaría de Políticas Universitarias" (*ídem*, págs. 27-28). En tanto los rectores habían evitado dar carácter vinculante a los acuerdos plenarios persistía hasta el presente "una ambivalencia explícita sobre los fines de la institución". A diferencia de la ANUIES (Acosta Silva, 2000), el CIN no era una organización híbrida: sus integrantes eran "homogéneos", había tenido "capacidad...para construir, *hacia adentro*, un espíritu de cuerpo y un consenso político sólido, y *hacia afuera*, generar la convicción de que las universidades sólo son gobernables con el acuerdo de los rectores" (Erreguerena, 2017, pág. 29) [en itálica en el original]. Analizando acuerdos plenarios, resoluciones y las políticas sectoriales implementadas concluyó que el Consejo había alcanzado una "notable incidencia política" construida a lo largo de tres etapas, diferenciadas por la posición de determinados agentes relevantes, alineaciones de bloques políticos dentro del Consejo, y distintas expresiones de la "autonomía" (*ídem*, pág. 30 y ss):

1) la etapa del retorno de la democracia y la normalización (1985-1990), caracterizada como "autonomía fragmentada". Los agentes relevantes habían sido el Congreso, Gobierno Nacional y CIN, y la alineación de bloques políticos con hegemonía radical;

---

2) la etapa del ajuste neoliberal, Estado Evaluador y crisis estructural (1990-2001), etapa caracterizada como "heteronomía concertada"; los agentes relevantes son ahora la SPU y el CIN, y dentro del Consejo se desarrolla el bloque justicialista;

3) la etapa del Estado pos-neoliberal del kirchnerismo (2002-2015), "autonomía consensuada" con "expansión heterónoma", en la que los actores relevantes son no sólo la SPU, el CIN y el Congreso Nacional, sino también los gobiernos locales, con alternancia entre bloques dentro del Consejo.

Así, durante el gobierno radical la autonomía del campo universitario había estado distribuida en cada institución universitaria; dicho rasgo fue reforzado por el ideario Reformista del radicalismo y por el creciente peso de los rectores, quienes depositaron "su capital político en el CIN para articular tomas de posiciones frente al Estado u otros campos"; los rectores pudieron cruzar las fronteras del campo universitario para relacionarse directamente con los partidos o el Congreso. Sobre la base de las temáticas de discusión y del análisis de su participación en la elaboración y sanción de la Ley 23.569/88, este autor afirma el papel "propositivo" del Consejo como origen de la construcción de poder rectoral y de un potencial protagonismo en la elaboración consensuada de la política sectorial, para lo cual deberían superarse el reforzamiento de la autonomía y la autarquía de las instituciones (Erreguerena, 2017, pág. 102). La transición a la democracia y la normalización universitaria, la gratuidad y el ingreso irrestricto produjeron un período corto (pero excepcional) de amalgama entre poder político y poder universitario, un equilibrio entre las fuerzas del campo, puesta en entredicho con el ascenso de Menem. Durante el período 1989-2003 (y coincidiendo con Krotsch (2001)), la coordinación dejó de ser "liviana y autónoma" para convertirse en "densa y policéntrica": el Estado [sic] había pasado a desempeñar un papel central (fortalecimiento del campo burocrático-político) en desmedro del Congreso, del CIN y de los rectores: el Consejo evolucionó a una posición reactiva, defensiva y adaptativa, enfrentando los ajustes presupuestarios. Sobre la base del análisis de documentos oficiales del CIN, entiende que el cuerpo tuvo no fue un mero espectador estático de imposiciones sino que manifestó una vocación de consenso y trabajo conjunto con la SPU en asuntos centrales, y que por lo tanto desempeñó un rol activo (*ídem*, pág. 120). En consecuencia, aún coincidiendo con caracterizaciones del Consejo como organización débil (fragilidad de la estructura orgánico-funcional, "rol mayormente defensivo", alta rotación de los miembros y baja dedicación, situación conflictiva propia del cargo de rector, funcionamiento por bloques, infraestructura y presupuesto insuficiente) (Rodríguez, 2011), Erreguerena considera al período como evolucionando

---

hacia una forma de "heteronomía concertada": el desarrollo de "intensas y asimétricas políticas gubernamentales sobre el campo universitario", cuyo núcleo central había sido concertado con los rectores "siendo éstos agentes activos en la implementación" (Erreguerena, 2018, págs. 29-30).<sup>105</sup> Reconoce que la agenda del Consejo había sido "ciertamente contradictoria": un discurso "reactivo y globalmente crítico" de las políticas del gobierno nacional con "involucramiento activo" en la implementación de los programas y actividades de la SPU; los rectores no habían objetado ni refutado el paradigma del Estado Evaluador ni habían tenido iniciativas para modificar o derogar la LES, pero el Consejo había participado en la *implementación o ejecución* de los principales programas de la SPU en condiciones de un "consenso básico" (evaluación, la calidad, la eficacia y eficiencia presupuestaria, la rendición de cuentas, etc.), consolidándose como *frontera* entre campos relativamente autónomos (universitario y burocrático-estatal). Por todo ello, afirmó que el CIN había tenido en esa fase un carácter "protagónico" (Erreguerena, 2017, pág. 177).

Para finalizar, entiende que la "autonomía consensuada y expansión heterónoma" característica del período 2002-2015 fue producto de una política "dual" apoyada en la normalización presupuestaria y el mejoramiento de las relaciones con el Ministerio. La presencia de nuevos "actores" en el campo - las asociaciones de decanos y de facultades- creó espacios de coordinación alternativos por fuera del CIN; estimulados por la SPU; el CIN nunca había podido ni querido legitimarlos por considerarlos una amenaza a su propio rol de representación (Erreguerena, 2017, págs. 188-189). Coincide con otros investigadores acerca del carácter inercial y poco innovador de la política universitaria kirchnerista, pero señala "cambios en las prácticas" y en el campo de poder universitario y estatal caracterizado por el "empoderamiento de los rectores" y un juego de equilibrios entre bloques dentro del CIN (*ídem*, pág. 228). La dualidad de la política sectorial del kirchnerismo (respetar la autonomía buscando consensos - autonomía consensuada" y expandir el sistema con base a los impulsos individuales de las instituciones sin criterio planificador -"expansión heterónoma"-) separó Estado y gobierno [¿Poder Ejecutivo?] habilitando dos espacios de política pública: uno, centralizado y más unificado burocráticamente (CIN / SPU) que articuló todo el campo y en particular al sector más tradicional del conglomerado universitario; otro, fragmentado burocráticamente pero cohesionado políticamente (gobierno / "sectores de la SPU" / Congreso), que amplió derechos y colaboró con la inserción territorial de las agrupaciones

---

<sup>105</sup> Al menos para el FOMECEC y la organización de un sistema de evaluación de la calidad, A. Stubrin realiza una caracterización que va en la línea opuesta de Erreguerena (Stubrin, 2001, pág. 29 y ss)

---

kirchneristas mediante la creación de nuevas universidades. Este último espacio habría conformado una "nueva frontera" con otra lógica, otra legitimidad, y con canales de comunicación directos con el Gobierno Nacional, provincial y municipal. A partir del análisis de Acuerdos Plenarios, Resoluciones del Comité Ejecutivo y de la Presidencia del cuerpo, según sus temáticas y contenido (en particular las acciones de Consejo relacionadas con la sanción de una nueva ley, las relaciones internacionales, la expansión territorial, y la política de promoción de la investigación), afirmó que no era posible establecer de manera contundente que el CIN hubiera tenido una "política coherentemente integrada hacia el campo universitario elaborada en el marco del contexto de oportunidad política" entre 2002 y 2015; pese a ello, concluyó que el Consejo había mostrado "cierta proactividad en un agenda finita de temas...un conjunto de núcleos de trabajo dinámicos y áreas de intervención que, con diverso grado de éxito, han estado presentes con regularidad e intensidad en la agenda de discusiones y de decisiones del CIN" (Erreguerena, 2017, pág. 193). La correlación de fuerzas vigente había favoreció "la fragmentación de las demandas y de las respuestas", impidiendo "el abordaje, con audacia y profundidad, de los problemas estructurales de la universidad" (*idem*, pág. 207). A pesar de ello, el Consejo había logrado direccionar la política sectorial, determinando "fronteras y espacios de posibilidad de las políticas". La conclusión fuerte de su investigación es que, por efecto de factores históricos y estructurales, la figura de los rectores, miembros activos del CIN se consolidó como un perfil político y técnico idóneo para la conducción de la política universitaria argentina, surgiendo una nueva especie de poder: el "poder rectoral" (*idem*, pág. 127). Aquella inicial "autonomía fragmentada" de los rectores, se fue consolidando al ser reclutados sistemáticamente como Secretarios de la SPU -en el "campo de poder"-, lo que interpreta como una "reconversión del poder rectoral en capital burocrático estatal. El segundo factor de empoderamiento habría sido una serie de rasgos estructurales del campo universitario argentino: (a) la liviandad, precarización y no profesionalización de la "base" (los docentes), la preeminencia de estructuras organizativas tradicionales (cátedra, Facultad), la historia de intervenciones y la escasez presupuestaria crónica; (b) la pregnancia del ideario autonómico que el rector representa y defiende; (c) los efectos contradictorios del cogobierno y la existencia de fuertes agentes colectivos de claustros, que si bien condicionan a los rectores al interior de las instituciones los fortalecen y seleccionan para ser interlocutores eficientes con el exterior, y los vuelven "preferidos" por las agencias burocráticas; (d) sus vínculos con los partidos políticos, una politización que abona al

---

acrecentamiento del poder rectoral; (e) su especialización creciente en aspectos burocráticos y de gestión para interactuar con las oficinas del Estado (Erreguerena, 2017, pág. 254).

## **2.4. El aporte del enfoque estratégico-relacional**

Los productos del conocimiento en cualquier práctica científica están sujetos a una doble determinación, una directa y otra indirecta. La primera remite a las condiciones teóricas de la producción científica, es decir aquello que reivindica como cuestiones propias y que recorta el universo de preguntas posibles, su matriz de hipótesis, conceptos y categorías sustantivas, y las herramientas metodológicas y técnicas o medios de trabajo intelectual. La segunda se relaciona con las condiciones sociales de esa producción, es decir, la diversidad de estructuras y prácticas de una formación social en la que se produce y con la que interactúa (Almeida & Madureira Pinto, 1975, pág. 366). En esta línea, el recorrido a lo largo de la producción del "campo de estudios sobre la Educación Superior" intentó comprender aspectos de esa dinámica doble determinación, a la cual nuestra propia producción está también sujeta, y dar cuenta de la influencia combinada del interés por explicar y comprender con pretensión científica a la vez que orientar el diseño de políticas públicas.

La experiencia histórica de la Universidad como institución del sistema educativo y científico y como actor político fue marcada por la experiencia de la Reforma de 1918, incorporando significaciones particulares a la definición de la coordinación interuniversitaria como relación, accidentada y conflictiva entre Universidades y Estado, entre Autonomía y coordinación. En el contexto de reconstrucción de todas las esferas de la vida social a la salida de la Dictadura de 1976-1982, en la primera etapa de producción de conocimiento sobre la Universidad el foco estuvo en la descripción del estado de situación, identificar problemas, restablecer el diálogo intelectual, revisando la propia trayectoria de los regímenes pasados y con la mira en la fundación de uno nuevo, en la convicción de que debía servir a un proyecto democrático de sociedad. Los elementos centrales de estas investigaciones, inicialmente sensibles a los enfoques y saberes de la tradición local, rápidamente entraron en diálogo con la investigación sociológica y politológica internacional. Una de sus expresiones fue el reflujo de explicaciones macro de la economía política y de la sociología de los 70 (interesadas en el estudio de las contradicciones estructurales y el conflicto y en las especificidades de las sociedades latinoamericanas) y un creciente predominio de la teoría social y política estadounidense

---

y europea, y de las explicaciones sobre la crisis del Estado de Bienestar y sus transformaciones basadas en el supuesto de la separación entre las esferas de la economía y la política, entre Estado y Mercado, cada uno con distintas lógicas de regulación / coordinación. El dinamismo y "renacimiento" de la producción de conocimientos compartió ciertos rasgos señalados por Ansaldi (2014) para las ciencias sociales en general: el abandono del pensamiento crítico latinoamericano, a veces a costa de una deriva hacia la repetición o amplificación de teorías externas, renunciándose a explicaciones estructurales. Los nuevos enfoques fueron impulsados por quienes, como Brunner, entendieron que la región estaba ante una "encrucijada" teórica que podía ser superada adoptando el enfoque de la sociología de las organizaciones predominante en los países del "norte desarrollado" (Brunner, 1988, pág. 23). Como hemos señalado, uno de sus elementos fue la adopción del modelo de coordinación de B. Clark para explicar las transformaciones del SES, modelos normativos y tipologías que, desde nuestro punto de vista, compartieron la tendencia a tratar de manera cuasi-ontológica (antes que lógica o heurística) a la tríada "Estado, Mercado, Sociedad Civil"; frente a la complejidad empírica, se tornaron prontamente rígidos y requirieron revisiones.<sup>106</sup> Esto generó una serie de dificultades y contradicciones teóricas, resueltas mediante la identificación de casos particulares, excepciones o reconocimiento de "paradojas" y "contradicciones", enriquecimiento de los modelos con nuevos conceptos y elementos (redes, gobernanza, Nueva Gestión Pública, configuraciones).

A la vez, en tanto esta recepción se produjo en el marco de la lucha política alrededor de las reforma neoliberal y el enfrentamiento entre Universidades y Gobiernos Nacionales, se tendió a enfocar la coordinación como problema de las instituciones antes que como problema del nivel en su conjunto, introduciendo el Triángulo de Coordinación para caracterizaciones del contexto general, pasando a continuación a analizar el nivel institucional con una combinación de otros aportes teóricos, y sin recuperar la discusión europea sobre los organismos de intermediación / amortiguación.

---

<sup>106</sup> Clark mismo había tomado nota del problema al afirmar que "[l]as contradicciones son, en la práctica, normales, y se vuelven teoría tan pronto como abandonamos concepciones simples de 'coordinación' que consideran solamente a los ministerios de educación y cuerpos formales, moviéndose hacia el espectro más amplio de formas en que se concertan las acciones de organizaciones, grupos e individuos (Clark, 1983, pág. 145). Así, si bien Clark propuso diferenciar las variantes de coordinación política y burocrática dentro del modo de coordinación con eje en el Estado, se vio obligado a advertir y señalar, por ejemplo, que "en el enfrentamiento de voluntades entre políticos y burócratas, la ironía final es que lo político se vuelve más poderoso en la medida en que se burocratiza - en los sistemas de educación superior y en otros sistemas" (Clark, 1983, pág. 158). Igualmente, al afirmar que el avance de los modos de coordinación mercantiles implicaban una desagregación y difuminación de la autoridad, tuvo que reconocer que los mercados de la ES eran en realidad "crecientemente modelados por políticas y funcionarios estatales" (*idem*, págs. 173-174).

---

A partir de los 2000, las investigaciones registraron el giro institucionalista y de "retorno del Estado" en las ciencias sociales; el triángulo de Clark era poco sensible a la incidencia de factores institucionales, que ahora cobraron interés como factores que permitían explicar la complejidad de los patrones de regulación en cada espacio nacional. El foco del análisis fue puesto en el juego político y el poder, estimulando el interés por la potencialidad de los estudios del ciclo de políticas para comprender las transformaciones en curso en las relaciones entre Estado y Universidad en un momento político percibido como de "retorno del Estado". Se identificaron correlaciones de fuerzas e intereses en el juego político sectorial, así como también disfuncionalidades respecto de un ideal de coordinación sistémica y de capacidades estatales, como por ejemplo el hecho de que las reformas pro-mercado del menemismo habían conllevado en realidad una recentralización y la consolidación de capas intermedias de funcionarios (mandarines académicos, expertos, funcionarios políticos, y asesores), dentro de la cual frecuentemente se incluyó a los rectores del CIN, fenómeno vinculado con las tendencias a la recentralización y un mayor peso de los cargos ejecutivos de corte gerencial. Siguieron presentes caracterizaciones dicotómicas de la historia de la coordinación: la coordinación política concentrada en manos del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) / Ministerio de Educación (MEd) *vs* la delegación de importantes aspectos de la coordinación en órganos académicos colegiados representativos de las universidades asociadas a las prácticas y concepciones políticas de los gobiernos peronistas y radicales respectivamente: "centralización administrativa y política" *vs* "descentralización inestable" (Balán, 1990), "configuración unitaria" *vs* "configuración autonómica" (Stubrin, 2004), "autolimitación estatal" *vs* "intervencionismo desmedido" (Suasnábar, 2011), planificación centralizada *vs* coordinación concertada (Marquina, 2012), o tendencias "regulacionistas" *vs* "autonomistas" (Acosta Silva, Camou, & Atairo, 2015) y, finalmente, las tres fases de estructuración del campo universitario como campo de lucha por capitales específicos (científico, burocrático, militante, rectoral) atendiendo a los rectores como actores estratégicos ("autonomía fragmentada", "heteronomía concertada" y "autonomía consensuada") (Erreguerena, 2017). La contribución de Erreguerena adquiere gran relevancia en tanto análisis del empoderamiento de los cargos rectorales, pero creemos que registra menos las peculiaridades del CIN como organismo coordinador; estudia el campo universitario en tanto "arena política" en el que juegan los rectores y otros agentes sin considerar su materialidad como aparato /agencia vinculada al núcleo del sistema estatal. Su caracterización del período alfonsinista como de "autonomía fragmentada" en el que habría estado vigente un patrón de equilibrio y de una coordinación

---

"liviana y autónoma" pone entre paréntesis el carácter fuertemente inestable de la coyuntura política y el carácter transicional antes que de consolidación de algún tipo de funcionamiento sistémico. Igualmente, su caracterización de la dinámica del campo universitario durante los 90 como "heterónoma" dado que el CIN fue un agente activo de la implementación de las políticas, creemos que subestima el carácter subalterno y adaptativo del Consejo y pierde de vista que, en regímenes democráticos, la fuerza del Estado no suele expresarse como coacción directa y abierta del Gobierno, ni tampoco la resistencia a ella como total e indiferenciada; no se trataba, por otro lado, de una "concertación" entre partes con el mismo poder de imposición, sino de negociaciones en las que el PEN y el CIN tenían diferenciales importantes de poder. El mismo autor reconoce la complejidad de "discernir las dosis de coerción y consenso en la implicación de los agentes universitarios en las políticas del período", y que el consenso "seguramente" era estimulado por beneficios adicionales en términos de "recursos económicos, infraestructura, equipamiento, ingresos adicionales al personal, en un contexto de restricción del gasto público." (Erreguerena, 2018, pág. 44).

El hecho de que la coordinación, el gobierno sistémico y la actuación de los organismos de intermediación se recortaran como problema y como objeto teórico y empírico bastante tardíamente deja abierta una discusión sobre los supuestos teórico-metodológicos que hicieron posible que los investigadores arribaran a conclusiones opuestas sobre la evolución del Consejo de Rectores, postulando su debilitamiento (Nosiglia & Trippano, 2005) (Nosiglia & Mulle, 2012), su "aletargamiento" (Pugliese & Peón, 2004), su cooptación (Stubrin, 2014) o su fortalecimiento relativo (Erreguerena, 2013, 2017, 2018), y que eventualmente se los analizara sin referencias ni explicitación del concepto mismo de Estado (capitalista) o sin problematizar las formas de pertenencia o relación de los organismos de coordinación con el aparato estatal como un todo. Las formas de coordinación sistémica fueron principalmente analizadas en tanto herramientas o modelos regulatorios a disposición del Estado (como concepto genérico, en muchos casos asimilado a la esfera reducida de su cúpula -el Gobierno Nacional), disponibles para la realización de cualquier proyecto político-social, según la adhesión de sus elencos políticos o técnicos. Probablemente por ello, y dada su coincidencia respecto del carácter anti-neoliberal de los gobiernos del kirchnerismo, estas perspectivas resaltaron el carácter peculiar de su política sectorial: una "no-política" o una política de "*impasse*", un *timing* diferente ("rezago", "inercia"), un "neointervencionismo", una política "tutorial", persistente ausencia de planeamiento integral del sistema o escasa innovación.

---

Como hemos adelantado en la Introducción, un análisis estratégico relacional del CIN y de su actuación dentro del régimen de coordinación interuniversitaria durante los gobiernos de N. Kirchner y C. Fernández permite abordar las aparentes paradojas y contradicciones señaladas por las investigaciones, buscando comprender los cambios del CIN como efecto de la selectividad estratégica del sistema estatal, captando las acciones estratégicas de los actores y sus cambios en tanto sujeto político colectivo, grupo o capa, co-determinadas por los cambios más generales en las formas del Estado y de la dominación. El EER estimula una ampliación de la mirada para situar esas transformaciones en su particular articulación con el "proyecto estatal" del kirchnerismo, es decir el conjunto de concepciones, medios materiales y prácticas que dieron cierta unidad, cohesión y articulación del conjunto de agencias estatales, e hicieron posible desplegar políticas específicas. Y que además garantizaron la reproducción misma de "proyectos / visiones hegemónicas" que lo legitimaron como representante de los intereses generales del sistema universitario y de la sociedad (Jessop, 2016, pág. 87-88). En el análisis histórico realizado en el Capítulo 1 hemos intentado avanzar, además, otra de las potencialidades del EER para la comprensión de nuestro objeto: explorar y postular la manera en que las formas y operación del régimen de coordinación interuniversitaria y el papel del CIN en dicho régimen, fueron condicionados y penetrados por las particularidades y el curso de la acumulación y la movilización política de fuerzas sociales relevantes en el terreno estratégico del Estado (*ídem*, 2016, 115-117).

---

## **SEGUNDA PARTE**

### **CIN, SPU, coordinación interuniversitaria y políticas sectoriales**

---

## **CAPÍTULO 3**

### **La "herencia": el CIN y el régimen de coordinación interuniversitaria neoliberal (1989-2002)**

La crisis que se extendió entre los últimos años de la administración alfonsinista y los primeros de la administración menemista, entre mediados de 1987 y comienzos de 1991, fue justamente una crisis generalizada de las relaciones sociales. Las mediaciones del dinero y la ciudadanía, ambas, colapsaron conforme el mercado se disgregaba en los procesos hiperinflacionarios y el Estado quedaba reducido a la impotencia de la crisis de autoridad. Y la recomposición de las relaciones sociales iniciada a partir de entonces fue una recomposición de ambas mediaciones, conforme se reorganizaban el mercado bajo la disciplina del peso convertible y el Estado bajo la hegemonía menemista. No hay, pues, juego de suma cero alguno entre Estado y mercado. (Bonnet A. , 2008, pág. 307)

#### **3.1. La Universidad en la Argentina neoliberal-neoconservadora. Transformaciones estructurales y política universitaria**

La reforma universitaria llevada adelante por el Gobierno de C. Menem formó parte de un proceso de profunda transformación de la formación social argentina cuyos antecedentes pueden situarse a mediados de los 70. Una reestructuración de las condiciones de acumulación y de la dominación política en el espacio nacional cuyos rasgos centrales fueron el endeudamiento externo, desequilibrios fiscales, agudos brotes inflacionarios, una transformación de la forma y las funciones del Estado y una profunda alteración de la estructura social, el trabajo y las condiciones de vida. Si bien el período suele caracterizarse como una fase de hegemonía del proyecto de sociedad capitalista "neoliberal", en muchos espacios nacionales, como es el caso de Argentina, se trató de un proyecto neoliberal y neoconservador cuyo programa no buscó la desregulación y el predominio liso y llano del "mercado" (como suponen las interpretaciones que parten de la separación entre economía y política, entre Estado y Mercado) sino la liberación de los intereses del capital y el abatimiento de los trabajadores a partir de una modalidad de dominación política que requirió el control férreo del Estado para garantizar las condiciones necesarias para su realización (Mouffe & Turner, 1981) (Apple, 1988) (Morgernstern de Finkel, 1991) (Gerchunoff & Torre, 1998) (Morresi, 2008) (Bonnet A. , 2008). Teniendo esta salvedad a la vista, nos remitiremos a la simple calificación de la acumulación y la dominación vigentes en el período como "neoliberales".

---

La "violencia hiperinflacionaria" de 1989-1990 consolidó un patrón recurrente de desequilibrios macroeconómicos inherentes a la descomposición de la ISI que, para algunos autores, se prolonga en el presente. La resolución de la crisis unificó a la burguesía alrededor del programa neoliberal del régimen de convertibilidad, verdadera herramienta de "disciplinamiento dinerario". Entre 1989 y 1991 se consumaron mutaciones cruciales para construir la hegemonía menemista: las privatizaciones y desregulaciones desorganizaron a la clase trabajadora, permitieron una concentración del ingreso favorable a las fracciones más concentradas de la burguesía nacional en alianza con el capital transnacional; se estableció definitivamente una dualización económica, la fragmentación y polarización de los sectores medios y la pauperización y marginación de gran parte de la población obrera, el aumento de la informalidad y el desempleo o el sub-empleo (Bonnet A. , 2008). Ya en el gobierno de F. de la Rúa, el desarrollo de sus contradicciones llevó a la fractura entre fracciones del capital -capitales financieros y empresas privatizadas vs capitales industriales extranjerizados (UIA, Confederaciones Rurales Argentinas, Cámara Argentina de la Construcción). La crisis de 2001 se resolvió inicialmente a favor de los segundos, impulsando la salida de la convertibilidad, una mega devaluación que permitió recomponer las condiciones de la acumulación vía una profunda erosión del salario de los trabajadores, a partir de la cual el gobierno de Duhalde construyó las bases de un nuevo ciclo económico, ahora favorecido por condiciones favorables a nivel internacional (González Bombal & Svampa, 2000) (Svampa, 2005) (Ortiz & Schorr, 2007) (Piva, 2017).

La recomposición de la acumulación se realizó reorganizando el Estado bajo la forma neoliberal. Sus principales rasgos fueron la subordinación de los poderes legislativo y judicial al ejecutivo (y dentro de este último, el papel decisivo de la autoridad económica regulada por el arbitraje del PEN entre técnicos y políticos), la reestructuración de responsabilidades entre Nación y Provincias (Bonnet A. , 2008) (Bonnet A. , 2010) (Bonnet & Piva, 2010). En el plano educativo, esta metamorfosis implicó la transferencias unilateral de los servicios educativos que quedaban en la esfera nacional a las provincias con la consecuente fragmentación y desintegración del sistema educativo y desfinanciamiento de los sistemas provinciales, la reforma de la estructura ministerial<sup>107</sup> y la reforma estructural realizada por la Ley Federal de Educación, el descenso de la inversión educativa, la

---

<sup>107</sup> La Ley 23.930/91 modificó la estructura de los Ministerios, y la cartera educativa fue reorganizada como Ministerio de Cultura y Educación, separando Justicia. El área de Ciencia y Tecnología fue reservada para una Secretaría de la Presidencia. Las Secretarías fueron rebajadas a rango de subsecretarías: de Educación, Cultura, de Coordinación. Dentro de la Secretaría de Educación, se ubicó una "Coordinación de Asuntos Universitarios".

---

implementación de políticas focalizadas, y el deterioro de las condiciones laborales docentes. La escolarización de la población creció a un ritmo menor respecto del registrado en los 80, con diferencias marcadas según niveles educativos, con aumento de la sobreedad y el retraso y de mayor dinamismo del crecimiento del sector privado en los niveles primario y secundario. El incremento de las tasas de graduación en secundaria / polimodal y la demanda de educación superior de la población adulta determinó un crecimiento acelerado de la matrícula universitaria en términos absolutos, reflejado en las tasas de variación anuales: entre 1985 y 2000 la matrícula universitaria pasó de casi 780 mil estudiantes de grado a 1.724.397 (Wiñar & Lemos, 2005); si bien la cantidad de UUPP aumentó considerablemente (se autorizó el funcionamiento de 22 instituciones), la participación en la matrícula de grado permaneció bastante estable, absorbiendo alrededor del 17% de la misma. La cantidad de instituciones pasó de 54 a 96; entre 1999 y 2003 se crearon 22 UUPP, llegando así a superar la cantidad de UUNN (54 a 42).

Las políticas universitarias de los gobiernos de C. Menem tuvieron continuidad en el corto gobierno de la Alianza. Sus principales ejes fueron:

- fortalecimiento del poder y capacidades técnicas del MCyE mediante la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias (1993);
- sanción de una nueva ley para toda la educación superior (LES, N° 24.521/95)), que incluyó dispositivos novedosos (creación de la CONEAU y una estructura de gobierno y coordinación basada en organismos de coordinación y consulta);
- creación de un sistema de información y estadísticas en la esfera del MCyE (Programa SIU);
- modificación de la lógica de financiamiento sectorial mediante la asignación de una partida global y la introducción de una partida reservada al MCyE para la implementación de programas con fines determinados (PROUN, PROCAP, PROIN, PROFIDE), (FOMECE, Incentivos), que llegaron a representar en 1998 el 15% del total del aporte fiscal a las UUNN, descendiendo luego a alrededor del 8% en 2003 (Bertoni M. L., 2007). También la incorporación del uso de fórmulas para asignar presupuesto incremental ("modelo de pautas objetivas");
- habilitación del cobro de aranceles en el grado -implementado por varias UUNN como contribuciones y aranceles para ciclos de complementación curricular o carreras bajo modalidad a distancia), y la consolidación de posgrados pagos;

- 
- incremento presupuestario aplicado al financiamiento de las reformas, y estancamiento y reducción a partir de 1999. En 1989 el % de participación de la inversión en el nivel universitario como % del PBI era de 0,44%; llegó a 0.53% en 2003, con un pico de 0,61% en 1999 a 2000 (Bertoni M. L., 2007);
  - creación y puesta en marcha de un Programa de Becas Universitarias bajo el modelo de políticas focalizadas;
  - expansión institucional: creación de 9 (seis de ellas en el Conurbano Bonaerense), pasando de 28 instituciones en 1988 a 37 a principios de 2003;
  - legalización de la descentralización de las negociaciones salariales, pero su centralización de hecho en virtud de la correlación de fuerzas entre sindicatos / Estado Nacional / UUNN;
  - diversificación y creciente heterogeneidad institucional, tanto por su tipo como por tamaño y forma de organización, tanto en el segmento público como en el privado;
  - fuerte expansión del posgrado, que duplicó su cantidad de ofertas, y de 29.000 a 39.000 estudiantes entre 1997 y 2001, concentrando el sector estatal el 70% de la matrícula (Buchbinder & Marquina, 2008);

Estos rasgos y medidas de política sectorial constituirán la base sobre la que se desarrolló la crisis de fines de siglo, en tanto el corto gobierno de la Alianza no significó cambio alguno en la dirección y contenido del proceso. La recomposición y estabilización del sistema desde 2002 y hasta la llegada al poder de N. Kirchner a mediados de 2003, conformará los cimientos de un nuevo régimen de coordinación interuniversitaria "neoliberal" dentro del cual analizaremos el papel y transformaciones del Consejo de Rectores.

## **3.2. La reconfiguración de la agenda histórica de la coordinación interuniversitaria en el marco de la reforma sectorial del menemismo**

### **3.2.1. El CIN como representante de la resistencia a la reforma sectorial (1989-1995)**

Al llegar C. Menem a la Presidencia, los proyectos de política universitaria vinculados a los contenidos y las estructuras de una trayectoria predominantemente "local" fueron objeto de una re-traducción a lo largo de las negociaciones con los técnicos del Banco Mundial, quienes habían forjado lazos con "expertos" del Partido Justicialista en la última fase del gobierno radical. Los términos del

---

préstamo que continuaría al 2984 AR (ver Capítulo 1) están contenidos en un Informe publicado por el BIRF en 1991, que enumera los objetivos y describe los programas acordados con el Gobierno. Uno de ellos fue el fortalecimiento de la administración del subsector universitario; los argumentos contienen elementos que serán banderas simbólicas de la reforma educativa -y universitaria- menemista: “eficiencia”, “calidad”, “modernización”, “evaluación”, “incentivos”, “recursos privados”, “equidad” y “pertinencia”, “carácter regresivo de la inversión en el nivel universitario” y “recupero de costos” (Kluger, 1991). Los equipos instalados en la cartera educativa estaban consustanciados con la filosofía del BM, como lo muestran sus primeras declaraciones públicas y las primeras medidas tomadas, tanto por el Ministro Salonia como por su equipo. En una famosa carta a los Rectores presentada en un Plenario del CIN realizado en Río Cuarto, el titular de la Secretaría de Coordinación Educacional, Científica y Cultural del Ministerio de Educación, Dr. Enrique Bulit Goñi, enunció claramente la articulación de los objetivos sectoriales con los de la política económica, en concordancia con los lineamientos del Consenso de Washington y las propuestas del BM. A partir de ese momento, y durante toda la década, el Consejo de Rectores se constituirá en un actor central de la oposición a la reforma, uno de cuyos primeros conflictos fue el intento de modificar la Ley de Administración Financiera de las UUNN N° 23.569/88. La reacción negativa de las UUNN y del CIN derivó en la firma un *Protocolo de la Concertación Universitaria* en junio de 1990. Allí se acordaron doce objetivos que apelaban a la “racionalización”, “optimización” y “eficiencia”, el “esfuerzo significativo”, la “evaluación del rendimiento”, la “valorización de las UUNN como agentes esenciales del desarrollo económico y social” y el “desarrollo integral del país”. El punto 7 presentó la coordinación como compromiso de las instituciones y referida a la optimización de recursos, el incremento de los “intercambios”, la necesidad de dar coherencia a “la organización de las carreras de grado y de postgrado” y de “integrarse con todo el sistema educativo en todos sus niveles para mejorar la eficiencia del conjunto”. La elaboración de políticas y normas partiría de la organización de “comisiones especiales con participación del Poder Legislativo y otros sectores involucrados, en especial las organizaciones de los trabajadores, empresarios y científicos más representativos de la sociedad” (punto 10). En ese marco, se creó la Comisión de Concertación para la Reforma Estructural de las Universidades para analizar y formular propuestas para cumplir los objetivos del Protocolo según las metas de la reforma administrativa del Estado (Decreto N° 990/91); fue integrada por cuatro rectores de ambos bloques partidarios (peronista y radical) y representantes de los Ministerios de Educación, Economía y la Subsecretaría de la Función

---

Pública. Elaboró un Acta Final de Acuerdo que fue aprobada por el CIN (A.P. 27/91), y que estableció los parámetros de la "modernización estructural" del sector: análisis y revisión de la política de RRHH, estudios para la mejora de la gestión de las UUNN, y diseño de una nueva estructura administrativa.

Entre 1991 y 1994 el enfrentamiento tuvo como escenario el programa ProNaTASS –*Social Sector Management Technical Assistance Loan Project* (finalizado a mediados de 1994) y su controvertido “Subproyecto 06: Fortalecimiento de la Gestión y Coordinación Universitaria”; el mismo incluyó un componente de asistencia técnica para la formulación de políticas de financiamiento, evaluación de la calidad, coordinación interuniversitaria y capacitación de administradores, racionalización de la gestión y agilización de la coordinación (Mollis, 1999b, pág. 7) (Carlino & Mollis, 1997, pág. 25). La Comisión de Enseñanza del CIN analizó los objetivos del SubProyecto y solicitó una reformulación que diera prioridad al los temas de costos e inversiones, metodología de evaluación de calidad y sistemas de información estadística [A.P.10/91] y rechazó la sugerencia del MCyE de incorporar al coordinador del Subproyecto (Víctor Sigal) [A.P. 24/91]. El Consejo intentó retener espacios de decisión y de liderar el campo discursivo proponiendo la organización del Primer Encuentro Interuniversitario sobre Evaluación de la Calidad (Salta, 1991) y un acuerdo sobre un sistema de evaluación (A.P. 54/92) (CIN, 2005e, pág. 49). El siguiente enfrentamiento se produjo cuando, en el marco de recortes presupuestarios, el PEN presentó un anteproyecto de Régimen Económico-Financiero de las Universidades (Nosiglia & Marquina, 1996, pág. 41). El CIN presentó su propia propuesta, preparada con aportes de FATUN (Federación Argentina del Trabajador de Universidades Nacionales), CONADU (Federación Nacional de Docentes Universitarios) y FUA (Federación Universitaria Argentina), siguiendo los lineamientos de la Ley 23.569/88 [Anexo del AP N° 26].

A lo largo de estas acciones, SPU y CIN fueron asumiendo una posición y desplegando una táctica. A fines de 1992 Jorge Rodríguez suplantó a Salonia en el MCyE, y a principios de 1993, el Decreto 506 dio un paso fundamental en la consolidación del poder del PEN en el ámbito universitario al crear la Secretaría de Políticas Universitarias. Al frente de la misma se nombró al Lic. J.C. del Bello (del equipo del Ministro de Economía D. Cavallo). La Secretaría era el “órgano asesor en materia de educación superior” para el diseño de estrategias y propuesta de políticas, en forma concertada con los distintos sectores involucrados del campo económico, científico y social, tanto público como privado. Las atribuciones asignadas a la SPU incluyeron a las responsabilidades de la DNAU (hasta 1992) y la

---

Subsecretaría de Universidades (entre 1992 y 1993) y agregó otras reservadas al CIN en virtud de su decreto de creación, en particular las de coordinar las políticas sectoriales y con el resto del sistema educativo y el de CyT, compatibilizar y proponer incumbencias y condiciones de validez nacional de títulos. Incluyó responsabilidades nuevas relativas a la evaluación y el control del desempeño de las instituciones y la evaluación de la eficiencia y efectividad en la asignación de recursos económico-financieros (Anexos del Decreto 506/93). Sus responsabilidades generales eran:

- 1.- Conducir la elaboración de planes y políticas referidas a la enseñanza universitaria, y evaluar, supervisar y apoyar el cumplimiento de la legislación y normativa referida al sistema universitario estatal y privado.
- 2.- Definir lineamientos de políticas y estrategias para la evaluación técnica de la creación, supresión y modificación de la estructura general de carreras y planes de estudio solicitados por los establecimientos universitarios provinciales y privados, así como de la reforma de sus estatutos y representar al MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION ante el Consejo Interuniversitario Nacional.
- 3.- Diseñar las políticas para el análisis, evaluación y seguimiento del desempeño del sistema educativo universitario, promoviendo la elaboración de sistemas, instrumentos e indicadores de evaluación y control.<sup>108</sup>

El Art.4º del Decreto creó en la esfera de la SPU un Consejo Nacional de Educación Superior (CNES) para "asesorar al Ministro en la determinación de las orientaciones adecuadas para el desarrollo de niveles de excelencia en la educación superior".<sup>109</sup>

---

<sup>108</sup> Bajo su esfera se incluyeron dos subsecretarías: de Programación y Evaluación Universitaria, y de Coordinación Universitaria. Dentro de la primera, se ubicó una Dirección Nacional de Planeamiento Universitario; dentro de la segunda, la histórica DNAU. Bajo la SPU también se ubicó una Dirección Nacional de Información y Finanzas (incluyendo la Dirección de Información y Estadística, el FOMECE, y el área de Finanzas), y tiempo después la Unidad Ejecutora del PRES. Luego de la sanción de la LES se realizaron modificaciones (Decreto 660/96) de su estructura interna pero no de sus responsabilidades: las dos Subsecretarías se unificaron en la Subsecretaría de Programación y Evaluación Universitaria, luego Subsecretaría de Desarrollo de la Educación Superior (Decreto 1.247/96), con tres Direcciones Nacionales: de Economía e Información Universitaria, de Gestión Universitaria y de de Programación y Coordinación Institucional. Esta última Dirección fue encargada del diseño e implementación de los programas y proyectos universitarios y de mejoramiento de la calidad, la articulación del SES y la asistencia técnica a los CPRES.

<sup>109</sup> El Decreto 1.075/93, que reglamentó el funcionamiento de ese Consejo incluyó la responsabilidad de asesorar en temas relativos a la organización del sistema. El CNES debía integrarse con personas destacadas y reconocidas, designadas por el Ministro, y podría consultar a "diferentes sectores de la comunidad, encomendar la realización de estudios, realizar reuniones y seminarios, y organizar comisiones de trabajo" (Art. 2º). El CNES funcionó como un espacio de acuerdo y legitimación de aspectos de la futura ley y las medidas previas que instalarían muchas de sus herramientas. Fue integrado por referentes de la educación pública y privada y referentes de la Iglesia Católica: Máximo Julio Abbate, Juan Carlos Agulla, María Cristina Anón, José Luis Cantini, Alberto E. Cassano, Daniel Chudnosky, José Luis de Imaz, Carlos Floria, Gregorio Klimovsky, Fernando Martínez Paz (UCC), Emilio F. Mignone, Martín E. Piñeiro, Juan C. Pugliese, Elena M. Rojas Mayer, Diana S. Rolandi, Juan C. Tedesco y Emilio Tenti Fanfani. Elaboró dictámenes y luego languideció (Certificado Nacional de Aptitudes Básicas, y Programa de Becas Doctorales) (Nosiglia & Marquina, 1996, pág. 61). No encontramos investigaciones sobre su trayectoria.

---

En diciembre de 1993 se firmó un acuerdo sobre los puntos centrales de un nuevo régimen económico financiero y la futura ley universitaria, proyectos que debían tener un tratamiento simultáneo en el Congreso previa consulta con el CIN. La futura ley debería ser una "ley-marco, no reglamentarista" que abarcara al conjunto de universidades públicas -nacionales o provinciales- y privadas, respetando sus particularidades, asegurando la Autonomía universitaria. El acuerdo no incluyó ninguna indicación sobre la estructura de coordinación sistémica o el papel del Consejo, a excepción de su intervención en la determinación de "programas consensuados" con el MCyE (admitiendo que manejara una suma de "libre disponibilidad" que no debería absorber más del 2,5% del presupuesto sectorial total) y su participación en una Comisión Mixta CIN/SPU para elaborar un régimen laboral docente único para todas las UUNN (en consulta con la Federación Nacional de Docentes Universitarios, expertos y especialistas en la materia) (Anexo A.P. 126/93).<sup>110</sup>

Apenas creada la SPU, el primer número de la revista *Pensamiento Universitario* publicó una serie de entrevistas sobre el tema de las relaciones entre Universidad y Estado a J. C. Pugliese (ex Rector de UNiCen), Angel Plastino (ex Rector de UNLP), Sonia Alvarez (entonces Secretaria Académica de UNSa) y J. C. Del Bello, flamante Secretario de la SPU. Una de las preguntas se refirió al papel del CIN como coordinador del conjunto de las UUNN. Plastino y Pugliese remarcaron la importante contribución del Consejo a la refundación de la Universidad y coincidieron que debía fortalecerse como organismo de coordinación. El primero recomendó aumentar su "capacidad decisoria" transformándolo en un "Super Consejo Superior que pudiera realizar una efectiva tarea de planificación a nivel nacional, así como otorgar masa crítica a toda una serie de actividades universitarias que no están hoy al alcance de las universidades más pequeñas" (Plastino, 1993, pág. 46). Sonia Álvarez resaltó las limitaciones del CIN, como el predominio de prácticas informales en las negociaciones por el presupuesto y la partidización de la política universitaria; el CIN no podía "superar la confrontación estéril y lograr la coordinación real del sistema" y había una "creciente

---

<sup>110</sup> Sólo se mencionó la creación de un organismo estatal de evaluación universitaria periódica, independiente y autónomo, con procedimientos transparentes y objetivos. La ley debía garantizar la mayor representación relativa de los profesores en los órganos colegiados de gobierno, que la intervención a las UUNN sólo podría realizarse por ley del Congreso y por tiempo determinado, prohibiendo el ingreso de fuerzas policiales a menos que fuera solicitado por las autoridades universitarias; la decisión de los Consejos Superiores debía ser garantizada como última instancia de recusación administrativa; debía garantizar la máxima autarquía económico-financiera de la gestión y administración institucional, y que el PEN tuviera la máxima responsabilidad en la política salarial básica de todo el personal de las UUNN sin perjuicio de la atribución de estas últimas de incrementar remuneraciones según criterios vinculados con la productividad y el carácter crítico de la función (Decreto 1215/92).

---

incoherencia” entre sus acuerdos y las decisiones de las UUNN, lo que disminuía su credibilidad como organismo coordinador (Álvarez de Trogliero, 1993, págs. 48-54). Del Bello agregó consideraciones sobre la ineficacia del trabajo en comisiones: el predominio de intereses individuales y partidistas le quitaba operatividad; propuso dar carácter vinculante y mandatorio a las resoluciones adoptadas por mayoría y requerir aprobación del Consejo para abrir nuevas carreras o sedes, de acuerdo con políticas pre-establecidas (Del Bello, 1993, págs. 42-45). Para muchos observadores del campo universitario, la SPU neutralizaba al Consejo negociando con las instituciones o unidades académicas de manera directa (Álvarez de Trogliero, 1993) (Nosiglia & Trippano, 2005), "actuando con acciones de pinza y utilizando la propia debilidad del CIN en cuanto a la dilación para instrumentar un programa" (Alvarez, 1996, pág. 16).

Lo cierto es que, durante 1994, el Gobierno negoció con la misión del BIRF los términos del préstamo “Reforma de la Educación Superior” (PRES) (World Bank, 1995, pág. 11). La Carta de Intención enumeró sus principales objetivos: a) mejorar las normas y regulaciones para la creación de nuevas instituciones y programas tanto en el sector público como en el privado, para la gestión y la evaluación de la calidad; b) apoyar iniciativas e inversiones para mejorar la eficiencia y la calidad de las universidades; c) mejorar la asignación de recursos y su diversificación. El préstamo financiaría medidas para resolver los “problemas de administración global del sistema, y los problemas de eficiencia y de calidad de las instituciones”. Para el BIRF, la SPU aún no había logrado la capacidad técnica para coordinar la implementación de la reforma y era necesario proporcionarle asistencia técnica y capacitación; había incorporado 190 funcionarios y profesionales de *staff* (*ídem*, pág. 5), mostraba un fuerte compromiso con el proyecto (*strong sense of project ownership*), había logrado que se aceptara la introducción de procesos de evaluación, y acordado con el CIN y los rectores los componentes del préstamo (*ídem*, pág. 33).

### 3.2.2. Debates sobre la coordinación interuniversitaria, Ley de Educación Superior y bases institucionales del régimen de coordinación neoliberal

Los primeros posicionamientos del Consejo respecto de una futura ley luego de 1989 se produjeron en ocasión de que el Gobierno Nacional presentara, en 1992, el proyecto de Ley General de Educación; el CIN encomendó a la Comisión de Enseñanza la elaboración de un anteproyecto de ley

---

universitaria que tuviera en cuenta los lineamientos acordados en 1988 en Tucumán (A.P. 30/92), y decidió convocar a un Congreso Nacional Universitario "para analizar y debatir la situación de la educación superior y del sistema científico tecnológico nacional" y proponer lineamientos generales, invitando a todos los sectores (gobierno nacional y provinciales, legisladores, partidos políticos, organizaciones de la producción, etc.) (AP. 52/92). El Congreso nunca se realizó, pero la comisión produjo un documento que reprodujo, con agregados e importantes diferencias, mantuvo los principios acordados en 1988 (ver Capítulo 1) (A.P. 54/92):

- incluyó la exigencia de que el financiamiento universitario no fuera menor al 2% del PBI, y que se distribuyera con pautas consensuadas;
- modificó la recomendación referida a la evaluación universitaria exigiendo que en el sistema a establecer tuviera participación el CIN;
- exigió que la futura ley no abarcara a las UUPP, aunque aceptó su mención como integrantes del sistema; solicitó que se requiriera opinión previa del CIN para la autorización de esas instituciones.
- apoyó el proyecto de ley de UUNN de la Sen. Olijela del Valle Rivas (P. Justicialista) de 1991, con sugerencias relativas al gobierno colegiado, la carrera docente y el financiamiento (garantizando el 2% del PBI y 30% del presupuesto educativo, y la prohibición de disminuirlo). Rechazó la propuesta de que el MCyE presidiera al CIN, admitió su participación con voz y sin voto y exigió que se le reconocieran "atribuciones para planificar el futuro del Sistema Universitario, así como para proponer correcciones a lo existente y proveer a su coordinación".

Entre 1989 y 1994 se habían en la Cámara de Diputados catorce proyectos, nueve de ellos restringidos a las universidades nacionales, y cinco para todo el nivel superior; los Senadores presentaron cuatro proyectos, de los cuales la mitad regulaba a toda la Educación Superior [ANEXO, pág. 12].<sup>111</sup> Unos pocos reproducen proyectos presentados en el gobierno anterior (Proyectos Vanossi y Clerici, por ejemplo), o con cambios menores (Proyecto Olijela del Valle Rivas). En ellos se observa la generalizada presencia de un Consejo de Rectores de UUNN (con diversas denominaciones) como organismo de coordinación, y claramente vemos consolidado la delegación al mismo de atribuciones para el cálculo y elevación del presupuesto (y con mucha menos frecuencia, su distribución interinstitucional), para intervenir en la creación de nuevas instituciones (generalmente "dictaminar"),

---

<sup>111</sup> El bloque de la UCR (sólo o junto con otros bloques) fue autor de seis de los diecinueve proyectos; cinco fueron de autoría de legisladores de filiación justicialista, y el resto correspondió a la Democracia Cristiana, la UCeDe, el Socialismo y el MODIN

---

en el diseño y seguimiento de planes de desarrollo y, en diverso grado, en los temas de ofertas, carreras y títulos (desde la simple coordinación en su contenido y alcance hasta su misma definición), así como administrar un sistema de información y/o estadística. Los proyectos para la educación superior como un todo (ocho de total) incluyen al CRUP con responsabilidades de coordinación y representación de intereses, en varios casos con atribuciones comparativamente más recortadas. Los proyectos nuevos son más exhaustivos al enumerar los ámbitos de actuación del Consejo ("definir", "coordinar", "dictaminar", "promover", "elevar al PEN", "considerar", "proyectar", "emitir opinión fundada", "discutir", "fijar criterios", "establecer mecanismos", "asesorar", "participar", o "impulsar"); sólo uno (E. Amadeo, P. Justicialista) le atribuyó la responsabilidad de "definir políticas"; los proyectos del radicalismo le asignaron funciones planificadoras. Varios incorporaron la obligatoriedad de sus acuerdos condicionada a la aprobación de los Consejos Superiores por 2/3 de los votos o la proporción que cada estatuto estableciera. Junto a los temas clásicos de la agenda histórica de coordinación (planes de estudios, títulos e incumbencias, presupuesto, creación de nuevas instituciones, actividad científica, reconocimiento de estudios, extensión universitaria, creación, modificación o supresión de carreras, sistemas estadísticos y de información) se incorporan definitivamente los que habían aparecido de manera esporádica e imprecisa en los debates de los 70 y los 80 y que eran promovidos por el Gobierno: la evaluación externa de las instituciones, la evaluación institucional y la implementación de planes de desarrollo institucionales. En algunos casos, el establecimiento de criterios, el diseño y la implementación del sistema de evaluación externa como el control del mismo se asignó al Consejo de rectores de UUNN (Proyectos Gatti, Becerra y otros; Caputo y otros); en otros se depositó en agencias de evaluación (con mayor participación relativa de representantes elegidos por el consejo de rectores de UUNN en los Proyectos Campero y otros; Rico y otros; Cendoya y otros). Dos proyectos propusieron organismos de tercer grado con participación de representantes del CIN.<sup>112</sup> [ANEXO, Cuadro 3, pág. 13]

El proyecto oficial fue presentado en mayo de 1994 (REPÚBLICA ARGENTINA. Poder Ejecutivo- MCyE - SPU, 1994). El CIN encomendó al Comité Ejecutivo elaborar un documento con

---

<sup>112</sup> Una Comisión Federal Auditoría Universitaria (Proyecto García Cuerva), integrada por un representante del MCyE, uno por cada cámara del Congreso, uno por el CIN y uno por cada colegio o asociación profesional nacional; o un Consejo Nacional de Educación Superior (Proyecto Sureda), conformado con el Ministro del MCyE y los Ministros provinciales (o sus representantes), representantes del CRUP y del CIN; del sistema no universitario y del "sector parasistemático", además de representantes de la educación no formal y de las instituciones científicas, económicas y culturales, todos por convocatoria del Ministro de Educación.

---

observaciones generales y específicas (A.P. 140/94), reactivó la convocatoria al Congreso Nacional Universitario, propuso conformar una Comisión Mixta con el Ministerio y los rectores de la UBA, UNCPBA, UNCu y UNPA para buscar "consensos en la mayor cantidad de temas posibles" (A.P. 144/94), iniciando conversaciones con legisladores y referentes académicos. El Gobierno esperaba que la ley propendiera a conformar un verdadero "sistema universitario", garantizando "una eficaz coordinación", que no podía "ser totalmente centralizada ni estar en manos de un solo organismo"; propuso diversificar los espacios de coordinación: (a) el CRUP y el CIN y los Consejos de Planificación Universitaria Regional, institucionalizando "una experiencia reciente de coordinación y planeamiento a nivel regional...con resultados francamente alentadores"; (b) las Asociaciones de Facultades como Afacimera, Confedi, o AUDEAS (que agrupaban a las facultades de Medicina, Ingeniería e Ingeniería Agropecuaria respectivamente), que venían llevando "interesantes experiencias de coordinación en sus respectivas áreas disciplinarias"; y (c) un Consejo Universitario

que por su composición tenga precisamente esa visión de conjunto que el planeamiento y la coordinación del sistema exigen, sin menoscabo de la autonomía, que como he dicho reiteradamente se trata de afianzar y consolidar (...) presidido por el Ministro de Cultura y Educación e integrado por el comité ejecutivo del Consejo Interuniversitario Nacional, por la comisión directiva del Consejo de Rectores de Universidades Privadas, así como por un (1) representante de cada Consejo de Planificación Universitaria Regional, aparece como un ámbito apropiado para proponer la definición de políticas y estrategias para el sector, y para acordar con el Consejo Federal de Cultura y Educación criterios y pautas para la articulación entre las distintas instituciones educativas que integren el Sistema de Educación Superior. (REPÚBLICA ARGENTINA. Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Dirección de Información Parlamentaria, 2010, pág. 511)

Las discusiones con legisladores, UUNN, UUPP, federaciones estudiantiles y sindicales docentes y no docentes se tiñeron de las disputas políticas de un año electoral. Fueron negociaciones farragosas y mostraron la intransigencia del Gobierno y su voluntad de imponer la ley apelando a una estrategia de búsqueda de consensos preliminares: entrevistas formales, conversaciones reservadas, circulación de borradores en el CIN y el CRUP, Consejos Superiores y Directivos de las UUNN, "que como un banco de pruebas guiaban a los redactores, la vez que descomprimían tensiones, para acostumbrar a los interesados a la idea de aceptar disposiciones que despertaban su resistencia (Stubrin, 2001, pág. 32). CONADU propuso criterios (8 puntos y una cláusula transitoria), entre los que se encontraba la propuesta de un modelo de coordinación con base en un CIN con una composición ampliada (rectores y un representante "por cada asociación gremial mayoritariamente representativa de

---

docentes, no docentes y estudiantes, más uno del Ministerio de Educación de la Nación, en igualdad de condiciones"); le delegaba la responsabilidad de coordinar la oferta académica y los planes y programas de investigación, evitar superposición de carreras, elevar al PEN y al Congreso el proyecto de presupuesto, "opinar" sobre la creación de UUNN y UUPP, planificar el posgrado, y evaluar "institucionalmente" a las universidades. Sus resoluciones serían obligatorias con el criterio de los 2/3 de los Consejos Superiores respectivos.<sup>113</sup> En junio de 1995 -un mes antes de la sanción de la LES- una Asamblea Universitaria Nacional interclaustró reunida en Mar del Plata, emitió una nota de rechazo al proyecto firmada por doscientos docentes, entre los que se incluyeron J. C. Portantiero, G. Klimovski, G. Weinberg, E. Sabato, G. Bidart Campos, y G. Jaim Etcheverry; solicitaron que "los mecanismos de coordinación y articulación de las Universidades Públicas Nacionales surjan de ellas" (Gvirtz & Camou (coords., 2009, pág. 182). Pero la imposibilidad de consensuar todos los elementos de una propuesta sin fisuras entre las posiciones de las UUNN, terminó debilitando el poder de negociación del CIN.

El debate en el Congreso se desarrolló a fines de mayo de 1995- En la Cámara de Diputados, con dictámenes de mayoría y minoría, se aprobó por 114 votos a 16.<sup>114</sup> Los informes que acompañaron esos dictámenes en Diputados hicieron escasas consideraciones sobre las propuestas de gobierno y coordinación del nivel (REPÚBLICA ARGENTINA. CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN, 1994).<sup>115</sup> Los de minoría (UCR, Caputo y otros; Frente Grande / Unidad Socialista, A. Bravo y C. Álvarez) propusieron esquemas de coordinación que daban más peso al CIN y al Congreso, reduciendo el del Ministerio. Así, por ejemplo, el de la UCR delegó en el Congreso la autorización definitiva de UUPP (el Ministerio sólo elaboraba un dictamen previo (Art. 44)), y encargó al CIN la coordinación y planificación interuniversitaria de las UUNN, y otra serie de responsabilidades que la LES distribuirá entre el Ministerio, el CU, los CPRES y la CONEAU. El Frente Grande / Unidad Socialista propuso un

---

<sup>113</sup> *Propuesta de la Federación Nacional de Docentes Universitarios para la elaboración de una ley universitaria*. En: Inserción solicitada por el señor Diputado Venesía. (REPÚBLICA ARGENTINA. CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN, Junio 7 de 1995, pág. 1207).

<sup>114</sup> El rector de UNLaM, Daniel Martínez, recordaría años más tarde que por iniciativas del CIN, Del Bello había introducido varias modificaciones al proyecto original; los rectores habían ido a la Comisión de Educación, donde se habían aceptado la mayor parte de las sugerencias, y que la ley había sido "aprobada por la mayoría de los legisladores, no por la mayoría parcial oficialista" [D. Martínez, UNLaM] (CIN, 2005e, págs. 45-46).

<sup>115</sup> En Diputados, las discusiones más intensas se relacionaron con el avance del Ministerio en asuntos que tradicionalmente decidían las instituciones (el control sobre los estatutos, la regulación de las cargas horarias y contenidos mínimos de las carreras, o la regulación del peso de los claustros en el co-gobierno, por ejemplo), con el sistema de ingreso, la creación de la CONEAU como núcleo del sistema de evaluación y acreditación, y la admisión del cobro de aranceles en el grado. Bravo y Álvarez resaltaron la necesidad de articular y planificar el SES como un todo (Orden del Día N° 1147) (REPÚBLICA ARGENTINA. CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN, 1994, pág. 5008).

---

organismo de orden superior - un Consejo Nacional de Educación Superior- en el que el CIN tenía una representación mayor que el CRUP (todo el Comité Ejecutivo en el primer caso frente a sólo un representante), uno por cada CPRES, dos representantes por las organizaciones sindicales docentes mayoritarias y dos por las estudiantiles, bajo la presidencia de un representante ministerial; era responsable de "elaborar" políticas de articulación entre los dos subsistemas, "incorporar instrumentos de planificación" del desarrollo de la ES, coordinar la capacitación docente y de investigación, "impulsar criterios de planificación de la investigación de mediano plazo", realizar estudios diagnósticos de la demanda y de las necesidades nacionales y regionales, promover políticas de posgrado, acordar contenidos mínimos de los planes de estudios y equivalencias de títulos, establecer el régimen docente y de estudiantes, y un régimen de evaluación de la gestión académica y administrativa (art. 15). Ampliaba las funciones del CIN a asuntos tales como la coordinación de la oferta académica de las UUNN, de los planes y programas de investigación, las actividades docentes, los planes de desarrollo institucional, la elaboración de un plan de expansión universitaria, la conformación y administración del sistema de información y estadística, la definición de los mecanismos de articulación y reconocimiento de títulos de universidades y de institutos de educación superior, entre los más importantes (art. 30). El Dip. Dante Caputo abogó por "una transición ordenada entre la realidad actual de la educación superior y la universidad que el país necesita", evitando "introducir innovaciones para las cuales entendemos que aún no están maduras las condiciones". La planificación se posibilitaría fortaleciendo el papel del CIN, ya que la "experiencia en el ejercicio de las mayores atribuciones asignadas le permitirá perfeccionarlo en el futuro mediante nuevas normas legales" (REPÚBLICA ARGENTINA. HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN. DIRECCIÓN DE INFORMACIÓN PARLAMENTARIA, 2010, pág. 294). El problema universitario residía en que su desarrollo procedía en forma "inercial", los programas y objetivos emergían "desde pequeñas racionalidades que practican el poder desde su horizonte de grupo, no desde programas y voluntades consensuadas y explícitas. Alfonsín había intentado enfrentar esa tensión entre autonomía y planificación con regulaciones mínimas y la creación del CIN, apostando a la construcción gradual de espacios de planificación vinculante que preservaran la capacidad de decisión de las instituciones: un organismo interministerial, con participación de los distintos organismos y secretarías con competencia sectorial, un "espacio del compromiso entre las legitimidades políticas que emerjan de la conducción del Estado y las que tengan su sentido a partir del juego universitario" que unificaría y explicitaría

---

"políticas estatales específicas" dentro de un "Plan Nacional Universitario" (REPÚBLICA ARGENTINA. HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN. DIRECCIÓN DE INFORMACIÓN PARLAMENTARIA, 2010, págs. 308-309)

Para los senadores opositores era una norma excesivamente "reglamentaria, intervencionista, dispersa, difusa, en muchos aspectos, y que altera sustancialmente no ya disposiciones de legislaciones vigentes actualmente, sino disposiciones de rango constitucional" [Sen. Jorge Cendoya, UCR - Córdoba] (REPÚBLICA ARGENTINA. CAMARA DE SENADORES, 20 de julio de 1995, pág. 2886), creaba una "superestructura de organismos" de coordinación [Sen. José A. Romero Feris (P. Autonomista-Corrientes)] (*ídem*, pág. 2914), y confería excesivas atribuciones al Ministerio, entre ellas la de formular las políticas universitarias generales, apenas morigerada por la condición de que fuera "en acuerdo con el Consejo De Universidades" [Sen. José Genoud (Radicalismo de Mendoza)], creando una laguna jurídica ante la contingencia de desacuerdos entre ambos (*ídem*, págs. 2960-2961). El 21 de julio el proyecto fue debatido y aprobado sin modificaciones en la Cámara de Senadores, sancionándose como Ley de Educación Superior N° 24521/95 (LES), base jurídica de lo que denominaremos "régimen de coordinación interuniversitaria neoliberal".

La norma integró las medidas impuestas en los años previos por medio de Decretos y Resoluciones ministeriales (Vior & Paviglianiti, 1994-1995),<sup>116</sup> entre ellos la Resol. Min. 1618/93 de creación los Consejos de Planificación Universitaria Regional, estableciendo ocho regiones, integrados por los rectores de las UUNN, UUPp y UUPP de la región y representantes de los Ministerios de Educación Ciencia y Tecnología provinciales o sus equivalentes, e instituciones u organizaciones sectoriales según criterio de cada Consejo, como miembros temporarios. Con apoyo técnico de la SPU y sin presupuesto asignado, les dio responsabilidades de diagnóstico de la oferta, identificación de opciones de "desarrollo eficiente", análisis de requerimientos regionales de formación y propuestas de planes y acciones, sugerencia de políticas de articulación del sistema educativo, entre otras. Las negociaciones durante el tratamiento parlamentario derivaron en una redacción que le agregó

---

<sup>116</sup> Por ejemplo: Decreto 1619/93, sobre adicionales no remunerativos a docentes de dedicación semi-exclusiva y simple; Decreto 2282/93, sobre creación de nuevas sedes de UUNN, estableciendo el requisito de dictamen favorable del CIN, y condicionando la creación en zonas alejadas de la jurisdicción de la institución sólo en casos excepcionales; Resol. Min. 1069/93, creación del Sistema de Información Universitaria; Decreto 2330/93, reglamentación de la Ley de Universidades Privadas N° 17.504/67 y creación de una Comisión Consultiva para evaluar solicitudes de creación; Decreto 256/94, reglamentación del perfil, alcances y validez nacional de los títulos universitarios, y - Decreto 2425/93, creación del Programa Nacional de Incentivos a Docentes-Investigadores.

---

inespecificidad y ambigüedad a las atribuciones más amenazantes que se delegaban al PEN, mejoró la posición de las UUPP en la estructura de coordinación y consulta, y redujo la gama de responsabilidades que venían siendo reivindicadas por el CIN y por legisladores radicales y sectores de la academia. Así,

- las atribuciones del MCyE<sup>117</sup> en materia universitaria se reescribieron para darles un contenido general: se sustituyó "planeamiento y conducción superior del Sistema Universitario Nacional", por "la formulación de las políticas generales en materia universitaria";
- se enfatizó en la participación de los organismos de coordinación y consulta, pasando de un "cuando corresponda" a "asegurando la participación" (Art. 59 del anteproyecto, 70° de la LES)
- se eliminó la referencia al planeamiento en las esferas en las que el CU podía realizar propuestas, y se redefinió el tipo de intervención esperada en los temas asignados, sustituyendo "dictaminar" por el de "pronunciarse";
- se eliminó la participación en el CIN del representante del MCyE, pero también toda referencia al planeamiento en sus funciones (Art. 62 y 73 respectivamente);
- se eliminó la responsabilidad del CIN como parte empleadora en las negociaciones paritarias en la enumeración general de sus funciones (Art.62 del Dictamen de Mayoría, 73 de la LES);
- se eliminó a los "representantes de otras instituciones y organizaciones sectoriales que en cada caso se determinen" en los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior, para circunscribirlos a "representantes de las instituciones universitarias y de los gobiernos provinciales de cada región"; se obvió toda mención a sus funciones (Art. 63 y 10 respectivamente). El Decreto Reglamentario 499/95 definió en su art. 11 que una futura reglamentación debía establecer tanto el procedimiento de elección como la duración de los mandatos. Inicialmente las instituciones privadas lograron suprimir la exigencia de que el representante del nivel universitario en los CPRES fuera rector

---

<sup>117</sup> Sobre aprobación de estatutos (arts. 29 inc. a) y 34), reconocimiento de títulos (art. 41), fijación de carga horaria mínima de planes de estudio, de contenidos curriculares básicos, intensidades de la formación práctica de las profesiones reguladas por el Estado y fijación de la nómina de esos títulos, en acuerdo con el CU (arts. 42 y 43), habilitación de títulos profesionales con validez nacional (art. 85), reconocimiento de agencias privadas de acreditación previo dictamen del CONEAU (art. 54), fijación de patrones y estándares de acreditación en consulta con CU, (art. 52), proponer un miembro de CONEAU (art. 47), autorización por decreto de creación y autorización definitiva de UUPP con dictamen favorable de CONEAU, y su fiscalización (art. 62 y 65), seguimiento de las universidades (art. 64), presidencia del CU (art. 72), facultades impositivas y previsionales (art. 75), decisión sobre aplicación de recomendaciones de CONEAU (art. 76), autorización de centros no universitarios de actividades de posgrado (art. 83). (Fraga, 2000)

---

de una UUNN (Art. 61 y 72 respectivamente), aunque fue posteriormente reestablecida por reclamo del CIN;

- el CIN perdió su participación exclusiva en el CFCyE (un representante, Art. 54 de la Ley Federal de Educación 24.195/93), sustituida por "tres representantes del Consejo de Universidades" en la Asamblea Federal y en su Consejo Económico y Social (Art. 86 de la LES);

- se aceptó la participación del CRUP en el CU y en la CONEAU, aunque en este último caso se lo limitó a un sólo representante (tres en por el CIN) (Art. 47 de la LES);

- las instituciones privadas garantizaron su posibilidad de crear agencias privadas de acreditación (Art. 45 de la LES).

El CIN logró que excluyera a las Asociaciones de Facultades como organismos formales de consulta (Art. 60 y 71 respectivamente). Con posterioridad a la sanción de la LES enfrentó los intentos de la SPU de consultar sin su participación a las Asociaciones de Facultades o de Decanos en cuestiones relativas al art. 43 (regulación de las carreras de interés público) (Resol. SPU 28/97) en el seno del CU. Una Comisión Ad-Hoc compuesta por los rectores Shuberoff, Annunziata, Martínez Sameck y Petrillo (A.P. 249/97) elaboró las bases doctrinarias y operativas de dicho proceso de consulta, exigiendo un procedimiento específico que recuperaba aportes del dictamen de minoría del bloque radical: la consulta debía iniciarse en el CU; el Comité Ejecutivo del CIN representado en el CU debía entonces derivarla a la Comisión correspondiente del CIN, y esta última Comisión sería la responsable de realizar las consultas, tanto a esas asociaciones como a otros especialistas, organismos, etc.. Independientemente de las consultas, la SPU debía "elaborar políticas específicas que permitan la creación de espacios institucionales en donde converjan las asociaciones de Decanos de las distintas Facultades y demás organizaciones de especialistas, para incorporar sus aportes en el marco de integración de las dimensiones horizontal y vertical del sistema; recomendaban implementar mecanismos para aprovechar "las ricas experiencias de este tipo de asociaciones, tanto en la elaboración de los posgrados, en tareas de cooperación nacional e internacional, etc., que permitan a los cuerpos colegiados, en especial los Consejos Superiores, se impliquen con sus aportes y desarrollos" (A.P. 271/98).

En la estructura de organismos de coordinación y consulta el CIN y el CRUP quedaron como espacios de concertación académico-política con paridad de *status*, cada uno en su esfera de actuación: proponer y coordinar «planes y actividades» de docencia, investigación y extensión, participar en el CU

---

y ser consultados en las cuestiones previstas por la ley, que en el caso del CIN era sólo el dictamen previo no vinculante sobre proyectos de creación o cierre de UUNN (art. 48). El MCyE retuvo la responsabilidad de la formulación de políticas «asegurando» la participación del CIN y del CRUP, limitados a "proponer", "coordinar", "sugerir", "prestar acuerdo", "acordar por sí", "elaborar informes y dictámenes" o "ser consultados" sin carácter vinculante y, en la mayoría de los asuntos, con la única condición de ser una consulta previa a la toma de la decisión por parte del PEN o del PL (Fraga, 2000, pág. 244). El CU fue elevado a máximo órgano de concertación, presidido por el Ministro (o su delegado con rango no inferior a Secretario) e integrado por el Comité Ejecutivo del CIN y la Comisión Directiva del CRUP más un representante por cada CPRES (siete) en cabeza de un rector universitario, y un representante del CFCyE, quedó como el único organismo habilitado para "proponer la definición de políticas y estrategias de desarrollo universitario, promover la cooperación entre las instituciones universitarias", adoptar pautas para la coordinación del sistema universitario y acordar con el CFCyE pautas para articular ambos subsistemas (art. 72°); prestaba acuerdo al MCyE en la fijación de las cargas horarias mínimas de los títulos con reconocimiento oficial (art. 42°) y en la fijación de esas cargas horarias, más los contenidos curriculares básicos y criterios de intensidad de la formación práctica de títulos de carreras reguladas por el Estado, y la nómina de estos últimos (art. 43). El Decreto Reglamentario 499/95 debió resolver varios problemas relacionados con las atribuciones del CU: especificó un límite de siete representantes del CIN y del CRUP (independientemente de la cantidad de miembros que tuvieran sus Comité Ejecutivo o Comisión Directiva). Los acuerdos relativos a los asuntos del art. 43 eran mandatorios para el MCyE, que sólo podía apartarse de ellos por razones debidamente fundadas; los acuerdos relativos a otros temas eran considerados simples "consultas". En consecuencia, en la estructura de coordinación del nivel universitario el CU es el único organismo con cierto poder de definición frente al Ministerio; esa potencialidad se reflejó además en su reglamento interno (A.P. 1/96), que garantizó las condiciones operativas del Consejo (viáticos equivalentes a los de un Subsecretario de Estado y pasajes a los Consejeros, y el apoyo material de la SPU a sus cuatro comisiones permanentes (vía la Dirección Nacional de Gestión Universitaria, cuyo Director oficia como su Secretario natural).<sup>118</sup> No obstante, entre 1996 y 2003 el CU no ejerció sus atribuciones de

---

<sup>118</sup> El reglamento incluyó la posibilidad de sesiones ordinarias extraordinarias, públicas o secretas, el *quorum* y la periodicidad de encuentros, la votación (mayoría absoluta de los presentes), y determinó las cuatro comisiones permanentes (una de ellas de Interpretación y Reglamento) y la posibilidad de crear comisiones especiales o transitorias. Las principales

---

propuesta de políticas y estrategias, sino que se abocó a trabajar los asuntos relativos a los arts. 42° y 43° y a regular las condiciones para las ofertas fuera del CPRES de pertenencia: emitió quince A.P. refrendados por sendos decretos del PEN.<sup>119</sup>

La distribución de atribuciones realizada por la LES garantizó la concentración de poder de decisión en el PEN; omitió toda mención a las atribuciones constitucionales del Poder Legislativo para establecer leyes de organización y de base y de planes de instrucción general y universitaria (Stubrin, 2001). Esta concentración no fue cuestionada durante el Gobierno de de la Rúa, que modificó la estructura de la cartera educativa, transformando la SPU en "Secretaría de Educación Superior" (SES), mostrando la intención de mejorar la articulación entre la política universitaria y no universitaria (Decreto 20/99). La SES fue disuelta por el gobierno de E. Duhalde (Decretos 355 y 357/02), y al crear el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, restableció la SPU, con las mismas responsabilidades originales, aunque sus dos Subsecretarías fueron rebajadas a Direcciones Nacionales. A lo largo de estas reformas se mantuvieron las responsabilidades asignadas a la SPU, y se especificaron con mayor minuciosidad las atribuciones en relativas al nivel universitario (Decreto 355/02, art. 23 quater).

### **3.3. El lugar del CIN en el régimen de coordinación neoliberal (1995-2002)**

#### **3.3.1. Entre la fragilidad y la búsqueda de fortaleza organizativa**

En el régimen de coordinación neoliberal, el actor principal en la determinación de las prioridades, los modos y las temáticas objeto de coordinación y consulta fue el Ministerio de Educación a través de la SPU. Comparado con la organización, los recursos técnicos, el poder y el presupuesto del área ministerial, el CIN quedó en una posición debilitada, hecho reconocido por los rectores, que

---

Comisiones se relacionan con las tres responsabilidades asignadas al CU por la LES: a) Comisión de Políticas y Estrategias, b) Comisión de Articulación, y c) Comisión de Asuntos Académicos.

<sup>119</sup> Entre 1996 y 2003, el CU emitió quince A.P. sobre temas de su incumbencia, sentando las bases de sendas Resoluciones Ministeriales sobre: cargas horarias mínimas de carreras de grado (Resol. MCyE 6/97), estándares de acreditación de carreras de posgrado (Resol. MCyE 1168/97), inclusiones de títulos en el art. 43 de la LES y sus correspondientes contenidos curriculares, carga horaria mínima, intensidad de la formación práctica, etc., establecidos en los arts. 43 a) y 46 b) de la LES (Resol. MyE 238/99, 535/99, 1232/01, 1054/02), y recomendaciones sobre reconocimiento y validez de títulos de grado y posgrado ofrecidos fuera del CPRES (Decreto 1047/99).c) Comisión de Asuntos Académicos: Asesorar y dictaminar sobre temas académicos y sobre las propuestas de acuerdo relacionadas con la carga horaria mínima, contenidos curriculares básicos y criterios de intensidad de la formación práctica.

---

consideraban al Consejo como una «mera reunión periódica» de rectores, una organización débil que “aparece y desaparece” al ritmo de los encuentros plenarios, un “comité”, un de “club de amigos”, con escasa densidad organizativa, uno de cuyos indicios es la sucesión y sentido de las distintas reformas estatutarias a lo largo de los noventa, su diseño organizacional, sus disponibilidad de recursos financieros y de conocimiento, y su dinámica de funcionamiento (Rodríguez, 2011).

El primer Estatuto fue aprobado por los Rectores en 1986; recordemos (ver Capítulo 1) que se trataba de un reglamento de sólo 12 artículos que especificaba su composición, derechos y obligaciones de las instituciones adherentes, facultades y funciones, organización general de las reuniones ordinarias y extraordinarias, características y atribuciones del Comité Ejecutivo y de su Presidencia, asignada al rector anfitrión de las reuniones plenarias. Las funciones enumeradas en el Art. 1º era sólo indicativas y consideraban no sólo atribuciones para la coordinación de políticas en general (entre UUNN, entre UUNN y otros niveles educativos y jurisdicciones, con organismos públicos y privados, nacionales o extranjeros) sino también para definir y coordinar políticas de extensión, intervenir en la planificación educativa, formular propuestas "a los poderes públicos", incorporar dentro de sí organizaciones interuniversitarias estatales, y emitir opinión sobre proyectos de creación de nuevas instituciones [ANEXO, # (1), pág 27]. En 1992, el A.P. 66 propuso modificaciones para regular “su funcionamiento administrativo y financiero” acorde con las exigencias legales, dejando constancia de sugerencias de algunos rectores para un futuro Estatuto. Manteniendo muchos de los artículos del original, los cambios buscaban darle mayor estabilidad institucional: desapareció la libertad de adhesión (Art. 1), se especificaron con claridad las funciones de la Presidencia (presidir los Plenarios y el Comité Ejecutivo, ejercer la representación legal del Consejo y cumplir y hacer cumplir las resoluciones del cuerpo), la Asamblea General se definió como órgano máximo; convocada cinco veces por año en Plenario de Rectores tenía la responsabilidad de definir y aprobar la política general del CIN, designar a Comité Ejecutivo y a los miembros de Comisiones, establecer la sede de los plenario, aceptar el ingreso o retiro de miembros, fijar el importe de cuotas de los adherentes, además de celebrar convenios, acuerdos, fideicomisos y compraventa de inmuebles, delegando en cualquiera de sus miembros el cumplimiento de funciones que requirieran soluciones inmediatas (art. 8º). Ratificó el funcionamiento de seis Comisiones (Enseñanza, Investigación, Posgrado, Asuntos Económicos, Relaciones y Extensión). Se formalizó la existencia de la Secretaría Técnica que ya venía realizando funciones, y se incorporaron algunas áreas de trabajo nuevas (“definir y proveer una política de becas” para alumnos y

---

docentes que efectivizara la “igualdad de oportunidades”). Especificó con mayor detalle los recursos financieros, estableciendo la posibilidad del cobro de cuotas y otras fuentes posibles de fondos (incluyendo asignaciones por Ley de Presupuesto Nacional), y toda una serie de especificaciones referidas al funcionamiento administrativo, contable y legal. La aprobación de esta reforma se postergará hasta la sanción de la LES.

El A.P. 189/95 encomendó al Comité Ejecutivo el análisis exhaustivo de las implicancias de la LES para las UUNN y para el mismo Consejo. Recién en mayo del año siguiente se conformó una Comisión *ad-hoc* (A.P. 209/96), que logró consensuar sólo la modificación de artículos relativos al *quorum* para sesionar (la mitad más uno) y los votos necesarios para adoptar decisiones o reformar el estatuto (2/3 de los votos de los presentes en el primer caso, 2/3 de los miembros en el segundo). Los A.P. 225/97 y 229/97 incorporaron las modificaciones adaptando el Estatuto a los artículos 71 y 73 de la LES, salvando "la no aplicación de las normas que se relacionen con disposiciones de la Ley de Educación Superior que hubieran cuestionado judicialmente por inconstitucionales" (era el caso de la UBA, UNCPBA, UNER, UNLP, UNL, UNMdP, UNSL, UTN, UNR y UNS). El Art. 1 redefinió al CIN en los mismos términos que la Ley -"organismo público de coordinación y consulta"-, eliminó la representación ministerial e incluyó a las universidades provinciales, y aclaró que los miembros natos del CIN eran los Rectores y no sus instituciones. Mantuvo las funciones del estatuto de 1992 reformulando los incisos que le atribuían la definición de políticas, como por ejemplo las referidas a la extensión (inc. k), becas para docentes y alumnos (inc. o). Se menguó el tipo de participación atribuida al Consejo en la elaboración de políticas, sustituyendo "definir" por "proponer", o "proveer" por "promover"; la atribución de "definir" se restringió a planes y actividades; suprimió su intervención en la compatibilización de habilitaciones e incumbencias de los títulos reescribiéndola para limitarla a la de "los estudios totales y parciales, y sus títulos" (inc. e)). Agregó la responsabilidad de "generar y apoyar políticas de autoevaluación y evaluación externa". La Asamblea General desapareció para asimilarse a los Plenarios y se reescribieron sus atribuciones incorporando referencias a la participación en CU, CONEAU o CFCyE y el procedimiento para establecer las posiciones a llevar a dichos espacios (art. 8°). Se redujeron las reuniones ordinarias a tres por año, se fortaleció la función del Presidente, dándole la atribución cumplir y hacer cumplir las decisiones del Plenario y las resoluciones del Comité Ejecutivo, representar legalmente al CIN, contraer obligaciones y suscribir documentos públicos y privados. También se precisó el funcionamiento de las Comisiones (composición, quórum, asistencia

---

de un coordinador, cantidad máxima de comisiones en las que participar con voz y voto, convocatorias, asistencia de Secretarios de UUNN), manteniendo su número pero con cambios de denominación. Se reguló el funcionamiento de los Plenarios y (quórum, votaciones, condiciones para convocar plenarios extraordinarios) y las condiciones para aprobación de acuerdos y aceptación de reconsideraciones, manteniendo su carácter no obligatorio. Se definieron claramente las responsabilidades del Presidente, el Comité Ejecutivo y la Secretaría Técnica, y se mantuvieron los artículos referidos al funcionamiento económico y financiero.<sup>120</sup> En 2002 y 2003 se realizaron reformas parciales que atenuaron las exigencias de la participación plenaria y jerarquizaron los roles dentro del Comité Ejecutivo, dieron mayor papel al Presidente, cargo desde 1999 se había convertido en escalón de ascenso en la “carrera de los honores. Así, por ejemplo, el A.P. 432/02 modificó diez artículos y agregó dos disposiciones transitorias para "darle mayor relevancia al cargo de Presidente del CIN, desvinculando su elección de las sedes de realización de los plenarios y extendiendo su período de funciones a seis meses, en consonancia con la reducción de las reuniones plenarias a dos por año; podía ser reelegido sólo una vez en forma consecutiva, iniciando en el Plenario de marzo; autorizó al Comité Ejecutivo o al Presidente a resolver cuestiones urgentes *ad referendum* (art. 29°). El A.P. 449/03 modificó el *quorum* para reducirlo al 60% de los miembros con derecho a voto, y la mitad más uno para la adopción de las decisiones (estas condiciones no se reformarían ya más en el futuro). A lo largo del período, se agregaron tres comisiones permanentes: la Comisión Técnica Asesora de la Negociación Colectiva, la de Asuntos Internacionales, y la de Relaciones Institucionales y Comunicación [ANEXO, Cuadros 4, 5 y 6 pág. 29 y ss.]

En suma, durante este período, las reformas estatutarias se dirigieron a adaptar las funciones del Consejo a la LES y a diseñar una estructura mínima de funcionamiento de los cuerpos ejecutivos y legislativos, sin avanzar mucho más. Ese funcionamiento fue dificultado por la carencia de recursos presupuestarios, ya sea por la irregularidad en el cobro de las cuotas como por la inexistencia o exigüidad de otras fuentes de financiamiento. El tema del sostén económico del Consejo -aspecto ignorado en el Estatuto de 1986 se hizo presente en la reforma de 1992, que delegó en el Plenario la fijación de las cuotas e incluyó un artículo en las Disposiciones Especiales para enumerar las posibles

---

<sup>120</sup> El Estatuto fue revisado a los pocos meses, para atender las objeciones de los Rectores R. Gutierrez (Sur), C. Arenzo (La Pampa) y C. Domínguez (Villa María), en particular referidas al *quorum* de los Plenarios y la definición de la capacidad jurídica del Consejo. Finalmente, el A.P. 269/98 sólo modificó un artículo, para dar claridad a la oportunidad de sancionar a los miembros: se trataba de incumplimientos "con" el CIN y no "en" el CIN.

---

fuentes de recursos: los que se asignaran al Consejo por Ley de Presupuesto Nacional, otorgados por organismos nacionales, provinciales o municipales, todo tipo de contribuciones y asignaciones de entidades públicas, privadas, nacionales o extranjeras, recursos propios (publicaciones, patentes, etc.), donaciones y cuotas extraordinarias de los miembros. La reserva de una partida presupuestaria específica por parte del Gobierno Nacional se logró recién en las leyes de Presupuesto 1999, 2000 y 2002, que le asignaron una partida modesta de \$ 300.000; sólo le fueron transferidos \$100.000 correspondientes a 2002. La reforma estatutaria de ese año estableció un sistema de penalizaciones por mora o falta de pago de cuotas. El CIN estuvo siempre en desventaja respecto de las capacidades y recursos disponibles de la SPU la que, gracias a su solvencia económica y la alianza estratégica con los organismos de crédito, pudo liderar a una capa de académicos “técnicos” que enlazó la Universidad con el aparato burocrático estatal y produjo saberes expertos que apoyaron las medidas políticas. Funcionarios y asesores, provenientes de distintas universidades públicas, trabajaron alternativamente en la SPU y en las comisiones del CIN. Durante la década, a las siete Comisiones permanentes (sujetas a varios cambios de denominación) (Asuntos Académicos, Asuntos Económicos; de Relaciones; Extensión; Ciencia, Técnica y Arte; de Posgrado; Asuntos Varios) se le sumaron la de Comunicación y la de Asuntos Internacionales y una comisión especial Técnico-Asesora de la Negociación Colectiva. Espacios destinados a la producción de posiciones a debatir en los plenarios, descansaban en la participación voluntaria (no siempre regular) de los rectores que no integraban el Comité Ejecutivo, cuya incorporación y trabajo regular se veía afectado por la distancia geográfica y la atención de los asuntos de sus propias instituciones. Las propuestas eran elaboradas por asesores y/o Secretarios de los Rectorados, y con frecuencia se producían conflictos entre la visión “técnica” de los funcionarios y la visión política de los rectores. Al no existir personal permanente, ni presupuesto suficiente, todo dependía "de la personalidad del rector....y de su interés por generar cosas"; si bien en ocasiones se recurrió a la contratación puntual de asesores o expertos, las comisiones solían atravesar períodos de inactividad, inasistencias o rotación de participantes (Rodríguez L. R., 2011, págs. 145-149).

### 3.3.2. Los "bloques": intereses partidarios vs intereses universitarios

La histórica constitución de las instituciones universitarias como espacio de disputa partidaria cristalizó definitivamente bajo la forma de enfrentamiento entre peronismo y radicalismo. La creación de las nuevas universidades del Conurbano Bonaerense fue interpretada como una estrategia del

---

Gobierno para neutralizar a los rectores de filiación radical, y disminuir el poder de negociación, coordinación de acciones y elaboración de propuestas del Consejo. La consolidación de dos bloques - radical y peronista- se veía negativamente como una "partidización" del Consejo, y se usó como argumento para cuestionar la legitimidad del CIN. Numerosos acuerdos plenarios aludieron a estas tensiones como escollos a ser superados, como por ejemplo lo hizo el A. P. 339/99 que sintetizó una serie de aportes "para la reestructuración del CIN, el A. P. 339/99 al afirmar que era necesario "rediscutir la manera de lograr acuerdos internos en el CIN" atendiendo a las diferencias "que a menudo nos encuentran en posiciones diversas".

Los bloques definían la conformación del Comité Ejecutivo, la elección del Presidente, la designación de representantes o la negociación de presupuesto, superponiendo de una trama de intereses individuales o de grupos de rectores agrupados según los intereses en juego en cada momento, particularmente en los años electorales. El carácter electivo del cargo rectoral, estrechamente ligado a equilibrios y alianzas políticas internas de las instituciones influía en sus posiciones y en su grado de compromiso con el Consejo, pues en muchas ocasiones se priorizaban los intereses institucionales inmediatos. El funcionamiento en bloques se combinó con el fuerte liderazgo del rector de la UBA, O. Shuberoff, quien ejerció la presidencia del CIN entre mediados de 1995 y 1996, pero continuó teniendo peso político durante casi toda la década. La UBA lideró el bloque opositor, y el enfrentamiento se expresó en varios gestos simbólicos y políticos. En 1996, un sector de instituciones lideradas por el Rector de la Universidad del Comahue –Pablo Bohoslavsky-, entre las que había varias de las llamadas “universidades chicas del Conurbano”, organizó un Consejo para la Transformación de la Universidad Argentina para apoyar las propuestas oficiales de reforma, que no tuvo actuación concreta, pero que generó importantes fricciones pues organizó un acto en Parque Norte, con la presencia de la Ministra Decibe, al que asistieron rectores y docentes de 21 universidades nacionales, y que manifestaron su apoyo al programa de reformas; y al Plenario de Santiago del Estero de junio de ese año asistieron sólo rectores peronistas. Shuberoff impulsó entonces el AUNAR “Asociación de Universidades Nacionales para la Transformación”: su acta fundacional agrupó a varias instituciones – UNLP, UTN, UNR, UNL, UNNE, UNT, UNC, UBA-, que se comprometieron a “encarar la coordinación académica con mayúsculas”.<sup>121</sup> El entonces presidente del CIN Humberto Herrera (UNSE) consideró que la iniciativa era “discriminatoria” a la vez que “hizo votos” para que se

---

<sup>121</sup> *Micro Semanario FCEN-UBA*, Año 6, N° 245, 24 al 30 de junio de 1996.

---

mantuviera la unidad del CIN. Cuando Guillermo J. Etcheverry sucedió a Shuberoff en el Rectorado de la UBA (2001), el liderazgo de la UBA dentro del CIN se diluyó, y la puja entre bloques tomó estado público. Según el periódico PAGINA 12, en un plenario realizado en la Universidad de La Matanza, Etcheverry se había ido disconforme con la elección de un representante en la CONEAU, al notar que se realizaba “por bloques de rectores radicales y peronistas”; más tarde había enviado una carta al representante elegido (el rector de UNR Ricardo Suárez).<sup>122</sup> Las declaraciones de Etcheverry fueron seguidas por comentarios de muchos otros Rectores, y los medios periodísticos comenzaron a hablar de un “bloque independiente”.

La “precarización presupuestaria” explica muchas particularidades de la puja sectorial por el poder y la influencia, prolongadas incluso en las gestiones presidenciales posteriores a Menem. La nueva política de financiamiento universitario se aplicó en el marco de una política económica más general, a cuyo servicio se puso una nueva arquitectura legal -la Ley de Administración Financiera de 1992, la ampliación de las atribuciones del PEN en la nueva Constitución Nacional de 1994, y las regulaciones incluidas en las mismas leyes anuales de presupuesto o en la llamada Ley Complementaria Permanente de Presupuesto-, y un conjunto consolidado de prácticas presupuestarias discrecionales del PEN. En adición a los efectos concretos del ciclo de endeudamiento, inestabilidad y retracción de la actividad económica, déficit y ajuste operando sobre el sector educativo, produjeron la “precarización presupuestaria” de la Universidad. Como afirmaría Shuberoff años más tarde, durante el gobierno de Menem el CIN

deja de ser la sede de la discusión de las estrategias universitarias. Se convierte en una suerte de Senado que reparte cada migaja que el gobierno resuelve asignar a las universidades. Y reparte con poca esperanza, porque sabe que una vez que resolvió, el Ministerio de Educación a su vez le va a meter las manos...” [J. C. Shuberoff, (UBA)] (Rodríguez L. R., 2011, pág. 165)

Así, si se analiza la producción de Acuerdos Plenarios entre 1991 y 2004, y dejando de lado los que remiten a temas “varios” sin vinculación específica con las seis Comisiones Permanentes del Consejo, la mitad correspondieron a Asuntos Económicos, y el resto fundamentalmente a asuntos relacionados con la participación necesaria del cuerpo en la implementación y puesta en régimen de la LES. Como hemos analizado en otra investigación, en este contexto de amenazas crecientes, el CIN adoptó una posición reactiva, es decir, con predominio de la defensa y la resistencia, alianzas

---

<sup>122</sup> “Jaim vs Rectores bloqueados”. *PÁGINA 12*, 29 de agosto de 2002. Recuperado el 15 de junio de 2008 de <https://www.pagina12.com.ar/diario/universidad/10-10116-2002-09-13.html>

---

coyunturales con otros actores (organizaciones sindicales de los distintos estamentos universitarios o grupos políticos opositores en el Congreso Nacional) y en el uso de diversos dispositivos legales y formales para enfrentar al PEN: pedidos de informes, presentaciones ante la Justicia por la inconstitucionalidad de Decretos o Leyes, reuniones y entrevistas con funcionarios y legisladores, etc. En el clímax del enfrentamiento (mayo de 1999) la renuncia de la Ministra Decibe y de su equipo abrió un nuevo ciclo a partir del cual se estableció la práctica de nombrar como Secretarios de la SPU a ex Rectores de UUNN: Aníbal Jozami (UNTreF), J.C. Gottifredi (UNS), y sobre el final del período, J. C. Pugliese (UNCPBA). Puede decirse entonces que el proceso de incorporación de los rectores como funcionarios ministeriales fue un efecto colateral de los enfrentamientos entre Universidades y Gobierno, y acompañó el fortalecimiento del MEd, incluso durante el gobierno de de la Rúa, cuando el ajuste del Ministro de Economía C. López Murphy provocó la renuncia del Ministro de Educación E. Juri y de todo su equipo (Rodríguez L. R., 2011).<sup>123</sup>

### 3.3.3. El CIN y la expansión institucional

El régimen de coordinación neoliberal mantuvo el principio y práctica secular por el cual las UUPP eran creadas por decreto del PEN y las UUNN por ley de la Nación "con previsión del crédito presupuestario correspondiente y en base a un estudio de factibilidad que avale la iniciativa"; en este último caso innovó incorporando el requisito de un informe previo del CIN (art. 27), atribución que había sido incorporada en los distintos Estatutos del Consejo. Una vez creadas, correspondía al MECyT designar un rector-organizador para coordinar la formulación del proyecto institucional y estatuto provisorio (art. 34), que debían ser evaluados por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y por la CONEAU, respectivamente (arts. 46 y 49). El Decreto 576/96 especificó las condiciones para el otorgamiento de las autorizaciones provisorias y definitivas de UUPP, condicionada a informes favorables de CONEAU.

Por otro lado, la regulación de la expansión geográfica de las universidades existentes se había convertido en objeto de medidas de política antes de 1995, cuando el Decreto 2.282/93, para no distorsionar la "coordinación del sistema universitario" ni generar superposiciones innecesarias de oferta, estableció que la creación de nuevas sedes o unidades académicas de UUNN requeriría un

---

<sup>123</sup> Junto con el Ministro, renunciaron el Secretario de Educación Superior J.C. Gottifredi en la SES, el Secretario de Educación Andrés Delich, y la Secretaría de Ciencia y Técnica Adriana Puiggrós.

---

dictamen favorable del CIN; sólo de manera excepcional se autorizarían ofertas en zonas muy alejadas de la jurisdicción de la universidad. El Consejo nunca ejerció esa responsabilidad, y al poco tiempo el Gobierno de Menem creó los CPRES, luego incorporados a la LES. Como explica Pérez Rasetti (2009), el concepto de jurisdicción universitaria era esencialmente ambiguo, dado que en general las UUNN no se creaban especificando jurisdicción: existían instituciones asociadas a provincias, ciudades, regiones, e incluso, como la UTN, con una distribución en todo el territorio nacional. El régimen de coordinación neoliberal convalidó los CPRES como espacios legítimos y exclusivos de regulación y planificación de la oferta y la creación de sedes distantes de UUNN y UUPP, suprimiendo el dictamen del CIN. La discusión se transfirió al CU.

En los hechos, la expansión se produjo bajo una lógica de desregulación y competencia (Araujo J. , 2007) (Pérez Rasetti, 2009). En 1996, el A.P. 213 recomendó a las universidades que procuraran coordinar actividades cuando recibieran pedidos de creación de carreras o cursos en zonas donde estuviera asentada otra universidad. La persistente desarticulación de la expansión generó en 1998 una declaración de CONEAU. Por su parte, el Consejo Nacional de Educación Superior (CNES) emitió opinión en su Dictamen N° 12 sobre Subsedes y otras Extensiones territoriales de las Instituciones Universitarias (octubre de 1998). Alertó sobre la "multiplicación de subsedes y otras extensiones territoriales" sin la necesaria cautela de calidad, con diversidad de denominaciones y ofertas, la no aplicación del Decreto 2.282/93, y la limitada regulación de la expansión extra-sede de las UUPP (Decreto Reglamentario 576/96 y los criterios de "fundadas razones" y acreditación de "capacidad de gestión suficiente") (REPÚBLICA ARGENTINA. Ministerio de Cultura y Educación. Secretaría de Políticas Universitarias, 1999, págs. 4-6). Concluía:

si la autonomía propia de las instituciones universitarias nacionales y la libertad de enseñar propia de las privadas implicara la atribución irrestricta de abrir subsedes y carreras en toda la extensión del territorio nacional, el sistema universitario se convertiría en un caos, porque la presión de las comunidades locales para obtener sedes, subsedes y carreras universitarias seguirá en aumento, impulsada por el lógico deseo de no dejar pasar ninguna oportunidad de promoción lugareña y por la emulación no menos lógica entre distintas comunidades (REPÚBLICA ARGENTINA. Ministerio de Cultura y Educación. Secretaría de Políticas Universitarias, 1999, pág. 11)

El CNES consideró que las UUNN, UUPP, CIN, CRUP, CU y CPRES debían avanzar en regular "espontánea y responsablemente este aspecto preocupante y conflictivo de su desarrollo institucional, sin esperar una reforma de la legislación que las rige". El MCyE debía asumir cabalmente

---

las responsabilidades asignadas en los arts. 41° y 42° de la LES, entendiendo que a los efectos de reconocimiento oficial, validez nacional y habilitación profesional de los títulos, el dictado de una carrera fuera de la sede central debía ser considerado como carrera nueva. La CONEAU debía considerar separadamente la evaluación externa de extensiones territoriales y la acreditación de sus carreras. Dos meses más tarde, el CIN propuso al CU que asumiera funciones de coordinación y se responsabilizara de los dictámenes sobre la pertinencia de las ofertas fuera de región CPRES -con consulta previa al CPRES u otros organismos involucrados- (A.P. 284/98). El CU debía elaborar pautas para la aprobación de ofertas extra-regionales sobre la base de estudios de pertinencia, calidad, y coordinación con instituciones de la región (Art. 1°). De esta manera, el CIN habilitó al CU para establecer las reglas de juego. El mismo A.P. solicitó a las UUNN que no ofrecieran carreras fuera de su CPRES, y al MCyE que no autorizara nuevas ofertas privadas hasta que el CU elaborara las pautas correspondientes (solicitud reiterada por A.P. 309/98). El A.P. 285/98 propuso una Comisión de Enlace CIN / SPU para estudiar la problemática, en particular la expedición de diplomas otorgados por ofertas que no cumplieran la normativa sobre cargas horarias o niveles de calidad. El A.P. 309/98 encargó a la Universidad de Villa María un estudio sobre las ofertas fuera de los CPRES, y el 310/98 recomendó no otorgar nuevas autorizaciones hasta que el CU terminara el tratamiento de la cuestión; la decisión fue comunicada a todos los CPRES, al CU, SPU y MCyE. Llevando esta posición al CU, finalmente fue consensuado en su seno el Acuerdo 10/99. La autorización de las ofertas de grado y posgrado fuera de la región CPRES debían contar con conformidad previa de ese Consejo, pudiendo consultarse al CPRES afectado y eventualmente a la CONEAU. Las ofertas virtuales y a distancia quedaron excluidas, luego de mucho debate y consultas al CNES. El A.P. fue ratificado por el Decreto 1.047/99, que derogó la normativa anterior<sup>124</sup> y enumeró los criterios que debería seguir el CU para dictaminar en cada caso (Pérez Rasetti, 2009). Se establecieron tres criterios: la conveniencia de la oferta "en función de la necesaria articulación de la misma, o su carácter de servicio público", las posibilidades reales de garantizar su calidad, y el interés público de la profesión involucrada.<sup>125</sup>

---

<sup>124</sup> El Decreto 2.282/93 y parte del art. 3° y el 15 de Decreto 576/96, que posibilitaban la autorización provisoria con especificación de sedes fuera de la jurisdicción "cuando fundadas razones así lo justifiquen y se acredite además, capacidad de gestión suficiente".

<sup>125</sup> El CIN también elaboró posicionamientos sobre otro eje de la expansión en lo que respecta a la articulación entre los dos subsistemas de ES, aspecto que no abordamos en esta investigación.

---

En paralelo, el Consejo tomó posición sobre la creación de nuevas instituciones. En un contexto de recortes presupuestarios y subejecuciones, habían ingresado tres proyectos en la Cámara de Diputados (creación de las universidades de Villa Mercedes, La Quiaca y Ezeiza). El A.P. 325/99 (abril) sintetizó *Criterios de Política Universitaria para considerar propuestas de creación de nuevas Instituciones Universitarias Nacionales*, además de unos *Elementos a tener en cuenta para analizar la viabilidad de un proyecto de nueva Institución Universitaria Nacional*. Solicitó suspender el tratamiento de todos los proyectos hasta que se establecieran criterios explícitos "para considerar las propuestas y las disponibilidades presupuestarias"; el crecimiento sin planificación era "el más grave de los problemas" del sistema universitario, que en realidad no era un verdadero sistema al servicio de las necesidades de desarrollo regional y nacional, sino al de los intereses de grupos locales, sin estudios serios y fundados ni referencia alguna a un "plan estratégico de crecimiento". Para expedirse el Consejo debía contar con "información precisa y acreditada de todos los antecedentes necesarios para juzgar los argumentos en que el proyecto se funda", necesario para elaborar el dictamen a partir de: (1) un estudio técnico; (2) la opinión fundada a las UUNN del CPRES correspondiente incluyendo un informe referido a la posibilidad de atender total o parcialmente la oferta educativa propuesta para la nueva institución; y (3) un debate interno sobre "los intereses generales de la sociedad, el Sistema Universitario Nacional y los de las demás comunidades involucradas" (Anexo I, A.P. 325/99).<sup>126</sup> Un proyecto de creación se consideraría factible si: a) cumplía los requisitos de la LES para las instituciones universitarias; b) incluía "fundamentaciones detalladas y científicamente rigurosas" que mostraran la "necesidad y singularidad de las contribuciones que hará la institución" en la producción de profesionales "para el desarrollo y la transformación cultural y socio-económica" de su comunidad local, regional, y del país; c) justificaba con precisión "la calidad de la oferta universitaria del proyecto

---

<sup>126</sup> El estudio técnico debía pronunciarse sobre: 1.- Denominación de la institución; 2.- Área de influencia; 3.- Razones socio-económicas que justifican el proyecto; 4.- Razones históricas e institucionales que justifican el proyecto; 5.- Razones de política educativa que justifican el proyecto; 6.- Disponibilidad y acceso a los recursos humanos; 7.- Disponibilidad y acceso a infraestructura y equipamiento; 8.- Disponibilidad y acceso al presupuesto El problema del presupuesto, y la condición de que se previera adecuadamente el plan de inversiones y la proyección presupuestaria de cada creación en el marco de la situación sectorial más general fue un aspecto recurrentemente señalado, y estará presente en todas y cada una de las discusiones de los anteproyectos de ley de presupuesto nacional. Fue resuelto por la SPU a través de la creación de un programa especial de financiamiento para universidades nuevas en la primera fase de desarrollo a partir de 1997 -PROUN-, y la inclusión de partidas adicionales para el "desarrollo de universidades de reciente creación" (a partir de 2012). Esta solución generó problemas y recurrentes debates dentro del CIN, en tanto en muchas ocasiones quedaban excluidas de líneas generales de financiamiento. Por ejemplo, la discusión planteada acerca de qué universidades estaban incluidas en la distribución de partidas presupuestarias asignadas ambiguamente a "universidades nuevas" y/o "universidades de reciente creación" [J.C. Del Bello, UNRN] (CIN, 2014c, págs. 97-98).

---

y la pertinencia y viabilidad de su puesta en funcionamiento, en el contexto del desarrollo actual del sistema universitario argentino"; y d) daba evidencia cierta del "apoyo formal de organizaciones locales, estatales y privadas del área de influencia donde se desarrollará" (Anexo II del citado A.P.).

El deterioro de la situación nacional dejó en un segundo plano este asunto de la agenda sectorial. Durante el gobierno de transición de E. Duhalde se crearon dos universidades por decreto infringiendo lo establecido por la LES.<sup>127</sup> Al año siguiente, se presentaron al Congreso otros proyectos (Universidades Nacionales de Pilar, de J.C. Paz, de Avellaneda, y de Ezeiza en la Pcia de Bs. As.; de San Ramón de la Nueva Orán en Salta, de Tierra del Fuego, y de Villa Mercedes en San Luis). En febrero de 2003, el CIN volvió a recordar al PEN, al Congreso y a los CPRES que para dictaminar sobre creaciones debía contar de manera "perentoria" con estudios generales sobre la situación de la educación superior universitaria y no universitaria, pública y privada en todo el territorio nacional, para establecer carencias y favorecer articulaciones, y como base para un plan estratégico de Estado que permitiera decidir de manera fundamentada la creación "y/o aprovechar la infraestructura existente" (A.P. 464/03, art. 1); de este modo, el Consejo se presentaba en esta etapa como un organismo sin posibilidades para resolver por sí la ausencia de estudios y de planes estratégicos sectoriales, antes que productor activo de los mismos. El Rector de UNTreF, se preguntaba a mediados de ese año:

¿no deberíamos discutir todas estas cosas [la articulación entre la educación superior universitaria y no universitaria; los planes de estudio y su relación con las necesidades y realidades sociales y productivas, la inserción laboral real y el acceso, la validez de los títulos, el presupuesto] antes de pensar qué nuevas universidades y de qué tipo deberíamos tener y crear? Mientras el país todo (porque la educación universitaria es algo demasiado importante para dejarla exclusivamente en las manos de los universitarios) no discuta una agenda verdaderamente transformadora de la enseñanza, seguiremos improvisando y la Argentina seguirá perdiendo lo que otrora fue su principal ventaja comparativa: la educación de nuestra gente. [Aníbal Jozami. "Discutamos en serio la educación superior". LA NACION, 28 de julio de 2003. Disponible en <https://www.lanacion.com.ar/514612-discutamos-en-serio-la-educacion-superior>]

---

<sup>127</sup> Se trataba de las Universidades de Chilecito -impulsada por el Sen. Jorge Yoma (PJ) sobre la base de una sede de UNLR- y la UNNOBA (del Noroeste de la Pcia de Bs. As.) -impulsada por el Dip. Baglini (UCR), donde funcionaban centro regionales de UBA, Rosario y UNLP- (DNU 2.615/02 y 2.617/02). La creación de la Universidad de Chilecito ya tenía media sanción del Senado. La única razón de urgencia invocada fue "incorporar en forma inmediata dicha propuesta dentro del presupuesto nacional para el ejercicio 2003" y para "resguardar la situación del alumnado y del personal docente y no docente de la actual sede Chilecito" de la UNLR. El decreto que creó UNNBA, por su parte, se fundamentó en la necesidad regional. Vale la pena mencionar que la ley de presupuesto no incluyó a ninguna de las dos universidades en el artículo que repartió el presupuesto universitario 2003. La UBA realizó una acción de amparo por violación de los Arts. 75 inc.19, 99 inc.3 de la Constitución y del art. 48 de la LES. Explicaban que la única excepción, durante los gobiernos constitucionales, de creación de una UUNN por Decreto había sido la creación de UNCuyo (Decreto 26971/39), pero que entonces había habido delegación expresa del Congreso al PEN.

---

### 3.3.4. El CIN y el PEN: construcción de un proyecto universitario en una coyuntura de crisis profunda

#### 3.3.4.1. *Del rechazo defensivo y las propuestas alternativas*

El proyecto universitario del menemismo logró instalarse como proyecto hegemónico al que el CIN enfrentó, intentando elaborar un proyecto alternativo y reclamando mayor protagonismo en el “desarrollo del sistema universitario nacional” y como “organismo al servicio del planeamiento estratégico”, en el marco de una redefinición democrática de la responsabilidad y compromiso de las UUNN:

Las Universidades están repensando y redefiniendo sus misiones y funciones; determinando su identidad acorde con la realidad regional y provincial en las que se insertan, apoyando en forma permanente el desarrollo integral de sus comunidades; reestructurándose y racionalizándose en la búsqueda de la mayor calidad y excelencia; pero también suprimiendo o reduciendo aquellos gastos e inversiones que en tiempos desahogados hubieran sido aceptables, pero que hoy parecen gravosos e insostenibles (A.P. N° 31/92)

Las UUNN han efectuado transformaciones preservando el orden de las finanzas internas y sin comprometer presupuestos futuros. Han generado recursos propios, de acuerdo a las posibilidades que el medio en el que están insertas se lo permite. Han dictado severas normas de restricción del gasto, restringiendo la cobertura de vacantes, tanto del personal docente como de apoyo universitario (Anexo A.P.251/97)

Para ser profunda y genuina, la transformación del sistema universitario debe procesarse en su interior, pero no de manera aislada, sino en el contexto de una relación abierta con los diversos sectores de la sociedad. La transformación, por otra parte, debe abarcar a todo el sistema. Es necesario que todas las universidades, nuevas y viejas, puedan participar con recursos renovados en este proceso de actualización. La inversión educativa debe incrementarse racionalmente en todo el sistema para generar la imprescindible sinergia del cambio. La contrapartida es la disposición de cada universidad a ser evaluada socialmente y por sus pares, en el cumplimiento de sus responsabilidades (A.P. 339/99)

En otro trabajo hemos afirmado que el Reformismo fue usado como escudo defensivo ante el ajuste presupuestario y el avance del PEN, sin llegar a neutralizar el juego de intereses individuales de cada institución, quebrando en muchas ocasiones los compromisos alcanzados en su seno.<sup>128</sup> Los

---

<sup>128</sup> Veamos un ejemplo durante el gobierno de Duhalde. Luego de haberse logrado un acuerdo sobre el presupuesto universitario para 2003, Duhalde firmó el Decreto de Necesidad y Urgencia 453/03 que modificó el presupuesto de la Administración Pública Nacional para “atender gastos destinados a becas, ayudas sociales”: asignó 3 millones de pesos para cada una de dos universidades del conurbano –Lanús y Tres de Febrero-. Daniel Malcom (UNSM) recién elegido como Presidente del CIN, dictó la Resolución 259/03 solicitando la derogación inmediata del Decreto de Duhalde. Varios rectores realizaron declaraciones públicas denunciando la lógica clientelar (PAGINA 12, 7 de marzo de 2003. “Marche un recorte para todas las universidades (y un aumento para dos)”). El CIN envió una carta de reclamo al Jefe de Gabinete

---

Rectores reconocieron este problema y promovieron, de manera intermitente, una serie de propuestas de fortalecimiento del Consejo para mejorar el desempeño institucional y darle un rol más preponderante en la elaboración de políticas, sin cuestionar sustantivamente el régimen de coordinación establecido por la LES. A fines de los 90, Luis Lima, Presidente de UNLP, propuso crear una Secretaría General dentro del Consejo, con personal estable a cargo de un ex Rector para generar una instancia "de apoyo académico en tiempos más largos. Independiente de esa estructura política, que es necesaria" [Entrevista a L. Lima] (Rodríguez L. R., 2011, pág. 146). La idea fue debatida en un Plenario en Río Cuarto y volcada en el A.P. 306/98 que encomendó al Comité Ejecutivo la elaboración de una propuesta. Al año siguiente, el A.P. 327/99 aprobó el Documento *Aportes para la Reestructuración del CIN* (Anexo del A.P. 339/99) en el que se instó a "rescatar cada uno de los proyectos dormidos frente a urgencias insoslayables": una editorial, un banco de datos, una biblioteca especializada, "proyectos comunes de investigación sobre la realidad en que se insertan nuestras universidades elaborados a partir de metodologías convenidas"; el CIN debía ser un organismo

dinamizador y representativo del conjunto de las Universidades Nacionales de la Argentina con suficiente legitimidad para promover las transformaciones necesarias y negociar con los representantes del gobierno nacional, organismos internacionales y de los sectores organizados de nuestra sociedad. La nueva organización del CIN tendrá suficiente capacidad para realizar la formulación de planes estratégicos, y acordar su ejecución, que permitan el desarrollo integral del Sistema Nacional de Educación Superior, y en especial del Sistema Universitario Nacional

El Consejo debía tener representación activa en todos los órganos colegiados gubernamentales con atribuciones de planificación educativa, científica y tecnológica, salud pública, medio ambiente, economía y producción "para asegurar la participación de la universidad pública en la formulación de planes y estrategias del Estado priorizando aquellos que afecten de manera directa la actividad universitaria". Era imprescindible "organizar una unidad de RELACIONES CON DIVERSOS ORGANISMOS DEL ESTADO, incluyendo los tres poderes, con organizaciones sociales y medios de difusión para acrecentar la incidencia del CIN y de sus actividades" [en mayúscula en el original], programas de comunicación institucional, de formación de funcionarios, una Unidad de Cooperación Internacional, y trabajar con la FUA los temas relativos a la retención, las exigencias de los planes de estudio, etc. (A.P. 339/99). En esa misma línea, A.P. 361/00 recomendó al Comité Ejecutivo encargar

---

Alfredo Atanasoff, y se organizó una reunión entre Malcom, Gianettasio y el candidato presidencial Néstor Kirchner en la Casa de Santa Cruz (LA NACIÓN, 5 de marzo de 2003. "Nuevo Perfil. Reclamo"). Los rectores de las universidades beneficiadas justificaron la medida en tanto "una reparación histórica", rechazando la idea clientelismo (LA NACIÓN, 15 de marzo de 2003, "Un decreto de reparación histórica").

---

“un estudio económico y comparativo a nivel institucional sobre las necesidades del sistema público de la educación superior, que permita fundamentar científicamente las demandas de recursos que el sistema en su conjunto realizará en los próximos meses”, con la idea que “si bien esa necesidad se halla fundada en la experiencia de las instituciones universitarias, sería conveniente contar con estudios comparativos, a nivel internacional, que permitieran fundarlas científicamente” ya que se “dotaría a tales pedidos de mayor poder de convicción, posibilitando mejores resultados.”

Este proyecto fue superado por el desarrollo de los acontecimientos, que arrastraron al Consejo a una actitud de denuncia y lucha política en los últimos años del gobierno de De la Rúa. En un contexto de paros y movilizaciones de CTERA y agrupaciones estudiantiles, el Plenario de Santa Fe aprobó el *Documento de Santa Fe: Está en juego el futuro de la Educación* (A.P. 385/00). Allí se denunciaba el programa educativo de los *think tanks* neoliberales, FIEL y Consejo Empresario Argentino fundado en "una excluyente lógica de mercado" que profundizaba "la deserción del Estado a través de una justificación fundamentada en inapropiados criterios de eficiencia".<sup>129</sup> Cuando de la Rúa nombró como Ministro de Economía a D. Cavallo, CTERA, CONADU, FUA, el Sindicato de Docentes Privados, los gremios del personal no docente (FATUN) y los rectores del CIN conformaron una "Multisectorial Educativa" y convocaron a construir un "Foro Cívico Social por la Educación Argentina". Al asumir la cartera educativa, A Delich anunció la conformación de una Comisión de Expertos que realizaría un diagnóstico de situación de la Educación Superior para proponer un plan integral y la reforma de la LES;<sup>130</sup> el CIN debía tener un papel más activo en la articulación de las políticas de educación superior.<sup>131</sup> Se crearon dos comisiones de enlace CIN / MEyJ para revisar el Programa de Incentivos y relanzar un nuevo Programa PRES (Resol. CE 186/01). Y en el Plenario del CIN de Mendoza a principios de mayo de 2001 el Ministro presentó la composición de la Comisión de

---

<sup>129</sup> Ver: FIEL-CEP (2000). *Una educación para el siglo XXI. Propuesta de Reforma*. Buenos Aires, FIEL.

<sup>130</sup> La Comisión se puso bajo la presidencia de Hugo Juri, con lo cual pasaría a la historia como "Comisión Juri". Fue creada el 5/5/2001 por Resolución Ministerial 169/01, y se integró con representantes de diversas instituciones (CONEAU, CRUP, CIN, CFCE, Presidentes de las Comisiones de Educación de las Cámaras de Diputados y Senadores de la Nación, Presidente de la FUA, miembros de la Comisión Asesora de la Educación Superior, CONADU, y Consejo Asesor de la Educación Superior del Ministerio de Educación) incluyendo personajes de renombre de variada extracción política e ideológica (Mario Albornoz, Luis Blaquier, Armando Bertranou, Jorge Bettaglio, Alicia Camilloni, Julio Cobos, Juan C. Del Bello, Ana M. Fanelli, Aldo Ferrer, Ricardo Ferraro, Luis Garcés, Osvaldo Guariglia, Franklin Ledesma, Luis Lima, José Martín, Mario Mena, Marcela Mollis, Eduardo Mundet, Renee Nicoletti, Ma. C. Nosiglia, Augusto Pérez Lindo, Carlos Pérez Rasetti, Avelino Porto, Néstor Ribet, Graciela Riquelme, Oscar Shuberoff, Adolfo Stubrin, Alberto Taquini y Juan Tobías).

<sup>131</sup> LA NACIÓN, 5 de abril de 2001. "Delich quiere delimitar el ingreso a la universidad". Recuperado el 20 de marzo de 2007 de <https://www.lanacion.com.ar/cultura/delich-quiere-limitar-el-ingreso-en-la-universidad-nid58660>

---

Expertos, afirmando que “uno de los mayores desafíos que enfrentamos es encontrar un común denominador entre la necesaria planificación de la educación superior y el respeto de la autonomía universitaria”; era necesario abrir “un serio debate público” sobre la educación superior que hasta el momento era pobre o inexistente, y el que se desarrollaba en las universidades no terminaba de integrarse “en una visión orgánica acerca del futuro del sistema de educación superior”. Abogaba por una mayor injerencia del MEd en la planificación y regulación de la ES, siempre conciliándola con la autonomía de las universidades.<sup>132</sup> Sin embargo, el CIN terminó distanciándose de la Comisión y llevó adelante su propio análisis.

En su informe final al MECyT, la Comisión rescató la importancia y necesidad de los “mecanismos de enlace”: los distintos organismos (CIN, CRUP, CPRES, CU) debían fortalecerse dotándolos con mayores capacidades operativas, técnicas y administrativas al servicio de “un nuevo procedimiento de política para el gobierno y gestión del sistema de educación superior que mediante la adquisición de nuevas capacidades organizativas dicte normativas, produzca bienes y servicios comunes a los establecimientos, y facilite el planeamiento en materia de nuevas inversiones, reconversión de la instalación, extensión de la cobertura y logro de la calidad académica”. (Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Educación Superior, 2002, pág. 5). Sin resignar sus funciones históricas, debían asumir roles “más especializados, para participar en la gestación de políticas públicas de educación superior y, en la parte que les corresponda, llevarlas a cabo”, contribuyendo a saldar las deudas de un plan de desarrollo, de bases explícitas para la formulación de políticas, de una política pública integradora y comprensiva con capacidad de comprometer a todo los actores del sistema (*idem*, pág. 14). El gobierno nacional mantenía la responsabilidad de asegurar la integralidad y calidad del SES y la igualdad de oportunidades mediante pautas generales, respaldo técnico, evaluación institucional y proyectos de inversión. El Congreso debía sancionar leyes organizativas, de presupuesto y leyes de base plurianuales que incluyeran planes de desarrollo de mediano plazo que dieran unidad en la concertación entre “las autonomías y los organismos de planeamiento y evaluación” (*idem*, págs. 3-4). Si el PEN realizaba estas iniciativas previa consulta a las partes interesadas, se garantizarían criterios amplios - “más bien político-técnicos”- a partir de los que los distintos niveles de autoridad - por atribución propia o delegada- dictarían disposiciones más precisas. A estas leyes deberían sumarse

---

<sup>132</sup> PAGINA 12, 4 de mayo de 2001. “Los nombres de Delich para reformar las universidades”. Recuperado el 20 de marzo de 2007 de <https://www.pagina12.com.ar/2001/01-05/01-05-04/index.htm>

---

Programas Nacionales con fines específicos (formación docente, articulación entre niveles y regiones, diagnósticos, becas, promoción de carreras, etc.), y fondos para el mejoramiento de la gestión institucional de las UUNN de tipo no competitivo. El informe evidenciaba cierto consenso entre los "expertos" del sector universitario de que el MECyT debía mantener sus atribuciones, no sólo en la preparación de la ley de presupuesto sino también en la iniciativa legislativa para proyectar planes y programas de desarrollo, la administración de unidades de información y estadística, de oficinas de reconocimiento de títulos y otorgamiento de validez nacional, y de articulación con los ministerios provinciales. En todos los casos "las iniciativas deberían ser motivo de consulta con organismos representativos del sistema de educación superior" (*ídem*, pág. 8). Para el análisis técnico de los planes de desarrollo institucionales podía crearse una agencia independiente, descentralizada, en la órbita del MECyT, dirigida por un equipo designado a propuesta del Congreso, las universidades, las provincias y el PEN, que estaría encargado de asignar los fondos mediante "planes / acuerdo de provisión de fondos y aplicación de contrapartidas (en efectivo, personal o efectos) para finalidades precisas de política pública, en los que el plan de desarrollo de las universidades, concuerde con las bases de ley periódica" (*ídem*, pág. 14).

Las propuestas de la Comisión quedaron opacadas por el anuncio del Programa de "Déficit Cero" (Decreto 896/01). El CIN organizó un plenario extraordinario y emitió una Declaración de rechazo contundente, declarándose en sesión permanente (ANEXO A.P.397/01); gestionó encuentros con gobernadores, legisladores de distintos partidos, el Ministro de Economía y el Presidente de la Nación, y encargó al Comité Ejecutivo la redacción de un proyecto de ley para ser sometido a una iniciativa popular para resguardar "la educación pública de su privatización o su degradación a través del desfinanciamiento" (A.P.402/01). El A.P. 403/01 (5 de septiembre) elaboró un *Plan de Acción y Principios. Argentina 2020: Manifiesto por la Educación Pública*; convocó a representantes de todos los sectores (productivos, profesionales, organizaciones sociales, gubernamentales y no gubernamentales, "sistema educativo y de ciencia y tecnología en cada CPRES y su región, y a nivel nacional") a construir acuerdos para sentar "las bases para una planificación estratégica a nivel regional y nacional para el mediano y largo plazo". El Manifiesto concluía con una declaración de compromiso de las UUNN:

Tenemos que esforzarnos y nos esforzaremos. Tenemos que ser austeros y lo seremos. Tenemos que enfrentar problemas que venimos arrastrando por el predominio del cortoplacismo y la falta de una planificación estratégica que nos permita reestructurarnos internamente y articularnos

---

cooperativamente dentro de un sistema integrado y eficiente. Tenemos que trabajar más y generar la disposición de los diversos actores educativos y científicos para acelerar los tiempos del cambio que nos exige la sociedad. Cambios que no son para gastar y educar menos sino mejor. No se trata de volver atrás sino de dar un salto hacia adelante, continuando con los procesos de autoevaluación y evaluación crítica de nuestros pares y de la sociedad, para superarnos y energizarnos con el desafío de construir un país en el que vuelvan a contagiarnos la confianza y la esperanza. (A.P. 403/01)

Durante esos meses se desarrolló el estudio que el CIN había encargado a J. L. Coraggio y su equipo sobre la situación del sistema universitario nacional (Res. C.E. 117/00). Se trató de una investigación amplia sobre la situación del sistema universitario y las actividades de Ciencia y Tecnología, basada en un diagnóstico fundamentado en datos estadísticos y presupuestarios. Además de una crítica a las "propuestas neoliberales para el sector", el trabajo realizó una serie de propuestas concretas. El foco de una nueva agenda debía ser el "desarrollo socialmente justo, integrador y económicamente sostenido *basado en la generación, distribución y uso del conocimiento*". Al estilo economicista, tecnocrático y cortoplacista de las reformas neoliberales se oponía la agenda del Desarrollo Humano "bajo el nuevo paradigma tecnológico de comienzos del Siglo XXI (...) de una educación pertinente y de calidad, *accesible para todos y a lo largo de toda la vida*" (Coraggio, José Luis; Vispo, Adolfo (coords.), 2001, págs. 16-17) [en itálica en el original]. Era crucial recuperar la inversión en educación, ciencia y tecnología, y debía definirse quién y cómo serían tomadas las decisiones políticas. La actuación de la Comisión "Juri" era un intento de imponer una reforma educativa "desde arriba" recurriendo a "atajos que mantienen la debilidad de las instituciones, en lugar de apostar a su desarrollo gracias al debate abierto y al encuentro o desencuentro público y transparente de posiciones" (*idem*, págs. 16-17) [en itálica en el original]. Actores importantes del sistema educativo y de la sociedad habían sido excluidos o se habían auto excluído de la Comisión, (por ejemplo, la FUA)<sup>133</sup> y su agenda de trabajo se había contaminado por "acciones y omisiones" que impedían un debate plural y democrático. Su constitución y los plazos impuestos estaban asociados a los tiempos políticos frente a "los compromisos asumidos ante el poder legislativo de que la próxima discusión de presupuesto se haría sobre otras bases" (*idem*, pág. 33). La instancia que debía asumir la responsabilidad final de las decisiones sobre una política educativa y universitaria debía ser del Congreso Nacional, a partir de una convocatoria amplia que construyera el cambio de manera

---

<sup>133</sup> La FUA desistió de participar en la Comisión, organizó un Congreso Nacional Universitario al que asistieron de manera predominante las organizaciones sindicales estudiantiles, de docentes y no docentes, del CIN de la educación superior no universitaria, sin participación de funcionarios gubernamentales.

---

endógena. Sin embargo, el informe no analizaría las bondades o problemas de la estructura vigente de coordinación, y sólo realizaría una mención a la propuesta de la FUA de superar la tendencia a un "ejecutivo universitario" mediante un sistema de representación colegiada.

El 27 de septiembre de 2001 el CIN presentó en la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados el proyecto *Ley de Protección de la Educación Pública*, de siete artículos; su elaboración también había sido coordinada por el rector de UNGS, J.L. Coraggio.<sup>134</sup> Demandó que a partir de 2002 el gasto público en educación se incrementara en cinco años, por lo menos un 50 por respecto del año 2000, por medio de incrementos anuales de igual valor, o mediante un aumento porcentual del PIB. Se debía garantizar el funcionamiento y sostenimiento de la educación pública, las UUNN no debían ser provincializadas o privatizadas, ni total ni parcialmente, ni modificarse su autarquía; el presupuesto educativo no podía reducirse de un año a otro, y los incrementos debían distribuirse "según pautas objetivas y atendiendo a los requerimientos de crecimiento de las nuevas universidades" y programas de desarrollo del sistema. El artículo 6° avaló la generación de fondos adicionales por la creación de "impuestos directos que tomen en cuenta a los sectores de mayor capacidad contributiva". Por último, invitaba a las provincias a sumarse al esfuerzo de inversión de Nación. En octubre, el Consejo organizó una campaña de recolección de firmas adhiriendo al proyecto de ley y un ciclo de paneles de discusión sobre el sistema universitario.<sup>135</sup> Se incorporó a las actividades del recientemente lanzado "Plan Fénix" (iniciativa de economistas y profesores de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA) (Resolución 211/01), puso en funcionamiento un área de comunicación para mejorar su relación con los medios masivos, y comenzó a editar un Boletín, primera publicación periódica del Consejo.

#### 3.3.4.2. *Del enfrentamiento al establecimiento de "consensos con la Universidad Pública"*

La crisis de diciembre de 2001 abrió un corto período de cuasi-acefalía, luego del cual asumió el Gobierno Nacional E. Duhalde, quien apoyó la salida de la convertibilidad y despejó la amenaza de

---

<sup>134</sup> Información Diaria. Boletín de la Facultad de Cs. Económicas de UNCu. Disponible en: [http://ecovirtual.uncu.edu.ar/infodiaria/2001/11\\_Noviembre/02-11-01.PDF](http://ecovirtual.uncu.edu.ar/infodiaria/2001/11_Noviembre/02-11-01.PDF)

<sup>135</sup> Los paneles, desarrollados a lo largo de 2001 fueron: "Autonomía y heteronomía de las instituciones de educación superior", en Auditorio Cámara de Diputados, octubre; "Universidad, sistema científico y de innovación tecnológica y necesidades sociales", en el IDES, octubre; "Universidad Pública y universidad privada: antagonismo, cooperación o coexistencia", en la Librería Un Gallo para Esculapio, noviembre; "La economía de la educación universitaria: fuentes y racionalidad social en el uso de los recursos", en el Centro Cultural Ricardo Rojas, noviembre; "¿Es necesaria y posible una nueva reforma universitaria", en la Biblioteca Nacional, noviembre; "Política económica, política educativa y sociedad el conocimiento", en la sede del CIN, noviembre.

---

disolución de la cartera educativa designando a Graciela Giannettasio.<sup>136</sup> En febrero de 2002 fue designado Juan C. Pugliese como Secretario de Políticas Universitarias, que se interpretó como una búsqueda de acercamiento a las universidades y al bloque radicalismo. El nuevo Secretario manifestó que su gestión era de transición; su prioridad sería acordar con el CIN una agenda que incorporara la cuestión presupuestaria, la integración de las universidades en el sistema educativo, la articulación y flexibilidad de los planes de estudio, la promoción de un sistema de créditos y nuevas modalidades de enseñanza. El contexto en el que se llevó adelante esta política estuvo marcado por hechos que tuvieron importantes consecuencias en el desarrollo de los acuerdos: el fin de la gestión de Shuberoff y la elección de Jaim Etcheverry en la UBA, y la llegada de Roberto Lavagna al Ministerio de Economía.

Las relaciones del CIN con el gobierno de transición de Duhalde, jaqueado por los piqueteros y el FMI, la crisis económica y la presión de los gobernadores, fueron inicialmente tensas. El CIN eligió como Presidente a Daniel Martínez (UNLM) –ligado a Pierri y al duhaldismo- para facilitar el diálogo. Como muestra de buena voluntad, el 12 de diciembre Duhalde firmó un decreto que satisfacía el reiterado reclamo del CIN de que las universidades públicas tuvieran prioridad en las licitaciones y concursos públicos para asesoría técnica, auditoría y consultoría. En el A.P. N° 426 de 27 de junio de 2002 los rectores exigieron la transferencia inmediata de los fondos para gastos de funcionamiento y pago de sueldos a docentes-investigadores. El Comité Ejecutivo pidió una audiencia al Presidente y exhortó a todo el campo educativo a proponer “un espacio pluralista donde se debatan los grandes problemas y se definan participativamente los senderos de desarrollo en cada región y en el país”, invitó al MCyE a apoyar la Ley en Defensa de la Educación Pública y proveer a la recomposición del presupuesto “como horizonte seguro para acordar los criterios de asignación más convenientes para el país y generar proyectos de desarrollo del sistema de educación e investigación” (Resol. C.E. 224/02). Durante los primeros meses de 2003 las UUNN y el CIN reclamaron al PEN por el retraso en las transferencias y reasignaciones discrecionales (por ejemplo, la Des. Adm. 12/03 y el DNU 435/03).

---

<sup>136</sup> La crisis reavivó proyectos de reestructuración que implicaban la desaparición del Ministerio de Educación, su traspaso interinamente al Ministerio de Trabajo, y su absorción –con el rango de Secretaría- por el Ministerio del Interior [LA NACIÓN, 29 de diciembre de 2001. “Abrazo simbólico al Palacio Pizzurno”. Recuperado el 19 de junio de 2007 de <https://www.lanacion.com.ar/cultura/abrazo-simbolico-al-palacio-pizzurno-nid362691>] Conviene señalar que un trabajo de consultores del BM publicado en 2003, proponía la “transferencia de las universidades a los gobiernos subnacionales” como estrategia para mejorar la eficiencia y la equidad en la asignación de recursos, aclarando que no se trataba de una “propuesta cerrada y abarcadora de la reforma universitaria, no obstante, el trabajo ha estado orientado por el convencimiento de que no es posible desconocer la necesidad de provocar un debate más ambicioso para producir cambios en un sistema que tiene problemas de envergadura y que, además, puedan agravarse en la medida en que se demoren las reformas requeridas” (Becerra, Cetrángolo, Curcio, & Jiménez, 2003).

---

La gestión de Pugliese –febrero de 2002 a diciembre de 2005- abarcó las gestiones ministeriales de G. Giannettasio en la presidencia de E. Duhalde, y de D. Filmus en la de N. Kirchner-. Implicó un cambio sustancial en tono de la relación entre el Gobierno y las UUNN, facilitado por la progresiva mejora de la situación económica y la estabilización institucional. La idea de Pugliese era cambiar “el eje de la relación entre la universidad, el Estado y la sociedad”, definida como un pasaje desde la “confrontación a una concertación...bajo el lema «el Ministerio no hace políticas universitarias», o «el Gobierno no realiza políticas universitarias en la Argentina, sino que lo hace de común acuerdo con la Universidad Autónoma»...” [J.C. Pugliese, entrevista (Rodríguez L. R., 2011, pág. 116)]. El Secretario intentó fortalecer institucionalmente a la Secretaría, impulsar el tratamiento de los temas urgentes en los órganos de coordinación y desarrollar acciones concretas para promover “las políticas prioritarias a escala institucional e interinstitucional”. Cada organismo tenía una potencialidad específica: el CU debía convertirse en “el Parlamento de la Universidad Argentina dotándolo de una agenda temática sustantiva y estableciendo un cronograma periódico de reuniones plenarios y permanentes de las comisiones”; los CPRES debían ser verdaderos ámbitos de concertación y articulación de políticas entre UNNN, provincias y el sector productivo, y en coordinación con el CU. Con el CIN se debía consensuar “una metodología de asignación de recursos basada en la aplicación de indicadores objetivos que afecte porciones progresivamente más amplias del presupuesto universitario destinado por el estado a las universidades nacionales” (REPÚBLICA ARGENTINA. MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA, 2002, págs. 53-58).<sup>137</sup>

Al asumir como presidente del CIN en marzo de 2003, Daniel Malcolm dijo a PAGINA 12 que el CIN estaba preparando un documento.<sup>138</sup> Los rectores de 37 de las 41 UUNN acordaron un cierre por un día como protesta (con adhesión de FUBA y de sindicatos docentes), y se reunieron con Pugliese,

---

<sup>137</sup> De las diversas propuestas del Informe Juri, la Secretaría de J.C. Pugliese apoyó la de organizar un primer ciclo de formación básica de dos años con distintas orientaciones -ciencias sociales y humanas, ciencias naturales y exactas- ofrecido por universidades, institutos terciarios o colegios universitarios. El ciclo propuesto habilitaría el acceso al segundo ciclo de una carrera, de otros dos años, para recibir el título de grado. Se diseñó el Ciclo de Conocimientos Básicos para carreras de Farmacia, Bioquímica, Biotecnología, Biodiversidad, Química y Biología entre UNL, UNC, y UNSL. De esa manera, Pugliese esperaba articular el sistema de universidades e institutos terciarios, reducir la duración de las carreras y la deserción en los primeros años, optimizando costos. LA NACIÓN, 13 de marzo de 2002. “Impulsan cambios en la universidad”. Recuperado el 3 de junio de 2007 de <https://www.lanacion.com.ar/cultura/impulsan-cambios-en-la-universidad-nid380454>

<sup>138</sup> “Universidad. Entrevista con el nuevo presidente del Consejo Interuniversitario Nacional”. PAGINA 12, 4 de marzo de 2003. Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/diario/universidad/10-17214-2003-03-04.html>

---

quien les aseguró que estaba realizando tratativas para que se diera marcha atrás con los recortes.<sup>139</sup> Comenzó a establecerse un nuevo escenario: la reactivación económica y la recomposición presupuestaria, la desaparición del ajuste fiscal como herramienta de poder y la implementación de una serie de medidas de política económica que permitieron recomponer la actividad industrial y agropecuaria local en un entorno internacional favorable, lo que permitió normalizar el flujo de recursos presupuestarios a las UUNN. Un cambio de enfoque a partir del abandono de la “lógica del ajuste” y de la reivindicación de la "responsabilidad del Estado" en el aseguramiento del derecho a la educación y en el sostén de las Universidades.

---

<sup>139</sup> "Cerrarán por un día las universidades". LA NACION, 13 de marzo de 2003. Acceso el 19 de abril de 2014: <https://www.lanacion.com.ar/480331-cerraran-por-un-dia-las-universidades>

---

## CAPÍTULO 4

### **(Re) construcción de una relación. El CIN, la política y las políticas sectoriales en los gobiernos Kirchner y Fernández (2003-2015).**

Los cuerpos intermedios son un indicador especialmente sensible de la evolución de las relaciones entre la educación superior y los gobiernos -sin mencionar los cambios igualmente radicales de la ideología política, los estilos de políticas y las teorías de coordinación y conducción (...)

Se dice que la belleza está en el ojo de quien mira. Lo mismo puede decirse de lo despreciable. Por tanto sigue en pie la pregunta acerca de si los órganos que reemplazan a los "antiguos organismos de amortiguación" deben ser considerados "hermosos" o "viles". El tiempo lo dirá. (Neave G. , 1992, págs. 10, 13)

#### **4.1. Las políticas universitarias de los gobiernos Kirchner.**

Los gobiernos de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández fundaron un ciclo político bajo el lema del "crecimiento con inclusión social" (Marquina & Chiroleu, 2015). Ya durante la campaña electoral, N. Kirchner definió a la educación, y en particular al nivel universitario, como factores centrales de un proyecto de desarrollo estratégico de país que se basaba en la reconstrucción del aparato productivo, la industria, la expansión de las PyMEs, y los lazos sociales, con eje en el trabajo y los "derechos". El compromiso del sistema universitario y científico-tecnológico era crucial para el crecimiento y la inversión, por lo que se promovería la expansión institucional, la mejora de los planes de estudios y de las carreras -en particular de áreas prioritarias o estratégicas para el desarrollo-, el fortalecimiento de la carrera docente, los programas de becas para la inclusión y la democratización, y un sistema de acreditación y certificación flexible que permitiera la circulación dentro del sistema.<sup>140</sup>

Estos gobiernos cerraron el ciclo de ajuste en el nivel universitario, aumentando de manera sostenida los niveles de financiamiento público. El presupuesto sectorial pasó de representar el 0,53% del PBI en 2000, 0,87% en 2010, y 1,01 en 2015, manteniendo más o menos estable su peso en el gasto de la Administración Nacional (entre 3% y 4%), sin modificar sustancialmente su rigidez estructural (en 2015 el gasto salarial representó el 80% del gasto), característica duradera que explicó la recurrencia de problemas para financiar gastos operativos incluso en un contexto de incremento de las inversiones de capital (Fernández Lamarra, Perez Centeno, Marquina, & Aiello, 2018) (López Accotto,

---

<sup>140</sup> "¿Qué quieren los principales candidatos para la universidad? PÁGINA 12, 25 de abril de 2003. Acceso el 20 de abril de 2014: <https://www.pagina12.com.ar/diario/universidad/10-19277-2003-04-25.html>

---

Martínez, Mangas, & Papparás, 2018) (Mangas & Rovelli, 2017). Se dio continuidad al financiamiento por programas para atender parcialmente y de forma secuencial las necesidades y demandas de distintos actores, así como también para implementar medidas sectoriales con una lógica sensible a los tiempos políticos y económicos (Araujo, 2009) (Del Bello, 2012) (García de Fanelli & Claverie, 2013) (Marquina & Chiroleu, 2015) (Fernández Lamarra, Perez Centeno, Marquina, & Aiello, 2018). A diferencia de la década anterior, se desestimaron los criterios competitivos cuasi-mercantiles, que no obstante pervivieron en la naturalización de concepciones de gerencia pública y monitoreo a distancia. (García de Fanelli A. M., 2006) (Marquina & Polzella, 2015). Según Broto, entre 2003 y 2010, las transferencias por Programas especiales representaron entre el 4 y el 6% de las transferencias totales del MEd a las UUNN (Broto, 2012). En 2015, el 15% del total de recursos asignados a las instituciones públicas correspondía a los programas especiales, un 6,7 % al Programa de Infraestructura del MinPlan, y el 78,3% a los recursos por Ley de Presupuesto (Cetrángolo & Curcio, 2017). Así por ejemplo:

- Desde 2005 en adelante, se financiaron programas de mejora de las carreras de interés público acreditadas en virtud del Art. 43° de la LES, dentro del Programa de Calidad de la Educación Universitaria (Resol. SPU 207/04):

. PROMEI I (2005-2007) y PROMEI II (2008-2010) para las Ingenierías; PROMAGRO (2007-2009) para la Ingeniería Agronómica; PROMFyB (2008-2010), PROMVET (2009-2011) para Veterinaria; PROMARQ (2010-2012) para Arquitectura; PROMOD (2011-2014) para Odontología; PROMFORZ (2012-2015) para las Ingenierías Forestales, PROMINF (2013-2016) para las carreras de Informática, PM-Geología y PM-Química (2013-2016), PM-Psicología (2014-2017), y PROMBIO (2015-2018) para las Biologías;

. y desde 2008, las relativas a carreras del Art. 42° de la LES: Programas de Apoyo, tales como el PROSOC (2008-2010) para carreras de Cs. Sociales, PACENI (Exactas, Naturales, Económicas e Informática) (2009-2011) y PROHUM (2010-2012) para Humanidades.

- A partir de 2008, políticas relacionadas con la relación entre UUNN y sector productivo: Programa de Vinculación Tecnológica (2008-2015), y creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

- A partir de 2009, medidas que ampliaron y reestructuraron los programas de becas y apoyo a los estudiantes: el Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU) heredado de los 90 fue subsumido

---

en el Programa Nacional de Becas "Bicentenario" (PNBB), y articulado con el Programa Nacional de Becas para carreras de Informática y TICs (PNBTics). Según la información disponible en los Anuarios de Estadísticas Universitarias de la SPU (que proveen información sobre los programas de becas hasta 2013 inclusive), el conjunto de programas pasó de distribuir 2726 becas en 2003 a 40.3010 en 2013, lo que implicó triplicar el presupuesto asignado, con un pico máximo en 2010 (1,74% de los créditos presupuestarios universitarios totales dentro de la jurisdicción del MEd; 3,3% de la matrícula pública) (Rodríguez, 2017). A ello deben agregarse otras líneas de becas como el PROG.R.ES.AR (2014 en adelante) a cargo del Ministerio de Trabajo.

La inversión en infraestructura se realizó mediante un Programa a cargo del MinPlan (Programa Nacional de Infraestructura Universitaria), financiado con recursos del Tesoro Nacional y de un préstamo del Banco de Desarrollo de América Latina-CAF. Según datos disponibles, entre 2003 y 2013 se invirtieron más de \$ 1.877 millones en obras de construcción de instalaciones nuevas, ampliaciones y remodelaciones (Lucardi, 2017).<sup>141</sup>

Un rasgo particular y especialmente relevante de las políticas sectoriales del período fue su creciente imbricación y articulación con objetivos más amplios de política educativa e incluso con políticas sociales en general. Se implementaron medidas para:

- mejorar la articulación del nivel universitario con la escuela media y la formación de docentes: Apoyo a la articulación Universidad - Escuela Media (2003-2004, 2008, 2010), Universidad y Escuela Secundaria (2010-2015), Articulación e Integración de la Formación Docente (2008-2009); y también para
- estimular el compromiso social de la Universidad: Programa de Voluntariado (2006 en adelante), Programa de Extensión Universitaria (luego, Universidad, Estado y Territorio) (2008 en adelante), Programa de Cooperativismo y Economía Social (2014-2015).

La expansión en la cobertura (medida por las tasas brutas y netas de escolarización, tasas de graduación, crecimiento en el volumen de la matrícula, etc.) y el incremento del financiamiento (en términos tanto absolutos como % del PBI y como % del presupuesto asignado al MEd) acompañó las tendencias regionales e internacionales (Fernández Lamarra & Perez Centeno, 2016) (Fernández

---

<sup>141</sup> Según una presentación de la SPU en 2015, entre 2003 y 2015 los gobiernos Kirchner invirtieron en infraestructura universitaria la suma total de \$ 4.078.016.731,- ; el 91% de ese monto se aplicó a las universidades preexistentes a 2008. Ver: Presentación de la SPU: [https://www.caserosada.gob.ar/pdf/Infraestructura\\_y\\_Presupuesto\\_2003-2015.pdf](https://www.caserosada.gob.ar/pdf/Infraestructura_y_Presupuesto_2003-2015.pdf) (acceso 15 de febrero de 2017).

---

Lamarra, Perez Centeno, Marquina, & Aiello, 2018). Se produjo una moderada mejora de la representación de los sectores de menores ingresos, estimulada además por el aumento de la tasa de escolarización secundaria<sup>142</sup> (con persistencia de los problemas de retraso, sobre-edad y deserción). La tasa bruta de escolarización universitaria para la población de 20 a 24 (rango OCDE) años pasó de 35,0% en 2001 a 54,7% en 2014; para el grupo de 18 a 24 años, se pasó de una tasa bruta de 25% en el año 2000 a una de 36,3% en 2010; entre 2010 y 2015 el ritmo de expansión disminuyó, creciendo sólo 1,5% (37,8%) (REPÚBLICA ARGENTINA. SPU. Departamento de Información Universitaria, 2016).

Como se observa en el Cuadro 1 (página siguiente) la población universitaria de grado y pregrado creció 27%; discriminado sector público y privado, se observa que este último se expandió de manera mucho más dinámica: pasó de absorber un 14% de la matrícula en 2003, a un 21,6% en 2015. A pesar de la creación de una docena de instituciones universitarias públicas, la tasa de crecimiento de su matrícula fue menor que el de la década "neoliberal": mientras que en 1992-2002 la matrícula de grado y pregrado universitario creció un 82%, entre 2003 y 2015 lo hizo en un 27%. Paralelamente, se registró en este último período un dinamismo mucho mayor en el segmento privado: creció un 91% frente a un 17% del público. Las investigaciones atribuyen este patrón a una mayor flexibilidad de las UUPP para ofrecer programas de ciclo corto, modalidades virtuales o semi-presenciales adaptadas a estudiantes adultos y que trabajan (Cuadro 2, página siguiente) (García de Fanelli, 2014) (Chiroleu, 2018):

---

<sup>142</sup> Apoyada por el establecimiento de la obligatoriedad del nivel (2006) y medidas dirigidas a incrementar la terminalidad (Planes FinES I y II, modificaciones en el régimen general de estudios consensuados en el CFE, entre las principales)

**CUADRO 1**  
**Evolución de la población de estudiantes de pre-grado y grado universitario**  
**Instituciones Públicas y Privadas\***  
**(2003-2015)**

Totales y Número Índice (Base: 2003)

AÑO	INSTITUCIONES PÚBLICAS		INSTITUCIONES PRIVADAS		TOTAL	
	Total	N.I.	Total	N.I.	Total	N.I.
2003	1.278.284	100	215.272	100	1.493.556	100
2004	1.299.564	101,66	237.089	110,13	1.536.653	102,89
2005	1.295.989	101,39	257.711	119,71	1.553.700	104,03
2006	1.306.548	102,21	279.972	130,06	1.586.520	106,22
2007	1.270.295	99,38	298.770	138,79	1.569.065	105,06
2008	1.283.482	100,41	317.040	147,27	1.600.522	107,16
2009	1.312.549	102,68	337.601	156,83	1.650.150	110,48
2010	1.366.237	106,88	352.270	163,64	1.718.507	115,06
2011	1.441.845	112,80	366.570	170,28	1.808.415	121,08
2012	1.442.286	112,83	382.618	177,74	1.824.904	122,19
2013	1.437.611	112,46	393.132	182,62	1.830.743	122,58
2014	1.468.072	114,85	403.373	187,38	1.871.445	125,30
2015	1.491.452	116,68	411.483	191,15	1.902.935	127,41

FUENTE: Elaboración propia. Anuarios Estadísticos de la SPU

\* Incluye Institutos Universitarios

**CUADRO 2**  
**Tasa de crecimiento de la matrícula de pre-grado y grado universitario**  
**según segmento público / privado**  
**1992-2002 y 2003-2015**

(en %)

	1992-2002	2003-2015
Público	80,19	16,68
Privado	91,69	91,15
Total	81,69	27,41

FUENTE: Elaboración propia. Anuarios estadísticos de la SPU

Las políticas sectoriales fueron desarrolladas sin derogar el marco legal de los 90, aunque entre 2002 y 2015 se efectuaron cuatro reformas parciales de la Ley 24.521/95:

- Ley 25.573/02: incorporó la garantía del derecho a la educación superior de las personas con discapacidad;

- 
- Ley 25.754/03: habilitó el acceso a los estudios de posgrado a los graduados de carreras de nivel superior no universitario de 4 años de duración como mínimo, cumpliendo los requisitos que cada Comité Académico u Autoridad establecieran;
  - Ley 26.002/04: ajustó los plazos para el reconocimiento de títulos;
  - Ley 27.204/15, "Ley de Implementación efectiva de la responsabilidad del Estado en el Nivel de Educación Superior": garantizó la responsabilidad del Estado y la gratuidad (derogando la posibilidad abierta por el art. 50 de la LES de cobrar tasas por estudios de grado), e incorporó la garantía de no disminución del aporte estatal o su reemplazo por recursos adicionales provenientes de otras fuentes no especificadas en el Presupuesto Anual de la Administración Pública. Expandió la garantía del ingreso irrestricto prohibiendo que los procesos de nivelación y orientación al ingreso implicaran cualquier tipo de selección, exclusión o discriminación.<sup>143</sup>

## **4.2. La construcción de un régimen de coordinación neoliberal progresista**

Desde 2003, una serie de transformaciones del aparato estatal continuaron fortaleciendo las capacidades del PEN para diseñar e implementar políticas universitarias, ahora como parte de un entramado denso de medidas intersectoriales del Gobierno Nacional. Estos cambios fueron analizados por la academia y visibilizados por la opinión pública como una recuperación de la "responsabilidad del Estado". En los hechos, se expresó como continuidad del poder del MEd para desplegar políticas. De la misma manera que N. Kirchner avanzó en el aseguramiento de la estabilidad política y social general, también en el sistema universitario se tomaron una serie de decisiones que tendieron a la estabilización y neutralización de los principales conflictos. Las dos gestiones de C. Fernández desplegaron una serie de políticas sectoriales de manera activa, crecientemente articuladas con las políticas educativas y con un carácter cada vez más inter-sectorial, convocando y alineando a distintos actores dentro de complejas redes de coordinación de acciones. Se consolidó la práctica -instalada a

---

<sup>143</sup> La ley también sustituyó a la SIGEN por la AGN como organismo responsable del control y auditoría de las UUNN, lo que implicó trasapasarlo a la esfera del Poder Legislativo. Se incorporó de este modo el criterio manifestado por el CIN en 2007 en oportunidad de las discusiones sobre la reforma de la LES (CIN. Comisión ad hoc A.P. 640/07, 2007). La garantía del ingreso irrestricto generó recursos de apelación por parte de UUNN que establecían cupos en la admisión a determinadas carreras (UNLM, UNRN y UNSaM). Un fallo de un Tribunal de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo, en mayo de 2016, resolvió favorablemente el amparo. La todavía Procuradora General A. Gils Carbó interpuso entonces un recurso de queja ante la Corte Suprema.

---

finés de los 90- de nombrar a ex rectores o rectores en ejercicio al frente de la SPU respetando la alternancia entre bloques. En 2013, esa lógica fue sustituida por el nombramiento sucesivo de dos secretarios ligados al partido oficial. En los tres gobiernos se desempeñaron tres Ministros de Educación y cinco Secretarios:

- Con N. Kirchner, en el Ministerio D. Filmus: J. C. Pugliese (05/2003 a 12/2005), D. Malcolm (12/2005 a 09/2006) y A. Dibbern (desde 09/2006).
- Con C. Fernández (primer período), Dibbern siguió al frente de la SPU en las dos gestiones ministeriales (de J.C. Tedesco hasta 07/09, y luego de A. Sileoni).
- En el segundo mandato de C. Fernández, con la continuidad del Ministro Sileoni en la cartera educativa, se sucedieron tres Secretarios: A. Dibbern (hasta 06/2012), M. Gill (hasta su asunción como Diputado Nacional en 12/2013) y A. Caballero (hasta 12/2015).

Entre CIN y SPU se estabilizó también un estilo de comunicación en virtud del cual, además de las habituales audiencias del Comité Ejecutivo o del Presidente del CIN en la SPU, se hizo regular la participación de los Secretarios en los Plenarios para informar sobre la marcha del sector, anunciar medidas y decisiones del PEN, discutir y negociar partidas presupuestarias, criterios de asignación y reclamos. Las intervenciones de los Secretarios, registradas en las versiones taquigráficas de las reuniones dan cuenta de la tendencia de los ex rectores que desempeñaron ese cargo a transitar de la mirada "rectoral" o parroquial de la política sectorial a la de funcionarios "representantes" del PEN, "traductores" de las expectativas del Gobierno Nacional y de los tiempos políticos del Ministerio. Aunque cíclicamente los Secretarios "sorprendían" al Consejo con decisiones gubernamentales que los rectores percibían inconsultas, la comunicación fue transitando hacia un clima de confianza y coincidencias básicas.

La continuidad al frente del Gobierno Nacional de un mismo partido durante doce años permitió dar forma a un proyecto político educativo-universitario definido habitualmente como "progresista".<sup>144</sup> Una compleja trama de programas de política sectorial fue acompañada por el incremento de los recursos presupuestarios, y en ese marco el CIN modificó profundamente su papel y su funcionamiento dentro del sistema de coordinación interuniversitaria. Para comprender la metamorfosis del régimen de coordinación y del papel del Consejo en ese proceso, se analizará:

---

<sup>144</sup> En las Conclusiones se especifica y discute el contenido del concepto en el marco de la investigación.

- 
- La evolución de las relaciones políticas entre el CIN y la SPU con foco en la concepción e implementación del Programa de Calidad y Programas de Mejora de carreras del art. 42 y 43 de la LES, y su impacto en la construcción de coincidencias básicas alrededor de un proyecto político sectorial.
  - Las transformaciones materiales y operativas del CIN, de los bloques internos y de los rectores como nuevo funcionariado.
  - El papel jugado por el Consejo y la SPU en la definición de la expansión del sistema universitario.

El análisis nos permitirá situar al CIN en el marco de las responsabilidades asignadas por la LES vigente y analizar las particularidades del juego político durante el período, poniéndolo en relación con el efecto de selectividad estratégica del régimen neoliberal de coordinación heredado en las opciones y decisiones de los actores, en un contexto de despliegue del proyecto estatal y político-social del kirchnerismo.

#### 4.2.1. CIN y SPU: medidas de política, proyectos universitarios.

##### *4.2.1.1. La estabilización de un "orden" como posibilidad de otro proyecto universitario. Dejar de ser "convidados de piedra"(2003-2007)*

Al asumir, el Ministro de Educación, Ciencia y Tecnología. Daniel Filmus, manifestó que defendería la autonomía universitaria como "desarrollo autónomo al servicio de un modelo nacional", y su pretensión de determinar las políticas universitarias "junto con las universidades públicas y privadas, y fijar los criterios de creación de universidades y de carreras de acuerdo con las necesidades locales y nacionales".<sup>145</sup> Pugliese fue confirmado en la SPU, como manera de prolongar la fluidez de comunicaciones forjada por el Secretario de Duhalde.<sup>146</sup> La persistencia de conflictos salariales y

---

<sup>145</sup> "Universidad al servicio del país"- LA NACION, 21 de mayo de 2003. Acceso 20 de abril de 2014: <https://www.lanacion.com.ar/497719-universidad-al-servicio-del-pais>. Según la prensa, Filmus había tenido dudas en aceptar el cargo, porque, según declaraciones de "allegados" "en Educación es más lo que se puede decir que lo que se puede hacer" porque "con la autonomía es muy poco lo que se puede hacer para cambiar cosas concretas" ["Filmus todavía no dijo "sí", pero ya está preparando sus planes". PÁGINA 12, 20 de mayo de 2003. Acceso el 19 de abril de 2014: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-20358-2003-05-20.html>]

<sup>146</sup> Explicaba el periodista Gabriel Lorca en PÁGINA 12: "La continuidad de Pugliese se debe, en parte, al apoyo manifestado por un nutrido grupo de rectores de diversa extracción política. En un escrito enviado al nuevo gobierno, los

---

presupuestarios y los debates legislativos que culminaron con la sanción de las cuatro principales leyes educativas del período dio a la etapa un carácter transicional y de cierta inestabilidad relativa del sector universitario, que se reflejó en la sucesión de tres Secretarios en la SPU.<sup>147</sup>

Hasta 2006, el PEN y el CIN fueron ajustando acuerdos alrededor de una agenda de política sectorial que consolidó las líneas post-2001, ahora articuladas con el proyecto político del nuevo Gobierno Nacional. Pugliese sostuvo su estrategia de concertación con la Universidad Autónoma" y presentó una "agenda de temas sustantivos": programas de articulación por regiones CPRES, de vinculación tecnológica, de extensión, apertura de una línea de becas para carreras relacionadas "con el desarrollo nacional, tal como ha sido definido por el Ministerio de Economía" dentro del Programa Nacional de Becas Universitarias, el desarrollo de ciclos generales de formación de grado, una mayor presencia del CIN en el Consejo Federal de Educación para que "la universidad haga su aporte a los problemas que tiene la escuela media y se pueda lograr el umbral de contenidos que sean aptos para ingresar a la universidad" (CIN, Plenario Extraordinario 26/02/2004, V.T., p. 24). Esta agenda se fue legitimando en diversos foros y eventos durante 2003,<sup>148</sup> y se sintetizó en el 52° Plenario Ordinario realizado en Río Gallegos (Santa Cruz), en el que el CIN acordó la Declaración de Horco Molle (A.P. 537/04). Esta Declaración contenía sintéticamente los principales elementos del "proyecto universitario

---

rectores reclamaron "la necesidad de privilegiar la idoneidad y experiencia de las personas para los cargos propuestos, más allá de las pertenencias partidarias". También pidieron "atender a las políticas y programas a desarrollar, privilegiando el espíritu de colaboración y servicio que nuestra Nación demanda". "Reafirmamos nuestro compromiso en acompañar las políticas que garanticen el desarrollo de la educación superior, a partir de los principios rectores de la educación pública argentina: autonomía, gratuidad, calidad e igualdad de oportunidades." El documento fue firmado por los rectores de las universidades de Córdoba, Entre Ríos, Catamarca, Cuyo, La Pampa, General San Martín, La Matanza, Luján, Tucumán, Santiago del Estero, Salta, Rosario, del Litoral, del Sur y del Nordeste. Un operador universitario vinculado al justicialismo consideró: "Los convencieron a Kirchner y a Filmus de mantener a Pugliese porque el sector universitario no tuvo inconvenientes en el último año y medio. Mantenerlo garantiza que no habrá problemas y, a la vez, se calma a algunos radicales". ["Definen cargos clave en el Ministerio de Educación". PÁGINA 12, 27 de mayo de 2003. Acceso 20 de abril de 2014: <https://www.pagina12.com.ar/diario/universidad/10-20626-2003-05-27.html>]. El peronista Tulio Del Bono fue designado en la Secretaría de Tecnología, Ciencia e Innovación Productiva (y Alberto Sileoni en la de Educación Básica, quien venía de la Subsecretaría del anterior Ministro de Educación Mario Oporto en la Pcia de Buenos Aires).

<sup>147</sup> Ley del Ciclo Lectivo Anual (25.864/04); Ley de Educación Técnico-Profesional (26.058/05), Ley de Financiamiento Educativo (26.075/05); Ley de Educación Nacional (26.206/06).

<sup>148</sup> Nos referimos a tres eventos: la Jornada organizada por CONEAU "En busca de una política de Estado" con participación de rectores de UUPP y UUNN, funcionarios y empresarios ["Prioridades para la Universidad. Política de Estado. Mirada Latinoamericana". LA NACION, 16 de abril de 2003. Acceso el 20 de abril de 2014: <https://www.lanacion.com.ar/489147-prioridades-para-la-universidad>]; el ciclo de debates sobre la Universidad con motivo de los 85 años de la Reforma Universitaria que organizó la FUA en la Facultad de Cs. Económicas de la UBA en los que participaron Filmus, Pugliese y el entonces Presidente del CIN, Daniel Malcolm (UNSaM) (junio de 2003) ["Una semana de debate sobre la Universidad". LA NACIÓN, 8 de junio de 2003. Acceso el 20 de abril de 2014: <https://www.lanacion.com.ar/502152-una-semana-de-debate-sobre-la-universidad>]; finalmente, y en agosto, en Tucumán, las "Primeras Jornadas de Reflexión sobre la Educación Superior en la Argentina"

---

progresista" que rearticuló demandas de los 90 - mayor presupuesto, vinculación con el sector productivo, innovación científica y tecnológica, producción de conocimientos- con "nuevos" valores y conceptos -ciudadanía y construcción democrática, compromiso social e inclusión, desarrollo sustentable:<sup>149</sup>

Creo que en los 90 estaba muy claro el debate dentro del CIN entre quienes estaban más cerca del Gobierno menemista y un sector más reformista que veía que todas las políticas que se implementaban frenaban la autonomía (...) Y luego irrumpe la crisis de 2001 donde previo a eso vinieron situaciones muy complicadas, donde en el CIN se modificó un poco esta estructura de división que existía y se formó una estructura mucho más unánime en cuanto a la posición que había que tener en cuanto a los problemas que afectaban el país [Entrevista 3, ex Secretario de Políticas Universitarias].

Pugliese se comprometió a elaborar "un documento de fondo" que aportara "al debate sobre la situación y propuestas para la mejora del sistema educativo en sus diversos niveles" y de la "educación superior en los próximos diez años" recuperando los principios, líneas de política y objetivos planteados en los estudios del CIN, y de "otras instituciones y especialistas". A partir de consensos entre "la universidad autónoma y los poderes del Estado, en diálogo con la sociedad", se promoverían proyectos institucionales de desarrollo, un mayor compromiso con la sociedad y una mejor difusión de las actividades y producciones universitarias, una mejor articulación entre modalidades de educación superior, entre instituciones y con el nivel medio, la organización progresiva por ciclos básicos por familias de carreras y un sistema de créditos de grado y posgrado, la mejora de la docencia universitaria y de la graduación y la definición de un sistema compartido de indicadores para la toma de decisiones. Se forjarían relaciones más constructivas entre UUNN, SPU, Secretaría de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social y autoridades locales en temas de política social. Se trataba de "un cambio de 180 grados en las prácticas de la política universitaria" que recuperaba la "concepción que

---

<sup>149</sup> Por las fechas en que fue aprobada la Declaración de Horco Molle había tenido lugar la V° Cumbre Iberoamericana de Rectores de Universidades Públicas en Guadalajara (México), que también emitió una Declaración relativa al papel de la Educación Superior en la transformación de "la sociedad de la información en sociedad del conocimiento" dentro de un proyecto de desarrollo de "una economía más dinámica y competitiva, que facilite un crecimiento sostenido y estable, un mejor empleo y una mayor cohesión social y continental". El Comité Ejecutivo del CIN, por Resol. 305/04 adhirió a la Carta de Guadalajara, como expresión de un renovado "espacio social latinoamericano", de recuperación de lo público y de la responsabilidad del Estado en el logro de cohesión social, crecimiento sostenido "y estable", mejor empleo y economía "más dinámica y competitiva", todo ello dirigido a construir un espacio iberoamericano de educación superior simplificando los procedimientos administrativos, para el reconocimiento de titulaciones, compatibilización de los procesos de evaluación, acreditación y movilidad estudiantil, implementando un sistema de créditos académicos, estancias, y redes de cooperación. Simultáneamente, el CIN se pronunció apoyando las negociaciones para el pago de la deuda externa que estaba realizando el Gobierno Nacional (A.P. 545/04).

---

todos tenemos de que la educación es un bien social" [C. Pérez Rasetti, asesor de la SPU] (CIN, 2005f, pág. 5), como parte de un proyecto nacional renovado

desde la construcción abarcativa, donde evidentemente podamos empezar a definir con absoluta claridad un pensamiento nacional y un proyecto nacional que pueda sintetizar a todos los argentinos. La universidad tiene un rol central y fundamental, tenemos que trabajar fuertemente para que se vaya convirtiendo en columna vertebral de la consolidación del conocimiento argentino."<sup>150</sup>

Las principales líneas de acción se volcaron en varios documentos:

- "Compromiso del Estado con las Universidades Nacionales. Políticas de Mejoramiento de las Capacidades Institucionales" (Pugliese & Pérez Rasetti, 2005)
- "Bases para un Plan Estratégico Nacional de Mediano Plazo en Ciencia, Tecnología e Innovación", con dos objetivos centrales:- lograr que la inversión total del país en Investigación y Desarrollo llegue al 1% del PBI en 2010; y lograr que la inversión privada en I-D equipare a la inversión pública, estimando que la inversión privada debía aumentar seis veces, y la pública tres veces para alcanzar la meta.
- "Lineamientos del Fondo de Universidades Nacionales para el desarrollo regional" (FUNDAR).<sup>151</sup>

A diferencia de los otros programas especiales de la SPU (programas de mejoramiento de la calidad, de articulación con la escuela media, de organización de ciclos generales, aumento de las dedicaciones exclusivas), por su particularización institucional y la necesidad de períodos más largos de desarrollo, el FUNDAR estuvo mucho más condicionado por la variación de recursos presupuestarios; quedó rápidamente desfinanciado por reasignación de partidas, fue cerrado y la responsabilidad de gestión y control de las convocatorias de Programas fue devuelta a la SPU (Resol. 1.100/07). Como diría un entrevistado a manera de reflexión retrospectiva:

---

<sup>150</sup> Palabras del Presidente Néstor Kirchner en el acto de firma de convenios con Universidades Nacionales, jueves 13 de mayo de 2004. Acceso el 21 de agosto de 2011: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/24558-blank-81871070>

<sup>151</sup> El FUNDAR (Resol. Min. 260/05) adaptó la experiencia de Francia y Cataluña de uso de herramientas de financiamiento no competitivo para apoyar proyectos institucionales, estimular el desarrollo de programas de colaboración interinstitucionales en cada región, promover carreras de grado y posgrado en áreas de vacancia, mejorar la retención, y fomentar la "discusión interna en cada universidad respecto de su misión y de los alcances de su compromiso social de cara a la sociedad" (Pugliese J. C., 2007, pág. 22). Asignó fondos del Tesoro Nacional y de crédito externo a Contratos-Programa plurianuales en el marco de los planes estratégicos de cada UUNN (línea iniciada con tres experiencias piloto: UNCu, UNPA y UNS). Contemplaba también aportes del sector privado, pero no hay registro de que efectivamente haya habido ingresos de esa fuente. La ley de presupuesto 2006 le asignó 48 millones de pesos de los 200 millones inicialmente solicitados por los Rectores. Lo gestionaba un Consejo Directivo presidido por el Secretario de Políticas Universitarias y 6 vocales designados por el MECyT, y la ejecución a cargo de un Director Ejecutivo.

---

El problema [del FUNDAR] es que requiere infinita la cantidad de recursos: si hay hoy sesenta universidades, ¿cuánto dinero necesitás para intervenir en esas sesenta con programas trianuales?; o si vas incorporando diez por año (...) Entonces hay una falta de efectividad en un sistema de esas características. (...) No digo que no sea una buena propuesta ir por la autoevaluación y el plan estratégico institucional, porque nosotros evaluamos lo que había pasado en Cuyo, en UNPA y el Sur, que fue bueno. Pero en el tiempo, el impacto es muy lento. Tenés que tener muchísimos recursos para poder hacerlo. [Entrevista 3, ex Secretario de Políticas Universitarias]

En septiembre de 2005, en pleno tratamiento de la ley de financiamiento educativo en el Senado, el Ministro Filmus asistió al 54° Plenario Ordinario del CIN, reafirmando la importancia estratégica que el Gobierno daba a las UUNN en el "modelo de desarrollo nacional" (CIN, 2005c, pág. 2). Restaurada la confianza<sup>152</sup> y superada la situación de emergencia presupuestaria, era el momento de discutir la calidad (docente, científica y tecnológica), la articulación (entre las universidades y con el nivel medio, entre facultades y carreras, y con el sistema de CyT), la democratización y la pertinencia y compromiso con el "desarrollo científico tecnológico autónomo del país" (CIN, 2006a, pág. 7). Pugliese invitó a los rectores a realizar "sugerencias para el debate de fondo" de todos los temas, resaltando el cambio

en la relación entre los rectores y este Ministerio, entre el CIN y el gobierno nacional. Hemos tenido en reiteradas ocasiones reuniones con el presidente de la Nación. Hemos tenido reiteradas oportunidades de discutir; a veces de discutir fuerte, otras en tono más dialogal, pero hemos tenido muchas de estas posibilidades. Si miro para atrás creo que hemos tenido dos años productivos; hemos tenido dos años para salir de la emergencia (CIN, 2005c, págs. 8-9)

Algunos rectores cercanos al gobierno coincidieron con la apreciación del Ministro:

todo este tiempo se ha caracterizado por un trabajo conjunto, tal vez con disparidad de criterios, con disenso, pero el disenso en esencia es la base de la democracia, el aceptar que otro piensa distinto que uno. (...) Y cada vez que me tocó golpear la puerta siempre estuvieron el ministro o el secretario dispuestos a colaborar en los problemas de las universidades públicas, a diferencia de otras ocasiones. [Daniel Martínez, Presidente del CIN] (CIN, 2005c, pág. 11)

Tenemos un diálogo con el Ejecutivo que pasa por momentos más logrados y por otros en los que tenemos puntos en discusión, a veces centrados en cuestiones presupuestarias, pero creo que hay un nivel de diálogo con la Secretaría y con el Ministerio que no ha sido frecuente en el tiempo que yo he estado (...)

---

<sup>152</sup> En ese contexto de acercamiento, Filmus apoyó al CIN en su reclamo de incorporar al nivel universitario en el proyecto de Ley de Financiamiento Educativo que se discutía en el Senado [D. Filmus, Ministro de ECyT] (CIN, 2005f, págs. 41-42), logrando que se incorporara el inc. J) en su art. 2º: "Fortalecer la democratización, la calidad, los procesos de innovación y la pertinencia de la educación brindada en el sistema universitario nacional".

---

Eso mismo explica que hayamos podido avanzar en Horco Molle –estaba allí gente de la Secretaría con un documento que implicó un esfuerzo para las universidades pero también involucró una cierta disposición por parte del Ejecutivo para discutir un marco de referencia compartido. [S. Feldman, UNGS] (CIN, 2005e, pág. 40)

Ese clima positivo fue afectado por los reclamos salariales y la reducción de los fondos asignados al FUNDAR; Pugliese renunció en diciembre de 2005,<sup>153</sup> y fue sucedido por un Secretario ligado al peronismo, rector de UNSaM desde 1997: el Lic. Daniel Malcolm,<sup>154</sup> quien afirmó públicamente que daría continuidad a las políticas con su "propia impronta", aludiendo a la implementación de la Ley de Financiamiento Educativo y la reforma (no la "derogación") de la LES; el diálogo entre la SPU, las UUNN y el Congreso se ordenaría alrededor de cuatro temas: "la educación superior como bien social, la inclusión y la gratuidad, la concertación con el Estado y la coordinación con el resto del sistema educativo".<sup>155</sup> En el Plenario de marzo de 2006 presentó una propuesta consensuada con el Comité Ejecutivo del CIN y el Ministro Filmus para comprometer a la universidad "con la agenda de problemas nacionales generando debates internos e ideas" (CIN, 2006a, págs. 4-5), instando a "un compromiso político muy fuerte" para aprovechar las condiciones favorables de la reactivación económica y la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo: tanto las UUNN como la SPU tenían que elaborar en el corto plazo planes de desarrollo, pensando en conjunto una política que priorizara "el desarrollo económico, la equidad, la justicia, una mejor distribución de la riqueza, el desempleo y tantos problemas que padecemos", buscando una "convergencia" con las universidades privadas. (CIN, 2006a, págs. 7-8).

---

<sup>153</sup> J.C. Pugliese renunció en diciembre de 2005. Varios periódicos comentaron que había tenido diferencias con el Min. de Educación D. Filmus a raíz del manejo de los reclamos salariales de los docentes universitarios y del CIN por la reducción de fondos del Fundar (creado por Resol. MECyT 260/5 y cerrado por Resol. 1.110/07), y por su cercanía con los rectores radicales. Otras fuentes periodísticas mencionaban el interés del Gobierno por "poner gente propia" en un escenario "con presupuesto y un ambiente tranquilo" en el que se habían resuelto problemas en otros frentes educativos (Ley de Financiamiento Educativo, Ley de Educación Técnico-Profesional) ["Designarían hoy al sucesor de Pugliese". LA NACION, 28 de diciembre de 2005. Acceso el 3 de enero de 2015: <https://www.lanacion.com.ar/768144-designarian-hoy-al-sucesor-de-pugliese>] ["Pugliese presentó la renuncia a Filmus". LA NACION, 27 de diciembre de 2005. Acceso el 3 de enero de 2015: <https://www.lanacion.com.ar/767861-pugliese-presento-la-renuncia-a-filmus>] ["Una renuncia en el gabinete del ministro Filmus". PAGINA 12, 27 de diciembre de 2005. Acceso el 3 de enero de 2015: <https://www.pagina12.com.ar/diario/universidad/10-60983-2005-12-27.html>].

<sup>154</sup> Malcolm se había desempeñado como Presidente del CIN en 2003 y venía siendo mencionado como candidato a varios cargos en el Ministerio. "Daniel Malcolm, a cargo de las políticas universitarias". LA NACION, 29 de diciembre de 2005. Acceso el 3 de enero de 2015: <https://www.lanacion.com.ar/768353-daniel-malcolm-a-cargo-de-las-politicas-universitarias>.

<sup>155</sup> "Vamos a propiciar un diálogo entre la autonomía y la pertinencia". PAGINA 12, 30 de diciembre de 2005. Acceso el 3 de enero de 2015: <https://www.pagina12.com.ar/diario/universidad/10-61109-2005-12-30.html>

---

En un encuentro con rectores de UUNN de la Provincia de Buenos Aires, Filmus presentó el Documento "El aporte de la Universidad argentina en una estrategia de desarrollo nacional con justicia social / Hacia la elaboración de una agenda universitaria para el 2006" en el que desarrolló los cuatro ejes enunciado meses atrás:

1) Vinculación de la Universidad con las necesidades nacionales y regionales. 2) Fortalecimiento de la calidad en las tareas de docencia e investigación. 3) Articulación de la Universidad con el sistema educativo, el sistema científico y tecnológico y el sector productivo. 4) Democratización de la vida Universitaria. Sistema académico y de gobierno.<sup>156</sup>

El Ministerio quería presentar a la discusión un Plan Estratégico del Sistema Universitario, con la expectativa de lanzarlo a mediados de 2007, aprovechando la disponibilidad de recursos.<sup>157</sup> Pero la coyuntura política fue desfavorable, pues se habían abierto varios frentes de conflicto: la discusión y sanción de la Ley de Educación Nacional, la persistencia de reclamos por regularización y actualización de las transferencias presupuestarias,<sup>158</sup> las huelgas docentes, una severa crisis en el proceso de elección de autoridades de la UBA, la desestabilización del campo estudiantil por el lanzamiento de agrupaciones cercanas al partido de gobierno (el Frente Universitario para la Victoria), y la presentación de proyectos de ley de educación superior (Proyecto del Senador Socialista R. Giustiniani). Malcolm no llegó a consolidarse en el cargo ni a construir una relación fluida con el Ministro, tal como lo evidencia la designación de Horacio Fazio como Subsecretario en la SPU, realizada sin modificar el organigrama del área (Decreto 731/06).<sup>159</sup> Fue reemplazado por un radical, Alberto Dibbern (Presidente de UNLP entre 2001 y 2004), quien sería el Secretario con la gestión más larga de toda la historia de la Secretaría (desde septiembre de 2006 a junio de 2012).

---

<sup>156</sup> Aporte de la Universidad Argentina. Disertación de Filmus ante Rectores (Marzo-Abril de 2006). *Enlace Universitario*, 1 (1), pág. 6.

<sup>157</sup> "Queremos hacer dialogar la autonomía con pertinencia". *Página 12*, 20 de junio de 2006. Recuperado el 4 de mayo de 2016 de <https://www.pagina12.com.ar/diario/universidad/10-68703-2006-06-20.html>

<sup>158</sup> "La Ley de Financiamiento parece más un corset que una garantía de incremento presupuestario", manifestó el Rector de UNER E. Asueta al periodista Javier Lorca de *Página 12*: "La Ley de Financiamiento parece más un corset que una garantía", 28 de julio de 2006. Recuperado el 4 de mayo de 2016 de <https://www.pagina12.com.ar/diario/universidad/10-70592-2006-07-28.html> El conflicto salarial fue saldado en agosto cuando el entonces Jefe de Gabinete Alberto Fernández firmó un incremento presupuestario haciendo uso por primera vez de los llamados "superpoderes" aprobados por la reforma del art. 37 de la Ley de Administración Financiera (24.156/92). La reforma facultó al Jefe de Gabinete a realizar "las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por cada ley de presupuesto".

<sup>159</sup> Ver: "¿Otra renuncia en Educación? *Página 12*, 16 de agosto de 2006. Recuperado el 4 de mayo de 2017 de <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-71484-2006-08-16.html>. "Malcolm ya tendría sucesor". LA NACIÓN, 18 de agosto de 2006. Recuperado el 4 de mayo de 2017 de <https://www.lanacion.com.ar/832475-malcolm-ya-tendria-sucesor>. Horacio Fazio, hombre de confianza del Ministro Filmus, había ocupado el cargo de Subsecretario de Coordinación Administrativa reemplazando a Alejandro Morduchowicz, renunciante junto con Pugliese en diciembre de 2005.

---

Uno de los primeros asuntos abordados por Dibbern fue un problema arrastrado desde la década anterior -las deudas por aportes patronales de las UUNN ante la AFIP-, a los que se sumaron: la conformación de una comisión de enlace CIN / SPU / Secretaría de CyT para coordinar medidas relativas al desarrollo y promoción de RRHH y de áreas prioritarias, la regularización de las transferencias presupuestarias y del plan de infraestructura, la implementación del programa de extensión, y el tratamiento del anteproyecto de nueva ley de educación.<sup>160</sup> En el 56° Plenario invitó a los Rectores a una reunión con el Presidente Kirchner para conversar sobre el anteproyecto (CIN, 2006d, pág. 25). El diálogo con los Rectores ilustra la situación de debilidad política del Consejo en 2006: Dibbern desconocía que el CIN había elevado al Ministerio (por su Mesa de Entradas) un documento aprobado por el A.P. 603/06 con aportes al anteproyecto; destacó la habilidad política del CRUP para manifestar sus intereses en el Ministerio:

[el] Consejo de Rectores de Universidades Privadas tuvo una reunión con el ministro y le entregó las observaciones que ellos hacían a la ley de educación. Me parece que si el CIN tiene ideas sobre cuáles son los puntos de análisis del proyecto de ley, los puntos a aportar para el proyecto de ley, los puntos a criticar del proyecto de ley, no veo que haya imposibilidad alguna de que sea recibido por el secretario de Educación de la Nación y el ministro, para que les entreguen sus opiniones y las puedan debatir. O sea, lo del CRUP fue hace aproximadamente unos 15 o 20 días. (...) me parece que es el momento para que un grupo de rectores, los que conozcan más, los que tengan mayores inquietudes, lleven una propuesta [A. Dibbern, Secretario de Políticas Universitarias] (CIN, 2006d, págs. 11-12)

Varios rectores defendieron al Consejo afirmando que si bien "la capacidad que tiene el CIN en su forma de presentación o documentos" podía no ser la del CRUP, y si bien probablemente el CIN no tenía "la capacidad de marketing, o venta de sus productos que tienen otros sectores", los rectores habían realizado un "trabajo muy fuerte, porque la propuesta era tomar un documento base que no debía superar las seis hojas" a partir de los aportes de todas las universidades [O. Spada, UNRC] (CIN, 2006d, págs. 13, 23).<sup>161</sup>

---

<sup>160</sup> En el A.P. 603/06 el CIN cuestionó el escaso tiempo para un verdadero análisis, la ausencia de diagnóstico educativo fundado, ambigüedades en la definición del papel principal del Estado, la omisión de garantías legales para el cumplimiento de la obligatoriedad y la gratuidad, la estructuración de un nuevo sistema sin abordar la reforma legal, la persistencia de concepciones neoliberales de evaluación de la calidad, la colisión de las atribuciones del INFD con la autonomía universitaria y la ausencia de representantes de las UUNN en su Consejo Consultivo. La "educación universitaria no queda[ba] suficientemente reconocida o inscripta en el anteproyecto de ley", y la "participación del sistema universitario aparece muy aminorada o limitada" [S. Feldman, UNGS] (CIN, 2006d, pág. 11) [V. Gómez de Erice, UNCu] (CIN, 2006d, pág. 17).

<sup>161</sup> Los rectores encomendaron a la C.AA. el análisis urgente del anteproyecto, formular sus observaciones y eventualmente sugerir "la redacción de artículos alternativos"; el Comité Ejecutivo solicitaría una audiencia al Ministro para entregar el documento aprobado por el A.P. 613/06.

---

Los Plenarios de 2006 y 2007 muestran a un Consejo marginado de la discusión educativa general y particular: tenía dificultades para "ser escuchado" por los referentes de diversas áreas del Gobierno Nacional y poca incidencia en el contenido de la agenda sectorial; los rectores vincularon los problemas con fallas de funcionamiento interno (falta de comunicación, desconocimiento y baja incidencia en las iniciativas de legisladores o del PEN, reacción tardía o inacción ante decisiones o acciones del Gobierno Nacional).<sup>162</sup> En el Consejo Federal de Educación, por ejemplo, se mantenía "una representación altamente insuficiente" [V.Gómez de Erice, UNCu], los rectores eran "prácticamente (...) convidados de piedra", hasta el punto de no tener "silla adonde sentarnos; se habían olvidado de que estaban presentes los representantes de las universidades"; se había excluido a las de las UUNN de la discusión sobre la distribución de presupuesto para escuelas técnicas [G. Arias, UNSL] (CIN, 2007a, págs. 134, 67), y el Secretario de Educación J.C. Tedesco se había negado a incluir representantes del CIN en las comisiones técnicas de implementación de la LEN porque "no era pertinente". El Plenario aprobó la elevación de una nota (*ídem*, 2007a, pág. 85), protestando por la

permanente actitud de rechazo hacia las universidades, que sería como decirnos: ustedes que están permanentemente llenándose la boca con el tema del ingreso irrestricto, de no exámenes y demás, y son lo más selectivo que hay. En las escuelas primarias o secundarias de ustedes los exámenes son terribles, las escuelas son totalmente elitistas. ¿Por qué no hacen escuelas para los pobres las universidades? Esa es directamente la opinión de muchos de los ministros que estaban presentes. O sea que de algún modo hay que recomponer ese tipo de relación con el Consejo Federal, porque a su vez es muy importante para el CIN mantener ese espacio. Eso es cuanto podemos decir en cuanto al Consejo Federal [V. Gómez de Erice, UNCu] (CIN, 2007a, pág. 134)

La presencia en el Congreso también era problemática: en el Plenario Extraordinario de noviembre de 2005 se señaló la necesidad de representación estable y selección cuidadosa de los representantes ante las Comisiones legislativas, de incrementar la actividad en las Cámaras presentando propuestas sólidas y fundamentadas, y de conformar un "frente" más compacto con la SPU para no ser excluidos de la discusión de los proyectos [ANEXO, # (2), pág. 40]; en los encuentros se reiteraron comentarios sobre el carácter desdibujado del Consejo y su marginación de las discusiones relativas, por ejemplo, a la designación de representantes en CONEAU, la discusión presupuestaria, la elaboración de políticas de CyT (como las de promoción de la nanotecnología y biotecnología, cuyo

---

<sup>162</sup> Así, por ejemplo, cuando en 2002 y 2004 senadores y diputados del PJ presentaron un proyecto para modificar el sistema de elección del gobierno en las UUNN mediante la implementación de la elección directa de autoridades [uno presentado en la Cámara de Senadores y otro en la de Diputados- Exp. 2166-S-2003 (J. Yoma y M.A. Pichetto, PJ) y Exp. 7976-D-2004 (S. Esteban y otros, PJ de varias provincias)-.

---

diseño había sido realizado por el Ministerio de Economía), o de los programas especiales de mejora, en los que los protagonistas habían sido los Decanos o organizaciones profesionales). Las medidas se le presentaban como hechos consumados, y era sobrepasado por la consistencia y organización de las UUPP en el CRUP [ANEXO, # (3), pág. 41]. Tenía dificultades para "discutir política educativa":

el documento de Horco Molle (...) habla de la relación entre el Estado y las universidades autónomas como una relación a construir, y creo que lo que estamos discutiendo acá es cómo se construye una relación entre el Estado y las universidades autónomas. Y cuando hablo del Estado me estoy refiriendo, como parte del mismo, al Parlamento y al Poder Ejecutivo. [S. Feldman, UNGS] (CIN, 2005a, pág. 50)

"[hay que fortalecer] el debate político interno para determinar en qué medida este organismo discute políticas estratégicas y políticas de mediano y largo plazo relacionadas con el sector universitario. [Vicerrector J. Flores, UNQ] (CIN, 2006b, pág. 30).

Las instituciones se fortalecen de una sola forma: a través de proyectos, programas y trabajo. Hay una gran diferencia entre modificar el Estatuto del CIN y establecer un programa de fortalecimiento. [O. Spada, UNRC] (CIN, 2006d, págs. 49-50)

nuestra participación en este Consejo Interinstitucional de Ciencia y Tecnología no es ni por cerca la deseable. En esto quiero ser autocrítico, y solicitar al Consejo Interuniversitario Nacional en este plenario que prestemos más atención a este Consejo.

(...) Me parece que no podemos desaprovechar esta oportunidad que tenemos de ocupar siete lugares en un espacio en el que se están decidiendo políticas de ciencia y tecnología, a partir de la creación de este nuevo ministerio, y donde se están intentando llevar adelante algunas definiciones (...) [A. Caballero, UNM] (CIN, 2008d, págs. 30-31)

Muchas de nuestras universidades nacionales han presentado planes de infraestructura al programa BAPIN hace largamente tres o cuatro años. Hay muchos millones de pesos en programas de infraestructura elaborados minuciosamente por las universidades y llevados al ministerio. Me consta el esfuerzo que ha hecho el Ministerio de Educación en propiciar que se terminen esos proyectos y queden técnicamente impecables podríamos decir- para el llamado a licitación. (...)

Cada uno de los rectores está tratando de vérselas como puede, viendo si conoce a algún funcionario o no, van cambiando y la solución no se da. Yo no sé cuáles son las universidades, pero sí voy a ser muy concreto y muy simple: que este Consejo considere resolver como cuerpo presentar una solicitud al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios en relación con la ejecución de estos proyectos [J. L. Riccardo, UNSL] (CIN, 2008d, págs. 128-129)

En un nuevo momento político que se definía como anti-neoliberal, el Consejo debía lograr un "mayor protagonismo" y contribuir a la solución de los problemas de la sociedad y a la definición de los temas de agenda sectorial más allá de la histórica pelea por presupuesto [ANEXO, # (4), pág. 45]:

paramos la decadencia o desaparecemos. El gobierno va a dejar de considerarnos, ya está dejando de considerarnos, y no nos va a considerar porque nos reunamos acá y hablemos,

---

discutamos y digamos lo que digamos. Nos va a considerar si tenemos propuestas concretas, y hoy no tenemos nada de eso.

¿Con qué vamos a ir a la Cámara de Diputados cuando nos llamen para hablar sobre el programa de creación de nuevas universidades? ¿Qué vamos a decir? No tenemos ningún argumento, ningún documento, nada. Tenemos que trabajar en esos aspectos, porque el CIN va perdiendo, va perdiendo, va perdiendo.

En el día de ayer terminó un seminario latinoamericano sobre ciencia y tecnología en la Cámara de Diputados. No había ninguno de nosotros, sólo tres secretarios de ciencia y tecnología. Esas son las cosas importantes que realmente nos van a llevar adelante. [L.M. Fernández, UNS] (CIN, 2005a, págs. 44-45)

En mi opinión fortalecer al Consejo Interuniversitario Nacional es pensar cómo nos vamos a organizar para trabajar los grandes temas universitarios, que no pasan por la plata ni por el poder. No me importa quién va a tener el poder sino que trabaje, conduzca e indique hacia dónde vamos y qué vamos a hacer.

(...) El CIN se fortalece no mediante discusiones y acusaciones en el sentido de si uno pertenece a uno u otro bloque, sino trabajando, estableciendo una agenda, buscando a gente que dentro de las universidades tenga capacidad para asesorar en los distintos temas y debatiendo con paciencia cuestiones que no tengan que ver con la plata y el poder. [M.V. Gómez de Erice, UNCu] (CIN, 2006d, pág. 64)

La marginación se reproducía en el Consejo de Universidades, en donde se estaba discutiendo el listado de carreras del Art. 43 de la LES (estándares, actividades reservadas y alcances de los títulos). El proceso seguido en este asunto ilustra la evolución del lugar del CIN en el diseño e implementación del Programa de Calidad y de los planes de mejora para las carreras acreditadas respecto del papel de los Consejos de Decanos o Facultades y del CRUP en el Consejo de Universidades, y que le permitió incrementar relativamente su protagonismo a lo largo del período. Si bien el CU tuvo un funcionamiento irregular, fue acordando los estándares para la acreditación de las carreras y el alcance de las titulaciones, y en ese proceso el CIN se vio enfrentado a la necesidad de participar orgánicamente, definiendo claramente sus posiciones.<sup>163</sup> Entre 2003 y 2008 los Plenarios muestran un Consejo con dificultades para asumir el trabajo dentro del CU y la lenta construcción de una posición más incidente y sistemática: se llegaba a las reuniones "sin haber podido consensuar posiciones"; en 2003 los rectores eran considerados como "una banda -consta en actas en estos términos- pues nos

---

<sup>163</sup> Culminados en 2002/2003 los primeros ciclos de acreditación de las Ingenierías, los pobres resultados obtenidos habían derivado en presiones por implementar programas de mejora direccionando recursos adicionales, y hacia 2005 se había consolidado la estrategia de Decanos, Facultades o responsables de carreras en proceso de acreditación de solicitar la inclusión en el artículo 43 para solicitar recursos adicionales por Programas especiales; del mismo modo, carreras no incluidas en el artículo presionaron para obtener apoyo similar. A principios de 2007, por ejemplo, Dibbern informó al Plenario que "ya habían tomado una decisión": se había reunido con la Asociación de Decanos de Cs Sociales "para diagramar un proyecto plurianual", y se iba a convocar a la Asociación de Decanos de Ciencias Humanas.

---

juntábamos en el momento y veíamos cómo el CRUP aparecía como una maquinaria aceptada en la elaboración de propuestas y toma de decisiones" [S. Maluendres, UNLP] (CIN, 2007c, pág. 128). Un funcionario reflexionaría en retrospectiva que

la verdad es que los representantes de UUPP son MUY [énfasis] efectivos, con mucha enjundia, responsabilidad, lo hacen bien, más allá de defender sus propios intereses, y han tenido una política sistemática, y eso no ha pasado en el CIN. Cierran filas, no sé si adentro después se matan, pero presenta un frente único, y van todos (...) Durante mucho tiempo se corría el riesgo, más allá de que el proyecto fuera del CIN, de que no había una participación activa del CIN, y a la primera de cambio quedaban en minoría y no había posibilidad de discutir las cosas en paridad, así de sencillo, una cuestión de número [Entrevista 5, Secretario Ejecutivo del CIN]

#### *4.2.1.2. Fortalecimiento de los vínculos CIN / SPU: construir un "proyecto estratégico" como parte de una política de "sintonía fina" (2008-2015)*

Los gobiernos de C. Fernández fortalecieron la estructura ministerial a cargo de los asuntos universitarios. Durante el primer gobierno, se creó el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, y designó a J. Carlos Tedesco como Ministro de Educación y Cultura quien se desempeñó hasta mediados de 2009 (tras la derrota electoral de medio término fue sustituido por Alberto Sileoni). Inicialmente, se suprimió la Subsecretaría de Políticas Universitarias y en su lugar conformó un Gabinete de Asesores del Secretario Dibbern, aunque esta modificación será formalizada recién por el Decreto 115/2010. Durante los primeros meses, el Presidente del CIN pudo afirmar que la relación con Dibbern "era fluida y permanente" y que la mediación del Ministerio había logrado que el PEN vetara artículos del proyecto de creación de la Universidad del Chaco Austral. El nuevo MinCyT planteaba el desafío de construir "una relación y una articulación institucionalizada", se estaba conformando una agenda de trabajo con la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados que no sólo incluía temas presupuestarios, transitando hacia "un grado de vinculación y articulación con el Poder Legislativo mucho más promisorio que el que hemos tenido al menos en los últimos años" [S. Maluendres, UNMDP] (CIN, 2008b, págs. 5-6). El otorgamiento de un subsidio del MEd para apoyar el fortalecimiento del Consejo y una mayor coherencia y firmeza de la participación en los espacios de representación hicieron posible un compromiso más activo de los rectores del Comité Ejecutivo. En otros ámbitos, este proceso de fortalecimiento fue más dificultoso. El CIN no lograba tener peso y legitimidad en el Consejo Federal de Educación, dentro del cual

la receptividad que tienen las propuestas del sistema universitario –yo no he estado en estas discusiones, pero todo el mundo lo comenta- es muy limitada, a veces casi de resistencia, y por

---

lo tanto, si esta es una política pública y el CIN se está sumando a esa política pública y tiene un papel relevante el Ministerio de Educación, la Secretaría de Educación, el propio INFD y la Secretaría de Políticas Universitarias, seguramente va a ser muy propicio y muy estimulante tener una reunión previa con las autoridades, cosa que ya habíamos convenido, y que esta reunión previa también sirva para llegar al Consejo Federal con propuestas trabajadas. [S. UNGS] (CIN, 2008d, pág. 159)

Así, por ejemplo, ante la decisión del Gobierno de invertir en la mejora de la formación docente, el avance de acuerdos en el seno del CFE y el despliegue de líneas programáticas dentro del INFD, los Rectores solicitaron que se incluyera a las UUNN en las líneas de financiamiento:

Este es un tema que ha suscitado inquietudes muy grandes en las universidades, y ha sido discutido en la Comisión de Asuntos Académicos del CIN. Hemos encontrado la necesidad de que esta cuestión pueda abordarse no sólo en el Instituto Nacional de Formación Docente, de cuya comisión asesora participa el Consejo Interuniversitario Nacional, sino también en otros niveles de la secretaría. [S. Feldman, UNGS] (CIN, 2008b, pág. 28)

considero –y así lo hablamos con el ministro- que el proyecto de acreditación de las carreras de los profesorado tiene que ser de interés nacional. Debe ser un proyecto realmente muy fuerte en el que debemos trabajar de modo articulado.

¿Por qué queremos salir rápidamente desde el sistema universitario con este proyecto? Porque hay que demostrar a la sociedad que la búsqueda de la calidad la debemos realizar a partir del uso responsable de la autonomía universitaria. Eso significa que este proyecto será prioritario. Trabajaremos en conjunto con el Instituto de Formación Docente, pero trataremos de que los institutos de formación docente que dependen de las provincias también tomen este desafío. Porque nosotros ponemos un 60 por ciento de los docentes dentro del sistema, pero hay otro 40 por ciento que no depende del sistema universitario. [A. Dibbern, Secretario de Políticas Universitarias] (CIN, 2008b, pág. 29)

Pero la firmeza en la negociación fue amenazada por las dudas respecto de la ambigua situación de los profesorado universitarios respecto de los procesos de acreditación (su inclusión en el Art. 43° de la LES o en los estándares establecidos por el INFD): si al interior del cuerpo podía considerarse una prudente "reflexión para buscar consensos", hacia afuera aparecía como "una resistencia pasiva ante una propuesta" una "debilidad, o incluso como una actitud de desidia":

Acá tenemos un problema concreto: el ministerio nos invitó a participar, a propuesta del ministro de Educación, de una comisión para discutir la inclusión de los profesorado en el artículo 43 de la ley de educación superior. Nosotros decidimos participar de la comisión y nombramos a dos representantes. Esos dos representantes tienen que ir a la primera reunión, probablemente la semana que viene o la siguiente, llevando la posición del CIN. Dentro de un rato nos vamos a quedar sin quórum y no les vamos a decir cuál es la opinión del CIN respecto del tema. Si yo fuera representante, estaría muy preocupado y me negaría a ir, porque ir con una posición de "ni" hasta el próximo plenario, dentro de seis meses, es una posición muy débil para estar sentado en una comisión. Si esta iba a ser nuestra actitud, no hubiésemos nombrado

---

representantes o nos hubiésemos negado a formar parte de la comisión. [G. Crapiste, UNS] (CIN, 2008d, págs. 163-164)

Como decía uno de esos representantes:

Nosotros tenemos realizado un trabajo a medias. Por primera vez notamos y señalamos que el CIN debe tener información actualizada y completa acerca de los profesorados universitarios. No lo teníamos, y ahora hemos girado un requerimiento a cada universidad. Prácticamente todas las universidades han respondido, y tengo que decir también –luego puedo dar los nombres- que en algunos casos la información fue enviada, pero hemos tenido dificultades en el CIN para bajarla o procesarla. [Geneyro, Presidente de la C. Asuntos Académicos] (CIN, 2008d, pág. 153)

Los representantes del CIN ante la Comisión Tripartita provisoria del CU para relevar el conjunto de ofertas públicas y privadas de formación docente para todos los niveles (Geneyro, Maiorana, Gill) debían llevar una posición; se cuestionaba el tratamiento diferencial de algunas jurisdicciones en la asignación de los puntajes del título, y se reclamaba un nomenclador unificado de títulos universitarios y no universitarios. La Comisión de Asuntos Académicos del CIN (C.AA) había solicitado a la SPU que intercediera en el CFE mientras los rectores visitaban a los Ministros y Gobernadores. Se trataba de un tema de verdadera política institucional, un desafío para mostrar

que como CIN no somos meramente ejecutores de la ley de educación superior sino que estamos en ejercicio de la articulación de la autonomía universitaria, y lo que no está impedido por la ley ni por la Constitución está totalmente habilitado. Me parece que sería un ejercicio de alta responsabilidad de este cuerpo avanzar en una autorregulación.[A. Somoza, UNCu] (CIN, 2008d, págs. 171-172)

El cuerpo no pudo arribar a una postura consensuada: el A.P. 684/08 se limitó a reafirmar un apoyo en general a la evaluación de los profesorados sin especificar su tipo, pues "no estaba maduro aún el tema como para resolver definitivamente la cuestión"; mientras tanto, se avanzaría en el diálogo con el Ministro y los sindicatos docentes. Se decidió convocar una reunión ampliada de la C.AA para elaborar una propuesta consensuada sobre el tipo de evaluación y eventualmente tomar la iniciativa en la propuesta de incorporarlos o excluirlos del artículo 43, y evitar ser "forzados por nuestros decanos o por nuestras distintas Facultades a incorporarnos" [O. Spada, UNRC] (CIN, 2008d, pág. 179).<sup>164</sup>

---

<sup>164</sup> La reunión de la C.AA se realizó en octubre y avanzó en la construcción de una base de datos (39 carreras de profesorado en 39 UUNN); se buscó asesoramiento para elaborar una propuesta de autoevaluación de los profesorados, invitando a representantes de CUCEN y ANFHE. La propuesta se discutió en el primer plenario ordinario de 2009 y se aprobó por A.P. 686/09: impulsar la autoevaluación de los profesorados "con el apoyo técnico del CIN", de manera gradual y con un protocolo común consensuado y elaborado por equipos técnicos de UUNN bajo la coordinación de la C.AA en coordinación con CUCEN y ANFHE. Se otorgaría prioridad inicialmente a las Cs Básicas, Historia y Lengua. Se esperaba

---

El recién nombrado Ministro J. C. Tedesco también entendió que había que fortalecer la representación del CIN (y del CRUP) en el CFE (CIN, 2009a, pág. 44). Dibbern propició la conformación de una Comisión Mixta SPU / INFD para revisar los contenidos de la formación inicial de los profesorados de biología, física, matemática y química y para generar una línea de financiamiento dentro del programa de mejora de carreras estratégicas incluyendo a las Becas Bicentenario; se acordaría con las asociaciones de Decanos o directores de carrera. El A.P. 697/09 finalmente apoyó la inclusión de los profesorados al art. 43, solicitó formalmente al CFE la elaboración de un único nomenclador nacional "de incumbencias y valoración de títulos" y encargó a la C.AA elaborar con las unidades académicas de las UUNN un documento de lineamientos generales de cada familia de profesorados. La Resol. Ministerial 50/10 incluyó a los profesorados en la nómina del art. 43 "reflejando en su totalidad el acuerdo plenario del CIN" [S. Maluendres, UNLP]. Dentro de la C.AA se creó una Subcomisión de profesorados para lograr "protagonismo y un liderazgo" en el CFE "tratando de militar fuertemente esta idea de que la formación docente -necesariamente- así lo establece la resolución ministerial, porque así lo solicitó el CIN- tendrá que ser común a todos los profesorados" (CIN, 2010b, págs. 36-37). La subcomisión desarrolló una intensa agenda de reuniones para consensuar el contenido de los tres campos de formación (general, pedagógica y específica) según los parámetros del CFE. Los logros en este tema mostraban el "compromiso muy fuerte de todos los rectores", mostrando a las asociaciones de decanos "que el CIN tiene la última palabra para habilitarlas para que se lleve adelante la incorporación al artículo 43" [O. Spada, UNRC], sosteniendo una "actitud proactiva y articuladora" que compensaba el aislamiento de las universidades y carreras frente a un INFD fortalecido [S. Feldman, UNGS] (CIN, 2010b, pág. 39). A la vez que se fue estabilizando el procedimiento para las consultas y solicitudes de incorporación al art. 43 realizadas por las asociaciones de facultades o decanos, la C.AA lideró los trabajos de determinación de los contenidos y los alcances, conformando subcomisiones especiales en condiciones no siempre ideales -"somos pocos los rectores y entonces hay una carga de tarea....mucho papeleo, mucha lectura, mucho análisis, porque obviamente estas cuestiones son muy serias y complejas" [Pérez de Bianchi, UNSa] (*ídem*, 2010b, pág. 32). Los informes de los representantes en el CU dan cuenta de posiciones más sólidas y un

---

fortalecer el "posicionamiento del CIN en la negociación con los organismos reguladores del sistema educativo y el Ministerio de Educación" y concurrir efectivamente al "diseño y realización de las políticas de formación docente". Paralelamente, se debían acercar posiciones con CONEAU.

---

conocimiento y dominio mayor de las complejidades de la normativa y las contradicciones planteadas por las regulaciones de la LEN y la continuidad de la LES.<sup>165</sup>

El año 2008 parece cerrar un período de transición en el que la coyuntura de la política nacional y sectorial creó condiciones para avanzar en "fortalecer al Consejo" y consolidar la voluntad política de "consensuar" y actuar como una *interface* estratégica del sistema universitario. Como se verá en el próximo apartado, las reformas estatutarias (entre ellas, la creación de un cargo de Vice-Presidente), robustecieron al Comité Ejecutivo, "cohesionado totalmente con su presidente y su vicepresidente"[H. Gegunde, UNLZ] (CIN, 2009a, págs. 124-125) [ANEXO, # (5), pág. 47], fortaleciendo "una vocación de avanzar en discutir cuestiones sustantivas y encontrar consensos" [S. Feldman, UNGS] (CIN, 2007c, pág. 85):

yo vengo al CIN desde la década del setenta –creo que debo ser de los más antiguos , y quiero mencionar que este Consejo Interuniversitario Nacional hoy tiene una gran fuerza interior, una gran vitalidad, pero tiene además una gran potencialidad, que es lo que realmente se quiere desarrollar.[Nicoletti, Vicerrector UNLM] (CIN, 2007c, pág. 101)

he podido observar en estos meses una fuerte demanda de las universidades, de los rectores y muchas veces de los funcionarios de distintas universidades de que el CIN se haga cargo - expresado en estos términos-, es decir, que considere un conjunto de temas que por algún motivo no está tomando. Mi percepción es que hay una demanda de que el CIN ejerza la representación de determinados intereses y ciertas problemáticas de algunas universidades porque hay una conciencia de que solas no pueden hacerlo. [S. Maluendres, UNLP] (CIN, 2008b, págs. 12-13)

En 2008, el Presidente H. Gegunde (UNLZ) y el Vicepresidente E. Asueta, (UNL) fueron las primeras autoridades en presentar una agenda de trabajo, "una plataforma para el gobierno entrante [que] sea un motivo de guía, conversación y discusión entre nosotros", "un ideario escrito que se presenta ante cada elección" que integrara las problemáticas comunes "que en ocasiones no son atendidas porque la gravedad de ciertas coyunturas que todos vivimos en nuestras universidades hace que lo urgente tape lo importante" [D. Gómez, UNQ] (CIN, 2008b, pág. 134); "sostener el rumbo... no solo va a jerarquizar la tarea, sino que nos va a poner en otro escalón para poder seguir...encontrando coincidencias y, en definitiva, jerarquizar al Consejo" [G. Tamarit, UNNOBA] (*idem*, pág. 142)

---

<sup>165</sup> Así, por ejemplo, el A.P. 849/13 aprobó un Documento doctrinario sobre carreras comprendidas en el art. 43 y el carácter de las actividades reservadas, buscando resolver los "conflictos por solapamiento" y la ambigüedad en la definición de los conceptos de "alcances" y "actividades reservadas", y la mirada "excesivamente corporativa con la que se [había] conc[ebido] el proceso de fijación de esas actividades". Se trataba de un documento sólido, técnico, con criterios específicos para formular las actividades reservadas. En diciembre de ese año, el CU finalmente consensuó el A. P. 126/13 sobre "Criterios a seguir en la aplicación del artículo 43 de la LES".

---

En el segundo mandato de C. Fernández se realizaron nuevas reformas en la cartera educativa que reestructuraron a la SPU y fortalecieron su papel como canalizadora de políticas y recursos. El Decreto 2.084/11 creó una Subsecretaría de Gestión y Coordinación de Políticas Universitarias debajo de la SPU para promover "el desarrollo de las universidades en su área de influencia, vinculado con las necesidades productivas y económicas de la Nación" y "coordinar y agilizar la implementación de las acciones". Intervenía en todas las áreas de responsabilidad de la SPU excepto la supervisión de la CONEAU, es decir, en el desarrollo de los programas sectoriales e intersectoriales políticamente relevantes para el Gobierno (integración regional, vinculación con el aparato productivo, difusión de "contenidos universitarios", articulación con el nivel medio, programas de becas, bienestar estudiantil y de promoción de la universidad en el exterior) [ANEXO, Cuadro 7, pág. 48]. En el segundo nivel operativo las Direcciones se ampliaron a cuatro por la creación de la Dirección Nacional de Desarrollo Universitario y Voluntariado. Laura V. Alonso (vinculada a *La Cámpora* y con actuación previa en el Programa de Voluntariado Universitario) fue designada como Subsecretaria.<sup>166</sup> Dibbern fue confirmado, aunque no continuaría mucho más en el cargo. En el 67° Plenario Ordinario, Alonso explicó a los Rectores que su designación era producto de

una fuerte decisión política de la presidenta de hacer efectivo algo que se dice mucho por ahí, y se mencionó en muchas etapas de nuestra historia, que tiene que ver con el famoso trasvasamiento generacional. Estamos acá sin soberbia; lo digo con mucha honestidad, nosotros también estamos acá para formarnos, para aprender muchas de las cuestiones que hacen a la gestión del Estado (...)

y que ello abría un nuevo momento en el que era

necesario sentarnos y construir una nueva agenda que permita justamente elaborar el famoso concepto de la sintonía fina para la educación superior en la Argentina, y no tenemos duda de que lo vamos a poder construir juntos, codo a codo entre ustedes y nosotros todos los días [L. Alonso, Subsecretaria de Gestión y Coordinación de Políticas Universitarias] (CIN, 2012a, pág. 103)

SPU y CIN confluyeron en la necesidad de darle mayor protagonismo al Consejo en todas las etapas de la concepción y desarrollo de los programas especiales y disminuyeran los conflictos

---

<sup>166</sup> Al poco tiempo, el Decreto 1.794/2012 modificó nuevamente el organigrama del Ministerio para "profundizar el rumbo de las políticas educativas de amplio alcance". En la Secretaría de Educación incluyó una "Subsecretaría de Enlaces Institucionales", y dentro de la Unidad Ministro la Coordinación de Prensa y Difusión institucional fue elevada a Dirección. La Dirección de Infraestructura, dependiente de la Subsecretaría de Coordinación Administrativa, fue elevada a Dirección General para acompañar "la trascendencia que ha adquirido el desarrollo de la infraestructura escolar en todo el ámbito nacional".

---

derivados de los intereses encontrados de las asociaciones de facultades o decanos. La SPU reconoció la necesidad de que los rectores estuvieran al tanto de las características de los programas antes de su implementación para que no se generaran efectos indeseados, tales como la creación inconsulta de cargos, la sobrecarga del uso de la infraestructura, etc., compromisos de contraparte conflictivos para los Consejos Superiores, etc. (CIN, 2012a, pág. 106) [A. Dibbern, Secretario de Políticas Universitarias] (*idem*, pág. 107):

[El avance de las asociaciones de Facultades o de Decanos en los Programas de Mejora] tiene que ver con ese proceso de amesetamiento que tuvo el CIN a fines de los 90. Salvo AFACIMERA, que es la asociación de decanos más vieja que hay, el resto no tenía el peso específico que hoy tiene. Ese retiro, esa falta de protagonismo, de liderazgo del CIN en este tipo de procesos entre 2000 y 2005 llevó al nacimiento de esto, a que ese espacio sea ocupado por las asociaciones (...) En su gran mayoría, los programas de mejora vinieron todos, salvo algunos últimos, como consecuencia de los procesos de acreditación (...) Hoy yo creo que (...) los rectores ya están más encima, y el sistema está más encima; antes era una cosa entre los decanos y la SPU, y eso por ahí creaba algunos problemas, porque cada uno veía su porción, lo que era lo suyo, y la universidad es de todos. (...) El CIN está tratando de crear un espacio de diálogo. No es sencillo. (...). Si vos me preguntas, ¿ha una política definida [del CIN]?, te digo: no, no hay una política definida, es una asignatura pendiente, es un tema de permanente discusión. Hasta ahora no hemos logrado avanzar en cómo encauzar este tema; tampoco ayuda que la SPU maneja mucho con las asociaciones de decanos. Yo no puedo traer al redil a alguien que negocia y trae plata por afuera. [Entrevista 5, funcionario del CIN]

Al poco tiempo, la renuncia de Dibbern y el nombramiento de Martín Gill buscarían "profundizar y dinamizar las políticas universitarias"<sup>167</sup>; para algunos Rectores, que un Presidente del CIN fuera nombrado Secretario era un hecho de gran relevancia, "un avance mayor" [A. Somoza, UNCuyo] (CIN, 2013a, págs. 188-189). Gill, Rector de UNVM, había forjado lazos con los sindicatos docentes en el proceso de aprobación del convenio colectivo de trabajo y fluidas relaciones con el Ministro Sileoni, el Viceministro Perczyk y la Subsecretaria Alonso. Al asistir a los Plenarios reiteró la idea de que tanto el CIN como la SPU debían tener mayor peso en la determinación de las políticas en el CFE, en el CU, y en la definición de los programas sectoriales<sup>168</sup>:

---

<sup>167</sup> "Joven rector, preferido de Cristina, asumirá Políticas Universitarias". *Río Negro*, 4 de junio de 2013. Recuperado el 10 de mayo de 2016 de [https://www.rionegro.com.ar/argentina/joven-rector-preferido-de-cristina-asumira-politicas-universitarias-DQRN\\_890201](https://www.rionegro.com.ar/argentina/joven-rector-preferido-de-cristina-asumira-politicas-universitarias-DQRN_890201). También: "Cambio de mando en la SPU". Página 12, viernes 1° de junio de 2012. Recuperado el 10 de mayo de 2016 de <https://www.pagina12.com.ar/diario/universidad/10-193777-2012-05-11.html>

<sup>168</sup> Los ejes de la política sectorial eran dos. Decía Gill "Por un lado, un eje en la inclusión. La universidad es uno de los valores agregados que permiten una organización y una movilidad social ascendente, y fundamentalmente es generadora de

---

Frente a un archipiélago -como suele decir el ministro Sileoni- que teníamos en el sistema universitario, el Consejo Federal ha sido una herramienta para ir avanzando en la construcción de políticas articuladas, y con un elevado índice de acuerdo y de consenso. Nosotros -la Secretaría y el sistema universitario- tenemos allí una pata, y es una pata ausente, no en términos de presencia física sino de construcción de esa política.

En la última reunión del CU, tanto CIN como CRUP y la Secretaría planteamos pedir una reunión [al] (...) secretario de Consejo Federal, a los efectos de poder plantear algunos de estos temas y presentarlos en una reunión con la totalidad de los ministros, para lo cual tenemos que aprender la lógica del funcionamiento del Consejo Federal, que no es la nuestra, y que tiene construcciones previas y solamente hay una puesta en común en esa instancia. [M. Gill, Secretario de Políticas Universitarias] (CIN, 2012c, pág. 53)

En la reunión pasada nosotros informábamos a cada uno de los rectores una carpeta donde estaban enunciados cuáles eran los contratos programa que se habían ejecutado con cada universidad (...) nuestro objetivo [era] que la política de construcción de la calidad fuera ejecutada, coordinada y conducida por los rectores del sistema universitario porque creíamos que respondía fundamentalmente a una decisión política (...).

Lo que hoy les estamos adjuntando a cada uno de ustedes es un informe detallado sobre los distintos programas, incluso está cuántos son los fondos en cada uno, cuánto se ha transferido, cuánto resta rendir en cada uno de los programas, cuáles son las personas que están designadas como interlocutores de cada uno de esos programas ante la Secretaría. Reitero la importancia de tomarlo en el centro de las políticas de los rectores. Muchas veces decían que se convocó a un programa y los rectores no sabían lo que se había avanzado con las asociaciones de decanos, con las asociaciones disciplinares, pero también tenemos que apostar fuertemente a que esto sea incorporado en la agenda [M. Gill, Secretario de Políticas Universitarias] (CIN, 2013a, pág. 81)

Tras su elección como Diputado Nacional, el Gobierno designó a otro ex rector justicialista, el Dr. Aldo Caballero, el último Secretario del período. Ambas gestiones -Gill y Caballero- se caracterizaron por una profundización de la intersectorialidad del diseño e implementación de políticas públicas. Como diría Caballero en el 71° Plenario Ordinario:

Creamos la Secretaría, distintas mesas de trabajo con el Ministerio de Turismo, con el Ministerio de Industria, con el Ministerio de Agricultura, con todos los Ministerios prácticamente y ahí es donde estamos discutiendo esta política que después remitimos a las Universidades en relación con las demandas Nacionales; porque una cosa es la interpretación que podamos hacer desde la Universidad acerca de lo que el país necesita; y otra lo que realmente el país necesita. La única manera de poder avanzar en lo que el país realmente necesita es consultando a otros actores, y en esto el sector de la producción, los demás Ministerios son sumamente importante, el diálogo con

---

oportunidades. Esta es una matriz de este proyecto político, y por lo tanto debe ser nuestro norte. El otro eje es profundizar una fuerte vinculación entre el conocimiento y la producción, entre el conocimiento, la industria y la generación de empleo. Esto a partir de una movilidad en el territorio con la creación de nuevas universidades, con la pequeña y mediana empresa, las cooperativas, las organizaciones sociales y los gobiernos locales. En definitiva, se propone redescubrir la capacidad de responder a las demandas que existen en este tiempo, que son puntuales y que reclaman a la universidad pública una palabra". La Secretaría trabajaría "transversalmente" con el Programa Estratégico Agroalimentario y el Plan Estratégico Industrial", con el CONICET, el INTI y el INTA. En: "Nueva universidad para un nuevo país". Página 12, martes 5 de junio de 2012. Recuperado el 10 de mayo de 2016 de <https://www.pagina12.com.ar/diario/universidad/10-193777-2012-05-11.html>

---

los sectores de la producción también se mantiene constantemente en estas mesas, pero obviamente, siempre es más fácil consultar para nosotros a otro secretario de Estado o a otro ministro, y en eso se está avanzando muy fuerte (...) no tengo dudas de que es cierto- de que todos estamos comprometidos en un sistema universitario que atienda las necesidades reales de la Nación y de la gente; y en eso tenemos que trabajar y en eso también la articulación interministerial y todas estas cosas son importantes, porque sin eso, sin estas cosas, porque si realmente no actuamos de modo que la sociedad perciba claramente -y no tengo dudas que va a ser así, no tengo la más mínima duda porque somos todos formados en Universidades públicas y estamos todos comprometidos con la sociedad, -pero insisto- si no tomamos decisiones en esta dirección va a venir, y con todo derecho, la sociedad a reclamarnos [A. Caballero, Secretario de Políticas Universitarias] (CIN, 2014a, págs. 21-22)

Acompañando el movimiento de la SPU, el CIN se consolidó organizativamente. La reforma estatutaria de 2012 creó el cargo de Director General (ver apartado siguiente), nombrándose en el mismo a G. Lugones (ex rector de UNQ), Hasta su renuncia, en agosto de 2014, Lugones se propuso mejorar de los canales internos de comunicación con los rectores que no integraban el Comité Ejecutivo y con las universidades en general para minimizar la "asimetría" de conocimiento, información e incluso de "valoración" de los que no participaban en el Comité Ejecutivo [A. Somoza, UNCu] (CIN, 2013a, pág. 189). Junto con un equipo de UNCuyo (que había desarrollado su propia experiencia de elaborar el Plan Estratégico Institucional), cuyo Rector era en ese momento Presidente del Consejo, Lugones coordinó la realización de un estudio exploratorio (entrevistas a los Rectores del Comité Ejecutivo y una encuesta a Rectores) para bosquejar posibles lineamientos estratégicos para el Consejo y para la educación superior en general. Somoza estaba convencido de que el CIN había dejado de "ser un espacio de la coordinación y la discusión presupuestaria para ser un espacio de la proyección"; era el momento de "salir de los valiosos aportes coyunturales" para participar en la definición del rumbo del sistema universitario [A. Somoza, UNCu] (CIN, 2013a, págs. 188-189). El posible Plan se pensó integrado al proyecto gubernamental:

un programa estratégico del CIN, que nos permita conjugar coincidencias y también, por qué no, algunas diferencias, pero con esta invitación que nos está haciendo Nación a explicitar cuáles son estos núcleos programáticos del CIN en relación con los programas estratégicos de la Nación, por supuesto comprendiendo que hay una diferencia sustancial en términos de poder que el Estado nacional tiene y nosotros como CIN, formando parte del Estado nacional. (...) un ejercicio de una autonomía que sin duda tiene que estar al servicio de la explicitación de otro tercer elemento muy importante, que es que las políticas de democratización están asociadas a la visibilización y a la colaboración de empoderamiento de sujetos: trabajadores, comunidades. [M. Ruiz, UNRC] (CIN, 2014c, págs. 34-35)

---

En este contexto en el que el CIN avanzaba en su voluntad de construir un Plan que lo posicionara como interlocutor fortalecido, el PEN modificó la forma de decidir los incrementos presupuestarios de medio término que venían consensuándose en la llamada "Planilla B". En 2014 la Planilla dejó de ser negociada con el Consejo y apareció en la Ley Nacional de Presupuesto como una suma global cuya distribución quedó en la esfera decisoria del Jefe de Gabinete. Como explicaba el Rector Del Bello:

Esto nos genera dos problemas: el primer problema, que no tenemos asignación presupuestaria de la planilla B), hasta fin de año, con lo cual no tenemos los fondos para incorporarlos en el presupuesto de la Universidad. Además, de depender de la eventual discrecionalidad que podría haber por parte del Ministerio de Educación en cuanto a la asignación, todas las universidades no podemos presupuestar lo que suponemos que tendríamos por la planilla B); con lo cual es una complicación fenomenal desde el punto de vista de la gestión económico-financiera de la Universidad. [J.C. Del Bello, UNRN] (CIN, 2014a, págs. 26-27, 29)

Sin embargo, las opiniones de los Rectores no eran unánimes: ante la pregunta sobre si era necesario establecer prioridades o criterios de planeamiento sistémico y quién debía hacerlo se habían sostenido tres posiciones:

nadie, porque no era función del CIN la política universitaria, que era privativo del sector público, de la SPU. Otros decían que el CIN, en acuerdo con la SPU, algo casi obvio, porque por más que en el CIN se logre armar un plan magnífico, si no tenés el aval del gobierno.... Y otros, sobre todo los radicales de hueso colorado, que insistieron con que cada universidad se debe fijar sus objetivos sin injerencia externa. Casi una cosa anárquica. [Entrevista 3, ex Rector]

Lo que finalmente logró aprobar el Consejo en octubre del año siguiente (A.P. 964/15) fue simplemente una "metodología de trabajo" para formular un futuro *Plan Estratégico del Consejo Interuniversitario Nacional 2016-2022* un plan integral y de largo plazo para responder a los cambios en la educación superior, "consolidar y proyectar al CIN frente a los escenarios futuros" y fortalecer su papel en la política universitaria, en el marco de un proyecto sectorial que, claramente desde 2010, se consolidaba como proyecto hegemónico:

Porque parte de lo que hemos discutido fuertemente ayer es cambiar no sólo la estructura sino la actitud del CIN y consolidar lo que venimos reclamando hace mucho, en el sentido de que se conforme como un espacio de política universitaria, entendiendo que no tiene ejecución directa pero que sí tiene la responsabilidad de proponer políticas universitarias desde el sistema universitario [A. Somoza, UNCuyo] (CIN, 2012c, pág. 26)

yo formo parte orgullosamente de un proyecto Nacional que comenzó en su momento el presidente de la Nación, Néstor Kirchner, y que hoy continúa nuestra Presidenta Cristina Fernández de Kirchner, desde hace muchos años; pero más allá de eso creo que la visión estratégica es establecer una pluralidad y una confluencia de ideario para que toda la premisa

---

que nosotros estamos hablando y tratando de trabajar por la inclusión educativa, por los saberes científicos, por la no discriminación a las Universidades que son más pobres o que a lo mejor son más nuevas, se transformen efectivamente en una práctica y en una acción; porque precisamente el gobierno Nacional quien está llevando esa bandera de la equidad [A. Battaglia, UNJCPaz] (CIN, 2014a, pág. 41)

Quiero celebrar y comprometer al secretario para que tengamos reuniones regionales a fin de definir las estrategias y avanzar con el involucramiento de las universidades en el proyecto nacional. [G. Crisafulli, UNComa] (CIN, 2014c, pág. 27)

Todos somos parte de un mismo sistema, todos somos argentinos, todos somos parte de esta patria que estamos construyendo orgullosamente [A. Caballero, Secretario de Políticas Universitarias] (CIN, 2015a, págs. 110-111)

me alegra y me genera orgullo formar parte hoy de este Consejo Interuniversitario Nacional, porque siento que formamos parte de la historia fuerte y decidida que se ha gestado en estos últimos años de fortalecimiento del sistema universitario (...) que vienen a reivindicar una política de inversión en el sistema universitario [F. Calderón, UNLR] (CIN, 2015c, pág. 33)

De cara a la discusión de un plan estratégico en el "escenario incierto" que planteaban las elecciones nacionales de fines de 2015, el CIN debía asumir "nuevos roles activos, como agente anticipador y transformador del sistema universitario nacional" (Anexo A.P. 964/15, pág. 2). Las transformaciones de la educación superior (expansión, diversificación, heterogeneidad, importancia del conocimiento, globalización e integración) habían impactado

en las relaciones asumidas entre el Estado, el Gobierno y la educación superior, provocando nuevas formas de regulación del sistema universitario, mayor estratificación del gobierno de la educación superior y mayor cantidad de actores en la cumbre del sistema, lo que reconfigura, entre otras cosas, las capacidades del cuerpo burocrático-político para actuar en los distintos aspectos de la política universitaria (Anexo A.P. 964/15, pág. 2)

En los últimos quince años el Consejo había "impulsado o participado en procesos de planificación estratégica y en la redacción de declaraciones y documentos de análisis y propuestas de contenidos estratégicos", adquiriendo experiencia y conocimiento.<sup>169</sup> La Visión, Misión, Ejes y Líneas

---

<sup>169</sup> Se mencionaban varios: A.P. 327/99 "Aporte para la reestructuración del CIN", compromiso ratificado con el Plan de Fortalecimiento Institucional del CIN (Resol CE 435/07); A.P. 325/99 había realizado un aporte en relación con los criterios para considerar propuestas de creación de nuevas instituciones, que se había continuado con la propuesta de un Programa de Cooperación y Articulación Universitaria (A.P. 629/07), con el documento "Desarrollo del sistema universitario en Argentina" (A.P.706/09) y la propuesta de Programa de Expansión para la ES (A.P. 802/11). Ee en el área de la investigación científica y tecnológica el Consejo había mostrado un enfoque estratégico sostenido desde la primera propuesta de Plan de Fortalecimiento de la Investigación en las UUNN (A.P.569/07), acompañando el Plan Estratégico Nacional de Ciencia y Tecnología e Innovación Bicentenario (2006-2010) (A.P. 626/07, A.P. 652/07, A.P. 678/08, A.P. 687/09). En el tema de posgrados, las propuestas del A.P. 680/08. Y en temas de extensión los A.P. 711/09 y A.P.811/12.

---

Estratégicas, Objetivos, Acciones, e Indicadores del Plan propondrían "líneas estratégicas", insumos para formular políticas universitarias y a la vez la visión, misión y objetivos estratégicos para el fortalecimiento institucional del CIN (Anexo A.P. 964/15, pág. 8). Se planteaban cuatro etapas, finalizando en marzo de 2016 con la elaboración de un documento para elevar al Plenario que contendría ejes y líneas estratégicas, objetivos y acciones preparadas por Comisiones de trabajo realizando "las consultas correspondientes". La tarea se encargó a la Dirección General con participación del Comité Ejecutivo, las comisiones permanentes y el Plenario "incorporando la diversidad territorial e institucional de los rectores, rectoras y autoridades universitarias que participan en dichos órganos".

La creciente articulación con las políticas del Gobierno entrelazó al Consejo más íntimamente con la disputa política a nivel nacional: se convirtió en caja de resonancia explícita durante los años electorales. En 2015, el CIN asumió posiciones explícitamente favorables al Gobierno, en momentos en que se multiplicaban declaraciones de colectivos de Rectores apoyando las candidaturas oficiales:

- en agosto de 2011, 11 rectores firmaron una solicitada "La Universidad con Cristina", hecho político interpretado por algunos periodistas como un indicador del "predomi[nio de] la posición de rectores cercanos al kirchnerismo, que impulsan una presencia más activa de las universidades en los debates políticos del país".<sup>170</sup> Los rectores cercanos al kirchnerismo participaron de diversos actos de campaña y gubernamentales;

- en junio de 2015: el gobernador Daniel Scioli se reunió con 40 rectores, que le presentaron un documento de trabajo con propuestas y "necesidades", el Secretario de la SPU Aldo Caballero, y el Dip. Martin Gill;

- ese mismo mes, el CIN emitió un comunicado de prensa en oportunidad del bombardeo de Plaza de Mayo de junio de 1955, en el que aprovechó para manifestar el compromiso con "la orientación de nuestras Universidades en lo que respecta a la problematización y difusión de los hechos históricos, los autores, corrientes de pensamiento y formas de la cultura popular, nacional y

---

<sup>170</sup> "Apoyo explícito de varios rectores a Cristina Kirchner". Mariano de Vedia. En: *Tres Líneas*, 10 de agosto de 2011. Acceso el 15/03/2014: <http://www.treslineas.com.ar/apoyo-explicito-varios-rectores-cristina-kirchner-n-468500.html>. Los rectores firmantes fueron: Rubén Hallú (UBA), Ana Jaramillo (UNLa), Daniel Martínez (UNLM), Horacio Gegunde (UNLZ), Gustavo Lugones (UNQ), Aníbal Jozami (UNTreF), Javier Gortari (UNM), Oreste Cansanello ( UNLu), Norberto Caminoa (UNCh), Héctor Brotto (UTN), Adolfo Genini (UNPSJB) y Liliana Demaio (IUNA)

---

Latinoamérica...fomentando el sentido humanista y social comunitario...para continuar el proceso de desarrollo sustentable con inclusión social de nuestra Nación" <sup>171</sup>;

- en noviembre de 2015: 38 rectores de UUNN, incluyendo el presidente del CIN y rector de UNDAV Jorge Calzoni, respaldaron la candidatura de Scioli, en una reunión con participación del Presidente del CONICET, A. Caballero, N. Pan de CONEAU, y Ministro Sileoni<sup>172</sup>; Calzoni

aseguró que los rectores creen que "**Scioli puede continuar con las políticas que se vienen llevando adelante**". Asimismo, Calzoni adelantó que van a sacar una solicitada en apoyo al candidato del Frente para la Victoria.

"Estos años creció mucho el financiamiento de las universidades públicas. También creció el salario de los docentes e investigadores. Es un crecimiento nunca visto", consideró el titular del CIN.

Además, Calzoni destacó el "desarrollo en infraestructura", la "repatriación de científicos" y "un crecimiento muy fuerte de programas y becas". "No hay una sola universidad que no se haya beneficiado con las inversiones que se hicieron durante estos años", sostuvo [en negrita en el original].<sup>173</sup>

La multiplicación de apoyos públicos requirió delicados equilibrios institucionales y generó no pocos conflictos entre Rectores.<sup>174</sup> En abril de 2015, en una reunión con Ministros y Secretarios nacionales de Educación, Salud, Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el Consejo presentó el

---

<sup>171</sup> Acceso el 10/03/2016: <https://www.cin.edu.ar/comunicado-160615/>

<sup>172</sup> "Los rectores de las universidades nacionales apoyan a Scioli". En: *UNPAZ Noticias*. Recuperado el 14/05/2016 de <https://www.unpaz.edu.ar/node/626>

<sup>173</sup> "Rectores de las universidades públicas definieron su apoyo a Scioli". En: *UNPAZ Noticias*. Recuperado el 15/05/2016 <http://www.infonews.com/nota/260744/rectores-de-las-universidades-publicas>

<sup>174</sup> A mediados de 2014, por ejemplo, en un Plenario Extraordinario en el que el Rector Del Bello (UNRN) increpó al Rector Morea [UNMdP] (entonces Presidente de la C.A. Económicos) por sus declaraciones en los periódicos sobre la falta de presupuesto y las inequidades en la distribución de la planilla "B". sus declaraciones contribuían a la campaña de "ataque que están haciendo medios opositores en particular hacia políticas del gobierno, tratando de ensuciar uno de los principales éxitos que ha tenido este gobierno en los últimos 10 años, que es la política universitaria" [Lozano, UNQ] (CIN, 2014b, pág. 27), "machacando con artículos de Guadagni en distintos medios (...) sobre lo mal que se gasta el dinero porque se apoya a las universidades" [H. Tassara, UNiCen] (*idem*, pág. 27); era necesario que " el área de comunicación, la Presidencia o la dirección del CIN desmienta esta situación que compromete a todo el sistema, no a una universidad en particular." [Del Bello, UNRN] (*idem*, pág. 25). Frente a las elecciones del año entrante, "todo el sistema universitario [tenía que estar] unido, porque por estos años que han pasado de un incremento presupuestario excepcional -como todos sabemos- es posible que en los próximos años seamos objeto de ataques." [E. Villanueva, UNAJ] (*idem*, pág. 29). Más allá de la percepción del uso político de las declaraciones de los rectores, los miembros del CIN compartían apreciaciones negativas sobre la desaparición de la planilla B de la ley de presupuesto en 2014, los problemas para computar esos fondos como créditos presupuestarios, la demora del Jefe de Gabinete -M. Capitanich- para distribuirlo, etc. En las conversaciones CIN -SPU, Caballero había propuesto reuniones y "mesas de trabajo para que interactuando las universidades con el gobierno podamos definir cómo ejecutar esos recursos en líneas con los planes de gobierno [Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, Plan Argentina Innovadora 2020, Plan de Desarrollo Territorial, entre otros] (...) para que la Presidenta de la Nación diga este sí, este no, para ser bien prácticos y bien concretos [A. Caballero, Secretario de Políticas Universitarias] (CIN, 2014c, págs. 2-3, 5).

---

documento *Las universidades públicas propiciamos una política de Estado en educación superior*<sup>175</sup>, en el que se reafirmó el compromiso de las universidades públicas con el proceso de "desarrollo sustentable con inclusión social". Suscribiendo la Declaración de Cartagena, 2008 (CRES), los principios del Reformismo y la gratuidad (establecida por el primer gobierno peronista), destacó la inversión educativa, la recuperación de la educación técnica, el Programa CONECTAR IGUALDAD y las políticas culturales, así como la creación de nuevas universidades, los programas de apoyo económico a los estudiantes, de Infraestructura, de Ciencia, Tecnología e Innovación y de mejoramiento de la calidad universitaria, así como el rol de las UUNN como consultoras prioritarias. Mediante una amplia concertación entre fuerzas políticas se podrían profundizar los programas estratégicos de desarrollo nacional, los programas sociales de empleo para jóvenes y la distribución del ingreso, programas científicos y universitarios para la "reindustrialización" y fortalecimiento de las cadenas de valor y carreras tecnológicas **"en un 50% en un plazo de diez años"** [en negrita en el original], la promoción de una "cultura popular, federal, nacional y sudamericana", el incremento progresivo del presupuesto universitario para llegar al 2% del PBI en 2025, dar continuidad al Programa de Infraestructura Universitaria y fortalecer la unidad regional (MERCOSUR, UNASUR, CELAC). Las universidades habían tenido creciente participación en la elaboración de políticas, "en particular en el ámbito legislativo", como la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, el Plan Estratégico Alimentario y Agroindustrial, el Sistema Argentino de TV Digital Abierta y Terrestre. Debían

**contribuir a planificar las políticas educativas, tecnológicas y culturales con el conjunto del Estado y las organizaciones productivas y del trabajo del país.** El dialogo activo entre el Estado Nacional y los distintos poderes públicos es estratégico para el futuro de la educación superior, profundizando las experiencias actuales e institucionalizando los ámbitos de discusión y de planificación concertada del sistema educativo y científico. [en negrita en el original] (CIN, 2015, pág. 5)

Para ello, era necesario

---

<sup>175</sup> "Rectores presentaron un documento con propuestas de educación superior". Disponible en: <https://www.cin.edu.ar/rectores-presentaron-un-documento-con-propuestas-en-educacion-superior/>. A mediados de mayo, PÁGINA 12 informaba que el documento había sido producido en el marco de "un reñido proceso de discusión". Ver: "Una política de Estado en Educación Superior", PÁGINA 12, martes 12 de mayo de 2015. Recuperado el 3 de abril de 2016 de <https://www.pagina12.com.ar/diario/universidad/10-272489-2015-05-12.html>. Quizás por ello el Documento aclaró : "Siempre hubo, hay y habrá diferencias de ideas dentro del sistema universitario. Celebramos que así sea. Las diferencias enriquecen y conforman la esencia del pluralismo (CIN, 2015, pág. 2). El Documento no fue avalado por ningún A.P.

---

[d]ebatir de manera conjunta y dialogada con el poder público y con los sectores del trabajo y la producción, los principios generales de una **nueva regulación de la normativa universitaria**. Consideramos oportuno acompañar la iniciativa de refundación institucional y legal recuperando las propuestas e inquietudes del conjunto del Estado, de los sectores productivos y de trabajadores del país. **Las universidades están debatiendo la reforma de la Ley de Educación Superior y existen iniciativas y lineamientos de federaciones de estudiantes, de profesores y personal técnico y otros formulados en el contexto del CIN** como es el caso del Documento de Vaquerías aprobado en 2007. [en negrita en el original] (CIN, 2015, págs. 3,4,6)

Aparecen nuevos elementos discursivos en las intervenciones rectorales durante los Plenarios: un vocabulario coloquial y casi “íntimo” de tratamiento mutuo [ANEXO, # (6), pág. 51]; y ante la perspectiva de una derrota electoral, un énfasis en el liderazgo y papel central de C. Fernández de Kirchner, una Presidente “que no solo es una de las primeras que habla de ciencia, sino que entiende de lo que habla y para qué se puede aplicar. Eso es inédito en el país.” [M. Lozano, UNQ] (CIN, 2013a, pág. 20) [ANEXO, # (7), pág. 51]:

Concretamente, la ley de presupuesto tiene una asignación específica ordenada por la mismísima presidenta de la Nación, que incluso decidió ella misma el doble de la cantidad que habíamos solicitado para formulación de proyectos que tengan que ver con el desarrollo nacional [A. Caballero, Secretario de Políticas Universitarias] (CIN, 2015a, pág. 110)

Estos son agradecimientos casi personales, como rector y gente que ha interactuado para trabajar por la universidad. Pero como dice la presidenta, los derechos no se agradecen, y la comunidad universitaria hablo en nombre al menos de mi comunidad universitaria tiene un enorme reconocimiento a toda la tarea de Néstor y Cristina Kirchner, obviamente también de Alberto Sileoni, los ministros y los secretarios (...)

(...) yo quiero decir: "Cristina, te vamos a extrañar". Pese a que todo esto siga, la vamos a extrañar, porque la verdad es que como nunca hemos sentido en el corazón y en el alma el reconocimiento de un gobierno a la tarea de los universitarios [R. Tassara, UNCPBA] (CIN, 2015c, págs. 40-41)

considero que en este Consejo se debe consensuar un reconocimiento hacia la presidenta, por la implementación de políticas públicas que han fortalecido la responsabilidad social de nuestras universidades [N. Nassif, UNSE] (CIN, 2015c, pág. 42)

La verdad es que da mucha confianza que desde las autoridades nos ayuden, nos acompañen, en generar un funcionamiento sistémico, que no era lo común hace tan solo cinco o diez años atrás. Claramente todavía no hemos conseguido un funcionamiento completo en ese sentido, pero sí hemos avanzado sustancialmente, y eso es gracias a ustedes, gracias a que este gobierno nacional, desde que Néstor Kirchner cambió el paradigma de relación del Estado con las universidades, empezando con esa sencilla ley o decreto que determinó que las universidades éramos las consultoras privilegiadas del Estado, a partir de eso y de todas las acciones del gobierno, tanto monetarias, de construcción como simbólicas, se estableció una nueva relación que estamos disfrutando y abrazando. [Lozano, UNQ] (CIN, 2015c, págs. 42-43)

---

#### 4.2.2. Las transformaciones del Consejo como organismo de coordinación

Como vimos, al inicio del período, y en particular durante el gobierno de N. Kirchner encontramos a un Consejo con dificultades para funcionar de manera orgánica y para recortarse en la política sectorial. En los plenarios hay quejas recurrentes sobre decisiones inconsultas del PEN, problemas para elaborar y comunicar posiciones en tiempo y forma, falta de iniciativa, información y organización para analizar los problemas y las propuestas, desinterés de las universidades ante consultas del Consejo, dilaciones e ineficiencia de las Comisiones, desintelencias o falta de comunicación entre ellas o entre los rectores designados como representantes en distintos organismos, dentro del Comité Ejecutivo o entre éste y los Plenarios [ANEXO, #(8), pág. 54]. A fines de la década anterior las propuestas de fortalecimiento (ver Capítulo 3) habían quedado en intenciones, las reformas estatutarias (1997 y 2002) se habían limitado a cambios menores y necesarios para adecuarse a la LES. A partir de 2003, por el contrario, las reformas modificarán el funcionamiento del cuerpo, el sistema de representación y la distribución de cargos, los procesos de discusión, el sostén financiero y la estructura organizativa y de gestión. El Consejo desarrolló actividades cada vez más diversas, y forjó nuevos modos de relación con la SPU, el MEd, y otras agencias del PEN, lo que determinó un creciente involucramiento del CIN en relaciones con diversidad de agencias del aparato estatal. Los cambios implicaron:

- una mayor complejidad y sofisticación de la estructura organizativa del Consejo, y un fortalecimiento de las funciones ejecutivas y "gerenciales";
- la creciente relevancia del papel de las Comisiones permanentes;
- el fortalecimiento presupuestario y la mejora de los recursos materiales y personal de gestión y especializado.

Abordaremos a continuación cada uno de estos asuntos.

##### 4.2.2.1. Complejidad organizativa, capacidad de gestión, intersectorialidad

"la arquitectura de una organización no es independiente de su función" [(Rector Gómez, UNQ) (CIN, 2006d, pág. 27)

Para muchos Rectores, la corta duración del mandato de Presidente conspiraba contra una eficiente representación de los intereses sectoriales ante el PEN; sin embargo, su modificación fue

---

demorada pues ampliar la duración, condiciones de ejercicio y forma de elección de la Presidencia (y también del Comité Ejecutivo) implicaba una redistribución interna del poder y un tema políticamente sensible. A medida que las señales del Gobierno fueron generando confianza y el contenido de las políticas satisfizo reclamos preexistentes, el CIN encaró reformas en la composición y responsabilidades de los cargos y órganos ejecutivos. Como mostraremos a continuación, fueron dejando de tener valor meramente formal u honorífico, y asumieron un perfil más "gerencial".

Históricamente, la designación de los Presidentes acompañaba la periodicidad de los Plenarios; desde la reforma de 2002 (que los redujo a dos plenarios ordinarios por año) el cargo duraba seis meses. Esa reforma había representado "una gran revolución", pero varios rectores la consideraban insuficiente:

El presidente del CRUP dura dos años, y seamos honestos, esto es lo que debería durar el presidente del CIN, premiando a un rector que tenga compromiso, capacidad, perfil, ganas, entusiasmo, tiempo, dedicación, dándole la oportunidad de conducirnos durante dos años. Eso es lo que también permite crear la estructura, sino cada uno de nosotros está cuatro o seis meses. Lo de cuatro meses era una risa, esto de seis meses ya es una sonrisa. Pero que no nos llame la atención que después no tengamos esa estructura porque hacemos lo que podemos, pasamos, y nadie ve como un premio importante a su carrera política, académica, ser presidente del CIN seis meses. Si es uno o dos años, sí. Después a ese presidente del CIN se le pueden pedir cuentas. ¿Pero quién va a juzgar bien o mal la presidencia de un CIN que se rota y en la que estamos un rato cada uno? [D. Malcolm, UNSaM] (CIN, 2005e, pág. 62)

Cualquier reforma debía atender a las funciones políticas ("imaginar el futuro y trabajar en función de él") y ejecutivas ("que cada vez nos lleva más tiempo"). Parte de la debilidad del Consejo se debía a la poca duración del cargo de presidente pero también a la ausencia de "proyectos de más largo plazo y temas más sustantivos" y de equipos técnicos; la agenda del CIN era superada por las coyunturas. Posibles soluciones eran crear una vice-presidencia que apoyara y complementara al presidente [Pérez de Bianchi, UNSa] (CIN, 2006b, pág. 20), agregar plenarios dedicados a la discusión de "temas sustantivos" que reprodujeran las buenas experiencias de Horco Molle y Mar del Plata [S. Feldman, UNGS] (CIN, 2006b, págs. 28-29), o

pensar en un Comité Ejecutivo, presidente o lo que fuere, con funciones ejecutivas, políticas, y en última instancia, de planificación a corto y mediano plazo, y en un director general, con cargo vitalicio, para trabajar realmente en la construcción de un sistema que hoy no existe. Nosotros no tenemos nada que se parezca a un sistema, ni siquiera en lo relativo al pase de alumnos de una

---

universidad a otra. Un nuevo sistema implicaría renunciar a cierta autonomía de las universidades. [L. Lima, UNNOBA] (CIN, 2006b, págs. 25-26)<sup>176</sup>

Entre 2004 y 2007 sólo se realizaron algunos ajustes, tales como condicionar la posibilidad de ser elegido presidente al cumplimiento del pago de las cuotas de membrecía, y delimitar con mayor precisión sus funciones (representación legal, articulación del trabajo de las Comisiones Permanentes, supervisión general de las actividades). Se siguieron discutiendo alternativas sin modificar la duración del mandato temiendo que con ello se desequilibrara el *statu quo* político de alternancia entre bloques: ¿una mayor duración garantizaba una mejora del desempeño? ¿aumentarla impediría a muchos rectores del Interior acceder al cargo? ¿ponía en riesgo la alternancia histórica y el equilibrio entre bloques?; para C. Scotto (UNC) se confundía "la discusión de un sistema normativo, en este caso de mandatos o algo que afecte al sistema electoral de autoridades del CIN" con "las realidades políticas que tenemos y con las que deseáramos tener" (CIN, 2007c, pág. 78) [ANEXO, # (9), pág. 56]. Con ese punto pendiente, se acordó una reforma parcial del Estatuto para clarificar los criterios para el reemplazo circunstancial o definitivo miembros del Comité Ejecutivo o de la Presidencia (por renuncia, fallecimiento o cese); los nombramientos eran en "la persona del Rector" y no de su institución de pertenencia; las ausencias ocasionales podían ser cubiertas por el cargo que cada institución contemplara en sus estatutos, y las definitivas requerían que el Plenario designara el reemplazo (art. 20° A.P. 593/06). Se conformó una comisión con representantes de los dos bloques históricos y de los "independientes" y todos los rectores que quisieran incorporarse (CIN, 2006d, pág. 48)<sup>177</sup>; en sesenta días debía presentar una propuesta. La misma se discutió en el 58° Plenario Ordinario (octubre de 2007). Por unanimidad se aprobó la creación de una Vicepresidencia (A.P. 650/07), responsable de las "actividades y representaciones" que le encomendara el Presidente y/o el Comité Ejecutivo dando cuenta de lo actuado, y reemplazaría al Presidente por ausencia o vacancia (Art. 21). Se habilitó al

---

<sup>176</sup> A lo largo de los meses se fueron recortando distintas alternativas: (1) crear de una Vicepresidencia y ampliar el número de comisiones: el Comité Ejecutivo pasaba a tener 9 miembros; no se modificaba la duración de los mandatos de los presidentes de comisiones (un año); (2) crear de una Secretaría y una Prosecretaría Ejecutiva en reemplazo de la histórica Secretaría Técnica; (3) extender la duración de la Presidencia a seis meses [ANEXOS, Capítulo 4, # (16)] o a un año [ANEXOS, Capítulo 4, # (15)], en ambos casos con posibilidad de reelección; (4) incluir la condición de que Vicepresidente y Presidente hubieran sido integrantes del Comité Ejecutivo o coordinadores de Comisiones (finalmente esta propuesta se retiró de la votación porque "atenta[ba] contra la igualdad de oportunidades" de los rectores [A. Billoni, UNPA] (CIN, 2007c, pág. 71).

<sup>177</sup> El A.P. 605/06 la conformó con los Rectores de Entre Ríos (E. Asueta), Gral Sarmiento (S. Feldman), La Matanza (D. Martínez), Lanús (A. Jaramillo), Luján (O. Arizio) y Sur (G. Crapiste).

---

Presidente a decidir en caso de empate en el Comité Ejecutivo y se transformó la histórica Secretaría Técnica -a cargo de la Dra. Norma Costoya- en una "Secretaría Ejecutiva" apoyada por una Prosecretaría, manteniendo sus funciones. Para cautelar el balance político interno, se reglamentó de manera minuciosa la forma de elección de los miembros del Comité Ejecutivo (A.P. 653/07) manteniendo su duración anual y con un mecanismo que permitiría reflejar "las opiniones y posturas de todos sus miembros" y resolver situaciones en las que no fuera posible designar por consenso a los vocales, Presidentes de Comisiones y Coordinadores en el Plenario de marzo de cada año [ANEXO, # (10), pág. 57].<sup>178</sup>

Estos acuerdos no evitaron, como era de esperar, la emergencia de fricciones entre bloques en momentos de renovación de autoridades, sobre todo durante la transición hacia la reconfiguración de los bloques tradicionales (ver más adelante) [ANEXO, # (11), pág. 59]. En el Plenario de marzo de 2008 los Rectores llevaron adelante un proceso más cuidadoso que les permitió consensuar los candidatos a la Presidencia y al Comité Ejecutivo, candidaturas que por primera vez aparecieron vinculadas con "una agenda programática de gobierno para el propio cuerpo." [Geneyro, UNLa] (CIN, 2008b, págs. 131-132). En 2008, a lo largo de las Presidencias de S. Maluendres y H. Gegunde se logró acordar y aprobar unanimidad la extensión de los mandatos de Presidente y Vicepresidente habilitando una reelección; se acordó la reelección de Gegunde y la postulación de E. Asueta para la Vicepresidencia (A.P. 669/08), cuya actuación había sido

---

<sup>178</sup> Un único artículo especificaba los cuatro pasos a seguir: (a) se debía abrir un cuarto intermedio de una hora para construir una lista consensuada; si ésta no se alcanzaba; (b) se presentarían las "distintas opciones manifestadas a través de una denominación o número que corresponda a las posturas sustentadas en el cuarto intermedio" (es decir, "listas"); (c) Seguidamente se procedería a votar "asignándose a cada una de ellas un número de lugares en el Comité Ejecutivo y en la Coordinación de las Comisiones permanentes proporcional al número de votos obtenidos"; (d) miembros del CIN identificados con cada una de esas fracciones nominarían las personas en los lugares obtenidos, quienes serían "consagrados por el Plenario". Recuérdese que los mecanismos de elección, *quórum* y votaciones del Consejo del Estatuto del CIN habían sido volcados al Estatuto tomando como referencia al Congreso Nacional, lo cual tuvo como consecuencia conflictos de interpretación sobre la índole de la representación y la modalidad de aprobación de los acuerdos. En 2006, D. Martínez (UNLaM) recordaría que el primer Estatuto del CIN había tenido como modelo el de la Cámara de Diputados del Congreso Nacional, y arrastraba la discusión respecto de la índole de la representación de cada banca: ¿la banca es del legislador o de su Partido? Tiempo después, en oportunidad de la reforma del Estatuto de 2012 y al debatir las atribuciones del Plenario, un Rector afirmaría: " El Comité Ejecutivo prepara y genera consensos, si quieren operaría como una especie de Comisión de Labor Parlamentaria, hace propuestas que se pueden modificar en función de la participación de todos los miembros. Solamente se plantea esto cuando un poder le plantea a otro, pero son poderes iguales. En este caso el Comité Ejecutivo forma parte de este plenario también. Lo que estoy planteando es que está bien, si quieren pongamos "aprobar", pero que quede claro que el plenario tiene atribuciones para modificar lo que le plantea el Comité Ejecutivo." [D. Mariorana, UNR] (CIN, 2012c, págs. 77-78).

---

la de pares, la que todos habíamos imaginado cuando planteamos la posibilidad de establecer una continuidad entre quienes tenemos comisiones a cargo y quienes efectivamente conducen este Consejo Interuniversitario Nacional. [G. Tamarit, UNNOBA] (CIN, 2008d, pág. 142)

La política que implementamos fue de conjunto, entre los presidentes y los coordinadores del Comité Ejecutivo. Tal como lo planteaba el rector de Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires, en ningún momento se trató, se direccionó o se hizo hincapié desde el punto de vista del lugar que ocupa una presidencia o una vicepresidencia. Realmente hubo un trabajo de conjunto, que posibilita que la Presidencia y la Vicepresidencia hoy puedan mostrar logros, porque hay que rescatar que hemos tenido y seguiremos teniendo la suerte de tener un Comité Ejecutivo de lujo. [C. Geneyro, UNLa] (CIN, 2008d, pág. 143)

Hacia 2010, los rectores hacían un balance satisfactorio de la reforma: "elevadísimos niveles de consenso hasta la unanimidad" [S. Maluendres, UNLP] (CIN, 2010b, págs. 173-174) mostraban la conformación de un verdadero "sistema universitario (...) que en realidad tiene que ver con una nación desarrollada, integrada y todo eso que siempre pronunciamos desde el discurso." [A. Caballero, UNM] (*ídem* 2010b, pág. 174). Ahora era deseable y posible

revisar el Estatuto y prever una duración máxima de un año, pero también es cierto, y convengamos que oportunamente esta alternativa de seis meses con posibilidad de una reelección se hizo de manera experimental. Inclusive algunos teníamos dudas de si las espaldas de los rectores iban a soportar, además de su función como rector, estar un año al frente de la Presidencia del CIN. Este es el tercer año con esta nueva modalidad, y coincido con lo que planteaban tanto el rector Somoza como la rectora Scotto sobre la necesidad de replantearnos en un futuro esta cuestión. [A. Cantard, UNL] (CIN, 2010f, pág. 119)

Habrá que esperar a 2012 para nuevas modificaciones en los cargos ejecutivos: en el marco de una reforma integral se extendió a un año el mandato de la Presidencia (A.P. 829/12). Se revisó "la conformación, la estructura y el funcionamiento del CIN" pensando en el desempeño de las actividades vigentes y "las tareas que van a venir a futuro" [J.C. Del Bello, UNRC] (CIN, 2012a, pág. 137), acompañando "el crecimiento de la labor y la importancia del CIN, y en la visión que tenemos todos de que esto va a seguir creciendo en cantidad y en complejidad de tareas por hacer". Durante todo ese año se desarrolló un proceso de consulta y en un Plenario Extraordinario de agosto se propuso una "jornada de reflexión sobre el CIN" para pensar

escenarios futuros generales y particulares de la educación, temas como otras estructuras de conferencias de rectores para tomar como modelo y también un diagnóstico sobre la situación actual del CIN en cuanto a su desbordamiento administrativo y su complejidad económico-financiera, para poder debatir sobre qué estructura queremos hacia el futuro. [A. Somoza, UNCu] (CIN, 2012b, pág. 18)

---

La reforma se inspiró en la idea de “sintonía fina” presentada por C. Fernández en su discurso ante el Congreso como el eje de su segundo mandato (2011): era necesaria para ampliar la "capacidad jurídica" del Consejo y “reforzar algunas de las funciones que necesariamente debe tener el CIN, que pasan por la participación en la definición de propuestas de políticas y estrategias para el desarrollo universitario” [G. Crapiste, UNS] (CIN, 2012c, pág. 64). Se fortaleció la estructura de gestión creando una Dirección General, un cargo de tres años de duración a cargo de un ex rector "con reconocida capacidad de gestión y conocimiento del sistema universitario", elegido por el Plenario con al menos dos tercios de los votos de los miembros con derecho a voto. La Secretaría Ejecutiva quedó subordinada a la Dirección y perdió sus responsabilidades ejecutivas, que fueron transferidas al Director General, cuyas funciones más importantes eran entender en la elaboración de propuestas, instrumentos y medidas de política universitaria, "conducir" la estructura de funcionamiento, supervisar las tareas técnicas y administrativas y financiero, "colaborar" con la Presidencia y el Comité Ejecutivo en la planificación de actividades del Consejo, y "colaborar y promover" junto con la Presidencia las relaciones con los organismos públicos y privados, ejercer la representación a pedido del Presidente, y dar curso a las tareas solicitadas por las autoridades de Comisiones. Debía proponer al Comité Ejecutivo una estructura orgánico-funcional del Consejo (A.P. 829/12). Se suprimió la Subsecretaría y se creó una Secretaria Económico-Financiera dependiendo del Director General para administrar el sistema contable, Tesorería, Presupuesto y Control (Art. 31°), cuyo responsable sería designado por el Comité Ejecutivo.<sup>179</sup> Se reescribió el Art. 1° sobre el carácter, objetivos y alcances del CIN: la escueta redacción de los 90 como "organismo público de coordinación y consulta", se completó con "y propuesta de políticas y estrategias de desarrollo universitario", trasladando como carácter lo que estaba como función (Art. 2°, inc. a)). Se reordenó el articulado, se ajustó la redacción de varios

---

<sup>179</sup> Con esta reforma estatutaria dejó el cargo Norma Costoya, quien se desempeñara como Secretaria Administrativa del CIN desde su fundación. Según un ex Rector de filiación kirchnerista: " [La reforma] se demoró por el peso específico de algunas personas singulares dentro de la estructura administrativa del CIN. Una Secretaría Ejecutiva que en la práctica tenía un peso muy grande en el funcionamiento cotidiano del CIN. Y era un cargo administrativo y no político. Eso planteaba evidentes problemas. Los habría planteado aún si no hubiera sido que el signo político de esta persona era contrario al de la ya larga mayoría del CIN, que era para todos muy ostensible" [Entrevista 1, ex Rector] .Por Resol. C.E. 843/13 fue nombrado Secretario Ejecutivo Mario Gimelli El Dr. Gimelli había ingresado al CIN contratado como asesor de la Subcomisión de Acreditación de las carreras de Profesorado Universitario a fines de 2009; fue designado a fines de 2010 coordinador de la Comisión Técnica Asesora de la Negociación colectiva, y en febrero de 2011 integró la Comisión Especial sobre Niveles Preuniversitarios; en septiembre de 2012 fue designado además miembro de la Comisión Asesora de Capacitación del Programa de Capacitación Gratuita del personal no docente. Por otro lado, el Lic. Daniel Fihman fue nombrado Secretario Económico-Financiero (Resol. CE 842/13); Fihman renunció al poco tiempo, y fue designado en su reemplazo el Cdor Pablo César Pagoda (Resol C.E. 973/14).

---

artículos y se incorporaron otros nuevos. Se ampliaron las atribuciones de los Plenarios (aprobación de una Planificación Plurianual y un Plan Operativo Anual y correspondiente financiamiento, establecimiento de la estructura orgánico-funcional del cuerpo a propuesta del Comité Ejecutivo, definición de "políticas y estrategias para promover la cooperación y la coordinación del sistema universitario", instrucción a los representantes al CU sobre los títulos a incluir en la nómina de profesiones del Art. 43, (incisos r), s), t) y u) del Art. 8°). Se balancearon las responsabilidades del Comité Ejecutivo y los Plenarios para evitar la autonomía de decisión del primero en cuestiones sustantivas, delegándole la formulación de los planes generales de ejecución de los fondos de los Planes Plurianuales y Operativos, la propuesta de estructura de administración y del contenido de los acuerdos con el CU. Se redefinió el *quorum* para la sesión y producción de despachos de las Comisiones (un tercio de los miembros plenos, aprobación por simple mayoría de los presentes). Se agregó un artículo (Art. 28°) para incorporar a cada Comisión Permanente las Redes Universitarias, condicionando su creación y funcionamiento a reglamentaciones del plenario [ANEXO, Cuadros 4, 5 y 6, pág. 29 y ss]

Se encargó al Director General (G. Lugones) la elaboración de una propuesta de estructura definitiva [G. Crapiste, UNS] (CIN, 2012c, pág. 67) [J.C. Del Bello UNRN] (CIN, 2012c, pág. 68). Lugones, propuso una estructura orgánico-funcional que fue aprobada por A.P. 859/13 [ANEXO, Diagrama 1, pág. 65]. Se incorporó una "Coordinación General de Estudios y Proyectos" para asistir a la Dirección General en la "elaboración de estudios e investigaciones sobre el sistema universitario Nacional y proponer proyectos, instrumentos y medidas de política universitaria, tendientes a su desarrollo." Se encargaría de:

1. Coordinar la realización de los estudios o investigaciones que le encomiende la Dirección General, a fin de dar cumplimiento a las funciones del Consejo, establecidas en el artículo 2° del Estatuto.
2. Elaborar propuestas de estrategias, instrumentos y proyectos tendientes a promover el desarrollo del Sistema Universitario Nacional y la coordinación interuniversitaria.
3. Asistir a la Dirección General en el análisis de las problemáticas del Sistema Universitario Nacional y elaborar propuestas tendientes a su solución.
4. Coordinar y supervisar todo lo relacionado a la gestión de recursos de información de la Biblioteca especializada del CIN.

---

La reforma de 2012 se percibió como un hito que posibilitaba una composición y funcionamiento del Comité Ejecutivo "más federal" [A.Somoza, UNCu] (CIN, 2013a, pág. 189) [R. Hallú, UBA] (*ídem*, pág. 153) gracias a la incorporación activa de Rectores del Interior al Comité Ejecutivo y su acceso a la Presidencia [D. Tavela, UNNOBA] (*ídem*, pág. 154) en tanto podían contar con el apoyo de una Vicepresidencia y una estructura de gestión "más profesionalizada". Se habían dejado atrás las limitaciones de los 90, cuando el CIN reducía su accionar a la discusión presupuestaria y a la defensa en momentos críticos [A. Somoza, UNCu] (CIN, 2014a, págs. 7-9).<sup>180</sup> Sin embargo, las apreciaciones sobre el sentido de ese fortalecimiento y creciente densidad organizativa en términos de una mayor autonomía del Consejo fueron diversas, dependiendo de la mayor o menor cercanía de los rectores al partido y proyecto político del Gobierno:

Ayer nos estábamos planteando que como órgano colectivo debíamos pasar de la mera instancia de negociación, coordinación, articulación, flujo de información, a ser una instancia propositiva de políticas, de elaboración de diagnósticos, de análisis prospectivos, de establecimiento de prioridades, no para decidir sino para acompañar y compartir en las decisiones en la medida en que esto sea requerido por el Poder Ejecutivo. Y nos encontramos hoy con una clara definición de política en educación superior, y creo que no es casual el hecho de que Martín haya sido presidente del CIN, que haya ejercido un claro liderazgo durante este proceso, lo que ahora está viviendo el CIN como instancia de transformación y su presencia en la Secretaría de Políticas Universitarias. [N. Neirotti, Vicerrector, UNLaM (CIN, 2012c, págs. 38-39)

Hacía tiempo que nosotros veníamos observando que el CIN había adquirido un tamaño que no se condecía con su estructura (...) También en un contexto en el que con muchísimo más dinero que nunca en la historia, el Ministerio le demandaba mucho al CIN en materia de gestión de recursos. Yo no eran solamente los recursos que el CIN como institución articuladora tenía que gestionar para las distintas universidades sino...; por ejemplo, fue transferido al CIN todo el sistema informático del SIU, que es un paquetón... las editoriales [Entrevista 1, ex Rector]

En realidad siempre pensé que el CIN debía tener una tarea mucho más de política universitaria que de acciones muy concretas en algunos planes. Cuando el CIN toma Becas y distribuye becas... A mí no me parece que eso tenga que hacerlo el CIN (...) Desde mi punto de vista hay tareas que debería tener el CIN, que no las hace porque termina haciendo otras tareas que se podrían hacer en otro lugar, y que creo que realmente si bien son importantes no tienen un impacto en la educación al futuro. Yo siempre me imaginé al CIN como un lugar de pensar políticas nuevas, de pensar el desarrollo de las universidades hacia el futuro (...) Y creo que el CIN trabaja más sobre las cosas que le dan que lo que el CIN propone. O sea: gestiona cosas que hay y que se producen [Entrevista 2, ex Rector]

---

<sup>180</sup> Independientemente de los casos individuales, vale aclarar que para la distribución de las presidencias de las Comisiones Permanentes fue una práctica habitual la distribución de las mismas asegurando la representación de todas las regiones CPRES.

---

No nos olvidemos que de tener una estructura netamente administrativa -diría más: administraba sólo los encuentros-, a pasar a ser una estructura que administra personal, con un manejo de actividades, como por ejemplo la administración del SIU, la Unidad de Gestión de Proyectos Audiovisuales, con una vinculación muy fuerte con el desarrollo del sistema de televisión digital y de radios universitarias, no solo en el desarrollo sino en el financiamiento, actividades que hace el CIN no sólo con la SPU sino con otros Ministerios. O sea, pasamos a hacer también una administración, con lo cual se generan aspectos involucrados importantes en montos de dinero, hay que tener en cuenta cómo se tiene que llevar adelante. Entonces hay que llevar una administración grande: siempre digo "¡no sé cuántas empresas informáticas en el país tienen 130 empleados, descentralizados!" Y además de esta cantidad de personas que trabajan en el SIU, hay quienes trabajan acá, o en Tandil, algunos en Córdoba. O sea, hoy tenemos una etapa administrativa importante que hay que ir mejorando. Hay que hacer las dos cosas, porque si no después te transformás en una administración; tampoco sirve, porque esto no es sólo una administradora [Entrevista 6, ex Rector]

El período cerró con la reforma aprobada durante la gestión de O. Spada en la Dirección General (Plenario Extraordinario de mayo de 2015). Se elevó a trece miembros el Comité Ejecutivo: el Presidente y el Vicepresidente del CIN y once vocales; la modificación se realizaba en etapas: 10 a partir de ese Plenario, y 11 a partir del Plenario Ordinario de septiembre de 2015 (A.P. 935/15).<sup>181</sup> El A.P. 963/15 aprobó una nueva estructura funcional que formalizaba actividades que se venían realizando. Otros cambios sustantivos fueron la incorporación de una auditoría externa y del SIU, la creación de un Departamento de Coordinación Operativa para apoyar los Plenarios y reuniones del Comité Ejecutivo y protocolizar y registrar las Resoluciones o A.P, y la de un Departamento de Internacionalización de la E. Superior, responsable de promover la integración e internacionalización del sistema universitario público por medio de eventos, convenios e investigaciones, así como la creación y administración de la Librería Universitaria [ANEXO, Diagrama 2, pág. 66].

El creciente involucramiento del Consejo en las políticas gubernamentales determinó el crecimiento del número y variedad de convenios de cooperación con distintos organismos públicos (Ministerios, Secretarías, Organismos descentralizados, etc.) [ANEXO, Cuadro 8, pág. 67]. Para afrontar las nuevas actividades se desarrolló un minucioso marco normativo referido a la firma y gestión de los convenios.<sup>182</sup> La firma de convenios registró un fuerte incremento a partir de 2010. Los

---

<sup>181</sup> Resulta interesante señalar que en septiembre del año siguiente, ya asumido el nuevo gobierno, el CIN dio marcha atrás con esta ampliación y volvió a un Comité de diez miembros (A.P. 995/16).

<sup>182</sup> Debe recordarse que desde la reforma estatutaria de 1997, una de las funciones del CIN (art. 2° I) era "l) Establecer, ampliar y coordinar relaciones de todo orden con otros organismos públicos y privados, nacionales o extranjeros en general, y especialmente con aquellos que puedan otorgar líneas de financiamiento, colaboraciones o donaciones de fondos e implementos y apoyo técnico, para la ejecución de programas, proyectos y actividades, en el área científica, tecnológica,

---

Ministerios y organismos descentralizados del PEN fueron los organismos convenientes predominantes, en particular el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios Públicos (registrados en la columna "Otros Ministerios y sus Dependencias"), por sí o en convenios conjuntos con el Ministerio de Educación, tal como se observa en el Cuadro 3 de la siguiente página. Al incrementarse la proporción de convenios que supusieron la administración de presupuesto y el cobro de comisiones / honorarios hubo que fortalecer la administración / gestión de convocatorias (selección, administración, seguimiento y evaluación de proyectos):

el PEN y sus distintas agencias comenzaron apoyarse como nunca en su historia en las capacidades de las UUNN, y cuando éstas no eran suficientes, apoyar para que se incrementara y mejoraran. Lo dijo Anibal Fernandez tempranamente, cuando era jefe de Gabinete que la principal consultora del Gobierno van a ser las UUNN; lo repitió De Vido. Era una línea que bajaba Néstor, y que asumió también Cristina. Y eso se notó en la cantidad de convenios, proyectos, instrumentos acciones y demás que comenzaron a multiplicarse como hongos con las distintas secretarías y ministerios, que implicaban manejo de dinero [Entrevista 4, ex Director General del CIN]

---

cultural y deportiva."El Plenario de Rectores estaba habilitado a "aprobar convenios o acuerdos de interés interuniversitario, educativo, científico, cultural o tecnológico con entidades nacionales, internacionales, públicas o privadas" (art. 8° n)). La reforma de 2012 precisó el tipo de actividades relativas al art. 2° l, e incluyó (art. 2°, m)) convenios de cooperación con acceso a líneas de financiamiento para ejecutar programas, proyectos y actividades. El Plenario aprobaba los planes generales de ejecución de fondos con asignación específica (art. 8 o)) gestionados por la Presidencia con apoyo de la Dirección General. El A.P. 840/13 asignó al Departamento de Coordinación Administrativa dependiente de la Dirección General la organización y coordinación de las relaciones institucionales del CIN y de "los acuerdos y convenios que deriven de las mismas", y a la Coordinación General de Proyectos de Comunicación Audiovisual la responsabilidad de realizar "las gestiones pertinentes para dar cumplimiento a los requerimientos y al desarrollo de los proyectos que tenga a su cargo el CIN, en el marco de los Convenios de Cooperación suscriptos o a suscribir con organismos del Sector Público, en materia de comunicación audiovisual", elaborar los informes parciales y finales de ejecución de proyectos y programas, realizar las rendiciones de cuentas junto con la Secretaría Económico-Financiera, asegurar el resguardo de la documentación respaldatoria y supervisar a los equipos técnicos contratados. La Resol. CE N° 941/14 estableció un procedimiento de aprobación y ejecución de los proyectos o programas implementados con fondos de terceros. La citada Coordinación General elaboraba los proyectos / programas en el marco de los convenios, los elevaba a la Dirección General y al Comité Ejecutivo, que los aprobaba y remitía a la contraparte para su aprobación final. Los aprobados eran ejecutados a través de la Dirección General, que podía reasignar hasta un 20% del presupuesto *ad referendum* del Comité. En tanto los convenios no obligaban jurídicamente a las instituciones particulares, en 2014 se unificó la personería en las mismas condiciones en las que se realizaban las negociaciones de los convenios colectivos. En el 72° Plenario se presentó la propuesta de facultar al Presidente y al Vicepresidente de la Comisión de Asuntos Internacionales para actuar como negociadores en los convenios internacionales con otros Consejos de Rectores sobre reconocimiento de títulos, movilidad, cooperación en proyectos de investigación, etc., sin lesionar la facultad de que cada institución de suscribir convenios; en este marco normativo se realizaron convenios con Alemania, Francia, Italia y Chile.

### CUADRO 3

Evolución de la cantidad de convenios (y addendas) firmados por el CIN según agencia conveniante (1992-2015)

AÑO	ORGANISMOS CONVENIANTES					TOTAL
	Poder Legislativo Nacional	PEN		Org. Públ. Educ. y Cult. Extranjeros	Org. Privados Nacionales	
		MEd MinCyT M.Cult.	Otros Min y depend.			
1992				1		1
1993						0
1994						0
1995						0
1996				1		1
1997				1		1
1998	1	1				2
1999						0
2000				1		1
2001					1	1
2002			1	1		2
2003			2	1		3
2004		1		2	1	8
2005		1			1	2
2006						0
2007				1		1
2008				1		1
2009		2		2		4
2010		3	5	1	1	10
2011		1	3	1	3	8
2012		1	4	1	1	7
2013	1	3	6	1	2	13
2014		6	6	1	1	14
2015		3	5	1	1	10

Elaboración propia a partir del análisis de acuerdos plenarios, del Comité Ejecutivo y de la Presidencia del CIN.

#### 4.2.2.2. Fortalecimiento político de las Comisiones Permanentes

La propia experiencia de los rectores (o de sus Secretarios) en las Comisiones Permanentes, así como cierto conocimiento adquirido de la forma de trabajo de Consejos de otros países, mostraba la necesidad de mejorar su organización y condiciones de trabajo [ANEXO, # (12), pág. 72]. Se volvió sobre la experiencia alguna vez utilizada en los 90 y "olvidada" de apoyar el trabajo de los Presidentes de Comisión designando rectores "coordinadores", que evitaba largas y frustrantes discusiones en los

---

Plenarios por causa de la ausencia de propuestas adecuadamente elaboradas [A. Billoni, UNPA] (CIN, 2005b, pág. 95). Si se mejoraba la calidad del trabajo en comisiones también se mejoraría el Plenario y se tendría "un Comité Ejecutivo más fuerte", con "más personas comprometidas en la tarea" [M. Barletta, UNL] (*ídem*, pág. 95), permitiendo la construcción de "los contenidos principales de las posiciones que adopta el CIN" [S. Feldman, UNGS] (CIN, 2006d, págs. 54-55). La convenciencia de contratar "técnicos" que apoyaran a las Comisiones atravesó todo el período de manera recurrente. Una propuesta inicial fue realizada en 2004 por L. Fernández (UNSur), a la que se agregó otra de E. Asueta (UNER) en 2005, esta última como parte de un "Programa de Fortalecimiento del CIN" con dos componentes: (a) un incremento presupuestario para contratar equipos técnicos que produjeran propuestas en todos los espacios y temas frente a los que fuera necesario o relevante presentar una posición oficial (CFCyE, CU, Consejo de la Magistratura, CONEAU, CONICET, etc.); y (b) una reforma del Estatuto que reforzara la estructura jurídica y orgánica del cuerpo. En 2006, Feldman propuso contratar "un experto por cada comisión, o tres expertos –cada uno de ellos para dos comisiones-, pero implementando esto de manera provisoria, porque es preciso ganar experiencia." [S. Feldman, UNGS] (CIN, 2006d, págs. 54-55) y consolidar una "dirección política institucional" fortaleciendo las Comisiones. [S. Feldman, UNGS] (CIN, 2007c, pág. 86). La Resol. C.E. 436/07 aprobó un Plan de Fortalecimiento Institucional para "modernizar el funcionamiento de Consejo, la calidad técnica de sus propuestas, y la celeridad que algunas de ellas requieren" por el carácter estratégico que tenían ciertas "áreas de incumbencia" de un cuerpo que ya contaba con 45 instituciones integrantes (38 con derecho a voto). La implementación del Plan era urgente ante la perspectiva de que el Consejo pasara a desempeñar "un rol más activo en la formulación de propuestas ante las distintas instancias de toma de decisión (...) y su rol de coordinador de políticas universitarias del sistema" (Resol. 436/07). A propuesta del Presidente, de los Presidentes de las Comisiones Permanentes o de la Secretaría, el Comité Ejecutivo nombraría equipos técnicos cuya actividad sería "monitoreada" por las Comisiones permanentes a las que apoyaran; los equipos podían ser "permanentes", "transitorios" o "transversales",<sup>183</sup> con variedad de funciones e incumbencias.<sup>184</sup> Además de crear una nueva comisión

---

<sup>183</sup> Los equipos permanentes eran para "áreas estratégicas" tales como oferta educativa, articulación, modelo de pautas objetivas de distribución presupuestaria, Comisión Técnica Asesora de la Negociación colectiva, y Comisión de Higiene y Seguridad. Los transitorios, para cubrir "necesidades técnicas de las Comisiones Permanentes", y para las actividades de "difusión y comunicación al sistema universitario de los avances y propuestas que se desarrollen": formulación de programas específicos, políticas presupuestarias de gestión institucional, etc. Y los "transversales" para cubrir áreas que

---

desdoblado la Comisión de Relaciones en una Comisión de Relaciones Institucionales y otra de Comunicación,<sup>185</sup> y el A.P. 650/07 formalizó la organización interna de las Comisiones.<sup>186</sup> Pero la puesta en marcha se demoró por la falta de compromiso de las instituciones [S. Maluendres, UNLP] (CIN, 2008b, pág. 11).

Durante el período se desdoblaron algunas Comisiones al adquirir relevancia política alguna de sus temáticas; igualmente se redefinieron áreas de incumbencia para responder a nuevos compromisos. La evolución del trabajo de las comisiones dependió de la importancia política de la temática, la especificidad de ciertos asuntos, la envergadura de las actividades, o la urgencia de elaborar posiciones (por interés del propio cuerpo o por demanda de diversas agencias gubernamentales). Así, por ejemplo, la Subcomisión de Pautas Presupuestarias, dentro de la Comisión de Asuntos Económicos se consolidó en los 2000 al discutirse el Modelo de Asignación de Recursos con la participación y el compromiso de secretarios de UUNN y de rectores expertos por su disciplina de origen. Otras subcomisiones surgieron a pedido del PEN, como por ejemplo la creada para organizar la participación en el taller de elaboración de criterios de evaluación de recursos humanos de investigación organizado por el MinCyT (Taller de Evaluación de la Gestión de Recursos Humanos en la Investigación), o las surgidas para elaborar posición en el proceso de acreditación de los profesorado universitarios, para analizar las titulaciones universitarias o para elaborar el encuadramiento laboral de los preuniversitarios (dentro de la Comisión de Asuntos Académicos) [ANEXO, # (13), pág. 72]. Como explicaba un ex Rector:

Las comisiones se reúnen con frecuencia diversa, según la comisión. La de Rel Internacionales cada seis meses. En general tienen un comité ejecutivo pequeño, que saca los asuntos urgentes.(...) Hay comisiones como la de Asuntos Académicos que a su vez tiene, en este caso

---

atravesaban "las múltiples actividades de la gestión institucional": informática, área técnico-legal, aspectos legislativos en general. (CIN - Resol. C.E. 436/07, 2007, págs. 6-7)

<sup>184</sup> Sus funciones eran: 1) Asesorar, con carácter permanente o transitorio según corresponda, al Comité Ejecutivo, la Presidencia, la Secretaría Técnica y las Comisiones Permanentes del CIN, en las áreas de incumbencia que se le indiquen. 2) Proponer políticas y metodologías de acción en las áreas de su competencia. 3) Desarrollar proyectos y programas que le encarguen el Comité Ejecutivo, la Presidencia, la Secretaría Técnica y las Comisiones Permanentes del CIN, en las áreas de su incumbencia. 4) Asistir a los eventos y actividades de comunicación y difusión que el Comité Ejecutivo le encargue. Las áreas de incumbencia: 1) Apoyo a la gestión y aspectos operativos, de funcionamiento, legislativos, gremiales y calidad laboral (Comisión Técnica Asesora de la negociación colectiva, Subcomisión de Higiene y Seguridad, Informática). 2) Gestión administrativa y financiera. 3) Gestión académica (Oferta educativa, Articulación, Ley de Educación). 4) Gestión de Ciencia, Técnica, Arte, Investigación y Posgrado. 5) Relaciones institucionales (nacional e internacional). 6) Gestión de las relaciones internacionales. 7) Comunicación Institucional (Prensa y difusión) (CIN - Resol. C.E. 436/07, 2007, pág. 5)

<sup>185</sup> De este modo las Comisiones Permanentes llegaron a siete Sumando al Presidente y al Vicepresidente, el Comité Ejecutivo pasó a tener entonces nueve integrantes.

<sup>186</sup> Cada Comisión sería presidida por uno de los vocales del Comité Ejecutivo, inclusión de un Rector Coordinador para reemplazar a su Presidente en ausencia; sólo ellos podían convocar a los Secretarios u otros funcionarios. Los Rectores podían ser miembros titulares con voz y voto en hasta cuatro Comisiones.

---

no redes sino subcomisiones: carreras del art 43, profesorados universitarios, colegios universitarios. Es una comisión muy importante, va mucha gente, van los secretarios académicos, a veces va algún rector. Esa en principio se reunía una vez por mes. Recuerdo que a la mañana se reunían todas las subcomisiones y después al mediodía se reunía el plenario de la comisión: los coordinadores de las subcomisiones informábamos lo que se había discutido, se ponía a discusión lo que había que votar. Presupuesto se reúne mucho y muy intensamente antes de los plenarios en los que tenía que llevar la propuesta de presupuesto, antes del ejecutivo previo al plenario, en realidad. Porque en general los temas pasan al [Comité] Ejecutivo, y éste los manda al Plenarios. Medios creo que se está reuniendo todos los meses. Redes, por ejemplo, tenía un funcionamiento muy esporádico. [Entrevista 1, ex Rector]

El A.P. 963/15 aprobó una nueva estructura funcional que formalizó actividades que se venían realizando. En 2014 se cambió el cambio de nombre de la Comisión de Extensión por "Extensión, Bienestar Universitario y Vinculación Territorial" (Resol. CE 972/14); la modificación fue debatida en el 72° Plenario, mostrando a los Rectores embarcados en debates sobre el significado de la extensión y sus implicancias en términos de opciones políticas [ANEXO, # (14), pág. 78].

El incremento del número de Comisiones Permanentes y la creación de comisiones no permanentes da cuenta de la imbricación creciente del CIN en la implementación de políticas nacionales (no sólo sectoriales) [ANEXO, # (15), pág. 79]. Derivó en el aumento del número de miembros del Comité Ejecutivo, llegando en 2015 a 11 vocales más el Presidente y el Vice-Presidente.<sup>187</sup> Se incrementó la cantidad y diversidad de interacciones con funcionarios y agencias estatales, redes y otras organizaciones interuniversitarias y la frecuencia de reuniones; se generaron

---

<sup>187</sup> En 2011 se incrementó a diez por el agregado de un vocal (ocho vocales más Presidente y Vicepresidente) por el desdoblamiento de la Comisión de Relaciones Institucionales y Comunicación (Comisión de Relaciones Institucionales y Comisión de Comunicación y Medios, A.P. 787) con el fin de "tener una instancia política clara" de cara a la implementación de la Ley de Medios [D. Maiorana, UNR] (CIN, 2011c, pág. 6). En 2015, al establecer como permanente la Comisión de Conectividad y Redes (A.P. 953/15) los vocales del Comité Ejecutivo llegaron a once. En esa oportunidad un informe y una propuesta elaborada por dos rectores y presentada en el 68° Plenario en 2012 había señalado "la desigualdad" entre instituciones en cuanto a conectividad y la voluntad política del Estado Nacional para "integrar en una misma esfera de comunicaciones a las distintas áreas, como la de Seguridad, la de Salud, y en especial, trabajando con nosotros, la posibilidad de que las universidades tengamos un esquema de conectividad que nos permitiría mejorar la rapidez y la calidad de los protocolos de conectividad." [Camino, UNCh] (CIN, 2012c, pág. 124). Se propuso organizar algún espacio para analizar los temas de conectividad, redes, sistemas y tecnología informática del sistema universitario, "la relación con organismos que no forman parte del cuerpo pero que están directamente involucrados, como es el caso del SIU o el caso de ARIU y otras instancias o programas de las órbitas públicas como Argentina Conectada" [M. Gill, UNVM] (CIN, 2012a, pág. 138). Para no realizar una nueva reforma estatutaria, el 69° Plenario la creó como Comisión no permanente en el ámbito del Comité Ejecutivo (A.P. 825/13). En 2015 se propuso la creación de otras dos comisiones no permanentes: la de Vinculación Tecnológica y la de Acreditación, con la idea de reformar el Estatuto e incorporarlas, junto con la de Conectividad y Redes, como permanentes. El período cerró con la reforma aprobada durante la gestión de O. Spada como Director General en el Plenario Extraordinario de mayo de 2015, por la cual se elevó a trece miembros el Comité Ejecutivo: el Presidente y el Vicepresidente del CIN y once vocales; la modificación se realizaba en etapas: 10 a partir de ese Plenario, y 11 a partir del Plenario Ordinario de septiembre de 2015 (A.P. 935/15). En septiembre del año siguiente, ya asumido el nuevo gobierno, el CIN dio marcha atrás con esta ampliación y volvió a un Comité de diez miembros (A.P. 995/16).

---

espacios de trabajo y discusión intra y extra universitarios [ANEXO, # (16), pág. 80)]. Se acudió a la organización de talleres de Secretarios de Universidad para analizar y elaborar propuestas,<sup>188</sup> y se organizaron instancias de trabajo inter-Comisiones. En 2013 se discutió ajustar los criterios para designar integrantes de Comisiones, combinando de manera más adecuada factores académicos (seleccionar a los más calificados en cada ámbito) y políticos (garantizar la representación de todas las universidades), y cambiar el método de trabajo garantizando la circulación de la información entre todos los Rectores para no generar "oportunidades desiguales" entre universidades [D. Maiorana, UNR] (CIN, 2013b, pág. 59). Todos los representantes debían generar informes sobre las reuniones [G. Lugones, Director General CIN] (*idem*, pág. 58) [E. Del Valle, UNNE] (*idem*, pág. 60).

El ejemplo más claro de este desarrollo fue la cooperación entre la Comisión de Ciencia, Técnica y Arte y la de Posgrado para elaborar el "Programa Estratégico de Formación de Recursos Humanos" como componente del "Programa de Fortalecimiento de la Investigación Científica, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación en las Universidades Nacionales": derivó en el Programa de Fortalecimiento de la Investigación en las UUNN que tuvo continuidad a lo largo de varios años, y que estimuló a otras comisiones a avanzar en propuestas similares, como en 2011, cuando el Presidente de la Comisión de Extensión propuso pensar "lineamientos de fortalecimiento y luego un plan más estratégico" [L. Demaio, IUNA] (CIN, 2011a, pág. 164). El incremento de tareas requirió reuniones más frecuentes entre plenarios. Otro ejemplo relevante es el de la actividad de la Comisión de Asuntos Académicos. En su informe de gestión 2014, su Presidente, el Rector E. Villanueva explicó que la Comisión se había reunido "siete veces entre marzo y octubre", y que también se habían reunido "las subcomisiones, cada una de las cuales tiene también, en ciertos casos objetivos diferentes puesto que en algunos son directamente trabajar sobre propuestas y en varias de ellas es más bien recabar

---

<sup>188</sup> Un ejemplo fue el taller de Secretarios Administrativos de las UUNN, representantes en el Comité Ejecutivo, dos representantes de la SPU y el SIU para revisar el "modelo de pautas" en 2011. Otros talleres se organizaron para responder y adaptarse a hechos consumados, como el caso de la revisión de la Resol. 160/2011 sobre estándares y criterios para acreditación de carreras de posgrado, que llevó a la Comisión de Posgrado del CIN a pedir una reunión conjunta con la SPU y CONEAU y organizar en forma conjunta un taller para aclarar puntos de la Resolución y la manera en que afectaba presentaciones en curso. O para analizar y revisar los criterios de evaluación de investigadores, como el caso del taller organizado por la Comisión de Ciencia, Técnica y Arte en Vaquerías (2012), paralelo al organizado por la SPU, con representantes de todas las UUNN y de los CPRES, un representante del CONICET, otro del MinCyT y otro de la ANPCyT, para lograr "total independencia en relación con los aspectos a considerar y los contenidos de la discusión a llevar a cabo" [G. Lugones, UNQ, Presidente de la Comisión de C.T. y A] (CIN, 2012a, pág. 30). En el marco del Taller los rectores iniciaron la discusión de los criterios de evaluación de las agencias y de los estándares del Programa de Incentivos, a la luz de una revalorización de la investigación aplicada y tecnológica, pensando el taller como una "punta de lanza para un segundo momento de análisis de esta situación". [J.C. Del Bello, UNRN] (*idem*, pág. 33).

---

información”; el pleno de la Comisión era “una suerte de plenario que discute los asuntos previamente elaborados en las subcomisiones (de Preuniversitarios, de Educación a Distancia y de Profesorados)”; para analizar los proyectos de creación de nuevas instituciones se recurría "a un consultor, un asesor del CIN", discutiendo el caso directamente en la comisión (CIN, 2015a, págs. 19-20).

Sus actividades no estuvieron exentas de escollos y conflictos pues en esos espacios confluían rectores, secretarios de universidades, técnicos y asesores *ad honorem* o contratados para discutir o elaborar relevamientos, diagnósticos, documentos y propuestas; para algunos, "cab[ía] un gran signo de interrogación acerca de la proliferación de comisiones, subcomisiones, redes y superposición entre ellas", y uno de los desafíos a futuro era "ir dando una mayor respuesta a esa cuestión, puesto que a veces la proliferación de tantas reuniones conspira contra una participación real y una capacidad de decisión del Consejo" [E. Villanueva, UNAJ] (CIN, 2015a, pág. 20). En varias oportunidades los Rectores cuestionaron, criticaron o enmendaron los dictámenes de sus propias comisiones en los Plenarios [ANEXO, # (17), pág. 81], en muchas oportunidades por desintelencias entre Rectores y Secretarios [ANEXO, # (18), pág. 83]:

Porque pasaba que las comisiones están integradas por rectores que, a veces, como llevan una vida de locos, les piden a sus secretarios. Sacando el rector que preside y el que vicepreside, los demás mandan a sus secretarios. Yo a la Comisión de CyT jamás fui, mandé siempre al Secretario de Investigación. A Extensión jamás fui, siempre mandé al Secretario. Son muchísimas!. Si no, uno tiene que vivir para el CIN. Pero sea el rector o sean los secretarios, las comisiones son cuerpos políticos, que estudian expedientes, que toman decisiones, que las elevan a los plenarios. [Entrevista 1, ex Rector].

¿Con qué grado de elaboración debían llegar los despachos de las Comisiones? ¿era el Plenario un espacio para discutir borradores? ¿podía el Plenario aprobar en general un documento y devolverlo para perfeccionarlo? ¿qué carácter debían tener las "mociones" que se presentaban a la votación para no llevar a empates que dificultaran los acuerdos? ¿podía una Comisión trabajar sobre cuestiones que el Plenario no le hubiera encomendado? ¿qué grado de autonomía debía tener el Comité Ejecutivo para decidir y en qué tipo de asuntos?:<sup>189</sup>

---

<sup>189</sup> Preguntas de este tipo emergieron, por ejemplo, al discutir un documento elaborado por la Comisión de Posgrado sobre la reforma de la Resol. 1168/97 [ANEXOS, Capítulo 4, # (6)], al debatir los criterios a utilizar para distribuir un porcentaje de los incrementos presupuestarios aplicado a la disminución de la distancia promedio entre el presupuesto normativo y el observado, al analizar las dificultades para elevar en tiempo y forma pedidos fundamentados de distribución de transferencias no recurrentes, o cuando fue necesario organizar un sistema de consultas en el marco de la paritaria docente, o establecer las actividades reservadas a las carreras del art. 43° de la LES [ANEXOS, Capítulo 4, # (7)]. En otros casos, las lagunas y fallas de procedimiento en debates y votaciones muy divididas llevaron a situaciones de parálisis, por ejemplo

---

La verdad es que me llama la atención que desde hace bastante tiempo yo lo vengo observando de manera informal y de manera formal los colegas rectores de las universidades con mucha pasividad vienen aceptando que lo que se decide en las comisiones es palabra santa, después pasa al Comité Ejecutivo y ya se transforma en ley. Entonces, el plenario realmente no tiene mucho sentido, ni siquiera pensar para qué hacemos todo el esfuerzo, sobre todo aquellos rectores que vienen de muy lejos, para llegar hasta la ciudad de La Plata a reunimos en un plenario en el que de acuerdo a la agenda está todo decidido y solamente tendríamos que escuchar las exposiciones de los ministros, los responsables de programas que tenemos armados, etcétera. Una agenda muy interesante, pero me parece que más de la mitad de las universidades que estamos acá representadas no formamos parte del Comité Ejecutivo y quedamos sujetas a las decisiones que se toman en el Comité Ejecutivo. [D. Tavela, UNNOBA] (CIN, 2015c, pág. 11)

No obstante, poco a poco, la consolidación de las Comisiones y Subcomisiones agilizó los acuerdos en los Plenarios Ordinarios; a partir de 2014, los informes de los Presidentes de Comisión se hicieron más breves y sintéticos, y comenzaron a ser denominados "informes de gestión"; disminuyeron las situaciones en las que los Rectores manifestaban desconocimiento, y se limitaron los temas en los que aparecían posiciones encontradas. Todo ello indicaría procesos más estables de construcción de acuerdos *dentro* las Comisiones. Su peso político se completó al formalizarlas como responsables de la coordinación de las redes y otras organizaciones interuniversitarias, que se fueron incrementando a lo largo de todo el período.<sup>190</sup> En 2006 se convalidó y amplió el reglamento existente desde 2001, estableciendo que las redes y organizaciones debían elaborar un reglamento de funcionamiento que garantizara "la participación de todos sus miembros en la toma de decisiones y la

---

al discutir el dictamen sobre la creación de la Universidad Agraria Nacional (2010) [ANEXO, # (31), pág. 141]. Otro caso fue el de la discusión de las actividades reservadas a los profesorados, tema en el que se habían presentado dos mociones diferentes, una de la Comisión de Asuntos Académicos y otra de su Subcomisión de Profesorados, por lo cual el asunto se había llevado al Plenario (2013); a pesar de que el Comité Ejecutivo era el espacio habilitado por el Estatuto para convalidar el dictamen, el asunto se llevó a discusión de un Plenario de manera excepcional [ANEXO, # (32), pág. 142].

<sup>190</sup> El primer Acuerdo Plenario en el que se menciona una red refiere a una *Red Nacional de Bibliotecas Universitarias (RENBU)* en 1991: por A.P. 2/91 el Consejo reconoció oficialmente a la red y a su Coordinación. En 1993, por A.P. 92/93, sobre la base del trabajo y recomendaciones derivadas de reuniones de los Secretarios de Extensión de las UUNN, se constituyó una *Red interuniversitaria de transferencia de tecnología y asistencia técnica* con la finalidad de promover mecanismos de articulación entre investigación, desarrollo, transferencia tecnológica y asistencia técnica; la red relevó los grupos científicos, el equipamiento técnico y las experiencias de vinculación y asistencia desarrolladas por las UUNN; se organizó la estructura de un banco de datos (A.P. 120/93). El A.P. 326/99 creó la Red de Cooperación Internacional de las UUNN. En 2001 se avanzó en la organización y ordenamiento de esos espacios bajo el control formal del Consejo: el Comité Ejecutivo, *ad referendum* del Plenario, reglamentó la constitución e integración a las Comisiones de redes o asociaciones pre-existentes o por crearse; sus objetivos debían ser compatibles con los del Consejo y los intereses del sistema universitario, ser abiertas a todos los miembros del CIN, y contar con el aval de las instituciones; su incorporación al CIN y sus actividades no obligaban financieramente al Consejo, aunque podía gestionar fondos a su favor. Debían reunirse al menos una vez al año, convocada por el Rector de la Comisión permanente responsable con intervención del Comité Ejecutivo, y presentar informes de sus conclusiones al Plenario. El CIN podría girarles consultas no vinculantes, y las redes u organismos existentes en ese momento debían "ajustar su funcionamiento a las disposiciones del presente en el término de 60 días" o quedarían "desvinculadas, debiendo omitir en el futuro utilizar el nombre o los símbolos propios del Consejo o invocar su pertenencia a él" (Resol. CE, 203/01).

---

elección democrática de sus autoridades" y que debía ser aprobado por el Plenario de Rectores; que informaran y rindieran los fondos recibidos, y mantuvieran un archivo documental accesible a todos los miembros del CIN (A.P. 599/06) En 2008, se acordó la asignación de las redes existentes a las distintas Comisiones: la REUN a Asuntos Académicos; la RedCIUN a Asuntos Internacionales; las redes RENAU y ARUNA a Relaciones Institucionales y Comunicación, RUEDA a Asuntos Académicos; la RedVITEC a Ciencia, Técnica y Arte, y las redes CTDUA y RedBIEN a Extensión [ANEXO, Cuadro 9, pág. 84]. En 2013 se realizaron consultas a las universidades para elaborar un reglamento que unificara el funcionamiento de las redes dependientes del CIN: las redes "se disparan solas, tienen su propio funcionamiento y algo tenemos que hacer"; en muchos casos habían sido creadas "precisamente para no depender de los rectores", y era necesario que el Consejo avanzara con alguna propuesta [J. Calzoni, UNdAv] (CIN, 2013b, págs. 67-68):

hay una gran desproporción entre el peso político, la red está siempre subordinada políticamente a la comisión, y la *expertise* técnica, mayor en la red que en la comisión. Y eso a veces genera situaciones de malos entendidos. Está la red, donde están los tipos que saben, y después viene el rector, como yo, que es un salame y que nunca estudió eso. Hay tipos ahí que son expertos, doctores en eso, y dicen: "¿qué hace este rector salame, si nosotros somos lo que sabemos?". Y eso a veces producía cierta autonomización de las redes respecto de las comisiones de las que formalmente dependían. En algunos casos fue enojoso, en otros era con sentido [Entrevista 1, ex Rector]

Hay un problema con las redes: algunas se superponen demasiado con las comisiones, injustificadamente. Otras tienen demasiada autonomía. Eso se está discutiendo hace ya dos años, y es delicado porque las redes ya existen, tienen representaciones ahí, vas a tocar intereses, carreras gente que ha construido su historia personal a partir de esas redes. Han hecho cosas interesantes, pero creo que eso debe ser más sistémico y estar más controlado por las Comisiones del CIN [Entrevista 4, ex Rector]

El A.P.908/13 compiló y amplió los reglamentos anteriores.<sup>191</sup> Se organizaron "subcomisiones pequeñas para articular con las redes" [M. Perdomo, UNLP] (CIN, 2014c, págs. 57-58); se buscó homogeneizar y coordinar las denominaciones, para evitar "confusiones y disfuncionalidades" [Torlucci, IUNA, Presidenta de la Comisión de Extensión] (*ídem*, págs. 83-84) y se establecieron

---

<sup>191</sup> La creación de una red debía tener la aprobación del Comité Ejecutivo, quien establecía a qué Comisión pertenecería, y debía tener un número mínimo de miembros (2/3 de las instituciones integrantes del Consejo); sus propuestas no eran vinculantes sino "orientativas". Se regularon las características de los representantes (designación, no nominatividad, periodicidad, reelección), el tipo de órganos de gobierno (Asamblea y Comisión Ejecutiva), su funcionamiento, integración, periodicidad de las reuniones, sistemas de votación, funciones y responsabilidades. La Comisión Ejecutiva debía tener representantes de todos los CPRES. Los fondos recaudados por las redes serían administrados por el CIN "o la universidad que éste disponga".

---

programas de trabajo y reuniones sistemáticas, como por ejemplo, las de la Comisión de Relaciones Institucionales con la RedCIUN [E. Rinesi, UNGS] (CIN, 2014a, pág. 40) [V. Nicoletti, UNLM] (*ídem*, pág. 45). Sin embargo, como lo mostraba la red REUN (dependiente de la Comisión de A. Académico),

muchísimas veces no se sabe si son estructuras dependientes del CIN o son estructuras que inciden sobre el CIN, si son organismos asesores nuestros o son estructuras que tienen cierto nivel de independencia sobre nosotros. Me parece que ese es uno de los temas que en base a la experiencia que yo he tenido en la Comisión de Asuntos Académicos más me impactó en lo personal [E. Villanueva, UNAJ] (CIN, 2015a, pág. 25)

Hacia 2015, las Comisiones del CIN tenían bajo su esfera alrededor de 15 redes y organizaciones interuniversitarias. A medida que el Consejo fue absorbiendo y supervisando más estrechamente las actividades desplegadas por las redes, se transformaron en espacios que retroalimentaron a las Comisiones con diversidad de propuestas e ideas. Por ejemplo:

- La RedVITEC. Esta red fue constituida formalmente en el 52° Plenario Ordinario (2004); desarrolló un relevamiento de la oferta tecnológica existente para promover su difusión pública; a partir de talleres y con financiamiento de la SPU, se diseñó una estructura de base de datos y una página web propia; en 2012, el CIN firmó un convenio con el MinCyT para el intercambio de datos. Como decía un integrante del Comité Ejecutivo de la Red en un Plenario de Rectores: la red acompañaba la "decisión política de las universidades de poner los conocimientos generados a disposición de la sociedad (...) para que accedan a ella tanto los funcionarios públicos como los responsables de las empresas" [Ing. D. Scacchi, RedVITEC] (CIN, 2012a, pág. 28).

- La Red Nacional de Extensión Universitaria REXUNI (A.P. 681/08 y 682/08): se involucró en la implementación del Programa de Fortalecimiento de la Extensión en las UUNN (A.P. 711/09) y el Proyecto de Capacitación a Responsables de Áreas de Extensión (A.P. 734/10), participando en la creación de un banco y un área de capacitación para evaluadores; a partir de un relevamiento, en 2010/11 REXUNI elaboró un Plan Estratégico 2012-2015, con seis líneas: (a) el reconocimiento institucional de la función de extensión y su inclusión en los criterios de evaluación en concursos y carrera docente; (b) la inserción de la extensión en el curriculum; (c) la creación del SINE -Sistema Integrado Nacional de Extensión-; (d) la formación de recursos humanos: becas, cursos e intercambio; (e) el diseño de estrategias de comunicación y difusión nacional y regional, y (f) la internacionalización de la extensión universitaria.

---

El fortalecimiento de las capacidades técnicas y políticas de las Comisiones siguió siendo, no obstante, sostenido en gran medida por el trabajo colaborativo voluntario de las instituciones miembro. Así, por ejemplo, en 2013, un Rector reconoció que si bien el Consejo administraba un volumen creciente de dinero, el trabajo de los expertos era precario por falta de presupuesto operativo, persistiendo el recurso de "colaboraciones si ese es el término, ad honórem en la mayoría de los casos"; si bien el Ministerio venía apoyando el desarrollo de "proyectos ambiciosos" a cargo del CIN mediante financiamiento *ad hoc*, no parecía haber posibilidades de obtener un "subsidio institucional" regular [J.C. Del Bello, UNRN] (CIN, 2013a, pág. 35).

#### 4.2.2.3. *La absorción del SIU y la creación de la Librería Universitaria*

La sensibilidad del Consejo para evaluar la coyuntura y estimar el grado de "oportunidad" política para satisfacer sus intereses fue un factor determinante en la materialización de dos proyectos importantes: el traspaso del SIU al CIN y el lanzamiento de la Librería Universitaria. La absorción del SIU, Sistema de Información Universitaria, se realizó con la garantía de financiamiento específico y regular por parte del Estado Nacional. Creado por Resol. MCyE N° 1069/93 como componente del Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES) financiado por el Banco Mundial mediante un contrato-programa, en 2003 pasó a ser sostenido con fondos del presupuesto nacional y se iniciaron conversaciones con el CIN para evaluar diversas alternativas de administración y financiamiento. A pesar de que sobre la base del SIU se montaba todo el edificio de las estadísticas universitarias, todos reconocían su debilidad por la "inexactitud" o cierta "discrecionalidad" en el manejo de los datos por parte de las instituciones [ANEXO, # (19), pág. 85]. El Consejo no tenía posición respecto de una administración compartida o exclusiva del SIU, aunque parecía abrirse un espectro de posibilidades interesantes además de la elaboración de estadísticas: elaboración de software para la administración, prestación de servicios a municipalidades y gobiernos provinciales para el CIN." [M. Barletta, UNL] (CIN, 2004a, págs. 35-36). En 2007 la SPU firmó un convenio con tres UUNN -La Plata, Misiones y Salta- como consorcio administrador del SIU con su correspondiente financiamiento hasta 2010. Recién en 2011, se avanzó hacia una estructura definitiva haciéndolo depender de SPU con participación del CIN. En 2012, se inició el traspaso al CIN, y en el marco de las inversiones en conectividad, se evaluó adquirir una supercomputadora (CIN, 2012c, pág. 59 y 125), para aumentar la capacidad de gestión. El personal del SIU, "treinta o cuarenta personas" estaban "flotando porque el

---

CIN no las contrató como personal.” [D. Maiorana, UNR] (CIN, 2013a, pág. 151). Finalmente, la transferencia se firmó en 2013: la SPU garantizó la asignación de una partida presupuestaria específica y la regularización de la situación laboral de los trabajadores; se creó entonces un Consejo de Administración integrado por 3 representantes del CIN y 3 de SPU. Para el Secretario M. Gill era “un paso estratégico”; el SIU funcionaría incluso como herramienta para integrar el espacio latinoamericano, transformándose en “un soporte ya no solo para algunas universidades sino para todas y para que incluso avancemos a una herramienta de información que no se limite a las universidades públicas, sino que también abarque a las universidades privadas” [M. Gill, Secretario de Políticas Universitarias] (CIN, 2013b, pág. 13).<sup>192</sup>

A diferencia del este proceso de transferencia del SIU, el de creación de la “Librería Universitaria” -un “proyecto del CIN”- da cuenta de la precariedad de ciertas aspiraciones, sometidas a los vaivenes políticos, los dilemas del financiamiento de las crecientes actividades de gestión y administración asumidas por el Consejo. Desde 2010 la idea venía siendo impulsada por algunas universidades nacionales.<sup>193</sup> En 2012, la Comisión de Asuntos Académicos y la REUN prepararon un anteproyecto y plan de negocios para acompañar el objetivo gubernamental de hacer visible al libro universitario. [C. Gazzera, Director de la Editorial Universitaria de UNVM y Secretario de REUN] (CIN, 2013a, pág. 137). Se había pensado en dos “escenarios”: una librería, o una librería más un centro cultural -bar literario y auditorio-. En diciembre de 2012, la SPU se comprometió a transferir 3 millones y medio de pesos para alquilar y acondicionar un local. Varios rectores manifestaron sus temores: si se trataba de un financiamiento puntual para la salida, ¿cómo se sustentaría a futuro? ¿sería autosustentable? ¿las universidades harían aportes regulares? ¿debía ser considerado un emprendimiento comercial? ¿cuál era la figura jurídica adecuada y cómo comprometía al Consejo: una sociedad anónima como EUDEBA o una unión civil sin fines de lucro como la RIU? ¿debía depender del CIN?:

---

<sup>192</sup> Gran parte del personal del SIU se mudó a las instalaciones de la nueva sede de la calle Ecuador, y quedó un equipo de 20 personas que trabajaba en UNiCen (Tandil) hasta tanto se encontraran espacios, y se inició un proceso de colaboración para volcar los aportes del SIU a la capacitación del personal para mejorar los procedimientos administrativos, compras y contrataciones del Consejo [G. Lugones, Director General CIN] (CIN, 2013b, pág. 38).

<sup>193</sup> “Se inauguró la Librería Universitaria Argentina”. *Parabuenosaires.com. Noticias de Buenos Aires.*, 15 de abril de 2014. Recuperado el 20 de agosto de 2016 de <https://parabuenosaires.com/se-inauguro-la-libreria-universitaria-argentina/>. Se explicaba en el artículo que el proyecto se había originado en las universidades de Villa María, Mar del Plata, Litoral y Gral Sarmiento.

---

Los negocios son negocios, hay que gestionarlos como negocios, y esto es un negocio más allá del fin que tiene, que es educativo, editorial, de importancia para el sistema universitario; no estoy discutiendo eso, no quiero que se confunda. La RIU es muy importante, pero es una asociación civil que negoció, hizo licitaciones, adjudicó bienes, obtuvo recientemente un subsidio para gran equipamiento provisto por la propia SPU [J.C. Del Bello, UNRN] (CIN, 2013a, pág. 140)

la decisión es “hagámoslo ya” y luego de haber empezado vayamos tras la conformación, cuál será la figura jurídica que tendrá, cómo funciona. Estoy totalmente de acuerdo [R. Hallú, UBA] (CIN, 2013a, págs. 147-148)

hay que aprobarlo con recomendación de que rápidamente el director general, o quien sea, encuentre una figura jurídica adecuada. Porque si depende del CIN después vamos a discutir si las designaciones de personal las tiene que hacer el Comité Ejecutivo, si hay que dar de baja a alguien. La dinámica de un negocio, la librería es un negocio aunque para nosotros tenga otro objetivo, requiere de una administración como mínimo de una asociación civil. Lo ideal sería que fuera una sociedad comercial incluso, pero no sé si se puede, hay que ver cómo se engancha el subsidio. [H. Tassara, UNICen] (CIN, 2013a, págs. 148-149)

que hay que aprobar la creación del centro cultural pero en el marco que lo plantea el rector de la Universidad Nacional de Misiones, haciendo un contrato programa con la Secretaría y si esto funciona, cierran los números, encontrar la manera de garantizar la continuidad a futuro. Me parece que no es una cuestión de verlo hoy como una empresa si no armamos una empresa. [D. Tavela, UNNOBA] (CIN, 2013a, pág. 150)

La librería fue inaugurada a principios de 2014, dependiendo de la REDIUN; hacia fines de ese año, se reconoció que la librería no se auto sustentaba; si el Gobierno perdía las elecciones al año siguiente, podía ponerse el riesgo el aporte de la SPU para su sostén (CIN, 2014b).

#### *4.2.2.4. De la precariedad presupuestaria a la administración de fondos crecientes*

Las actividades propias del Consejo dependieron de dos fuentes de ingresos: partidas ocasionales "arrancadas" de tanto en tanto a la SPU, e ingresos por las cuotas aportadas por las universidades miembro; los ingresos por cuotas fueron irregulares e interrumpidos por la crisis de 2001/2002. En ese momento, el déficit presupuestario se había ido cubriendo con inversiones financieras (BODEN) y algunos ingresos extraordinarios provenientes de las ventas en la Feria del Libro. En 2000, 2001 y 2002 el gobierno de De la Rúa había otorgado un subsidio para gastos operativos, de los cuales adeudaba \$700.000, que los balances del Consejo venían imputando -esperanzadamente- como crédito, que para 2006 ya era claro que jamás se recuperaría. Al discutir la Memoria y Balance 2004-2005, se planteó que el incremento de los gastos por reuniones plenarios y

---

extraordinarias y trabajo de las comisiones exigía aumentar las cuotas<sup>194</sup>, realizar gestiones ante el Ministerio para solicitar fondos, y negociar un "renglón" en el presupuesto universitario. El Secretario Pugliese, se comprometió a incorporar una línea específica de financiamiento para el Consejo en la ley de presupuesto o a gestionar un subsidio del MEd (CIN, 2005c, pág. 19). En 2008 se volvió a solicitar presupuesto a la SPU, ahora para mejorar la capacidad operativa y técnico-profesional del CIN y agilizar trámites y actividades corrientes, para mejorar la "calidad institucional de las propuestas que se realicen en el marco de la política educativa nacional", intervenir adecuadamente en temas estratégicos de la política universitaria, y tener una "mayor presencia...en producciones de carácter propio y de apoyo" a las UUNN (CIN - Resol. C.E. 436/07, 2007, pág. 8). A fines de 2007, la SPU liberó un subsidio de \$300.000 para el desarrollo del Plan de Fortalecimiento que hemos analizado arriba (Resol. 965/07). Los rectores tenían claro que "la institucionalidad otorgada al CIN por el Estado argentino" debía tener un correlato en su financiamiento, y solicitaron financiamiento regular por ley de presupuesto en reiteradas ocasiones:

Es el Estado, y no la universidad, quien debería mantener ese pulmón; nosotros, en todo caso, podríamos aportar nuestros recursos propios para expandir nuestras áreas de influencia y de trabajo en el CIN. [J.L. Riccardo, UNSL] (CIN, 2008c, pág. 17)

El CIN es un órgano de gobierno previsto en la normativa, y así como se apoya el funcionamiento de otros órganos gubernamentales, también nuestro Consejo debería recibir un apoyo sistemático. [S. Feldman UNGS] (CIN, 2008c, pág. 10)

Tanto desde la Comisión de Asuntos Económicos como desde la Presidencia se ha mantenido un diálogo bastante fructífero, a mi entender, no sólo con el secretario de Políticas Universitarias sino también con el señor ministro a fin de lograr que para el año próximo, el CIN aparezca como una universidad más dentro de la planilla presupuestaria que se envía al Congreso de la Nación. Asimismo se solicitará un porcentaje que será un porcentaje (...) sobre el concepto de

---

<sup>194</sup> Los ingresos por cuotas ordinarias se fueron normalizando, actualizando y formalizando (A.P. 594/06). En 2008 (A.P. 670/08) se acordó un nuevo aumento para financiar el funcionamiento del Consejo y los viáticos de los Rectores, reservando el subsidio de la SPU a la contratación de expertos. El método de cálculo de las mismas y de los incrementos suscitó un debate en el Plenario Extraordinario de mayo de 2008, en el que el Rector Hallú votó negativamente, disconforme con los criterios y el proceso por el cual se había establecido la proporcionalidad de las cuotas y los incrementos. En 2011 hubo una nueva actualización, y se propuso estudiar un sistema para la actualización periódica; sin haber arribado a ese "sistema", las cuotas se actualizaron nuevamente en 2013 (A.P. 846/13). En el último plenario ordinario de 2014 el Comité Ejecutivo definió una relación entre presupuesto total del sistema y la cuota global que se debería aportar al CIN para el funcionamiento, valor que se aplicaría de forma automática y a partir del cual calcular las cuotas; esa proporción se estimó en 0,27%. Para distribuir ese monto en las diferentes cuotas en un período de transición se tomó la Resolución 678/08 que había fijado una escala de distribución. Se aplicó el criterio tomando valores mínimos del monto con dos alternativas. Finalmente, el A.P. 933/15 estableció una metodología para aumentar automáticamente el presupuesto / cuotas, a partir de un parámetro base: el valor de la participación del monto total de aportes definido en el A.P. 670/08 como % del presupuesto universitario, en ese momento 0,02704%, manteniendo los % de participación de cada universidad.

---

masa salarial (...) eso nos evitaría pedir cada año un aumento pues iría atado a la evolución de la masa salarial. [H. Gegunde, UNLZ] (CIN, 2008c, págs. 17-18)

Estas preocupaciones no se tornaron realidad porque las partidas no llegaron, y el reclamo del Consejo fue una constante todo el período. Aunque el Consejo no obtuvo esa "línea en el presupuesto", a partir de 2010, asistimos a un incremento de las sumas de dinero gerenciadas por la administración de varios programas y convocatorias financiadas por el PEN, a veces complementados con fondos de UUNN como contrapartida, tales como: el Programa "Estímulo a las Vocaciones Científicas" EVC-CIN, financiando becas para proyectos de iniciación en la actividad investigativa de estudiantes avanzados de las UUNN, con convocatorias bianuales; las convocatorias PICTO CIN/ANPCyT; las convocatorias Proyectos de Desarrollo Tecnológico y Social PDTS CIN / CONICET, y las convocatorias en el marco de convenios con el MinPlan (Subprograma para el Desarrollo de Polos Audiovisuales; Proyectos de Asistencia, fomento y promoción y producción de Contenidos Audiovisuales Digitales; Fortalecimiento institucional de las Radios Universitarias; Plataforma de contenidos audiovisuales). Estas actividades requirieron la mejora de procesos administrativos y contables<sup>195</sup> para acompañar la creciente masa de recursos administrados por el CIN: en 2015, sólo en ingresos por cuotas, representó pasar de un presupuesto de casi cuatro millones y medio de pesos a otro de 10 millones (\$10.338.584):

Me parece que creció la capacidad de gestión del CIN; eso implosionó la manera en que se gestionaba el CIN: una Secretaria Ejecutiva muy familiar, diría yo, acorde con lo que había sido el CIN hasta fines de los 90...Se manejaban con una planillita Excel, insuficiente para la cantidad de millones de pesos que estaban llegando, la cantidad de contratos que había que hacer, y la forma que se manejaba ese dinero, con cheques que se pagaban al portador... Todo eso se puso en caja. Pero además se empezó a manejar todo ese dinero: había dinero en caja de ahorro, esperando ser usado. Bueno, una ingeniería financiera: el Secretario Administrativo puso en plazo fijo semanales los dineros que venían llegando del Ministerio, cosa que siempre tuviera una disponibilidad en cualquier coyuntura, y solamente con los intereses el CIN tenía para manejarse perfectamente: contratar asesores, llevar adelante las actividades que nos

---

<sup>195</sup> En 2007 para regularizar la situación laboral del personal administrativo, y en 2010 para formalizar la presentación de los balances y cumplir con la presentación de informes de auditoría de los estados contables, subsanando el hecho "lamentable" de que "a veinticinco años del CIN presentamos un informe que no puede ser aprobado porque adolece de las características técnicas mínimas requeridas [R. Hallú, UBA] (CIN, 2010f, pág. 10) [R. Tassara, UNCPBA] (CIN, 2010f, pág. 12). A partir de 2012, a la Memoria se le sumó un Informe de Gestión. Desde 2014 el presupuesto operativo anual del cuerpo se aprobó a principios de cada ejercicio. En 2013 se decidió cambiar el corte del período de la memoria y balance -históricamente junio-mayo- para coordinarla con la renovación de los cargos de Presidente y Vicepresidente. Se revisó integralmente el funcionamiento administrativo para hacerlo más eficiente, se implementaron sistemas de gestión económico-financiera y de recursos humanos aprovechando las potencialidades del SIU, y metodologías adecuadas para la ejecución presupuestaria (CIN, 2014a, pág. 63) (CIN, 2014b, pág. 2).

propusiéramos hacer. EL CIN creció en capacidad de gestión, y en función de eso nos empezamos a proponer nuevas cosas [Entrevista 4, ex Rector]

El aumento paulatino de los recursos propios contrasta con el incremento impactante desde 2008 de los recursos transferidos al cuerpo, ya sea para cubrir gastos operativos relacionados con la administración de convocatorias de Programas en virtud de convenios con el MEd y el MinPlan (ver punto 1)) [ANEXO, Cuadro 10, pág. 89]. De los datos pueden concluirse dos cosas: la participación relativa de los recursos transferidos en el presupuesto total del CIN llegó a un máximo del 86% en el ejercicio 2011/2012. Ello representó un fuerte incremento de su presupuesto como porcentaje del presupuesto universitario asignado por la Planilla A: pasando de un 0,008% en 2007 a casi un 0,2% en 2015. Los recursos totales administrados por el Consejo tuvieron un incremento exponencial, como lo muestra el siguiente Cuadro 4::

**CUADRO 4**  
**EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS**  
**ADMINISTRADOS POR EL CIN (2000-2015)**  
en pesos corrientes

AÑO CONTABLE	TOTAL DE RECURSOS*
2000/2001* A.P. 398/01	230.409,68
2001/2002* A.P. 431/02	477.156,06
2002/2003* A.P. 472/03	445.615,97
2003/2004 A.P. 535/04	441.781,97
2004/2005 A.P. 577/05***	497.403,32
2005/2006 A.P.607/06***	596.978,25
2006/2007 A.P. 645/07	970.347,67
2007/2008 A.P. 674/98	1.305.330,92
2008/2009 A.P 704/09	2.670.406,14
2009/2010 A.P. 760/11	2.294.329,11
2010/2011 A.P. 784/11	4.352.424,61
2011/2012 A.P. 828/12	26.007.337,43
2012 Empalme A.P. 907/14	5.624.387,61
2013 A.P. 927/14	37.917.059,62
2014 A.P. 948/15	14.573.792,96
2015 A.P. 979/16	104.605.358,10

FUENTE: CIN. Memoria y Balance. Diversos ejercicios  
Recursos propios (cuotas y actividades) y recursos transferidos

---

Para varios rectores, este cambio en el papel del Consejo en la distribución de grandes sumas de presupuesto no se traducían linealmente en una mayor autonomía y poder de incidencia política. En 2012, por ejemplo, Del Bello reflexionaba que si el CIN iba a transformarse en “un ámbito no solamente de coordinación de consultas sino de propuestas de política y, por lo tanto, que contribuya a la política pública, la política de Estado”, tenía que incorporarse “una línea en el presupuesto” [J.C. Del Bello, UNRN] (CIN, 2012c, pág. 32). Otros rectores tenían dudas sobre el efecto de este “apoyo”: ¿pedir fondos a la SPU generaría dependencia? ¿qué tipo de financiamiento era posible pedir? ¿el Comité Ejecutivo podía determinar por sí de manera independiente los aumentos salariales del personal del CIN y los recursos necesarios para la contratación de asesores y expertos? [ANEXO, # (20), pág. 86]. De esta manera, el debate reflejaba las dudas sobre el sentido de lo que se presentaba como un reconocimiento político del PEN al Consejo: ¿empoderamiento o subordinación?

#### *4.2.2.5. Una sede y una política de comunicación institucional*

En el marco de este crecimiento, se mejoró la condición edilicia. Se pasó de funcionar en instalaciones cedidas por la Academia Nacional de Educación a tener edificio “casi propio”. Durante el primer gobierno de C. Fernández se habían iniciado gestiones ante el ONABE -Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado- y entrevistado con diversos funcionarios para conseguir un nuevo edificio: las negociaciones eran “muy dificultosas”, pues parecía no haber edificios adecuados a las necesidades del Consejo [S. Maluendres, UNMDP] (CIN, 2008b, págs. 4-5). En 2010 el MEd prometió fondos para la compra de un edificio (CIN, 2010b, pág. 129). Finalmente, la solución llegó a principios de 2011, gracias al aporte de la UNLu, que firmó un convenio con el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, el MEd y el CIN, para remodelar el edificio de su Sede Capital, cediendo una parte al Consejo. El MEd se comprometió a sostener económicamente los servicios e impuestos, y el MinPlan se hizo cargo de las refacciones incluyéndolas en el Programa de Infraestructura Universitaria a su cargo. A fines de 2013 se había culminado la primera etapa de la obra, y se tramitó un préstamo de la Corporación Andina de Fomento por 15 millones de pesos para avanzar en el segundo tramo de obras -refuncionalización del edificio. Las obras se iniciaron, pero a fines de 2015 todavía no se había realizado la mudanza del Consejo.

La expansión y estabilización de la organización derivó en un interés por mejorar la comunicación interna y externa del organismo, consolidando la imagen pública del Consejo. Al inicio

---

del período, los Rectores mostraban preocupación por la baja visibilidad del CIN y la irregular aparición de las gacetillas enviadas a los periódicos [L.M. Fernández, UNS] (CIN, 2005c, págs. 71-72). Se propuso realizar conferencias de prensa luego de cada Plenario [V. Gómez de Erice, UNCuyo] (*ídem*, pág. 72) y solicitar el apoyo del Ministerio para alcanzar visibilidad en los medios de comunicación [V. Gómez de Erice, UNCuyo] (*ídem*, pág. 74). La Comisión de Relaciones Institucionales y Comunicación (presidida por D. Martínez, UNLaM) desarrolló en 2007 una gacetilla de noticias universitarias para los medios gráficos e Internet, que comenzó a enviarse también a los Rectores e integrantes de las Comisiones, además de mejorar el portal web tanto para el CIN como para que las UUNN pudieran alojar noticias. Los Boletines, que se publicaban desde fines de los 90 (cuatro por año) comenzaron a digitalizarse en 2004, y en 2009 se transformaron en la Revista "Actualidad Universitaria" (N° 29 y siguientes). En 2010 se inició la publicación de un Anuario, del cual llegaron a publicarse tres ediciones (2011-2012, 2012-2013, y 2014-2015). Se encargó a la RENAU -Red Nacional Audiovisual Universitaria- una propuesta de plan comunicacional [M. Romano, UNF] (CIN, 2010f, pág. 75). Se contrató un técnico para rediseñar el portal institucional y se tramitó el ISSN de la Revista. En 2012 se aprobó un reglamento de protocolo y ceremonial común a las UUNN. Y en oportunidad del 25° aniversario de creación del Consejo se comenzó dar medallas a los rectores que terminaban su mandato, hecho que da cuenta de la consolidación de un espíritu de cuerpo encarnado en el Consejo.

#### 4.2.2.6. *Bloques y realineamientos partidarios*

Los "bloques" continuaron siendo referencia de grupos de afinidad político-partidaria con fronteras elásticamente definidas según coyunturas y temáticas; su principal función fue siempre negociar el reparto de los distintos cargos dentro del CIN (Presidente, miembros del Comité Ejecutivo) o en otros espacios de representación (CONEAU, etc.). Desde el Plenario de Jujuy, a mediados de los 90, la alternancia para ocupar la Presidencias se habían mostrado como una herramienta políticamente eficaz [L. Lima, UNNOBA] (CIN, 2006d, pág. 60) [C. Domínguez, UNVM] (*ídem*, pág. 52). Para otros asuntos, sea porque unificaran intereses (presupuesto sectorial, líneas de política, etc.), o porque se defendieran intereses institucionales particulares, la pertenencia a los bloques quedaba en segundo plano Así lo expresaría en marzo de 2003 el nuevo Presidente del CIN, D. Malcolm:

---

–En el último plenario del CIN se criticó, como ya lo había hecho el rector de la UBA, la incidencia de los partidos políticos y la división de los rectores en dos bloques, uno peronista y otro radical.

–Cualquiera que haya ido al CIN con cierta regularidad, sabe que esto tiene parte de realidad, pero que tampoco es tan así. El diálogo entre los rectores ha crecido muchísimo. Hay una fluidez muy grande, que más de un sector de la sociedad debería envidiar. Pero, por otro lado, no es sencillo encontrar un mecanismo para lograr acuerdos entre dirigentes de instituciones tan importantes y con tanta autonomía como las universidades. Negar esta dificultad sería una gran frivolidad. Y si alguien cree que hay que cambiarlo, esto se logra participando del CIN, desde adentro.

–¿No cree que la injerencia de los partidos atenta contra la autonomía universitaria?

–No creo. Yo soy peronista. A mí nunca el partido me dijo qué tengo que hacer o no hacer en el CIN o en mi universidad. [*Universidad. Entrevista con el nuevo presidente del Consejo Interuniversitario Nacional. PAGINA 12, 4 de marzo de 2003. Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/diario/universidad/10-17214-2003-03-04.html>] [en itálica en el original]*

Cada renovación de autoridades reactivaba la discusión sobre los bloques, ora como un obstáculo al crecimiento organizativo, ora como una práctica habitual y naturalizada de la política nacional y sectorial [ANEXO, # (21), pág. 91]:

Pareciera que sólo algunos pueden hablar de democracia y el resto debe mirar de costado, sobre todo cuando empezamos a hacer referencia a los famosos bloques. En el plenario de Paraná aludí a la definición de “bloque”, y dije que era un bloque de amigos, un bloque partidario, un bloque de hormigón y también un bloque de gente y rectores que comulgaban con algún postulado. Entonces me molesta que alguien sostenga que hay un solo sector que puede manejar los términos de la democracia. ¿Me pregunto cómo llega cada uno de nosotros a la conducción de una universidad? ¿Quién nos puso allí? ¿Un ángel? ¿Cómo lo hicimos? A través de la política. ¿De qué política? Universitaria. ¿Entonces de qué problema estamos hablando? ¿Por qué tenemos que traer este tema de los bloques? Yo no voy a asumir que en la historia del CIN a alguien se le ocurrió hablar de bloques. Ahora bien, nadie me va a prohibir tener un pensamiento político ni juntarme a discutir con quien quiera. [O. Spada, UNRC] (CIN, 2006d, pág. 73)

Parte del problema que tiene el CIN es el funcionamiento de los bloques. Quizás estoy equivocado, pero quiero decirlo claramente. Lo vengo diciendo desde hace cuatro años cada vez que tomo la palabra ante cada votación. ¿Por qué es así? No digo que siempre ha sido un problema. Quizás fue una herramienta valiosa en otro momento. (...)

Ahora bien, una cosa es que exista un grupo que tenga una adhesión partidaria, que cree que tienen que estar sólo los que tienen ciertos principios comunes, y otra muy distinta es que ese grupo sienta que puede proponer con otro grupo la dinámica, los presidentes y los vocales del Comité Ejecutivo del CIN, a qué comisión va cada uno porque están distribuidos, cómo se vota de manera pública o secreta, como se acaba de señalar acá, y ese tiene que ser un dato que el plenario confirma con su votación, muchas veces sin saber lo que está votando. [S. Feldman, UNGS] (CIN, 2006d, pág. 56)

La tradición de funcionamiento por bloques retrasó la reforma de los órganos ejecutivos del Consejo entre 2006 y 2008 pues, como hemos señalado arriba, se temía la extensión del mandato de la

---

Presidencia (cargo que en sí mismo materializaba la alternancia entre bloques) desequilibrara el reparto interno del poder, tanto de esos cargos como del "reparto" de las comisiones:

En este momento tenemos un mecanismo en el que las elecciones se van distribuyendo de un bloque al otro, y los tiempos son los mismos. Siempre de marzo a septiembre ocupa la presidencia un bloque, y de septiembre a marzo el otro. Si se fijara un período de nueve meses se iría alternando la posibilidad de estar en las distintas discusiones. Saben que a fin de año se discute el presupuesto, y hoy estamos discutiendo cosas inherentes a las paritarias. Quizás se podrían ir modificando en el tiempo las discusiones. [C. Domínguez, UNVM] (CIN, 2006b, pág. 22)

Las dos propuestas existentes han nacido de los propios bloques. Entonces, la reforma no puede estar cruzada por algún problema entre los bloques; si bien ambas propuestas son diferentes, seguramente encontraremos un término medio y arribaremos a coincidencias a los fines de introducir modificaciones en aquellos aspectos en los que haya consenso, quedando el resto para otra instancia. [E. Asueta, UNER] (CIN, 2006d, pág. 71)

Como yo pertenezco a un bloque, cuando pensé en un mandato de nueve meses, fue porque con una gestión de seis meses siempre uno de esos dos bloques de intereses comunes tiene la presidencia en el período más complicado del sistema universitario, el que va de marzo a septiembre, cuando se realizan todos los paros, las huelgas, etcétera. Por su parte, el otro bloque de intereses comunes está a cargo de la presidencia en el período que va de septiembre a marzo, en el que se lleva a cabo la discusión presupuestaria. (...) Pero además pensé que habiendo dos bloques, debería existir una alternancia en el tratamiento de las cuestiones que hacen al Consejo Interuniversitario Nacional. [C. Domínguez, UNVM] (CIN, 2006d, pág. 52)

La dinámica de bloques adquirió en el período características particulares, por efecto de la reconfiguración de los alineamientos político-partidarios al consolidarse el FpV como fuerza política nacional y al atenuarse los conflictos por presupuesto. Ello produjo un cierto borramiento de las fronteras tradicionales entre peronismo y radicalismo universitario y dentro del mismo peronismo:

llegué al convencimiento de que uno es privilegiado por pertenecer a uno de esos dos bloques de intereses comunes, y que hay compañeros rectores que sin pertenecer a ellos quizás tienen más o mejores condiciones para ser presidente del CIN que yo, y en esa mecánica evidentemente nunca van a poder serlo. Por eso pensé en el voto secreto, porque es probable que si cada uno de nosotros pensara libremente, podría darse la posibilidad de que alguno de estos rectores que no estaba en ninguno de los dos bloques pudiera ser presidente del CIN [C. Domínguez, UNVM] (CIN, 2006d, págs. 52-53)

hasta ahora ciertas representaciones se asignaban o se asignan sobre la base de los bloques constituidos. Todos creemos que grupos de afinidad política pueden constituir un aporte muy valioso a la dinamización de una institución como la nuestra, pero en la práctica, en el contexto actual, en el que hay un conjunto de universidades que no forman parte ni consideran valioso ubicarse en bloques definidos en términos partidarios, nos parecía que eso no era valioso para poner en el centro la política, pero la política en relación con los desafíos de la sociedad, la

---

política universitaria, y no aquella que reproduce de una manera no mediada las propuestas políticas en el interior del CIN. [S. Feldman, UNGS] (CIN, 2007c, pág. 148)

Creemos que la decisión tiene que ver con el poder, y con el poder se distribuye y se discute. Nosotros no estamos de acuerdo con la forma en que se distribuyen permanentemente por bloque algunas comisiones ni con el modo en que se distribuyen territorialmente algunas representaciones. Tampoco estamos de acuerdo con que casi mayoritariamente sean siempre las mismas universidades las que ocupen esos espacios. [A. Torres, Vicerrector UNRN] (CIN, 2015a, pág. 180)

El aumento del presupuesto redujo los asuntos y oportunidades en los que tenía sentido funcionar por bloques:

La autonomía universitaria peligra en manos de las corporaciones, extra o intra universitarias. No en manos del Estado democrático que la acompaña, que la financia. Entonces ese cambio de perspectiva a mí me parece que es un síntoma interesante de esta época Y que explica también por qué en la práctica tendíamos a ponernos bastante de acuerdo los rectores, sobre los modos de asignación de recursos, y no sólo los oficialistas ... Después, bueno, como todo sistema complejo, y además políticamente atravesado por un clivaje histórico "radicalismo / peronismo", bueno, hay tironeos, hay pujas, hay modos de distribuirse las presidencias y las vicepresidencias de las comisiones (...) Pero me parece que el sistema ha ido ganando en mirada de conjunto, y en general en compromiso de todos los rectores para el sostenimiento de ciertos compromisos: de no patear el tablero, de no ir a negociar cosas por izquierda. En general fueron años buenos de eso, por supuesto que la gente no pierde las mañas, y hay mucho que hacer todavía para que el CINI sea plenamente eficaz como mecanismo de articulación [Entrevista 1, ex Rector]

yo diría que en los últimos años (...) salían todas las cosas por unanimidad, sea por sí o por no. Entonces uno se preguntaba ¿dónde están los dos bloques? Cuando uno discute cosas sobre educación, son muy pocos los puntos de desacuerdo. No hay argumentos académicos, y las diferencias suelen desaparecer y hay consensos. No hay diferencias, son de mínimo detalle. Son muy pocas las cosas que han salido con votaciones no unánimes. Eso demuestra que si bien hay bloques a la hora de hablar de universidad de investigación, de desarrollo, se confluye [Entrevista 2, ex Rector]

El bloque minoritario sabe hasta dónde puede tensar la cuerda en algunas cosas, y sabe hasta dónde al otro bloque le conviene tensar la cuerda aunque son mayoría. Hay muy pocas situaciones en las cuales se haya votado algo: se aprueba, listo, se aprueban por unanimidad. Puede suceder cuando cambia mucho la composición del Comité Ejecutivo; pero medianamente hay un grupo que se traslada de un Ejecutivo al otro, y entonces hay una continuidad. Entonces se conocen donde están los lindes de cada cosa, y pese a que no se haya charlado, y que no se haya hecho un acuerdo de bloque, el acuerdo se genera espontáneamente porque se sabe, se comparte la gestión, el presidente y el vice (...) Hay objetivos comunes, una necesidad de convivencia. Puede haber diferencias de enfoque, pero nada irreductible, nada que sea un límite infranqueable [Entrevista 5, Secretario Ejecutivo del CIN]

#### 4.2.2.7. Rectores: gestores, funcionarios

---

Durante esta fase se consolida la figura de los rectores no sólo como capa dirigente universitaria sino también como actores relevantes dentro del escenario político nacional. Se naturalizó el recurso a la designación de Rectores o ex Rectores en la SPU:

Ninguno de los Secretarios de la SPU ha sido paracaidista: todos habían sido rectores. (...) Después, cada uno le puede dar su impronta (...) Está bien y es muy sano que los Secretarios sean gente del sistema. Es natural que haya un ida y vuelta y una coordinación de las actividades, a veces más, a veces menos. El CIN ha sido consultado el sistema universitario o testeado los nombres posibles en cada momento, se puede ver cómo venía el proceso político. El caso de Malcolm, cuando se va Pugliese, era un referente de un sector y del sistema en ese momento. No había duda. Dibbern lo mismo. Se necesitaba cambiar un poco la impronta, una menor identificación con alguno de los bloques y se buscó una persona que era respetada por el sistema. En el caso de Gottifredi lo mismo. En el caso de Pugliese, si bien el había sido rector hacía años, era una persona respetada por su trayectoria, apellido y un montón de situaciones. Siempre el sistema ha sido el referente, y no fue casual quiénes fueron. El caso de M. Gill lo mismo, era referente, y Caballero era su principal colaborador. [Entrevista 5, Secretario Ejecutivo del CIN]

Dentro del Ministerio, los Secretarios / Rectores parecen haber estado siempre en una posición débil. Aunque la investigación no tuvo como objeto específico de estudio a la SPU, que fue abordada desde sus vínculos con el CIN, se recogieron algunos indicios de que la integración de los Secretarios en el conjunto de agencias del aparato ministerial, la relación con los Ministros, y la administración de los asuntos, en conjunto con el personal de planta, no estuvo exenta de dificultades:

Creo que en mayor o menor medida, los tres ministros tenían una visión superficial sobre los problemas de las universidades. Y eso es lo que a veces no permite tener claridad en cuanto a cuestiones esenciales para mejorar o corregir el sistema. Eso diría que casi debe ocurrir ahora. En general, los Ministros tienen una visión mucho más profunda sobre los sistemas pre-universitarios. En cambio, el nivel universitario es visto como algo que en primer lugar puede generar conflictos, por lo tanto hay que tratar de sostenerlo para que ese conflicto no se generalice. [Entrevista 3, ex Secretario de Políticas Universitarias]

(...) cuando un Ministro o Secretario tiene que estar escuchando las quejas de los niveles de máxima responsabilidad “que este me hace, que me traban acá...”. Bueno, eso no es un equipo. Y eso ha ocurrido muchas veces en Argentina en diversos niveles. [Entrevista 3, ex Secretario de Políticas Universitarias]

el Secretario de Políticas Universitarias tiene una soledad... muy evidente para todos los que estamos en el tema (...)

Hay una casta burocrática enquistada desde hace años que están cansados de ver que pasan secretarios, y ellos siguen ahí. Entonces el nivel de respeto a las jerarquías es bajo. EN lo formal lo hacen, pero después en la práctica boicotean. En algunos casos las motivaciones son políticas, hay personas que no coinciden con este gobierno y están ahí desde hace treinta o veinticinco años, y si pueden meter una zancadilla la ponen; en otros casos son cuestiones de carácter

---

personal, de mala interpretación de lo que debe ser su independencia de criterio [Entrevista 4, ex Rector]

La Subsecretaría impulsó fuertemente una serie de programas de extensión que antes estaban muy débiles. (...) La Subsecretaría tiene bastante independencia, con bastante coincidencia en los objetivos y en la mirada. Ahora, ¿van a consultar todo con el Secretario? No. Porque ahí hay un funcionamiento relativamente autónomos a partir de situaciones de poder político que lo permiten (...). Era un barquito que andaba solo. [Entrevista 4, ex Rector]

La Subsecretaría tal cual está no es un mecanismo que aporte mucho. Porque fue parte de una decisión que tomó el Gobierno Nacional en generar una especie de espacio, una interface en función no de las capacidades sino de las edades. (...) Me parece que en una estructura como la SPU hace falta, pero que es muy difícil tener un cuerpo y dos cabezas. Esto es lo que veo. Pero creo que como políticamente este es un hecho, una definición en un marco político que ha tenido un cambio sustancial (...) creo que con el tiempo SIEMPRE [énfasis] la SPU va a tener una Subsecretaría porque es un alivio en la fijación de políticas. Si no termina todo en la cabeza de un Secretario, que es mucho: hay muchos programas para hacer, hay muchas cosas para hacer dentro del marco de una Secretaría de Políticas Universitarias como para centralizar en una sola persona. [Entrevista 6, ex Rector]

En los gobiernos de C. Fernández, la dinámica política de las designaciones al frente de la Secretaría, basada en la conveniencia de mantener un interlocutor "legítimo" en la interfase entre el MEd y las UUNN, fue adquiriendo nuevas características: se suspendió la práctica de alternar bloques en los recambios de Secretarios, nombrando sucesivamente dos Secretarios y funcionarios ligados al FpV en posiciones clave, decisión que acompañó un mayor involucramiento de esas agencias en los tiempos y temas de la lucha político-partidaria a nivel nacional (creación de la Subsecretaría en 2011; nombramiento de L. Alonso, M. Gill y A. Caballero; expansión de la transferencia de recursos al CIN para la gestión de programas, etc.).

Se fue delineando un *cursus honorum* para los rectores el cual, si bien no fue universal en el conjunto, se fue extendiendo.<sup>196</sup> Desde la sanción de la LES, el sistema universitario argentino tuvo alrededor de 170 Rectores (108 desde 2003 a 2015); de ellos, algo más de la cuarta parte ejerció cargos electivos o políticos en la función pública en alguno de los tres niveles del Estado, o fue candidato en elecciones al dejar el rectorado. El poder del cargo mantuvo sus límites tanto respecto del ámbito de actuación (mayormente circunscripto a espacios universitarios, educativos y científicos) como en los

---

<sup>196</sup> Por ejemplo, de los tres cargos que por la normativa vigente establecía que en CONEAU correspondía cubrir con representantes por el CIN, a lo largo del período se tendió a designar con más frecuencia a ex rectores: Ricardo Gutierrez (2000-2004), Adolfo Torres (2003-2006), José Martín (2005-2008), Luis M. Fernández (2007-2010), René Nicoletti y Arnaldo Tenchini (2009-2012), Luis M. Fernández y Juan C. Geneyro (2011-2014), René Nicoletti y R. Hallú (2014-2017), G. Crapiste y A. Somoza (2015-2018).

---

grados de libertad de su ejercicio (históricamente articulado con las pertenencias o cercanías partidarias y sujeto a la dinámica del gobierno colegiado y al peso específico dentro del sistema de la institución de pertenencia). Las reelecciones fueron habituales en gran parte de las universidades (66 rectores de los 108 ejercieron dos o más períodos consecutivos, sin mencionar casos notables de rectores de carácter "vitalicio", como Ana Jaramillo en UNLa, Enrique Tello Roldán en UNLR, Aníbal Jozami en UNTreF, Daniel Martínez en UNLaM, Héctor Brotto de UTN [ANEXO, Cuadro 11, pág. 92]. Se fue extendiendo modestamente la proporción de universidades que implantaron la elección directa del cargo de Rector, que hacia 2015 llegaba a 13 instituciones (Nosiglia & Mulle, 2015, pág. 79).

A diferencia de los 90, en los 2000 parece haberse producido una mayor distribución de liderazgos al interior del Consejo, facilitada por la actuación de un grupo de rectores que tuvieron una participación continuada e intensa en el Consejo: E. Asueta de Entre Ríos, S. Maluendres de La Pampa, G. Aspiazu de UNLP, A. Caballero de Misiones, D. Martínez y el vicerrector V. Nicoletti de UNLaM, O. Spada de UNRC, A. Caballero de UNM, H. Caminoa de UNCh, J. C. del Bello de Rio Negro, A. Cantard de UNL, Guillermo Crapiste de UNS, M. Gill de UNVM, D. Maiorana de UNR, R. Hallú de UBA, A. Somoza (UNCu) y S. Pérez de Bianchi de Salta, S. Feldman (UNGS), o G. Lugones (UNQ). Otros rectores no tienen ninguna voz en los plenarios: C. Ruta de UNSaM, A. Jozami de UNTreF, Ana Jaramillo de UNLa; todos ellos comparten el hecho de sucesivas reelecciones en sus instituciones, y sobre todo los dos primeros construyeron su poder e influencia por fuera del CIN, como lo evidencia la información disponible en el registro de audiencias disponible en sitio web de la Casa Rosada, que nos permitió reconstruir la frecuencia de reuniones con cada uno de los Presidentes en ejercicio entre 2004 y 2012 [ANEXO, Cuadro 12, pág. 96)].<sup>197</sup> La consolidación de los rectores como una capa dirigen-

---

<sup>197</sup> Ruta construyó lazos directos con el PEN o en PL, generando algunos conflictos explícitos en los Plenarios, como en el caso de la implementación de la Televisión Digital Abierta en 2010. En el proceso de implementación de la política del PEN, la RENAU había participado en un foro organizado en Buenos Aires, al que también habían asistido universidades a título individual, como UNLP y UNSaM. UNSaM firmó de manera independiente y anticipada un convenio con el Consejo Asesor de Televisión Digital para desarrollar un laboratorio de contenidos. La RENAU informó al Comité Ejecutivo, y junto al CIN solicitaron una reunión con el Consejo Asesor para manifestar disconformidad por no haber sido consultados [M. Gill, UNVM] (CIN, 2010d, págs. 85-86). El vicerrector de UNSaM, Di Gregorio, asistió al Plenario Extraordinario de julio de ese año para explicar que su universidad sólo iba a tener un papel de "articulador de los polos" del sistema, y que la firma del convenio había sido realizada en el marco de "antecedentes recientes respecto de vinculaciones con el Ministerio de Planeamiento y participación en la definición de las normas y demás" (CIN, 2010d, pág. 87). Otros rectores reaccionaron llamando a UNSaM a ordenarse tras el CIN y la RENAU [D. Maiorana, UNR] (CIN, 2010d, pág. 87) [M. Gill, UNVM] (CIN, 2010d, pág. 88) [C. Scotto, UNC] (CIN, 2010d, pág. 89) [L. Demaio, IUNA] (CIN, 2010d, pág. 93), y manifestaron su disconformidad con el accionar del Consejo Asesor y del MinPlan: "quiero comentar que estuve por otra cosa en Planificación Federal y un funcionario importante me mostró un gráfico acerca de la red de relaciones que se genera a partir de esta política de implementación del sistema de televisión digital. La verdad es que no me sentí bien, con el perdón de los

---

con intereses y perspectivas cada vez más diferenciadas del resto de actores universitarios fue acompañada por importantes diferencias salariales. La formalización de ese tratamiento diferencial se remonta por lo menos al periodo dictatorial del 66-72, cuando se asimiló la remuneración de Rectores y Decanos de UUNN a la de categorías de funcionarios del PEN. La Ley 17.774/68, emitida con posterioridad a la sanción de la Ley Orgánica de UUNN, fijó las remuneraciones a partir de dos posibles dedicaciones -exclusiva y semi-exclusiva de un profesor titular "con antigüedad", más un monto de "gastos de representación" que significaban un incremento de entre un 20 y 30% sobre ese básico [ANEXO, # (22), pág. 98]. Las retribuciones de las autoridades universitarias serían fijadas por el PEN (art. 3º) de manera tal que "guard[aran] relación con las de los titulares de los restantes organismos descentralizados del Estado", pues

La naturaleza de los cargos que desempeñan los funcionarios nombrados hace necesario que sus remuneraciones sean consideradas por el Poder Ejecutivo conjuntamente con el resto de las autoridades superiores de los organismos del Estado Nacional, sin sujeción al régimen estatutario o escalafonario por dictarse para el personal docente y no docente de las Universidades Nacionales.

Dicha exclusión se fundamenta -además del nivel jerárquico de los cargos- en la circunstancia de que en caso contrario los propios señores Rectores deberían considerar la modificación de sus remuneraciones, responsabilidad ésta que la Ley 17.245 no pudo prever. [Ley 17.774/69]

Las remuneraciones de las autoridades quedaron en una zona gris no considerada por la posterior normativa salarial para los funcionarios públicos nacionales. Cada Universidad fue estableciendo de manera discrecional los parámetros de las remuneraciones, en algunos casos las que regulaban al Personal Civil de la Nación (Decreto 1.428/73), en otros el escalafón no docente (Decreto 2213/87), sin base cierta para reflejar en los actos administrativos una estructura salarial integral, sino mediante normativas específicas y eventuales para asignar incrementos salariales. Así, por ejemplo, el Decreto 802/90 estableció incrementos salariales para las Autoridades Superiores de los Organismos del Estado para "adecuar las retribuciones....de forma que las mismas mantengan una adecuada relación con las remuneraciones que, por todo concepto, percibe el personal que jerárquicamente les depende". El cálculo de los adicionales por antigüedad y por título quedaba reglado por lo establecido por el Decreto 1.428/73 sobre Escalafón del Personal Civil de la Nación; el Anexo III estipuló las

---

compañeros de la Universidad Nacional de General San Martín, porque vi que aparecía esa universidad con un centro de gravedad muy importante, mucho más significativo que el Consejo Interuniversitario Nacional. Eso es lo que estamos tratando de decir. Esto tiene que ver con el desarrollo de la Nación, que sólo va a ser posible si todos los rincones del país tienen un mismo espacio dentro de ese mapa de relaciones." [A. Caballero, UNM] (CIN, 2010d, pág. 91)

---

remuneraciones de las Autoridades Superiores de las UUNN: un Rector con Dedicación Exclusiva recibía una remuneración total de \$2.284.234, sueldo básico equivalente a un Subsecretario del PEN. A principios de los 90, varios decretos establecieron incrementos salariales para las autoridades separadamente de los establecidos para la docencia universitaria (Decretos 965/92, 1.610/93 y 2.427/93, de creación del Sistema de Incentivos): el Decreto 283/94 actualizó las remuneraciones condicionando los aumentos futuros a la existencia de crédito presupuestario para la Jurisdicción 70 (MCyE); su Anexo I estableció una escala de remuneraciones al 1° de marzo de 1994 que ahora diferenciaba no sólo a Rectores y Decanos, sino a Secretarios de Facultad, y en la que los gastos de representación eran el 50% de la remuneración total [ANEXO, # (23), pág.98].

En el marco de la recomposición salarial docente de 2004 y 2005, el CIN y la SPU entraron en conversaciones para lograr una actualización de los sueldos de autoridades; el CIN solicitó a la SPU una "grilla referencial para el pago de salarios de autoridades superiores" pues los incrementos de los salarios docentes habían producido un "retraso y un achatamiento de la escala salarial", generando "inequidades retributivas hacia cargos de mayor responsabilidad", desalentando la incorporación de docentes y profesionales en cargos de gestión y su preferencia por la actividad privada. El A.P. 555/05 recomendó liquidar los adicionales salariales siguiendo los aumentos para docentes luego de un intenso debate [ANEXO, # (24), pág. 99]. La gran dispersión en los montos salariales y bonificaciones pagadas a los Rectores en las distintas instituciones dificultaba la confección de la "grilla"; para muchos, sencillamente debía solicitarse refuerzo presupuestario. Y para complicar las cosas, el componente "modelo de presupuesto normativo" del modelo de pautas objetivas para la asignación de incrementos presupuestarios (A.P 465/03) había establecido una estructura *mínima* para el Rectorado y las actividades centrales ("módulo de autoridades superiores") estimando idealmente que las remuneraciones de las autoridades debían representar el 6,68% del Inciso 1 (Gastos en Personal). Para saldar el tema, por Resolución SPU 328/05, Pugliese recomendó un parámetro de referencia (salario de un profesor titular con Dedicación Exclusiva y máximo de antigüedad), sobre el cual se aplicaban distintos índices, agregando los adicionales docentes que correspondieran:<sup>198</sup>

---

<sup>198</sup> La aplicación de este criterio generó fricciones en las negociaciones paritarias con las federaciones sindicales docentes como CONADUH en 2006; la Confederación reclamó la revisión de la Resolución: "Hay un fuerte reclamo sobre este tema porque el gobierno acaba de aprobar la liberación de fondos para financiar los aumentos de los cargos de gestión, produciendo abismos salariales entre la docencia y las autoridades", explicó [Claudia Baigorria, Secretaria General de la Asociación de Docentes de la Universidad Nacional del Litoral]. En: El LITORAL. "El gobierno ofreció un 19% de

**CUADRO 5**  
Índices recomendados por la Resol. SPU 328/05  
para determinar las remuneraciones de las autoridades universitarias

CARGO	Índice
Rector	1.10
Vicerrector	1.05
Decano	1.00
Vicedecano	0.95
Director	0.90
Secretario de Rector	0.90
Secretario de Facultad	0.85

En virtud de la autarquía, la Resolución era meramente indicativa: la heterogeneidad de niveles salariales persistió, fuertemente vinculada con la liquidez presupuestaria de cada institución y a sus relaciones de fuerza interna. Cuando en 2011 el Plenario 65° discutió el convenio colectivo de trabajo de los docentes, se propuso recomendar la aplicación de esa Resolución de 2005 (CIN, 2011a, pág. 44 y ss.). Dado que los incrementos del presupuesto para autoridades superiores se había venido dando sobre la base de la estructura del RHUN informado por las UUNN según una estructura tipo, las universidades más grandes y estructuralmente complejas terminaban perjudicadas; en muchos casos, además, el Ministerio había calculado los incrementos tomando como referencia alternativa los aumentos al personal no docente, cuando varias universidades liquidaban a partir de los aumentos a docentes [ANEXO, # (25), pág. 101]. La mayoría de los Rectores cuestionó el cálculo del presupuesto para autoridades superiores en el modelo normativo, pues “la complejización de las funciones dentro del sistema universitario” naturalmente llevaba al crecimiento de la cantidad de funcionarios [D. Maiorana, UNR] [D. Tavela, UNNOBA] (CIN, 2013b, págs. 81-82).<sup>199</sup> El plenario resolvió solicitar a la SPU que el cálculo de los aumentos de autoridades superiores se hiciera en función de las paritarias docentes (criterio utilizado por la gran mayoría de las UUNN), y un refuerzo presupuestario. Encomendó a la Comisión de Asuntos Económicos el análisis de la situación de las remuneraciones de

---

aumento a los universitarios". Jueves 04 de marzo de 2006. Recuperado el 20 de junio de 2015 de <https://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2006/05/04/educacion/EDUC-04.html>

<sup>199</sup> Del Bello propuso generalizar el criterio usado por la SPU para los rectores normalizadores: equiparar su sueldo al rango de Secretario de Estado, considerando además una forma consensuada de cálculo de la antigüedad, “modelizar” los salarios atendiendo a las plantas existentes y establecer alternativas de remuneración mínima a partir del sueldo de Rector, arribando a “una especie de nomenclador común, más allá de que cada universidad después podrá adherir o no”; así se moderarían las importantes asimetrías en las remuneraciones de las autoridades superiores [D. Tavela, UNNOBA]. Podía ser un porcentaje del presupuesto total, quedando a cada universidad la determinación de la remuneración específica [R. Hallú, UBA] a partir de un piso mínimo [Villanueva, UNAJ]. O podía ser un sistema mixto (CIN, 2013b, págs. 84-85).

---

autoridades superiores en el conjunto del sistema. La Resol. C.E. 890/13 elevó a la SPU una propuesta de distribución de los incrementos, a la vez que decidió "Incluir en la agenda de trabajo de la Comisión de Asuntos Económicos, la elaboración de una escala salarial para las autoridades superiores, con topes mínimos y máximos, que pueda ser adoptada por todo el sistema y utilizada en futuras distribuciones" (art. 2).<sup>200</sup> Era claro que no era un tema "técnico", sino "político" y corporativo, que debía dejar de resolverse sólo en el ámbito del Comité Ejecutivo (CIN, 2015c, págs. 10-14) y tratarse en profundidad en el Plenario, aunque el establecimiento de un parámetro común para estimar el presupuesto no impediría que cada institución "buscara la plata por otro lado" si decidía pagar sueldos mayores [J.C. Del Bello, UNRN] (CIN, 2014c, págs. 99-100). El Consejo acordó proponer a la SPU distribuir los incrementos de 2014 un 80% por el RHUN y un 20% por modelo normativo (Resol. C.E. 974/14). Recurriendo en cada oportunidad a soluciones de compromiso, sobre el final del período, el A.P. 972/15 volvió a postergar el establecimiento de criterios generales y comunes de remuneración. Las disparidades persistieron, así como también la opacidad y la dificultad para obtener información sobre los sueldos efectivamente cobrados por los Rectores, cuestión cíclicamente criticada por parte de sindicatos docentes como un privilegio corporativo de los Rectores [ANEXO, # (26), pág. 102]. La Auditoría General de la Nación recomendó que las UUNN impulsaran "las acciones necesarias para que por la vía correspondiente se actualice la normativa vigente" (Auditoría General de la Nación. República Argentina, 2013, págs. 28-29). La preocupación por la existencia y divulgación de las remuneraciones de los Rectores de algunas instituciones, cuyo monto generaba cuestionamientos y ponía en riesgo la legitimidad del cuerpo tanto hacia adentro del sector universitario como de cara a la sociedad y la "opinión pública", no logró mejorar la transparencia de la información sobre los sueldos de las autoridades,<sup>201</sup> ni alcanzar acuerdos sobre sus techos o grados de dispersión aceptables [ANEXO, # (26), pág. 102].

---

<sup>200</sup> En la subcomisión de Pautas del CIN se discutieron los parámetros usados para el cálculo normativo del presupuesto de remuneraciones de autoridades superiores (un coeficiente del salario de un docente titular exclusivo con máxima antigüedad en combinación con una estructura de cargos ideal, que suponía una estructura en cuatro niveles: un nivel uno (rectorado), compuesto por un rector, un vicerrector y diez; un nivel dos (decano de facultades o equivalente); un nivel tres (autoridades de sedes) y un nivel cuatro (subsedes). En todos los casos, la cantidad de cargos por nivel se referenciaba a cierto número mínimo de alumnos.

<sup>201</sup> En el marco de esta investigación no fue posible obtener información completa sobre los sueldos de los Rectores ni de su evolución a lo largo del período en estudio, sino sólo en algunos casos y no para la serie completa, por lo cual las apreciaciones, si bien están apoyadas en el registro de las discusiones dentro del CIN y en algunos medios de comunicación, son de tipo general.

---

#### 4.2.2.8. *Construir puentes con el CRUP*

Como hemos visto en el Capítulo 3, hacia el 2000 ciertos círculos académicos ligados al Ministerio pensaron el Consejo de Universidades como el espacio por excelencia para la concertación de políticas, y desplegaron iniciativas y estímulos a la construcción de espacios de diálogo con los Rectores de las UUPP. El CIN acompañó con reservas, que se fueron atenuando a lo largo del período sin desaparecer del todo. Recuérdese que Pugliese impulsó una mesa de diálogo CIN / CRUP en marzo de 2003, y el Comité Ejecutivo resolvió participar en una reunión conjunta de CRUP, CONEAU y SPU para acordar una agenda de trabajo (Resol. CE 262/03) sobre articulación con la escuela media, creación de un sistema de créditos académicos, la oferta y demanda de educación superior, los problemas de deserción y graduación universitaria y la articulación con el sistema productivo. Durante un tiempo el diálogo fue dificultado por el tratamiento diferencial que desde 2001 beneficiaba a las UUPP con una reducción de los aportes patronales al 11,9%; como respuesta, las UUNN habían dejado de pagar sus aportes, generando una deuda con la AFIP; el CIN había realizado numerosos reclamos para que se condonara la deuda y se diera un tratamiento igualitario a las UUNN (A.P. 425/02, 532/04 y 553/05). Bajo las gestiones de Malcolm y Dibbern la SPU propició la organización de subcomisiones en el CU para discutir financiamiento, articulación, y calidad. Así, por ejemplo, el CIN conformó dos comisiones de trabajo y designó representantes (luego renovados periódicamente): la primera, para tratar temas nacionales e internacionales, se integró con los Rectores Gómez de Erice y J. González; la segunda, sobre el problema de los aportes patronales, con el Rector C. Domínguez y un asesor (A.P. 322/05). Durante esos meses, la subcomisión de financiamiento trabajó sobre el proyecto de lo que sería la Ley de Financiamiento Educativo (2005), sobre un proyecto de desgravación impositiva para UUNN y UUPP en temas de biotecnología, posibles fuentes alternativas y el pedido del CRUP de abrir líneas de financiamiento público a las UUPP. En septiembre de 2006, cuando la SPU invitó a un plenario CIN / CRUP, los rectores discutieron si era conveniente aceptar la invitación sin una posición "cohesionada", sin agenda propia ni posiciones establecidas que defendieran "la perspectiva, la misión y los intereses de la universidad nacional, y al mismo tiempo la posibilidad y el interés de desarrollar intercambios y una discusión con las universidades privadas":

Cualquiera sabe que en una cuestión de este tipo construir la agenda implica decidir quiénes se sientan, cómo, con qué objetivo. Esto es esencial, y considero que en este sentido desgraciadamente no sólo hay necesidad de cuidarlo, sino que venimos de una manera muy poco

---

activa o estratégica, no por mala voluntad de nadie. Reitero que me constan los esfuerzos que hacen quienes tienen la responsabilidad de participar en el Consejo de Universidades. Lo que sucede es que tiene que ver con la propia lógica. El CRUP tiene una representación y una dirección durante muchos años, un aparato, objetivos establecidos. Todo eso es muy legítimo y valioso, y por ende tiene claramente una agenda construida que intenta promover de modo sistemático. En cambio nosotros no tenemos una agenda. Si yo pregunto cuál es la agenda que queremos impulsar en estas reuniones, creo que allí tenemos una dificultad. [S. Feldman, UNGS] (CIN, 2006d, págs. 106-107)

Los rectores decidieron excluir el tema del financiamiento (CIN, 2006d, pág. 100 y ss). Reconocieron que el CRUP era más eficiente en la representación de sus intereses y desarrollaba estrategias y propuestas claras y sistemáticas y las UUPP estaban beneficiadas por mejores condiciones en el acceso al crédito bancario y reducción de los aportes patronales (CIN, 2006d, pág. 100 y ss.). En un año en que se discutía la ley de educación, el CRUP estaba llevando adelante negociaciones más potentes y con mejor llegada al Ministerio (ver apartado 4.2.2.1.).

En sentido opuesto, los gobiernos Kirchner desplegaron una estrategia de acercamiento, abriendo limitadamente espacios y líneas de financiamiento, y actividades (más que nada en el área de las relaciones internacionales<sup>202</sup> y la investigación) que implicaron apoyo y transferencia de recursos públicos. El financiamiento se justificaba como parte de la política de promoción de la CyT, la innovación y la internacionalización del sistema universitario. El CRUP estimaría que se había producido un verdadero "un cambio de paradigma" que había permitido captar, hacia 2012, el 2% de los recursos públicos para investigación científica y tecnológica (Barsky, Corengia, Fliguer, & Michelini, 2016, pág. 282), duplicar la cantidad de investigadores y becarios CONICET (Sauret, 2015, pág. 94), y obtener la incorporación de los investigadores privados en el Programa de Categorización de Docentes Investigadores (Decreto 1.153/15).<sup>203</sup> En ese contexto, finalmente el CIN suscribió un convenio de cooperación con el CRUP el 15 de noviembre de 2010 (Presidencia de Martín Gill), refrendado por el A.P. 776/11. Allí se reconoció la importancia de la colaboración para el "mejoramiento de la calidad con inclusión" del SES a través de proyectos y actividades de enseñanza,

---

<sup>202</sup> Por ejemplo la participación conjunta en el Comité de Becas para estudios de posgrado de OEA desde 2005, la participación del CRUP en la Red CIUN en temas de aceptación de estudiantes extranjeros, el auspicio del CIN al X Congreso Mundial de Educación 2013 organizado por el CRUP, la Conferencia Mundial de Educación Privada, la Federación de Asociaciones Educativas Privadas de Enseñanza Privada de la UE, y la Universidad de Udayana (Bali) (Resol. CE. 883/13), o la firma de convenios de cooperación internacional (A.P. 938/15) con la Conferencia de Rectores Alemana).

<sup>203</sup> El punto de partida fue el convenio celebrado en 2004/05 entre SeCTeIP y el CRUP para el desarrollo del proyecto PICTO-CRUP sobre "El desarrollo económico-social de la República Argentina" por el que se financiaron 29 proyectos un monto de \$2 152 683 (Barsky, Corengia, Fliguer, & Michelini, 2016, pág. 507)

---

investigación, extensión y gestión universitaria tales como la formación de gestores universitarios, el intercambio de estudiantes "sobre la base del reconocimiento de los estudios realizados", el intercambio de docentes, la promoción del posgrado, investigaciones conjuntas, y actividades de difusión cultural. Cada iniciativa sería protocolizada por convenios específicos. Ambos consejos se comprometían "a realizar las gestiones pertinentes ante instituciones públicas o privadas, con el fin de procurar [recursos para] su contribución al mejor logro de los objetivos" del convenio.

Dos años más tarde (diciembre de 2012) se firmó un convenio de cooperación entre la HCDN, el MEd, el CRUP y el CIN para "desarrollar y profundizar la relación de colaboración mutua, asistencia técnica, académica y de asesoramiento" mediante programas de capacitación y cooperación, conformación de comisiones de trabajo para estudios de interés social, conformación de equipos interdisciplinarios para estudios legislativos. En el Plenario 68º, Gill propuso "poner sobre la mesa" los distintos proyectos para que "las palabras del CIN y del CRUP sean palabras y aportes que resulten valiosos para la construcción de esa política" [M. Gill, Secretario de Políticas Universitarias] (CIN, 2012c, pág. 2). Anunció el lanzamiento de un Programa de Formación y Capacitación en Gestión Universitaria con eje en los CPRES "abierto a la gestión pública y a la gestión privada, y que contemple las problemáticas que existen en cada región y en el sistema en general" para que la capacitación quedara "en manos del Estado y construida con todo el sistema universitario." (CIN, 2012c, pág. 12). El Convenio fue aprobado al poco tiempo por A.P. 843/13. Hacia el final del período, se había consolidado claramente una concepción sobre las posibilidades y condiciones de la articulación y cooperación entre UUNN y UUPP que se distanciaba de los reparos tradicionales de los rectores hacia el subsistema de universidades privadas, tan claramente expresados en 2006 en los plenarios y en declaraciones en la prensa escrita.<sup>204</sup>

Hemos logrado un mucho mejor entendimiento que antes con el CRUP. Ahí hubo aportes de ambos lados: ellos han puesto su cuota de interés en conciliar, ha sido muy importante ahí la figura de Sauret, que estuvo de presidente varios años y que tenía una actitud muy conciliadora y favorable al diálogo. Y del lado nuestro también hubo gente con capacidad para buscar esa moderación: [Arturo] Somoza, [Oscar] Spada. Me parece que hubo personajes que contribuyeron a ponernos de acuerdo. [Entrevista 4, ex Rector]

---

<sup>204</sup> Por ejemplo: "Elecciones entre los rectores privados". LA NACION, 16 de junio de 2006. Disponible en <https://www.lanacion.com.ar/815003-elecciones-entre-los-rectores-privados>. También en las declaraciones del Min. D. Filmus en: "La asignatura pendiente". PÁGINA 12, 16 de abril de 2007. Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/diario/universidad/10-81801-2007-03-16.html>

---

El CIN y el CRUP me parecen buenos organismos. El CU me parece ideal porque es el puente que logra unir la educación estatal con la privada. Son de estructura y funcionamiento diferente, pero me parece que (...) inexorablemente tienen que hablar, coordinarse, pulir cosas" [Entrevista 2, ex Rector]

Como diría A. Dibbern en una publicación de IESALC, sintetizando toda una concepción de política sectorial:

En el contexto actual no es posible imaginar una persistencia del debate universidades privadas o universidades públicas. La sociedad y el momento no lo comprenden ni lo aceptarían. Hoy ambos tipos de instituciones deben integrar un único sistema que ofrezca la posibilidad a miles de jóvenes de incorporarse para obtener una capacitación que permita conformar una sociedad con mayor conocimiento.

En la Argentina, esto ha venido sucediendo, han quedado atrás los años en que era prácticamente imposible articular acciones entre ambos tipos de instituciones.

Sin embargo, desde consejos que reúnen a las universidades estatales (CIN) y privadas (CRUP) se han encontrado coincidencias centrales en el debate que se instaló con fuerza hacia fines del siglo pasado. Ambos han coincidido en señalar a la educación superior como un bien público y un derecho universal. Han apoyado las declaraciones de Cartagena o la de París del año 2008. Coinciden que la educación superior debe ser dictada por instituciones sin fines de lucro y entienden a la calidad y la inclusión como un objetivo a lograr. Pensar estas coincidencias en la década de los ochenta o noventa era prácticamente imposible. Mucho tiene que ver en esto el hecho que tanto las universidades públicas como privadas están comprendidas por la misma Ley de Educación Superior. (Dibbern, 2014, págs. 73-74)

Las relaciones forjadas fueron la base para que en el Plenario Ordinario de octubre de 2015 participara como invitado el presidente del CRUP Juan C. Mena, quien expresó que su

presencia no es una tarea de reciprocidad de encuentros, es un símbolo de que el CIN y el CRUP pretenden trabajar de una manera coordinada para hacer que el sistema universitario argentino progrese de un modo más amplio en términos de los grandes desafíos que tenemos a futuro: hacer que la educación sea un derecho. Esto lo hemos visualizado recíprocamente [J.C. Mena, Presidente del CRUP] (CIN, 2015c, pág. 2)

#### *4.2.2.9. Experiencias asociativas de UUNN: ¿disputando el papel del CIN?*

Desde 2001 en adelante se asiste a la conformación de redes de universidades representadas por sus rectores; su actividad, variable en intensidad y amplitud, fue complementando la desarrollada por el CIN en temas de investigación, extensión, docencia, vinculación internacional, financiamiento, construcción de lazos de intereses, actividades de lobby e influencia con organismos públicos y privados nacionales y provinciales. Cada una de ellas. Desde nuestro punto de vista, las experiencias

---

más relevantes del período fueron las del Grupo de Universidades del Norte Grande Argentino (GUNGA), la Red de Universidades del Conurbano Bonaerense (RUNCoB).

El Grupo de Universidades del Norte Grande fue formalizado en la UNSE a mediados de 2002 agrupando a 13 UUNN (UNCa, UNC, UNLR, UNT, UNSE, UNNE, UNF, UNM, UTN, UNJ, UNSa, Instituto Universitario Aeronáutico y UNCAus), y sus objetivos fundacionales incluyeron la articulación, intercambio y movilidad de profesores y estudiantes, diseño de ofertas de formación conjuntas, ciclos de complementación curricular de grado y posgrado y actividades de investigación y extensión. De la misma manera que el CIN, el Grupo adoptó la modalidad de reuniones Plenarias y el nombramiento de un Rector Coordinador rotativo. Como decía el Rector de UNF, Ing. Martín Romano en 2010

la primera reunión del Norte Grande se realizó allá por el 2002 en Santiago del Estero. Hoy ya consolidado a través del tiempo, tenemos un gran compromiso con la Región NOA y NEA no solo por las características que unos unen y recursos naturales que otras regiones del país no tienen, sino por la riqueza tanto minera, como forestal, que hacen que nuestras expectativas sean grandes en relación al trabajo que se puede realizar en conjunto con la Nación.<sup>205</sup>

En un Plenario del CIN de 2007, el Rector de UNCa, J. Salerno, resaltó la conformación del GUNGA como un espacio que, a diferencia de los CPRES, sólo agrupaba a UUNN. La intervención de Salerno revela los efectos de esta experiencia como constituyente de un "espacio paralelo" al del CIN:

Muchas veces nos ven sentados conversando y recibimos como broma "Está el Norte Grande", creyendo que estamos hablando de temas del CIN, pero al CIN no traemos esa cuestión. Simplemente, estamos tan acostumbrados a estar juntos y a reunirnos con frecuencia, que muchas veces aprovechamos a tratar algunos de esos temas en algún café. Contamos con una organización formal. Desde hace una semana se encuentra a cargo de la coordinación el rector de la Universidad Nacional de Tucumán, quien acaba de asumir esa responsabilidad. Anteriormente, durante un buen tiempo estuvo a cargo el rector Valdés, anteriormente estuve yo, y el fundador y primer coordinador es el rector Tenchini, de la Universidad Nacional de Santiago del Estero.[J. Salerno, UNCa] (CIN, 2007a, pág. 80)

En su marco se crearon dos Institutos de gestión compartida (Instituto de Estudios Ambientales e Instituto de Desarrollo Rural de la Llanura Chaqueña), se elaboraron los ciclos generales comunes para carreras de Cs. Económicas e Ingeniería, la creación del Consejo Regional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas del Norte Grande Argentino (CORICyT-NG), el desarrollo de Proyectos PICTOs conjuntos, la conformación de redes de Facultades, y la realización de Encuentros y Jornadas

---

<sup>205</sup> "Plenario de Rectores de las Universidades del Norte Grande Argentino", 16 de abril de 2010. Recuperado el 21 de agosto de 2015 de <http://www.unca.edu.ar/noticia-442-plenario-de-rectores-de-las-universidades-del-norte-grande-argentino-.html>

---

regionales sobre diversidad de temas. En 2007 elaboró un Documento para participar en las discusiones sobre el proyecto de una nueva ley de educación superior.<sup>206</sup> Los diversos documentos oficiales del Grupo muestran su importante función de organismo para proponer y demandar colectivamente al Gobierno Nacional y la SPU.

Apoyándose en el GUNGA, en 2004 (Tarija) el rector de UNNE Oscar Valdés impulsó el lanzamiento del proyecto de Universidades de la Zicosur Universitaria, parte de la iniciativa regional Zicosur (Zona de Integración Centro Oeste Suramericano), integrando a universidades del norte de Chile, Bolivia, Paraguay y los estados del centro oeste de Brasil. La iniciativa fue un emergente de los procesos de integración regional comercial en contextos de competencia por los mercados asiáticos, como la Zicosur (1997, Argentina, Chile, Bolivia, Brasil, Paraguay, Perú, Uruguay); en 2005 delegados de universidades de esas regiones se reunieron en Salta para elaborar una propuesta de estatuto, que fue aprobado en 2006. La Zicosur fue inicialmente conformada con las Universidades del Norte Grande (UNCa, UNNE, UNSE, UNJ, UNSalta, UNF, UNC, UNT), las Universidades Nacionales de Itapua, de Asunción, de Pilar y del Este (Paraguay), y la Universidad Autónoma "J.M. Saracho" (Bolivia). Se sumaron posteriormente UNCh, UADER, UNM, UTN, UNCAus (Argentina), las Universidades Estaduales de Londrina, Maringá, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, do Norte do Paraná, de Ponta Grossa, do Centro-Oeste do Paraná, do Oeste do Paraná, do Paraná, y las Federales do Mato Grosso do Sul, Paraná (Brasil), la Universidad Autónoma Tomás Frías, de Canindeyú y Concepción (Bolivia), y las Universidades de Antofagasta y Tarapacá (Chile). Sus principales líneas de trabajo fueron desde entonces la movilidad de funcionarios, docentes y estudiantes, y el desarrollo de programas conjuntos de docencia, investigación y extensión. En 2014 firmó un convenio de colaboración con las Universidades el Grupo Montevideo.

El otro caso relevante es el de la creación, en 2008, de la Red de Universidades del Conurbano Bonaerense -RUNCoB- (UNSaM, UNQ, UNTreF, UNAJ, UNdAv, UNSAM, UNLM, UNM, UNLa, que adquirió formalidad en 2011 cuando se aprobó su primer Estatuto. La red pretendía

---

<sup>206</sup> "Reunión Plenaria de Rectores del Grupo de Universidades del Norte Grande número 17. Recuperado el 10 de agosto de 2015 de [http://fadeweb.uncoma.edu.ar/viejo/debates/documentos-les/Documento-Rectores\\_norte\\_grande.pdf](http://fadeweb.uncoma.edu.ar/viejo/debates/documentos-les/Documento-Rectores_norte_grande.pdf). El documento afirmó los principios de la educación superior como bien público, de gratuidad y equidad, su carácter del ley marco que asegurara la responsabilidad del Estado, la autonomía y autarquía, y otros criterios generales, sin ninguna mención al sistema de coordinación y al papel del CIN, excepto en lo referido a su participación, junto con el Ministerio de Educación y el Congreso, en un espacio para "considerar la racionalidad del presupuesto solicitado"

---

Contribuir al desarrollo social, económico, político y cultural de la región metropolitana mediante acciones de cooperación educativa, científica, tecnológica y cultural entre las universidades que la integran y con el resto del sistema educativo nacional, en particular, el de la Provincia de Buenos Aires [Estatuto de RUNCoB].<sup>207</sup>

En 2017 la integraban 11 UUNN por la incorporación de UNPaz. La RUNCoB firmó, por ejemplo, convenios de cooperación con la Universidad París 8 y Sorbonne (Francia), presentándose además a convocatorias diversas de la SPU. La red también adoptó el funcionamiento por plenarios y la organización en comisiones. La Comisión Académica y sus subcomisiones (de Orientación Vocacional, Bibliotecas, Tutorías, Enseñanza, Ingreso, Información Académica, por ejemplo) organizaron encuentros y jornadas y elaboraron proyectos de investigación conjuntos. En 2012, por ejemplo, se creó la Subcomisión de Información Académica para construir un sistema de información común a las universidades miembro respecto de la oferta académica, estudiantes y egresados, elaborando un sistema de seguimiento de graduados (RUNCoB, 2015).

Finalmente, es interesante también mencionar la experiencia de construcción de un espacio de articulación de acciones que desde 2001 se desarrolló en la provincia de Córdoba impulsado por Cáritas: el "Foro de Rectores de Córdoba". A diferencia del GUNGA y la RUNCoB, el foro agrupó a rectores de UUNN y UUPP para coordinar iniciativas relacionadas con la cuestión social. En 2014 se había constituido una red interinstitucional entre esas universidades (UNVM, UNC, UNRC, UTN, y cinco universidades privadas, más la UPC) y ONGs como Cáritas Córdoba, para desarrollar proyectos sociales relacionados con las adicciones y el consumo de sustancias. Incorporaron la Universidad Provincial de Córdoba, y organizaron unas jornadas internacionales de Gestión Tecnológica. En marzo de 2015 se realizó una reunión del Foro en la sede de la UNVM, reuniendo a 12 UUNN y UUPP de la provincia.

#### 4.2.3. Los dilemas de la expansión institucional

---

<sup>207</sup> La Rectora A. Jaramillo manifestaría: "Tenemos similares perfiles y características y afrontamos problemas y desafíos parecidos. Es necesario actuar de manera sinérgica para poner a la universidad al servicio de la comunidad y solucionar de una vez las conflictividades regionales""En el Conurbano crean una red de universidades". En: Unidiversidad - Noticias UNCUYO, 10 de febrero de 2009. Recuperado el 20 de agosto de 2015 de <http://www.unidiversidad.com.ar/en-el-conurbano-crean-una-red-de-universidades>

---

Los años inmediatamente posteriores a la crisis de 2001 no fueron, naturalmente, años en los que la creación de nuevas instituciones estuviera en el centro de la escena sectorial.<sup>208</sup> Como hemos explicado en el Capítulo anterior, el Consejo había sentado posición sobre la expansión no planificada en su A. P. 325/99. Este será el punto de partida de un proceso en el que cambió tanto la justificación y la orientación política de las creaciones de UUNN como la estrategia del CIN y de la SPU. Las creaciones tendrán renovado impulso sin alterar las reglas de juego establecidas por la LES, es decir subordinando al juego político dentro del Congreso Nacional la determinación principal del ritmo de la expansión del sistema. En 2003, con una situación estabilizada, los legisladores presentaron seis nuevos proyectos.<sup>209</sup> El Rector de UNTreF, se preguntaba a mediados de ese año:

¿no deberíamos discutir todas estas cosas [la articulación entre el la educación superior universitaria y no universitaria; los planes de estudio y su relación con las necesidades y realidades sociales y productivas, la inserción laboral real y el acceso, la validez de los títulos, el presupuesto] antes de pensar qué nuevas universidades y de qué tipo deberíamos tener y crear? Mientras el país todo (porque la educación universitaria es algo demasiado importante para dejarla exclusivamente en las manos de los universitarios) no discuta una agenda verdaderamente transformadora de la enseñanza, seguiremos improvisando y la Argentina seguirá perdiendo lo que otrora fue su principal ventaja comparativa: la educación de nuestra gente. [Aníbal Jozami. "Discutamos en serio la educación superior". LA NACION, 28 de julio de 2003. Disponible en <https://www.lanacion.com.ar/514612-discutamos-en-serio-la-educacion-superior>]

El siguiente Cuadro resume el ritmo de la expansión institucional desde fines de los 80:

---

<sup>208</sup> Se produjo, sin embargo, una situación absolutamente irregular: en diciembre de 2002, el Presidente Duhalde creó por DNU la Universidad de Chilecito (proyecto del Sen. Jorge Yoma, PJ, sobre la base de una sede de UNLR) y la Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires (proyecto del Dip. Baglini, UCR, sobre la base de centros regionales de UBA, Rosario y UNLP) (DNUs 2.615/02 y 2.617/02). La creación de la Universidad de Chilecito ya tenía media sanción del Senado. La única razón de urgencia invocada fue "incorporar en forma inmediata dicha propuesta dentro del presupuesto nacional para el ejercicio 2003" y para "resguardar la situación del alumnado y del personal docente y no docente de la actual sede Chilecito" de la UNLR. El decreto que creó UNNOBA, por su parte, se fundamentó en la necesidad regional. Vale la pena mencionar que la ley de presupuesto no incluyó a ninguna de las dos universidades en el artículo que repartió el presupuesto universitario 2003. La UBA realizó una acción de amparo por violación de los Arts. 75 inc.19, 99 inc.3 de la Constitución y del art. 48 de la LES. Explicaban que la única excepción, durante los gobiernos constitucionales, de creación de una UUNN por Decreto había sido la creación de UNCu (Decreto 26971/39), pero que entonces había habido delegación expresa del Congreso al PEN.

<sup>209</sup> Se trató de los proyectos de creación de las o el de Universidad Nacional de Pilar, o la de San Ramón de la Nueva Orán (entonces sede de UNSalta), de J.C. Paz, Avellaneda, Tierra del Fuego, Villa Mercedes (San Luis) y Ezeiza.

**CUADRO 6**  
**EXPANSION DEL SISTEMA UNIVERSITARIO**  
**Cantidad de Instituciones creadas y proyectos presentados en el Congreso Nacional**  
**Tres períodos, por segmento público y privado.**

<b>PERÍODO</b>	<b>UUNN e Institutos Universitarios Públicos</b>	<b>UUPP e Institutos Universitarios Privados</b>	<b>Proyectos HCN</b>
<b>Existentes en 1988</b>	27 UUNN	22 UUPP	-----
<b>Nuevas 1989-2003</b>	11 UUNN 4 Institutos Universitarios	21 UUPP 5 Institutos Universitarios	7 Proyectos
<b>Nuevas 2004-2015</b>	16 UUNN 3 Institutos Universitarios	8 UUPP 6 Institutos Universitarios	50 Proyectos
<b>TOTAL a 2015</b>	51 UUNN 4 Institutos Universitarios	51 UUPP 11 Institutos Universitarios	

FUENTE: Secretaría de Políticas Universitarias y Dirección de Información Parlamentaria del Congreso Nacional  
 No se contabilizan las Universidades Provinciales

Manteniendo su posición histórica, en febrero de 2003 el CIN demandó "con carácter perentorio" un "estudio actualizado de la situación de la Educación Superior en Argentina, tanto de nivel universitario como no universitario, de Instituciones Públicas de gestión estatal o privada, de todo el territorio nacional" para "identificar carencias y favorecer articulaciones y elaborar un plan estratégico de Estado" que permitiera decidir de manera fundamentada una creación "y/o aprovechar la infraestructura existente" (Art. 1 A.P. 464/03). Los rectores convocaron expertos para elaborar una posición sobre la expansión del sistema y "enfrentar al Congreso con una decisión con perfectas argumentaciones" (CIN, 2005b, pág. 3). Haciéndose eco de las demandas de gran parte de la dirigencia universitaria, Pugliese impulsó la creación de subsedes universitarias. En el 53° Plenario de marzo de 2005, el Presidente del CIN Luis M. Fernández (UNS) afirmó que el Consejo "debería tener una posición clara y definida" y reclamar "una participación decisiva en la toma de estas decisiones" sobre las que el CIN no tenía incidencia, pues la creación de instituciones estaba dominada "por la voluntad inconsulta de autoridades nacionales, gobernadores y hasta intendentes" [D. Martínez, UNLM] (CIN, 2005e, pág. 26). Algunas de las iniciativas habían generado fuerte reacción porque implicaban el desmembramiento de universidades existentes (el proyecto de la Universidad de Río Negro y la del

---

Chaco, por ejemplo).<sup>210</sup> Era crucial defender "una idea de planificación del sistema universitario con algunos criterios de pertinencia más importantes que la simple posición de determinados sectores políticos, que son los que generalmente van detrás de la creación de estas universidades." [L.M. Fernández, UNS] (CIN, 2006a, pág. 14) [ANEXO, # (27), pág. 103]. Ya en la SPU, para evitar la expansión no planificada, Malcolm optó por la estrategia de promover los planes de desarrollo institucional y fortalecer y revitalizar a los CPRES, construir una agenda junto con las autoridades universitarias y las jurisdicciones locales para resolver las situaciones irregulares y atender las demandas legítimas evitando que se las capitalizara "políticamente", atendiéndolas vía la asociatividad:

¿Qué mejor que estemos trabajando juntos? Puede ser una universidad pública con otra pública, o una pública y una privada. ¿Cuál es el problema? (...).

Este orden lo podemos construir, y dar una señal al sector político de que si hay una demanda puede venir a hablar con nosotros, y a lo mejor tenemos la respuesta adecuada. Si nosotros tenemos una actitud de no atender eso y dejar que siga, si la respuesta es un trámite en el CPRES que dura dos años, estamos dando un doble mensaje: "el trámite existe, ¿usted por qué no lo cumplió?" Después cuando lo hace la respuesta no llega. Desde ya esto es responsabilidad de la secretaría; la asumimos, y voy a poner todo el énfasis en esto. Ya lo hablamos en el Consejo de Universidades y ya hemos designado al licenciado Carlos Pérez Rasetti, que ha sido rector y miembro de la CONEAU y que está asumiendo esta responsabilidad. [D. Malcolm, Secretario de Políticas Universitarias] (CIN, 2006a, pág. 32)

Una Resolución Ministerial (1.671/06) propuso relevar y evaluar las ofertas fuera de los CPRES, construyendo un Mapa de la Oferta de ES y un Registro de Convenios de Articulación y Asociación y de Experiencias de Articulación. La Comisión de Asuntos Económicos del Consejo preparó dos propuestas, debatidas en el primer plenario ordinario de 2007: rechazar la creación de universidades por mutilación de existentes sin un acuerdo previo de la institución afectada dado que implicaba vulnerar la autonomía (la decisión sobre la propia estructura, oferta, sedes, etc.), y proponer un Programa de Cooperación y Articulación Universitaria basado en la utilización óptima de los recursos institucionales ya existentes y la cooperación interinstitucional en las regiones. El Programa debía ser privativo del subsistema público, una herramienta adecuada para contener la multiplicación

---

<sup>210</sup> Se trataba de tres proyectos: uno, presentado por el Sen. M.A. Pichetto de creación de la Universidad de Río Negro sobre la base de la reestructuración de UNComa, UTN y UNCu. Según LA NACIÓN, el mismo Presidente Kirchner había "frenado" a Pichetto, por las protestas de UNComahue y de Instituto Balseiro. ["Tres iniciativas pretenden dividir universidades para crear otras; Kirchner intervino y frenó el traspaso del Instituto Balseiro", 30 de noviembre de 2006. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/863302-queja-de-rectores-por-proyectos-del-senado>]. Los otros proyectos eran los del Sen. Capitanich, de creación de la Universidad del Chaco a partir de sedes de la UNNE en esa provincia, y el de los Dip. Negre de Alonso y D. Pérsico para crear la Universidad Nacional de la partir de la sede que allí tenía la UNSL. El proyecto de la UNRN fue modificado, y el CIN terminó dando su aprobación.

---

de ofertas de formación superior no universitaria de baja calidad en las provincias impulsadas por intereses electorales. Era "ideal para el desarrollo planificado de la educación superior" [Domínguez, UNVM] y tomaba en cuenta "una aspiración de muchos de nosotros que hemos estado durante años en este consejo: tender a la construcción de un verdadero sistema universitario nacional" [L. Lima, UNNOBA] (CIN, 2007a, págs. 80-86). Lamentablemente, la SPU no tenía los recursos para financiar un "programa de esas características, pero sería cuestión de gestionarlo" [A. Dibbern, Secretario de Políticas Universitarias] (CIN, 2007a, pág. 81). En noviembre de 2007, cuando en el Congreso avanzaban proyectos de nuevas universidades, el Comité Ejecutivo reiteró la propuesta de un Programa de Cooperación y Articulación Universitaria<sup>211</sup>:

casi todos los proyectos de creación de nuevas universidades tienen un carácter eminentemente político, o por lo menos lo tuvieron, al menos en el inicio. Todos aparecen o se revitalizan a pocos meses de alguna elección provincial, municipal o nacional. Eso es innegable. En el caso de Villa Mercedes hace once años que existe el proyecto, y cada tres años se le cambia un poco la pintura, se lo lustra de otro color y se lo vuelve a presentar. De tal modo que sería innegable decir que todo esto ha tenido motivaciones más o menos circunstanciales y que después se han tratado de sostener en el tiempo, y por lo tanto no voy a acordar con el dictamen de ratificación de la creación de la Universidad Nacional de Río Negro. Creo incluso que pensar un sistema universitario circunscrito a los límites políticos de las provincias también es un modelo bastante mediocre, porque de eso a pasar a universidades de ciudad habría un corto paso [J.L. Riccardo, UNSL] (CIN, 2007c, pág. 135)

La postura del CIN se expresó en diversos acuerdos a lo largo de 2007: el A.P. 628/07 rechazó los proyectos de creación de las Universidades de Río Negro y Neuquén, Chaco y Villa Mercedes por basarse en el desmembramiento de universidades existentes; el A.P. 629/07 acordó "encarar" un Programa de Cooperación y Articulación Universitaria Nacional para "extender una oferta integral en los aspectos que así lo requieran en las zonas donde se revele la necesidad...a través de una política ordenada y cooperativa", proponer su creación al MECyT e implementarlo junto con él, para contar "paulatinamente, con los fondos necesarios para su consolidación"; el A.P. 648/07 se pronunció contra el proyecto de creación de la Universidad de Avellaneda (el estudio de factibilidad no aportaba información relevante que justificara la apertura, existían ya varias UUNN en la zona que podían ser

---

<sup>211</sup> Sin embargo, en el Plenario las votaciones para apoyar la decisión del Comité Ejecutivo no fueron unánimes; varios rectores se abstuvieron para no friccionar con los legisladores; las Universidades de Río Negro y Chaco Austral fueron creadas por las Leyes 26.630 y 26.635 de diciembre de 2000, pero el Comité Ejecutivo logró que el PEN vetara parcialmente los artículos que quitaban a la UNNE su Facultad de Agroindustria. La de Villa Mercedes se crearía por Ley 26.542/09. El Consejo debió lidiar no sólo con las iniciativas de los legisladores nacionales, sino también de los provinciales, como el caso de la creación de una universidad provincial en Chubut, que provocó la queja del Rector de UNPSJB, Rector Gil, quien solicitó al CIN un pronunciamiento, sobre todo porque tenía información de que la iniciativa era apoyada por el recientemente creado MinCyT [J. Gil, UNPSJB] (CIN, 2008a, pág. 45).

---

fortalecidas como por ejemplo el IUNA, el plan presupuestario era inadecuado, las carreras previstas curricularmente inconsistentes, ni previsiones sobre la matrícula o la articulación con el nivel medio), y el A.P. 649/07 desestimó la creación de la Universidad de Villa Mercedes por no contar con un "relevamiento y riguroso" que fundamentara la necesidad de la apertura, en una región donde UNSL ofrecía carreras de grado y posgrado, ni razones socio-económicas, ni adecuada proyección presupuestaria; por no justificar la calidad y pertinencia de la oferta de grado, ni presentar evidencia sobre el "apoyo formal de organizaciones locales" que supuestamente demandaban la creación.

Mientras el CIN elaboraba unos marcos generales para evaluar proyectos de creación, parte de las discusiones fueron derivadas hacia los CPRES. La SPU impulsó la realización del primer Seminario Inter CPRES "Las localizaciones regionales, sedes, sedes, extensiones áulicas, centros distantes: la evaluación de su calidad y pertinencia" (octubre de 2007). En el Plenario Extraordinario de febrero de 2008 se reeditaron las propuestas para elaborar "un plan amplio y completo tendiente a extender el sistema universitario hacia las diferentes regiones del país (...) que permita que el Consejo Interuniversitario Nacional pueda actuar en la coordinación y articulación de programas que se puedan desarrollar a lo largo y a lo ancho de todo el país" [E. Asueta, UNER] (CIN, 2008a, págs. 48-49). En marzo de 2009, Dibbern informó al Plenario que el Ministerio estaba trabajando con los CPRES un mecanismo para "construir ofertas educativas de nivel superior sobre la base de lo que estableció el documento del CIN y de los aportes que nosotros podamos realizar", en el marco de la Resol. 1.671/06 mencionada arriba (CIN, 2009a, pág. 57); con el SIU y el área de estadísticas se estaba elaborando un "mapa interactivo" de la oferta de educación superior universitaria y no universitaria, calculando el número de egresados de nivel medio y de graduados del nivel superior y estableciendo los perfiles productivos regionales. Se diseñaría una nueva figura, los "centros regionales de educación superior, compuestos por redes de universidades" con una oferta "pertinente y razonable" para su región, financiados por el Estado y "con garantías de calidad". Así se ampliaría la cobertura sin necesidad de crear universidades, aunque a futuro y ya consolidados esos centros podrían ser la base de una nueva institución universitaria. [A. Dibbern, Secretario de Políticas Universitarias] (CIN, 2009c, págs. 26-27). En el mismo sentido, el Ministro, J.C. Tedesco expresó al CIN que la democratización del acceso a la educación superior con "justicia e igualdad de oportunidades" requería "introducir algunas dosis mucho mayores de planificación en la expansión de la educación superior", imponer "criterios de racionalidad" para no duplicar esfuerzos y para garantizar la pertinencia regional. Una planificación estratégica y

---

concertada, sobre la base de información y evaluación anticipada de los problemas, fortalecería el necesario "juego entre la racionalidad técnica y la racionalidad política" (CIN, 2009a, pág. 42), para ello, los encuentros entre el CIN y el Ministerio para acordar criterios y acciones planificadas tenían que intensificarse.

Los rectores manifestaron acuerdo y solicitaron el tiempo suficiente para preparar una respuesta [E. Asueta, UNER] (CIN, 2009a, pág. 34). El Consejo procedió a revisar los criterios de 1999 y se aprobó el Documento *Desarrollo del sistema universitario en la Argentina. Creación de nuevas universidades argentinas* como base doctrinaria de los dictámenes elevados al Congreso (A.P. 706/09). El documento argumentó que la creación de nuevas instituciones generaba una redistribución de la matrícula antes que su crecimiento, producía desequilibrios presupuestarios, deslocalización de recursos docentes y "desajustes internos y situaciones de incompatibilidad no deseables". El Ministerio no había considerado la propuesta de Programa de Cooperación y Articulación Universitaria Nacional aprobado por el A.P. 629/07, pero "tal vez era momento de que el Congreso Nacional "asumiera este desafío, disponiendo fondos específicos para este Programa, tal vez a través de un plan plurianual": un año en que se estaba debatiendo la derogación de la LES era ideal para sentar las bases de un desarrollo coordinado y armónico del sistema universitario racional que evitara "aprobaciones secuenciales que, en definitiva, conducirán a la duplicación de Universidades Nacionales, sin contar con los fundamentos y planificación necesarios" . En el 62° Plenario Ordinario (septiembre 2009) se discutieron diversas cuestiones: ¿cuáles eran los factores principales de la ausencia de planificación de la expansión? ¿las UUNN estaban realmente pensando en las necesidades locales o regionales? ¿fallaban al no llevar adelante centros universitarios en zonas potencialmente demandantes? ¿las iniciativas debían ser individuales o cooperativas? ¿la responsabilidad principal era del Ministerio o del CIN? Para algunos, el CIN debía encomendar a las universidades de las zonas donde los legisladores tenían propuestas el desarrollo de centros universitarios [Lozano, Vicerrector UNQ] (CIN, 2009c, págs. 76-77) o propiciar "propuestas compartidas". [S. Feldman, UNGS] (CIN, 2009c, pág. 79) [ANEXO, # (28), pág. 103)]. Para Del Bello (UNRN) la responsabilidad era del PEN / SPU; había que pedir a la SPU que realizara los estudios para generar proyectos comunes "en el territorio" pues contaba con un holgado presupuesto operativo [J.C.Del Bello, UNRN] (CIN, 2009c, pág. 82). Ocho días antes, a propuesta de la SPU, el Ministro había firmado la Resol. 299/09 lanzando el *Programa de diagnóstico y evaluación para la expansión de la Educación Superior*, preocupado por la calidad de la expansión, la falta de

---

planificación, los problemas jurisdiccionales entre instituciones y la desconsideración de las ofertas de los dos subsistemas, la superposición de oferta y la dinámica competitiva que la presidía. Para garantizar la expansión de las oportunidades de acceso a la ES, propuso crear Centros Regionales de ES (CRES) "desarrollados a partir de las más modernas estrategias pedagógicas y pensados desde la utilización de las posibilidades que ofrecen las Tecnologías de la Información y Comunicación", y nacidos de "procesos consensuados y cooperativos" entre instituciones de los CPRES de acuerdo con una planificación autogenerada. A diferencia de lo propuesto en 2007, los CRES se pensaban para enfrentar los problemas históricos de articulación entre los dos subsistemas. Si bien el Gobierno de N. Kirchner había iniciado medidas para mejorar la articulación, la coordinación y planificación a través del Programa de Articulación por Ciclos Generales de familias de carrera (conformando once consorcios, impulsando los ciclos básicos iniciales comunes de las Ingenierías como parte del Programa de Mejoramiento de las Ingenierías desde 2005, y elaborando el Mapa de la Oferta y el Registro de Convenios) la regulación de las ofertas extra CPRES había sido poco efectiva para garantizar una expansión planificada (Resol. 1.671/06). Los CRES serían uno de los primeros productos cooperativos del Programa, verdaderas "unidades institucionales para el desarrollo de actividad académica integral, la atención de necesidades locales y subregionales de formación en distintos niveles", se crearían apoyados por un plan de desarrollo y planificación de actividades que debía incluir la formación de "los recursos humanos académicos" necesarios para funcionar (REPUBLICA ARGENTINA. Ministerio de Educación, 2009). Se adaptarían a "las particularidades regionales" garantizando la calidad de los estudios (Estrategia 1); se ubicarían geográficamente según diagnósticos de necesidades regionales, áreas de vacancia, carreras prioritarias, propuestas de gobiernos subnacionales y "disposición para asumir compromisos de desarrollo conjunto" por las instituciones de educación superior, gobiernos subnacionales y "sectores sociales" (Estrategia 2); desarrollarían modelos de aseguramiento de la calidad de acuerdo con CONEAU (Estrategia 3). Serían cofinanciados por Ministerios y UUNN en dos etapas, una preparatoria (reuniones, sistematización de información, seminarios y talleres<sup>212</sup>) y otra de implementación. Se asignaba al Programa una partida presupuestaria de \$150.000.

Las condiciones establecidas por la LES y los tiempos político-partidarios del Congreso generaban conflictos ante los que el Consejo no podía dar respuesta adecuada: los proyectos obtenían

---

<sup>212</sup> Fue en este marco que tuvo lugar el Seminario Internacional sobre Expansión de la Educación Superior

---

media sanción en ausencia de dictamen del CIN o con un dictamen tardío (por otro lado, no vinculante).<sup>213</sup> Para complicar las cosas, en diciembre de 2010 la Senadora por San Luis, Liliana Negre de Alonso (Peronismo Federal, ligada al sector más conservador del justicialismo y al OPUS DEI), presentó un proyecto que modificaba el Art. 48° de la LES para eliminar del proceso de creación de UUNN el requisito de dictamen previo no vinculante del CIN, "burocracia innecesaria en la creación o cierre" de UUNN, porque esa facultad era de los legisladores (Negre de Alonso, 2010, págs. 5-6). Ese año, el proyecto de creación de la Universidad Agraria volvió a poner sobre la mesa la ausencia de planeamiento sistémico. Los rectores coincidieron en que el CIN debía aprovechar la agenda del Bicentenario y "trabajar urgentemente por lo menos en unos lineamientos estratégicos del desarrollo y expansión del sistema". [A. Somoza, UNCuyo] (CIN, 2010e, pág. 37). Cuando en 2011 la SPU presentó un mapa tentativo de localización de CRES, el Plenario propuso enviar la documentación a las UUNN para que realizaran sugerencias al proyecto y propuestas de creación de Centros Regionales; el CIN conformaría una comisión de rectores para analizarlas (CIN, 2011c, pág. 27) (A.P. 791/11). La actividad era perentoria pues estaba programada una reunión en el CU unos días después y no había una posición consensuada:

todavía no hay unanimidad de criterio y hay que reunirse, tendría que ir con algún tipo de mandato para esa oportunidad, la persona que va a reunirse en el CUN, para decir que todavía estamos en debate? porque sino todo el mundo no tiene acuerdo, no ha leído todos los

---

<sup>213</sup> Como ejemplo, valga la discusión del proyecto de creación de la Universidad Agraria con sede en Venado Tuerto: el proyecto había sido presentado en Diputados por el bloque del FpV en junio de 2008, y había obtenido media sanción en noviembre de 2009, sin contar con el dictamen del CIN. En esa oportunidad, el Comité Ejecutivo había enviado una nota a la Cámara de Diputados adjuntando el documento aprobado por A.P. 706 "debido a la urgencia que tenía el tratamiento en la Cámara...y la imposibilidad de emitir una opinión por parte del cuerpo en los tiempos que ellos planteaban" [M. Gill, Presidente del Comité Ejecutivo, UNVM] (CIN, 2010d, pág. 65). La solicitud de dictamen había llegado al CIN a mediados de mayo -con posterioridad a la media sanción de Diputados-, y no había sido tratada por la Comisión respectiva porque no se había reunido, pero el presidente de la Comisión, O. Spada junto con M. Gimelli, había elaborado un borrador. En el Senado, la Comisión de Educación había avanzado en el tratamiento del proyecto, e incluso había realizado una reunión con la comunidad de Venado Tuerto, "precipitando los hechos"; los Consejos Superiores de tres universidades afectadas se habían pronunciado en contra de la creación, y la Comisión de Asuntos Académicos todavía no había avanzado en la elaboración de un dictamen formal. En el Plenario Extraordinario de julio de 2010 se presentó sobre tablas un dictamen del Presidente del CIN, O. Spada (UNRC), y otro de G. Crisafulli (UNComa). El proyecto de ley no era conocido por todas las UUNN del CIN, y algunas lo conocían sólo en forma extraoficial, por lo que se estaban "violentando" los tiempos y obligaciones del CIN [C. Scotto, UNC] (CIN, 2010d, pág. 68) [M. Somoza, UNCu] (CIN, 2010d, pág. 69) [S. Feldman, UNGS] (CIN, 2010d, pág. 73). Los rectores resolvieron el problema en tres pasos: remitir toda la información a las UUNN, informar a los Senadores que se estaba en instancia de estudio y remitir el documento general, y encomendar al Comité Ejecutivo que determinara el procedimiento a seguir -si se mandaría a una comisión o al Comité ampliado la elaboración del dictamen. Al Plenario Extraordinario de septiembre de 2010 llegaron dos despachos distintos, uno que proponía solicitar una ampliación del proyecto a los legisladores -con mayoría-, y otro que recomendaba su rechazo liso y llano. Se debatió si correspondía o no que ante estudios de factibilidad incompletos o inconsistentes, el CIN solicitara revisión o consultara a los proponentes.

---

documentos, no sé si vamos a llegar para esa fecha [Mingo de Bevilacqua, UADER] (CIN, 2011c, pág. 30)

La Comisión se reunió con Dibbern y analizó el documento a partir de sugerencias realizadas, en particular las de J. C. Del Bello y de los Rectores del Norte Grande (UNGA).<sup>214</sup> Se discutieron criterios de localización y alternativas de expansión (un CRES por provincia, un CRES en localidades de más de 50 mil habitantes, ningún criterio, criterios cualitativos), dudando si su creación evitaría efectivamente la proliferación de instituciones. La propuesta, dirigida *solamente* a universidades públicas -nacionales o provinciales- fue aprobada como "Programa de Expansión de la Educación Superior" por el A.P. 802/11. En sus fundamentos se afirmó que desde los 90, ya fuera con el objetivo de desconcentrar o con el de universalizar, el aumento de la matrícula había sido acompañado por una "tendencia hacia la vecinalización de la oferta". Era momento de planificar, organizar y sistematizar los esfuerzos del Estado, del sistema y de los actores locales para expandir la educación universitaria en clave democratizadora, confluyendo con la concepción estratégica de largo plazo del proyecto del Gobierno; pretendía ubicar al CIN como referente privilegiado para atender las prioridades de formación necesarias del desarrollo nacional, regional y local, ofrecer diversidad de modalidades de cursado, fortalecer la inclusión de los jóvenes, y alentar la investigación, la innovación y la transferencia. Pues

aunque existan políticas activas en nuestro país no hay sistema universitario consolidado. No se ha definido desde el Estado (en parte en consideración a la autonomía universitaria), ni tampoco desde las universidades en su conjunto construir un sistema articulado. Uno de los aspectos a considerar es que existen dos organizaciones que reúnen las Universidades a nivel nacional, según sean públicas (CIN) o privadas (CRUP). En las últimas décadas, producto de las recurrentes crisis, hemos consolidado una cultura organizacional de "coyuntura". El día a día, ha sido la impronta durante mucho tiempo y recién en los dos o tres últimos años comienza a escucharse sobre planes estratégicos, análisis de escenarios futuros y planificación.

Uno de los temas más importantes en la concepción estratégica del Estado, es la educación y su impacto en la inclusión, en el desarrollo sostenible de la comunidad y en la realización de las personas. Prácticamente no hay discurso público que no haga referencia a la educación como herramienta principal de progreso y justicia social. Pero cuando, como en nuestro caso, la educación universitaria pública es financiada totalmente por el estado, con el aporte de todos los argentinos, aún de los excluidos, debiera considerarse imprescindible la planificación y la consolidación como política de estado (A.P. 802/11)

---

<sup>214</sup> EL Documento proponía crear al menos un CRES por provincia, apoyado en sistemas de tutorías, con curricula flexible y oferta regulada organizada por departamentos disciplinares y financiamiento asegurado que no replicaran las ofertas de grado tradicionales. Según uno de los rectores del GUNGA, la condición de al menos un CRES por provincia no estaba considerada por la SPU y por eso la proponían (CIN, 2011d, pág. 3)

---

Se trataba de una propuesta discursiva y conceptualmente compleja que se apoyaba en las concepciones más sofisticadas de la administración y la política pública. Articulaba las visiones y planes de todos los Ministerios Nacionales relevantes (Educación, CyT, Planificación, Agricultura) a partir de un mapa geo-referenciado de la oferta pública y privada de ES que había sido elaborado en forma conjunta por la DNGU, la SPU, los CPRES, el CIN y el CRUP. De este modo, los CPRES contarían con capacidad de análisis y planificación para determinar las localidades "con condiciones prioritarias" para la radicación de CRES" y fortalecer las redes y centros existentes, y no se mencionaba la posibilidad de CRES producto de asociaciones de instituciones educativas privadas. Los propósitos centrales eran no sólo garantizar que la expansión "respondiera a criterios de pertinencia y de función social, superando la lógica del mercado" y articulara el SES con los demás niveles del sistema educativo a nivel regional y nacional, sino también concertar capacidades y recursos de las instituciones, de las provincias, municipios y actores regionales y locales, así como también definir modelos de evaluación de la calidad (con criterios institucionales y pedagógicos) para los centros y las subsedes "mediante el ejercicio de la responsabilidad conjunta de las instituciones y actores regionales". El CIN se comprometía a "estar presente en todas las áreas disciplinarias de su modalidad estatutaria" en cada una de las regiones, para satisfacer demandas y necesidades, con una calidad homogénea, y garantizando la presencia de oferta pública "en carácter referencial para la inclusión".<sup>215</sup> Los instrumentos de expansión podían ser diversos, siempre respetando un Protocolo de Pertinencia de la Propuesta: (a) sedes universitarias públicas asociadas convenidas entre UUNN y Gobiernos Provinciales y/o municipales, cuyos alumnos y docentes debían ser "ciudadanos universitarios plenos"; (b) expansión territorial de las UUNN en su territorio; (c) creación de CRES; (d) oferta de carreras bajo nuevas modalidades, y (e) creación de nuevas instituciones.

---

<sup>215</sup> Todas las formaciones debían contemplar: (1) el "perfil preferencial de servicio público de sus carreras", garantizando "la acción de sus egresados en el desarrollo local, regional y nacional; (2) la "horizontalidad de la estructura académica", transitando desde la "vieja estructura de cátedra" hacia la conformación de "equipos de trabajo docentes inclusores [sic], más amplios y con responsabilidades menos segmentadas y más solidarias, a fin de garantizar procesos educativos basados en la corresponsabilidad"; (3) la cobertura territorial armónica, escalonada y articulada, mediante propuestas generadas a partir de las necesidades de la región y no de las potencialidades de las instituciones (disponibilidad de docentes o infraestructura), la "territorialización" de las tecnicaturas, los Ciclos básicos por áreas de conocimiento, Ciclos de licenciatura, sistemas regionales de educación a distancia, semipresenciales o intensivas con tutorías, Centros Regionales de Educación Superior, las extensiones áulicas, o creación de sedes propias, radicación de carreras en instituciones de ES, asociaciones con organismos públicos u organizaciones no estatales y no educativas; (4) el desarrollo de nuevas propuestas articuladas inter e intra institucionalmente, entre unidades académicas de una misma institución y entre UUNN, o con IES, y (5) la formación integral y solidaria de sus integrantes.

---

El Programa fue discutido en el Plenario del CU. El CRUP llevó su propio documento (*Sobre el Desarrollo de la Educación Superior Argentina*), en el que resaltó la importante contribución que el sector privado realizaba al sistema universitario sin apoyo financiero público (53% de las instituciones universitarias eran privadas, habían absorbido el 84% del crecimiento de la matrícula entre 2005 y 2009, formado al 20% de los graduados, cubrían el 36% de la oferta total de carreras de grado y pregrado, de las cuales el 28% había sido evaluada por CONEAU), Apoyaba “en general” la Resol. Min. 299/09, y entendía que existía una “coincidencia estratégica” con la propuesta del CIN, siempre que se preservara “la participación de las instituciones universitarias privadas, que en ejercicio de su autonomía, dispongan o acuerden cooperar”. Propuso

[f]ijar una clara política de expansión de la educación superior, priorizando, por parte del Estado, áreas para el financiamiento complementario que tengan que ver con `áreas de interés público y altos requerimientos tecnológicos`. De esa forma, a través de acuerdos estratégicos entre diferentes universidades, que poseen ventajas diferenciadas, podremos dar respuestas a problemas o vacíos concretos de la sociedad

Ambos documentos se incorporaron (como Anexos I A y I B respectivamente) al A.P. 104/11 del CU (30 de noviembre de 2011), que aprobó *Criterios y Estándares para las actividades académicas de los Centros Regionales de Educación Superior (CRES)*. En el marco de la Resol. 299/09 extendería la cobertura territorial superando la falta de planificación y la “proliferación de ofertas basadas sólo en la demanda directa”. Los CRES debían surgir del Programa de Expansión en el marco del planeamiento de los CPRES, y su creación y sostén apoyado en compromisos de autoridades locales y provinciales y “otros actores locales o nacionales”. El CIN aceptó que las universidades y/o institutos universitarios privados participaran “en forma asociada y/o consorciada entre sí y/o con universidades nacionales” sobre la base de acuerdos entre al menos dos universidades o institutos universitarios, *públicos o privados sin distinción* (al menos una de las cuales debía pertenecer a la región), con presentación de un Proyecto Institucional aprobado por la SPU que requería tanto el aval del CPRES como evaluación previa y favorable de CONEAU. Esa evaluación se haría a partir de criterios y pautas elaborados por el CU. Al iniciar su actividad, los CRES serían supervisados por los CPRES y deberían presentar informes bianuales a CONEAU. Debían realizar docencia, investigación y extensión y podían ofrecer la modalidad a distancia, constituirse con una sola oferta de carrera corta o de grado; cada carrera debía contar con un plan de desarrollo. Estarían a cargo de un Director nombrado por el MEd en acuerdo con las instituciones participantes, con la previsión correspondiente de equipamiento y fondos. Si los CRES

---

ofrecían carreras del art. 43° debían ser parte de la oferta vigente, activa y acreditada por 6 años (ó 3, siempre que se hubieran subsanado las objeciones señaladas por CONEAU) de la universidad responsable del dictado. El A.P.104/11 estipuló exigencias en cuanto a métodos pedagógicos, formas de evaluación, “frecuencia, cantidad y distribución de los exámenes que se exigen a los alumnos para asegurar su calidad y no afectar el desarrollo de los cursos”, selección de docentes e incorporación de "docentes locales no calificados" en carácter de auxiliares (sin mencionar mecanismos de concurso), exigiendo que se los evaluara periódicamente. De este modo, avanzaba sobre aspectos privativos de la autonomía de las instituciones universitarias, introduciendo criterios y modalidades típicas de la ES no universitaria.

Recién en agosto de 2012 la Resol. MEd 1.368/12 aprobó el Programa y los Criterios y Estándares de los CRES, convalidando la recomendación del CU. La gestión de Gill impulsó la revisión de la estructura de los CPRES teniendo en cuenta el Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial del MinPlan [M. Gill, Secretario de Políticas Universitarias] (CIN, 2012c, págs. 25-26), y respaldó la creación de universidades omitiendo toda mención a los dictámenes negativos del CIN y a los señalamientos de desarticulación entre impulsos legislativos y planeamiento [M. Gill, Secretario de Políticas Universitarias] (CIN, 2012c, pág. 3). Para el Secretario, la solución era balancear adecuadamente las demandas individuales y comunitarias dentro de una "política de territorialización" que repensara "su alcance, sus estrategias, sus intervenciones, su efectividad, y la articulación y la planificación en las áreas prioritarias" y siempre discutiendo en el CU, pues era imposible "no contemplar al Consejo de Universidades Privadas, que tiene una intervención muy importante en esa política de territorialización" [M. Gill, Secretario de Políticas Universitarias] (CIN, 2012c, págs. 55-56). Propició así la conformación de tres comisiones mixtas para analizar el tema del desarrollo territorial, la redefinición y reconfiguración de los CPRES, y una nueva reglamentación del decreto 1.047 para regular la oferta extra CPRES. Para muchos rectores de instituciones afectadas por la creación de nuevas universidades, las decisiones legislativas seguían siendo un hecho cuestionable y la incidencia de los CPRES prácticamente nula para contener la expansión desordenada, la inversión sin criterio, la superposición de ofertas y la competencia por captar alumnado:

Por eso yo ayer decía: cuidado, la cuestión de los derechos de ciudadanía hace a la soberanía del país; la cuestión de la autonomía universitaria hace a la soberanía del país. En su totalidad el sistema educativo hace a la soberanía del país, pero los actores centrales, que somos nosotros, no podemos ser tan irresponsables. ¿Por qué? Por una razón muy simple: no se dieron cuenta, o se

---

dan cuenta y lo aceptamos, de que el sistema universitario marcha con una velocidad extrema en una Ferrari que le dota el gobierno, a estrellar la Ferrari, y la va a estrellar porque no está evitando para nada la municipalización intensa y dramática del sistema universitario. [C. Cansanello, UNLu] (CIN, 2012c, págs. 34-35)

Al asumir como Secretario, A. Caballero (2013) reconoció que era inviable "crear una universidad en cada pueblo, en cada municipio" y anunció un aumento de la inversión del Programa para 2014 de casi 1500% (\$31.781.000.000,-); se aprovecharía el desarrollo de los NAC, "núcleos de apropiación del conocimiento" del MinPlan para ofrecer carreras a distancia "que hasta hoy se están ocupando casi como *cibers* muy sofisticados pero donde los chicos van a jugar", reconociendo a los "actores territoriales, los municipios, las fuerzas sociales, [quienes] son quienes conocen perfectamente mejor que nosotros las necesidades" [A. Caballero, Secretario de Políticas Universitarias] (CIN, 2014a, pág. 15).<sup>216</sup> Desde la perspectiva del PEN, los CRES eran una herramienta ideal para satisfacer demandas sociales con un menor costo:

el costo de hacer esas 103 carreras [preparadas como parte del Programa de Expansión por creación de CRES entre 2012 y 2015] anduvo en el orden de los 100 millones de pesos. El costo para generar una universidad es la mitad de eso y todavía no empezaste. Estoy hablando que se financiaban -no es que había una cooperadora- desde el Ministerio de Educación TODOS los recursos humanos, los gastos de funcionamiento, y parte, a veces de los gastos de inversión. O sea que era exactamente la transferencia de presupuesto a la universidad para abrir una carrera no en la sede, sino.... O sea, lo que estábamos hablando era en realidad era cambiarle la figura de la "sede universitaria" por un centro regional en el cual, administrativamente, intervienen varias universidades de la región. [Entrevista 6, ex Rector]

Haciendo un balance de todo el proceso, puede afirmarse que el CIN tuvo un papel importante en el diseño de estrategias de expansión que buscaban asentarse en algún tipo de planeamiento, y este fue un punto de coincidencias con los Secretarios de Políticas Universitarias:

si la mayoría [de la Cámara de Diputados] responde a un Gobierno, y un Gobierno tiene una política de expansión territorial, me parece que hay un desencuentro de lo que es la política de desarrollo territorial. Creo que es importante que haya un acuerdo entre el CIN y la SPU y exponerlo en la Cámara. Y mostrar que hay otra alternativa, con otro desarrollo donde la región juega, y entonces hay una planificación [Entrevista 6, ex Rector]

---

<sup>216</sup> No se ha encontrado información sistematizada sobre el proceso de apertura de CRES en las distintas provincias. Algunos de estos centros sobre los que se dispone de información funcionando en 2015, eran: El Calafate y Cde Luis Piedrabuena (Santa Cruz) (UNPA/UTN/UNRN/UNSJB/Municipio/Secretaría de Turismo de Nación/Administración Nacional de Parques Nacionales); San Francisco (Córdoba) (UNVM / Municipio de San Francisco); San Antonio de Areco (Pcia de Bs As) (UBA /UNSaM/ Intendencia de San Antonio de Areco/ Escuela Técnica N°1); Jáchal (San Juan) (UNSJ/ Intendencia/ MinPlan Nacional); Monte Caseros (Corrientes) (UNNE/UNCAUS/Municipio/ Escuela Agrotécnica); Villa Dolores (Córdoba) (UNC / Municipios de Villa Dolores, Oncativo y Deán Funes); Alto Uruguay (Misiones) (UNM / MinPlan / Municipio de San Vicente).

---

Sin embargo, la herramienta de los CRES no suprimió ni modificó el peso de las iniciativas parlamentarias (proyectos legislativos) e institucionales (extensiones áulicas, convenios para el dictado de carreras a término, etc.) de expansión, ni clausuró enfrentamientos en el seno del Consejo entre Rectores coyunturalmente adherentes u opositores a las iniciativas de determinados senadores o diputados.<sup>217</sup> Ante cada conflicto, la salida fue crear comisiones especiales para el desarrollo de nuevos estudios y propuestas; en realidad, y a pesar de la aprobación del Programa de Expansión con base en los CRES, persistían desacuerdos sobre la mejor estrategia, y la concreta disponibilidad de recursos [N. Nassif, UNSE] (CIN, 2014a, pág. 113). La demanda de estudios serios reapareció en 2015 al debatir los proyectos de las universidades de Villa Dolores, de la Cuenca del Salado y de la Intercultural Indígena (Chaco). Por esas fechas, la SPU había organizado un encuentro nacional en Villa Dolores que reunió a CRES y extensiones áulicas de 44 localidades y 29 universidades, que llevaban adelante 80 proyectos, 135 carreras de grado y pregrado a la que asistían alrededor de 10 mil estudiantes.

En el 74° Plenario, la presidenta de la C.AA propuso relevar los estudios realizados, el estado del arte y los posicionamiento históricos del CIN para presentar una nueva propuesta de planificación y fortalecer la creación de CRES [D. Veiravé, UNNE] (CIN, 2015c, págs. 67-68). Para acercar posiciones con los legisladores, el Director General O Spada propuso en 2015 reactivar el antiguo convenio con la Cámara de Diputados para actividades conjuntas con SPU [O. Spada, Director General del CIN] (CIN, 2015a, pág. 7). Para Spada, la debilidad de los CRES residía en la falta de "presupuestos recurrentes" en tanto su financiamiento se realizaba por la vía de contratos-programa para carreras a término. Para otros rectores los CRES no eran ya la opción prioritaria, sino el apoyo a las UUNN para la instalación de sedes [J.C. Del Bello, UNRN] (CIN, 2015c, pág. 70):

si no tomamos el toro por las astas, en el sentido de armar un grupo en el que participe el parlamento y nosotros en función de una cierta planificación del crecimiento de la política universitaria, planteando por ejemplo un nivel mínimo de población para que haya sede, otro mínimo de población para que haya CRES, etcétera, y que eso adquiriera forma de ley, esto va a seguir de esta manera, porque en verdad es muy interesante para cualquier territorio tener una institución, una sede o un CRES nuevo [E. Villanueva, UNAJ] (CIN, 2015c, págs. 71-72)

---

<sup>217</sup> Por ejemplo, en 2014 en ocasión del proyecto de creación de la Universidad Nacional de Rafaela (CIN, 2014a, pág. 94 y ss.)

---

### 4.3. Régimen de coordinación y propuestas de reforma de la LES: ¿una ley demoníaca?

La necesidad de una reforma integral de la educación superior para desmontar la "reforma neoliberal" fue anunciado inicialmente como el eje del proyecto sectorial de los gobiernos Kirchner, replicando el carácter refundacional de las medidas educativas sancionadas al inicio del período. En sus primeros contactos, el CIN y el Min. Filmus establecieron la reforma de la LES como un punto de la agenda consensuada en construcción. En diciembre de 2005 se realizó en Mar del Plata una segunda jornada de reflexión (la primera había tenido lugar en Horco Molle, el año anterior), luego de que en un plenario extraordinario previo los rectores reconocieran que las comisiones de trabajo de Horco Molle no habían avanzado en propuestas:

A lo mejor tendremos que hacer un listado de fortalezas y debilidades de la ley. Ponernos de acuerdo en aquellas cosas que son fortalezas y que no estamos dispuestos a cambiar, y lo mismo con las debilidades. Pero también vuelvo a insistir que dialoguemos mucho con la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores porque a veces no comprenden y entienden la realidad universitaria de una forma muy lineal y no con la complejidad que en verdad tiene.[D. Martínez, UNLAM] (CIN, 2005d, pág. 58)

El entonces Presidente, E. Asueta propuso debatir tres ejes: su carácter (una ley marco o una ley reglamentarista), la eventual modificación del sistema de evaluación y acreditación de carreras, y la posible inclusión de nuevas pautas para la conformación de los órganos de gobierno de las UUNN. Había inquietud ante la reaparición de cuestionamientos al cogobierno, en particular del claustro de estudiantes: prefirieron no incluir el asunto en las discusiones;<sup>218</sup> algunos rectores preferían no avanzar con la reforma o la sanción de una nueva norma; otros opinaban que el CIN no podía "eludir el tema" y correr el riesgo de quedar fuera de las discusiones [ANEXO, # (29), pág. 104]; las divergencias se saldaron proponiendo iniciar la tarea con la revisión de los proyectos con estado parlamentario [J, Salerno, UNCa] (CIN, 2005d, pág. 58).<sup>219</sup> Finalmente, la reunión (II Jornadas de Reflexión sobre

---

<sup>218</sup> Recientemente se habían presentado en el Congreso un proyecto de ley que proponía la elección directa de las autoridades superiores de las UUNN, y para algunos rectores, tenía el apoyo del PEN.

<sup>219</sup> En ese momento, en el Congreso se encontraba en estado parlamentario sólo un proyecto de ley para la Educación Superior, presentado por el bloque radical y el Frente Cívico y Social de Catamarca (Exp. 2582-D-2005), y varios proyectos de ley sobre temas particulares del nivel universitario, entre los que se encontraba el de la elección de autoridades. Se trataba de proyectos que realizaban modificaciones parciales a la LES o que hacían propuestas de política sectorial específicas: diverso tipo de impuestos a graduados, sobre la habilitación profesional y reválida de los títulos, propuestas de diversos programas especiales ligados a la extensión o las prácticas solidarias, propuestas relativas a organización de los planes de estudios, regulación de organizaciones estudiantiles y sus obras sociales, planes de fortalecimiento de la CyT, y sobre boleto estudiantil

---

Educación Superior "A diez años de vigencia de la ley de Educación Superior", 13 y 14 de diciembre de 2005), se centró en los dos primeros temas, sustituyendo el tercero por el del régimen de títulos, la participación del CIN y la universidad en la carrera académica y la estructura de remuneraciones. E. Asueta disertó sobre la autonomía y la autarquía en perspectiva legal e institucional: resignificando los aspectos de la LES que en su momento habían sido considerados una vulneración a la autonomía a la luz de los diez años transcurridos (la determinación de los planes de estudio, el status y derechos y obligaciones de los claustros y su representación en el cogobierno), explicó que la ley había ofrecido ciertos patrones de organización sistémica que debían conservarse; quizás era mejor realizar reformas parciales; para el rector de UNSaM, la LES, "que parece que fuera demoníaca, les permitió a las universidades cabalgar con éxito la peor crisis que ha tenido la Argentina"; era conveniente mantenerla

y que podamos concentrarnos, con todos los errores que pueda tener la ley, en la gestión de nuestras universidades y en un objetivo estratégico para nosotros, que es no perder la oportunidad que está teniendo nuestro país, con muchas limitaciones y falencias, de reconstruir un país que todavía está muy destruido (...)

Ahora bien, si uno se pregunta cuál es el ánimo y la pertinencia de los legisladores para discutir esto, yo creo que es muy débil. Y si uno se pregunta, después de haber negociado durante agosto y septiembre con los compañeros gremialistas los aumentos docentes, yo tengo serias dudas de que haya compromiso para discutir la universidad desde estos lugares. Entonces no sea que estemos abriendo una caja de Pandora y nos explote una pequeña bomba en las manos, cuando ya tenemos bastantes problemas y dificultades cotidianas en el corto y el mediano plazos para gestionar nuestras universidades [D. Malcolm, UNSaM] (CIN, 2005f, págs. 11, 21, 23)

El problema no era la ley [S. Feldman, UNSaM] (CIN, 2005e, pág. 14): la autonomía se veía cuestionada por cierto desprestigio de la universidad pública ( "la sociedad nos demanda, el Estado nos pone el ojo, la clase política no tiene una visión positiva de la universidad pública, con justicia o no, y eso no se cambia con una ley" [D. Malcolm, UNSaM] (CIN, 2005e, pág. 21)), y porque el Consejo no asumía el papel que le correspondía [V. Gómez de Erice, UNCuyo] (*ídem*, pág. 47). La coyuntura parecía una "oportunidad inoportuna" y podía llegar a abrirse la Caja de Pandora [S. Maluendres, UNLPam] (*ídem*, pág. 26), poniendo en crisis el balance de poder entre claustros en el cogobierno [M. Barletta, UNL] (CIN, 2005f, págs. 13-14). Gran parte de las opiniones preferían mejorar la aplicación de la norma antes que sustituirla; así, la evaluación de la calidad y la acreditación debían sostenerse pero revisando la metodología y mejorando las condiciones e infraestructura de la CONEAU [M. Barletta, UNL] (CIN, 2005e, pág. 63). Los rectores no abrigaban grandes expectativas sobre su poder de incidencia en la reforma o en las medidas de política que se venían solicitando:

---

¿Qué garantiza en el escenario político actual que la mejor propuesta de ley de educación superior que podamos elaborar y consensuar tenga un mínimo de posibilidad cierta de ser sancionada por el Congreso de la Nación? No es que esté renegando de los poderes constituidos ni de la legitimidad de los mismos, pero tampoco quiero pasar por un ingenuo de la política. [M Barletta, UNL] (CIN, 2005e, págs. 16-17, 19)

deberíamos centrar la agenda universitaria desde el CIN, discutirla con los poderes públicos, con mayor o con menor grado de acuerdo o de consenso, porque independientemente de las procedencias políticas que cada uno tenemos, la gran mayoría de nosotros provenimos de una misma matriz político ideológica, tenemos una tradición reformista detrás, pensamos que desde esa tradición reformista se puede, no como una trinchera para quedarnos en el pasado, tener una mirada de futuro (...)

Humildemente creo que deberíamos discutir esas funciones sustantivas en términos no de radicalidad política o de lógicas políticas partidarias, y sí después podríamos ver en qué medida los marcos normativos acompañan o no esos procesos de desarrollo en el mediano y el largo plazos. [C. Flores, Vicerrector UNQ] (CIN, 2005e, pág. 28)

Entonces creo que pensar -y lo digo con todo respeto- que podemos discutir una ley de educación superior, aunque sea consensuada por la totalidad de los miembros del CIN y que sea un proyecto unánime, va a ser respetada por los legisladores, es infantil. Y este infantilismo se relaciona con la oportunidad de presentar un proyecto de ley, porque no va a ser respetado. Además, es probable que para ser rector de una universidad a lo mejor digan: “Bueno, lo va a designar el Congreso de la Nación” o “Tiene que haber sido un legislador mandato cumplido” [D. Martínez, UNLM] (CIN, 2005e, pág. 24)

Ante un panorama incierto, debía imperar la "prudencia" [Gómez de Erice, UNCu] (CIN, 2005f, pág. 20):

¿Cuál es la mirada que hace el propio Poder Ejecutivo respecto de las políticas que pudiese alentar, en el sentido de reforma de la ley de educación superior con lo que el Congreso de la Nación piensa, opina o para ser más específicos hace? Este Congreso de la Nación que a contrapelo de lo que propone el Poder Ejecutivo recorta el presupuesto de las universidades (...) desconoce los avances que el propio Poder Ejecutivo y el Consejo Interuniversitario Nacional han realizado en la asignación de recursos a partir del modelo de pautas y asigna recursos de manera poco consistente, por poner un término elegante. Este Congreso que la única modificación que hizo a la ley de educación superior la hizo a contrapelo de lo que pensaba el Consejo Interuniversitario Nacional por unanimidad. Este Congreso que alienta eliminar del Consejo de la Magistratura al representante de los profesores ordinarios de las Facultades de Ciencias Jurídicas y Sociales, y yo no he escuchado al Ministerio de Educación ni a ningún sector del gobierno referirse al tema (...)

Para el mejoramiento de la coordinación del sistema se habla de los Consejos de Planificación Regional; nada se dice del Consejo de Universidades, que si hubo un intento de menoscabo de la función de la universidad pública fue a partir de la constitución de un Consejo de Universidades con igual representación de las universidades públicas y privadas [M. Barletta, UNL] (CIN, 2005f, pág. 13)

---

Ese año 2005, representantes de la SPU explicaron las intenciones del Ministerio en oportunidad de un Plenario. El asesor C. Pérez Rasetti aclaró que si bien sin cambiar la ley ya se había realizado "un cambio de 180 grados en las prácticas de la política universitaria" (CIN, 2005f, pág. 5), el Gobierno propiciaba su modificación concertada con las UUNN. La norma futura aseguraría la educación superior como un bien social reforzando el compromiso del Estado en "coparticipación" con las UUNN; profundizaría la autonomía "devolviendo" a las UUNN facultades sobre el régimen académico de alumnos y las funciones de los órganos de gobierno; garantizaría las condiciones de la "ciudadanía universitaria" atendiendo los "reclamos de muchos profesores, docentes, actores universitarios que están excluidos", e incluiría "la voluntad de los actores sociales en las decisiones universitarias" respetando, por supuesto, la Autonomía y el carácter técnico de las decisiones. Reconocería a las UUNN como "interlocutores de las políticas públicas y del propio desarrollo de cada universidad con el apoyo del Estado" y fortalecería el protagonismo de la comunidad universitaria en las autoevaluaciones. Comprometería al Estado con el financiamiento de programas de mejora, establecería el carácter público, estatal y académico de la evaluación eliminando las agencias privadas, e incorporaría el principio de "inclusión y gratuidad", así como también "procedimientos temporarios" para remediar la distancia entre niveles educativos, mejorar el acceso, la permanencia y el egreso "con calidad"; (CIN, 2005f, págs. 4-10). Los CPRES debían fortalecerse como instrumentos de coordinación y evaluación del SES [C. Pérez Rasetti, Asesor de la SPU] (*idem*, pág. 7). El Ministro Filmus propuso organizar una reunión con el Presidente de la Nación [D. Filmus, Ministro de ECyT] (*idem*, págs. 46-47) y garantizó que se avanzaría construyendo acuerdos con el CIN, resaltando su carácter de órgano democrático-representativo:

No estamos discutiendo con gente nombrada por el Ministerio de Educación, que tiene un mandato político delegado de arriba para abajo y que sumamos lo mismo. Acá sumamos dos cosas distintas: ustedes representan a los docentes, los estudiantes, los graduados de sus universidades, los no docentes en buena medida. Aparte hay otros sectores con los cuales también vamos a hablar: están los sindicatos docentes, no docentes, y están las organizaciones estudiantiles, pero ustedes tienen un mandato que los legitima a partir de las elecciones de claustros que hay en cada universidad. (...) Evitar conflictos es defender el *statu quo*, el *establishment*, a los que tienen los derechos garantizados de por vida. Estamos hablando de que va a haber gente que no esté de acuerdo. Vamos a ir a discutir a fondo pero hay que ganar el consenso social [D. Filmus, Ministro de ECyT] (CIN, 2005f, pág. 44)

Pero las señales fueron confusas: Malcolm había dicho que el debate se postergaría al año 2007, Filmus prefería apurarla porque era año electoral, y el Viceministro Tedesco había declarado que no

---

estaba en los planes del Ministerio avanzar en la reforma de la LES (CIN, 2006b, pág. 5). De hecho, 2006 fue ocupado por la discusión y sanción de la ley nacional de educación y se sucedieron dos Secretarios en la SPU. Los rectores preguntaron sobre los planes del Gobierno al nuevo Secretario (Dibbern), quien respondió que la situación era la misma que el año anterior: el Ministro pedía que el CIN elaborara propuestas; no había, según su conocimiento, ningún anteproyecto, ni en el Ministerio ni en la SPU. En julio de 2007, el Consejo conformó una Comisión con los rectores de UNLAM, UNLa, UNT, UNSa, UNSL y UNSur para elaborar un listado de temas para la discusión de lineamientos de una reforma; se considerarían todos los documentos que se produjeran y que las UUNN pudieran aportar (A.P. 640/07), y la propuesta se discutiría con asociaciones de facultades y consejos profesionales (CIN, 2007b, pág. 1). A fines de agosto, en Vaquerías, tuvo lugar un Plenario especial para avanzar en la organización del trabajo: se acordó trabajar sobre puntos generales en los que había mayor coincidencia, dejando el resto de las cuestiones para una discusión posterior en la que participaran "más técnicos, más profesionales específicos de la temática" [Caminoa, UNCh]; al Ministerio se elevaría, antes que un articulado específico, una serie de criterios [Spada, UNRC] (*idem*, págs. 12-18).

En cuanto a la coordinación interuniversitaria, el foco de esos debates siguió siendo la relación entre autonomía institucional y planificación, y observamos un generalizado acuerdo en que la autonomía no se oponía a la planificación y coordinación sistémica, ni a la potestad del Estado para fijar políticas (*idem*, págs. 37-39). Se resaltó la necesidad de fortalecer al CIN en el CU y a las UUNN en los CPRES, y la cuestión generó un interesante intercambio sobre los factores responsables de la debilidad relativa del CIN y de las UUNN por causa de su estructura y condiciones de funcionamiento, así como también por las condiciones y dinámicas de funcionamiento interno del propio CIN. Hubo acuerdo sobre el pobre desempeño de los CPRES y la necesidad de fortalecerlos reforzando la representación de las UUNN: en algunas regiones, a pesar de concentrar la mayor proporción de matrícula, eran mayoría los representantes de UUPP, y con frecuencia las UUNN quedaban enfrentadas a los representantes provinciales del subsistema superior no universitario.<sup>220</sup> Si bien en los hechos la presidencia de los CPRES solía ser ejercida por un rector de universidad pública, la condición no

---

<sup>220</sup> E. Asueta (UNER) propuso que en los CPRES las UUPP unificaran su representación para garantizar que las UUNN no quedaran en minoría (CIN, 2007b, pág. 64); D. Maiorana (UNR) que se usaran criterios de proporcionalidad referidos a la cantidad de alumnos atendidos (*idem*, pág. 62), y el Vicerrector Nicoletti (UNLa), que se organizaran internamente en dos áreas diferenciadas, una pública y otra privada (*ibidem*).

---

estaba formalizada. En cuanto al CU, hubo acuerdo en que allí debía haber "una mayor representación de las universidades nacionales, proporcional a la matrícula, a la cobertura geográfica y a las actividades sustantivas que realizan las universidades" (*idem*, pág. 65). Adicionalmente, era necesario dotar a ambos organismos de presupuesto y condiciones adecuadas al desempeño de sus funciones. En lo que respecta al CIN, se reconocía que las deficiencias eran producto de su estructura interna, de la falta de voluntad para reformar el Estatuto, y de la carencia de presupuesto, pero también de la falta de compromiso de las instituciones. El Consejo tenía que tener algún tipo de participación o co-gestión de los fondos asignados a los programas especiales de la SPU [A. Somoza, UNCu] [Gómez, UNQ], mediante mecanismos de concertación entre el Gobierno, el CIN y las UUNN (CIN, 2007b, pág. 112). Y el Ministerio debía "asignar fondos que permitan la participación del CIN en los órganos de coordinación universitaria" (*idem*, pág. 65). Era fundamental

darle al CIN una real función de planificación y planeamiento que no la tiene. No sé si es con apoyo del Ministerio de Educación que aparezca en la ley o si dentro del mismo CIN se trata de hacer algo, pero me parece que no estamos haciendo ni se ha hecho nunca esta tarea, a no ser cuestiones puntuales que algunos rectores y la secretaria han de recordar, como cuando se ha contratado gente para hacer alguna tarea específica muy puntual, pero en general no ha tenido ese rol de coordinación y planificación que podría tener (CIN, 2007b, págs. 62-63)

La Comisión elaboró un documento final sintetizando los temas coincidentes y señalando las diferencias.<sup>221</sup> Las coincidencias centrales eran: que no fuera reglamentarista y que se elaborara con el consenso de la comunidad universitaria, abarcando a UUNN y UUPP (con apartados específicos para cada una); que garantizara el co-gobierno de los cuatro claustros, manteniendo el principio establecido de 50% de la representación para el claustro docente; garantizar iguales condiciones jubilatorias y salariales, y la consideración de los cargos de Rector y Vice-Rector como cargos docentes. Debía definir la educación superior como bien público, asegurar la gratuidad de los estudios de grado, la

---

<sup>221</sup> En ese marco de coincidencias pueden identificarse notables diferencias de enfoque, y una de ellas es la relacionada con la ubicación de las responsabilidades de planeamiento y coordinación. Por ejemplo, para la UNLa (Resol. C.S. 78/07), era necesaria "una instancia de coordinación y planificación de la educación pública" y revisar la reglamentación de los CPRES; no compartía el retiro de las atribuciones conferidas por el art. 42 y 43 al MED / CU, y recomendó mantener la distribución de presupuesto a partir de "criterios establecidos por pautas objetivas y explícitas de matrícula, desempeño y desarrollo académico". La contribución de UNER, por su parte, daba al CIN un rol superior al del resto de los organismos de gobierno y coordinación interuniversitaria, al transferirle responsabilidades tales como nombrar rectores normalizadores, evaluar de la calidad de las carreras de grado y posgrado mediante jurados *ad hoc* predominantemente académicos, recibir y distribuir los recursos presupuestarios, y regular las titulaciones de la modalidad a distancia. Recuperaba la idea de incorporar en el CIN al Ministro de Educación -con voz, sin voto- (Resol. C.S. 130/07); para UNER, el sistema de coordinación era "en redes entre pares, y no jerárquico con subordinante y subordinados" (Resol. C.S. 130/07, pág. 7)..

---

equidad "como un principio ético o de justicia en la igualdad", y la autonomía y la autarquía de las instituciones universitarias "de gestión estatal"; la autonomía debía armonizarse con el principio de responsabilidad pública" (Comisión A.P. 640/07, 2007, pág. 2). A pesar de los problemas estructurales de articulación, la nueva ley debía regular el nivel superior en su conjunto. Al abordar la evaluación y acreditación, el documento no cuestionó en profundidad al sistema vigente: reconoció la importancia de la CONEAU,<sup>222</sup> y convalidó la herramienta de financiamiento especial por programas administrados por el PEN, advirtiendo no obstante que la prioridad debían ser los recursos asignados directamente a las UUNN para financiar los objetivos de sus planificaciones estratégicas, y proponiendo "crear un espacio para establecer el acuerdo político entre las universidades públicas (nacionales, provinciales e institutos) de gestión estatal y los representantes de la sociedad, para considerar la racionalidad del presupuesto" [Lineamientos para una Reforma de la Ley de Educación Superior, Documento Base, Comisión A. P. 640/07, 2007, pág. 7].

En suma, el Consejo no reclamó para sí ninguna ampliación sustantiva en la elaboración de políticas sectoriales, más allá de algunos ajustes. Devolvía algunas atribuciones del MEd a las instituciones, y el CU salía fortalecido como organismo de propuesta de políticas para el sistema, llegando a consensuar una posición muy general:

### 3.1. Organismos de coordinación: CU – CPRES – CIN

Se considera que la existencia del CU ha significado un paso adelante en la integración y en la articulación del sistema universitario. Por lo tanto, **se propone conservar su actual configuración**, dado que las modificaciones que pudieran introducirse en lo referido a su funcionamiento son de orden reglamentario.

En lo que se refiere a los CPRES, habría que considerar la evaluación de su funcionamiento ya que éste ha diferido en las distintas regiones.

---

<sup>222</sup> Recomendó que fuera el único organismo de acreditación reconocido -eliminando a la posibilidad de existencia de agencias privadas- y que se aumentara el peso de la participación de miembros del CIN y de académicos. Se mantuvo la exigencia para el reconocimiento oficial de títulos (arts. 42 y 43 de la ley vigente) pero con modificaciones, expresadas en dos alternativas diferentes; en una, se eliminaron las atribuciones del MEd (en acuerdo con el CU) para establecer la carga horaria mínima de los planes de estudios (art. 42°) y la nómina de títulos y actividades profesionales de profesiones que comprometieran el interés público (art. 43°); en la otra, el art. 43° sustituía las carreras objeto de regulación por "carreras prioritarias acorde con las necesidades sociales", reservando al MEd su identificación y la asignación de recursos especiales para fortalecerlas. Exigió la supresión del art. 76° sobre suspensión de inscripciones en carreras que no obtuvieran la acreditación. También rescató de la LES el reconocimiento de los títulos superiores para acceder a ciclos de licenciatura, señalando la necesidad de establecer políticas claras para fortalecer la formación docente en las universidades, y reclamó la "participación efectiva" en los programas de mejoramiento de la formación de los Institutos Superiores de Formación Docente.

---

Todo esto ha llevado a considerar **la necesidad de que exista un ámbito específico de coordinación y planeamiento de las universidades públicas, independientemente de que se conserven los actuales CPRES. Consecuentemente, el planeamiento estratégico debería quedar en el ámbito del Consejo de Universidades.** [Lineamientos para una Reforma de la Ley de Educación Superior, Documento Base, Comisión A. P. 640/07, 2007, pág. 5] [negrita en el original]

La elaboración del documento definitivo llevó varios meses, y en él desaparecieron las propuestas más audaces sobre disminuir la representación del CRUP en el CU. C. Fernández inició su primera presidencia, nombrando a J.C. Tedesco como Ministro de Educación y ratificando a A. Dibbern en la SPU. En marzo de 2008, luego de que en la apertura de las sesiones legislativas, la Presidenta volvió a manifestar la voluntad de avanzar en la sanción de una nueva ley, y las Comisiones de Educación de las Cámaras del Congreso Nacional iniciaron un ciclo de consultas para la reforma, actividades que se articularon con el Foro “Hacia una nueva Ley de Educación Superior” con la participación del IESALC-UNESCO. El 12 de marzo, el Comité Ejecutivo del CIN presentó el Documento en la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados; la Rectora V. Gómez de Erice declaró públicamente su satisfacción porque “[p]or fin tuvimos una reunión con los legisladores en la que no tuvimos que hablar del problema presupuestario. Les entregamos el informe de Vaquerías que elaboramos el año pasado y les explicamos que es una base, ya que todavía estamos buscando consensos» para seguir avanzando sobre el tema”.<sup>223</sup>

En el 59° Plenario Ordinario, Dibbern explicó a partir de toda la documentación sistematizada por el CIN en Vaquerías y otros documentos, la SPU había "elaborado un proyecto de documento que está siendo discutido en el seno del ministerio a fin de arribar al texto final" para ser trabajado en conjunto con el CIN, sindicatos, organizaciones estudiantiles y la comunidad en general, y la segunda parte de 2008 llevar al Congreso una nueva ley:

Vamos a trabajar en conjunto con las Cámaras de Diputados y de Senadores; sé que los rectores han estado reunidos con la señora diputada Adriana Puiggrós, presidenta de la Comisión de Educación. Nosotros también estamos en contacto con diputados y senadores para articular la manera de trabajar entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Por lo tanto, creo que esta vez, con todo el trabajo que ustedes han venido realizando en este tiempo, realmente es el momento de poder contar hacia fin de año una nueva ley de educación superior [A. Dibbern, Secretario de Políticas Universitarias] (CIN, 2008b, págs. 21-22)

---

<sup>223</sup> "Hacia la nueva ley académica". *Página 12*, viernes 14 de marzo de 2008. Recuperado el 3 de junio de 2015 de <https://www.pagina12.com.ar/diario/universidad/10-100666-2008-03-14.html>. A lo largo de ese año, la HCDN a través de la Comisión de Educación -en ese momento presidida por A. Puiggrós- coordinó el proceso de consulta.

---

Los rectores se mostraron desorientados: ¿el PEN tenía un anteproyecto? ¿había ya un cronograma de trabajo? ¿se recuperaba el proyecto del anterior Secretario Pugliese? ¿era reglamentarista? Dibbern afirmó que el Ministro Tedesco quería "que con ese documento tengamos una reunión a nivel de Presidencia de la Nación para explicar cada uno de los puntos que consideramos deben ser centrales en la ley. [A. Dibbern, Secretario de Políticas Universitarias] (CIN, 2008b, págs. 23-24). Los Rectores tenían la certeza de que era fundamental liderar el ciclo de consultas para definir "algunos elementos tácticos" (CIN, 2008b, pág. 31); el Plenario asignó dicha tarea a la Comisión *ad hoc* ampliada a ocho rectores (UNGS, UNLaM, UNLa, UNSa, UNSL, UNS, UNR y UNT) (AP. 667/08) y encomendó al Comité Ejecutivo preparar la agenda de actividades que convocara a organizaciones sindicales docentes, no docentes y de estudiantes, al PEN, a Diputados y Senadores y a otras organizaciones representativas de la comunidad.

En el marco de la Consulta y el desarrollo del Foro mencionado, la Comisión de Educación de la HCDN organizó más de 90 encuentros: se presentaron proyectos y propuestas, se realizaron reuniones y jornadas con diversidad de actores, y encuentros regionales en cuatro provincias (Salta, Santa Fe, Chubut y Córdoba. En ellos se remarcó que la necesidad de finalizar «con los métodos y las estrategias neoliberales de mercado de las últimas décadas [...] obligándonos a renunciar al sentido de poner la educación orientada hacia la construcción de una sociedad justa» y avanzar hacia un sistema más democrático de elaboración de políticas." Los acuerdos alcanzados fueron de muy diferente grado de amplitud y carácter, no siempre restringidos al contenido de un ley sino avanzando también objetivos de política pública: la necesidad de incorporar las TIC en el proceso educativo, la implementación de mecanismos de articulación entre los subsistemas universitario y no universitario vía acreditaciones, el aumento de las becas y las ayudas, una expansión territorial equilibrada del sistema contemplando factores demográficos y geopolíticos o la organización de un sistema de créditos. El Documento fue entregado al Min. Tedesco en noviembre, y la Dip. A. Puiggrós afirmó que se habían "logrado consensos de suma importancia".<sup>224</sup> Sin embargo, "fuentes de la SPU" afirmaron que los "intensos debates" que se habían dado en el Congreso "obligaban" al PEN a postergar el proyecto que estaba preparando.<sup>225</sup>

---

<sup>224</sup> "Diputados entregaron conclusiones a Tedesco". En: *Parlamentario.com*, 18 de noviembre de 2008. Recuperado el 20 de agosto de 2016 de <http://www.parlamentario.com/noticia-18661.html>.

<sup>225</sup> "Una demora y un acuerdo para la reforma". *Página 12*, martes 18 de noviembre de 2008. Recuperado el 10 de agosto de 2016 de <https://www.pagina12.com.ar/diario/universidad/10-115207-2008-11-18.html>

---

Ahora bien, ¿en qué medida ese era el caso en lo que respecta al sistema de gobierno y coordinación sistémica? Se tratará de dar una respuesta analizando las posiciones sostenidas por los actores más relevantes: los proyectos de los legisladores, el CRUP, las organizaciones gremiales docentes, estudiantiles y no docentes. Para el CRUP, el sistema establecido por la LES era "altamente positivo" y no debía modificarse, garantizando que estuvieran "compuestos de manera tal que aseguren una representación adecuada de las instituciones universitarias estatales y privadas, sin perjuicio de atender a la necesaria relación con las jurisdicciones". La articulación del sistema debía ser apoyada financieramente por el Estado Nacional incluyendo a los "actores de las articulaciones, estatales o privados sin fines de lucro"; las UUPP eran un "estamento importante en la formación de ciudadanos y en la construcción de una sociedad más justa y equitativa". El CU debía mantenerse como el "órgano de más alto nivel de representación del sistema universitario"; la función de los CPRES debía precisarse y limitarse a la consulta en temas de articulación regional, con presidencias rotativas. La interpretación adecuada del concepto de "equidad" requería que los sistemas de becas fueran universales y que se generara "un sistema de crédito universitario también universal, con apoyo del Estado" (REPÚBLICA ARGENTINA - Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2011, págs. 157-158).

Para la Federación Universitaria Argentina (FUA), la coordinación y planificación interuniversitaria debía estar a cargo del CIN, ampliado para incluir representantes de las federaciones nacionales de docentes y de la FUA. El art. 40°, sobre las funciones del CIN, reprodujo el Proyecto Ceballos y otros (UCR, 1984, ver ANEXO, Cuadro 1. Pág. 7], e incorporó el carácter vinculante de sus resoluciones, a menos que fueran rechazadas por los Consejos Superiores por los dos tercios de los votos. Reconocía al CRUP como organismo de coordinación del sector. El CIN y el CRUP debían garantizar la articulación entre los dos sectores, y junto con el CFE, la articulación del SES. (*ídem*, págs. 162-174). Las federaciones sindicales de docentes (CONADU, FagduT, UDA, CONADUH, entre otras) y de no docentes (FATUN) no realizaron consideraciones sobre la coordinación o el gobierno sistémico, centrándose en la presentación de las orientaciones generales, y en particular las referidas a la autonomía, el cogobierno, la ciudadanía universitaria y la pertinencia y compromiso social de las universidades.

En lo que respecta a las propuestas de los legisladores [ANEXO, Cuadro 13, pág. 106], el análisis de los quince proyectos presentados por diputados y tres por senadores durante el período

---

muestra la estabilización y legitimación de una estructura de coordinación en dos niveles: un primer nivel conformado por consejos de rectores de los sectores público y privado por separado, y un segundo nivel bajo la forma de un Consejo universitario con representación multisectorial; junto a ellos, los CPRES, autónomos o incorporados al CIN, como espacios de planeamiento concertado. Se normalizó la existencia de un organismo de segundo grado, igual o semejante al Consejo de Universidades. Tres proyectos (provenientes de bancadas partidarias diversas) mantuvieron la composición establecida en la LES; otros optaron por una composición compleja con representación de otros actores: representantes de las Cámaras del Congreso, de sindicatos docentes y no docentes, o de federaciones estudiantiles; en casi todos los casos se suprimieron las atribuciones relativas a la determinación de estándares, reasignándolas a organismos nuevos o a los Consejos de Rectores; mantuvieron la atribución de proponer políticas y estrategias, pautas de coordinación y cooperación interinstitucional, y elaboración de informes y estudios. Convalidaron la presencia de Consejos de Rectores para cada uno de los sectores (público y privado):

- un Consejo de Rectores de universidades públicas, a veces recuperando la libre adhesión del CIN original. Cinco de los proyectos lo integraron incorporando representantes de claustros (docentes, no docentes, estudiantes), siempre en proporción minoritaria;
- el CRUP (integrado por los rectores de UUPP o por representantes de sus fundaciones o asociaciones sin fines de lucro, y en dos propuestas, también representantes de claustros;

Los proyectos presentados por los bloques del P. Socialista, el GEN y la UCR (Augsburger, Stolbizer, Linares, Barrios) son los único proyectos que, en perspectiva Reformista, atribuyen al CIN la "conducción, coordinación y planificación del Sistema Universitario", jerarquizándolo y diferenciándolo del Consejo de Rectores de UUPP, pero incorporándole un representante por claustro. La "novedad" en este ciclo fue la aparición clara de preocupaciones sobre la planificación (universitaria o de la educación superior), que se depositó en organismos específicos, como Comisiones de Seguimiento u, Observatorios, de composición heterogénea, a los que además se le asignaron funciones de evaluación (de carreras, títulos, calidad institucional), establecimiento de planes de expansión institucional, estrategias de articulación, entre otras responsabilidades. En cuanto a las responsabilidades que los legisladores delegaron al CIN puede observarse no sólo ciertas coincidencias sino también la tendencia a expandir y pormenorizar el listado, incorporando las funciones que el mismo Consejo estable en su Estatuto, y/o recogiendo las que de hecho el cuerpo había ido llevando

---

adelante; en otros casos, se le transfieren atribuciones de la de la SPU, CONEAU o del CU en materia de evaluación, estándares, incumbencias, o regulación de carreras a distancia, planes de desarrollo universitario y de ciencia y tecnología, acuerdos con el CFE de criterios de articulación del SES, administrar un sistema de información y elaboración de informes y diagnósticos al Congreso, coordinación de los CPRES e implementación de diverso tipo de programas [ANEXO, Cuadro 14, pág. 134].

El desarrollo del conflicto con el campo, y el año electoral de 2009 hizo languidecer el impulso reformador. En marzo, Dibbern comentó a los rectores que la Presidenta pensaba que la ley debía sancionarse "en ocasión del Bicentenario de la Nación" y que se iba a presentar un proyecto oficial [A. Dibbern, Secretario de Políticas Universitarias] (CIN, 2009a, pág. 52). El Consejo transformó la Comisión *ad hoc* en Comisión de seguimiento, y Dibbern propuso proseguir con las reuniones de trabajo "con vistas a la futura elevación al Congreso" (CIN, 2009c, pág. 8). Varios rectores manifestaron su expectativa de que los contactos fueran "lo suficientemente fluidos para que todos los rectores de este cuerpo conozcamos el proyecto y podamos acompañar su presentación con la dosis de consenso que me parece requiere un tema de estas características" [C. Scotto, UNC] (CIN, 2009c, pág. 18);<sup>226</sup> Dibbern afirmó que el proyecto del PEN había tenido en cuenta todas las presentaciones, incluida la del CIN, por lo que no iba a haber "ningún inconveniente" (CIN, 2009c, pág. 18). Ante la posibilidad de que se abriera la discusión legislativa reaparecieron las preocupaciones sobre lo limitado y general de las coincidencias al interior del Consejo [ANEXO, # (33), pág. 141].<sup>227</sup> En noviembre, el CIN participó en el "Encuentro de Senadores y Senadoras de América Latina y el Caribe: Educación Superior en debate, desafíos normativos y derecho social a una educación de calidad" organizado por el Senado Nacional conjuntamente con UNESCO / IESALC y el MEd.<sup>228</sup> El impulso de reforma entró en una vía muerta:

---

<sup>226</sup> Había circulado informalmente un anteproyecto de la SPU, del cual el CIN nunca había sido informado: había que instar a la SPU a "socializar en forma inmediata a todos los rectores...el texto que ya otros tienen" [J.C. Del Bello, UNRN] (CIN, 2009c, pág. 62).

<sup>227</sup> El A.P. 506/09 designó a los Rectores Maluendres y Maiorana en una comisión de trabajo conjunto con la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados. Se encargó a la Comisión de seguimiento, ampliada con la participación de más rectores, elaborar un trabajo comparativo entre el anteproyecto de la SPU y lo acordado en Vaquerías. A fin de ese año, se incorporaron los rectores de UNQ, UNRN y UNLa -en este último caso, vicerrector- (G. Lugones, J.C. Del Bello y J.C. Geneyro, respectivamente).

<sup>228</sup> El encuentro fue coordinado por la Presidenta de la Comisión de Educación y Cultura, Sen. Blanca Osuna, reunió a más de 40 legisladores latinoamericanos, representantes del CIN, CRUP, sindicatos docentes, organizaciones estudiantiles y autoridades ministeriales. Aprobó la "Declaración de Buenos Aires, que resumió los principales acuerdos sobre la educación

---

[la producción del Documento] de Vaquerías fue en un momento políticamente muy activo. Se buscó que no fuera una ley tan regulatoria sino mucho más amplia que permitiera modificaciones vía reglamentación. Y la discusión va acompañada por los tiempos políticos de discusión: hay momentos para hacerla. Y cuando las cosas vienen bien, decís "¡para qué vamos a generar tanto ruido!". Se pueden hacer cosas sin necesidad de reformar la ley [Entrevista 6, ex Rector]

Al asumir su segundo mandato, C. Fernández impuso un *impasse* a la discusión; entre 2009 y 2015 los proyectos fueron perdiendo estado parlamentario y varios fueron reingresados. La Diputada A. Puiggrós (del bloque FpV-Peronismo), presidenta de la Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología buscó sostener la necesidad de una nueva ley sin resultado, logrando sólo una reforma parcial sobre el final del período (ver apartado 4.1.). Su propio proyecto nunca fue de interés del PEN:

El proyecto Puiggrós nunca tuvo el consenso del Gobierno. (...) Porque ella, en el FpV viene del Frente Grande y ha tenido alguna mirada crítica (...) Nunca se llegó a discutir un borrador del Gobierno, siempre circulaban versiones, pero nunca, nunca, llegó algún proyecto de un diputado que uno supiera que venía claramente del PEN [Ex Diputada Nacional, Entrevista 7]

Dibbern siempre amenazó que tenía un proyecto, y lo que hizo fue permanentemente interferir para que no se pudiera tratar el nuestro [Ex Diputada Nacional, Entrevista 6]

Su propuesta mantenía (con otras denominaciones) todos los organismos de coordinación y gobierno de la LES, distribuyendo entre ellos responsabilidades en función de una serie de metas de política pública; de este modo el proyecto se presentaba a la vez como ley general y plan de gobierno para fijar una "política de Estado". Incorporaba un Consejo Nacional de Educación Superior (CNES): máxima institución de coordinación para la toma de las decisiones políticas, absorbiendo las funciones del CU y algunas de la SPU (p.ej. la implementación y el financiamiento de programas de investigación, extensión y prospectiva, de proyectos en red con otros organismos estatales, de la producción y la sociedad civil dirigidos a la población vulnerable, «la emisión de criterios de prioridad para el otorgamiento de recursos a procesos de investigación, transferencia, extensión, innovación y vinculación productiva»). La composición reproducía la del gobierno colegiado (estudiantes y no docentes tienen un representante cada uno, sobre 18 miembros); los rectores de UUNN participan sólo en su carácter de presidentes de los CPRES, los que quedan bajo su responsabilidad, junto con un

---

superior en la región: compromiso con el desarrollo, la Justicia Social, convergencia entre educación básica y superior, distribución justa del conocimiento, autonomía y compromiso social con rendición de cuentas, articulación y cooperación, acreditación de la calidad como responsabilidad social, equidad y pertinencia, reconocimiento de títulos y estudios". Ver: "Compromiso latinoamericano con la Educación Superior". *Parlamentario*, 7 de noviembre de 2009. Recuperado el 14 de octubre de 2016 de: <http://www.parlamentario.com/noticia-25149.html>

---

cuerpo técnico de evaluación y acreditación (que cambia de nombre y expande su área de incumbencia a todo el nivel superior, CENAEES). Como decía uno de los asesores que participaron en la elaboración del proyecto:

La cuestión principal, en términos de diseño era, en primer lugar, cómo hacer un sistema universitario que se reconozca como parte del Estado. Una vez resuelto eso, ver de qué manera un espacio autónomo "contra" el Estado podía darse políticas de mediano y largo plazo autónomamente pero "dentro" del Estado: porque una cosa es la autonomía del Estado y otra la del gobierno. Para nosotros valía la pena pensar la autonomía de los gobiernos pero no del Estado, de las instituciones estatales. Para resolverlo pensamos otros modelos, como del Consejo de Educación Superior, un espacio de gobierno de las propias universidades que sea del Estado y contemple la convergencia de todos los actores que participan o están interesados de lo que deberían hacer las universidades. Es el organismo más importante y absorbe bastantes atribuciones del Consejo de Universidades. [Asesor legislativo de la HCDN, Entrevista 8]

El CU, por su parte, mantenía su carácter de organismo de concertación universitaria, presidido por el Ministro y compuesto por el Comité Ejecutivo del CRUN (denominación del CIN) y del CRUP. El CRUP se incorpora como organismo dentro de la esfera del Ministerio, y en el CRUN se introduce un representante del gremio docente, uno de la Federación de Estudiantes y uno de los administrativos. En líneas generales, no innovó en sus funciones, excepto en agregar la obligación de elaborar un informe anual sobre la situación del subsistema universitario público. Excepto al CRUP, se les garantiza a todos esos organismos colegiados un financiamiento operativo determinado por las leyes nacionales de presupuesto.

El último proyecto fue el presentado en diciembre de 2015 por el ex rector y ex Secretario de Políticas Universitarias, Diputado M. Gill (6135-D-2015). Incorporó algunas propuestas discutidas entre el CIN durante su experiencia como rector y Secretario de Políticas Universitarias, como por ejemplo la incorporación de los CRES como "unidades integradas por redes de instituciones de educación superior universitarias" producto de asociaciones entre "instituciones de educación superior universitaria" (sin especificar su carácter estatal o privado) y municipios o "entidades territoriales", con financiamiento público asignado por Ley de Presupuesto (arts. 85 al 88). Todo el Título VII se dedica al gobierno y coordinación del SES manteniendo toda su estructura neoliberal (incluyendo la CONEAU), aunque formalizando la participación del Consejo Federal de Educación e incluyendo un Consejo Consultivo Nacional bajo la dependencia del MEd con la función de elaborar propuestas de mejora y articulación entre los subsistemas universitario y no universitario, integrado por representantes diversos (del CFE, CU, MinCyT, INET, representantes sindicales, legisladores, y de un

---

Instituto Universitario de Formación Docente que sustituye al INFD). El MEd, el CIN y el CRUP mantienen su composición y responsabilidades asignadas en la LES; el CU agrega a la de prestar acuerdo a los proyectos de creación de CRES presentados por los CPRES. Además de la introducción de los CRES, la otra innovación importante fue la modificación de la participación del CIN en el proceso de creación de universidades estatales: la creación requería un informe vinculante favorable del MEd en consulta con el CIN.

El CIN dejará de discutir el tema al interior del cuerpo; los intercambios con los legisladores siguieron siendo producto predominante del interés individual de algunos rectores y de sus vínculos particulares con diputados o senadores, y no de propuestas orgánicas del Consejo, que nunca pudo elaborar propuestas que avanzaran más allá de principios generales:

[con las Comisiones de las Cámaras del Congreso Nacional] por supuesto, hemos tratado con los presidentes de las comisiones temas específicos, pero no hay nada que se parezca a un ámbito permanente de consulta, no, no. Francamente no que yo recuerde. [Entrevista 1, ex Rector]

Los legisladores tienen asesores, y a nosotros no nos preguntaron. A mí me parece una barbaridad, pero están en todo su derecho. Son legisladores, consultan a quien ellos quieren y escriben lo que quieren escribir [Entrevista 2, ex Rector]

EL CIN tenía interés en discutir con el PEN, no con la Comisión de Educación, que no deja de ser un consejo político [Entrevista 7, ex Diputada Nacional]

En realidad, excepto para algunos actores particulares (algunas organizaciones estudiantiles y docentes) y por motivos generales y no de reestructuración profunda del sistema normativo, no había necesidad de una nueva legislación:

Creo francamente que el Gobierno descubrió que podía hacer una política universitaria muy activa, muy buena, poner muchísima plata, crear universidades, sin cambiar la ley. Incluso desarrollar una política que está en las antípodas de la que en su momento presidio la sanción de la ley sin tocar la ley. Y creo que todos los rectores aprendimos esos años que se podía participar de esa política, que se podía crear más universidades, que se las podía hacer más democráticas, que se las podía llenar de pibes, sin tocar la ley. Eso me parece que ha vuelto menos atractiva, menos necesaria, la idea de una nueva ley. [Entrevista 1, ex Rector]

Creo que no hubo decisión política del gobierno ni tampoco había ni hay una decisión política del CIN de cambiarla. He estado en muchísimas reuniones por este tema. Y una cosa es cuando uno se reúne en un Plenario o en un Consejo Superior, y otra cuando uno se reúne en una mesa y pregunta. Nadie quiere comprarse ese conflicto. Pero yo estoy convencido que se puede hacer una ley que satisfaga las necesidades del sistema universitario y que no genere demasiados conflictos [Entrevista 3, ex Secretario de Políticas Universitarias]

---

Creo que claramente hubo decisión política de no avanzar. Porque [el Gobierno] entendía que no había grandes quejas, no había lucha en la calle, no había reclamo de nadie. Los rectores estaban en una situación compleja por el tema de las obras [de infraestructura], y preferían callar, o no reclamar tanto. Porque ellos tienen un tema central, que es que el 90% del presupuesto se va en recursos humanos (...) La verdad que lo que yo he estado viendo es que había alguna queja de los rectores no oficialistas "por atrás", pero cuando los he visto sentados (...) Porque la presión que tienen desde el Gobierno Nacional, que presiona con el presupuesto, los pone en una situación similar a la de los gobernadores e intendentes. [Entrevista 7, ex Diputada Nacional]

Como decía el Rector A. Jozami (UNTref) en septiembre de 2015, la ley "había sido útil", y podía "seguir siendo útil por un tiempo más, porque tiene una flexibilidad que permite adaptarse a diversas situaciones"; lo crucial era enfocarse en determinados aspectos de la política sectorial, como por ejemplo la planificación de la expansión institucional y la renovación de planes de estudio de manera de garantizar la salida laboral.<sup>229</sup> En el mismo sentido se expresó otro Rector:

Creo francamente que el Gobierno descubrió que podía hacer una política universitaria muy activa, muy buena, poner muchísima plata, crear universidades, sin cambiar la ley. Incluso desarrollar una política que está en las antípodas de la que en su momento presidio la sanción de la ley sin tocar la ley. Y creo que todos los rectores aprendimos esos años que se podía participar de esa política, que se podía crear más universidades, que se las podía hacer más democráticas, que se las podía llenar de pibes, sin tocar la ley. Eso me parece que ha vuelto menos atractiva, menos necesaria, la idea de una nueva ley. Que hay cosas para cambiar, seguramente. (...) Pero esas cosas me parecen mucho menos importantes que una definición de principios. Ahora, la verdad es que un gobierno no va a comprarse el despelote que implicaría mandar una ley que necesariamente va a tocar intereses, situaciones a las que todos hemos aprendido a acomodarnos bastante bien, cuando nadie se lo está pidiendo. Porque ni el movimiento estudiantil pide que se reforme la LES, ninguno de los rectores [Entrevista 1, ex Rector]

---

<sup>229</sup> "Dos décadas conviviendo con la LES". *Página 12*, viernes 25 de septiembre de 2015. Recuperado el 10 de agosto de 2017 de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/universidad/10-282445-2015-09-25.html>

---

## CONCLUSIONES

Los fenómenos de coyuntura dependen también, por supuesto, de movimientos orgánicos, pero su significación no tiene gran alcance histórico; producen una crítica política minuta, al día, que afecta a pequeños grupos dirigentes y a las personalidades inmediatamente responsables del poder. Los fenómenos orgánicos producen una crítica histórico-social que afecta a las grandes agrupaciones, más allá de las personas inmediatamente responsables y más allá del personal dirigente.

(...) La distinción entre "movimientos" y hechos orgánicos y movimientos y hechos "coyunturales" u ocasionales tiene que aplicarse a todos los tipos de situación, no solo a aquellos en los cuales ocurre un desarrollo regresivo o de crisis aguda, sino también a aquellos otros en los cuales se verifica un desarrollo progresivo y de prosperidad, así como a los de estancamiento de las fuerzas productivas. (Gramsci, 1981, págs. 343-344)

Entre todas las aristas complejas que signan los procesos abiertos en los 2000, la "cuestión estatal" aparece con especial relevancia, tanto para analizar los devenires de cada espacio territorial nacional, como para extraer enseñanzas teóricas y prácticas. ¿Se transformaron significativamente los Estados nacionales de la región en estos años? ¿Las estrategias políticas de los gobiernos que recibieron apoyo popular se propusieron, intentaron o lograron transformar las relaciones de poder realmente existentes en la región a partir del Estado? ¿Se ha logrado superar la hegemonía neoliberal dominante a escala global desde las prácticas estatales? ¿Cómo se posicionaron los movimientos sociales y políticos populares frente al Estado y a la disputa hegemónica anti-neoliberal? ¿Qué se puede esperar de las prácticas estatales en términos de consolidación de la dominación capitalista o de su impugnación-superación? (Thwaites Rey & Ouviaña, 2018, pág. 19)

La investigación abordó las transformaciones del papel del Consejo Interuniversitario Nacional en la política sectorial durante los gobiernos del Frente para la Victoria (2003-2015) en el marco del desarrollo de aspectos relevantes de la política universitaria argentina y como parte de la evolución de los regímenes de gobierno y coordinación sectorial; nos hemos centrado en el análisis de sus cambios organizativos y de sus estrategias y acciones dirigidas al Gobierno Nacional, en particular la Secretaría de Políticas Universitarias, explorando las potencialidades del enfoque estratégico-relacional de análisis del Estado (capitalista), atento a los cambios en las formas y modos de intervención del Estado en tanto forma general de dominación, producto de complejas mediaciones dependientes de la trayectoria histórica. Para analizar la evolución del Consejo y de sus opciones estratégicas en sus relaciones con la SPU seleccionamos tres ejes: las políticas de expansión institucional, las cuestiones de política educativa general y universitaria que implicaron debates y acuerdos con la SPU y otros actores relevantes en el espacio universitario y el debate público y el ciclo de consultas en el Congreso Nacional, impulsado por el Poder Ejecutivo en 2008 para sancionar una nueva Ley de Educación Superior. Con este foco, analizamos el gobierno y coordinación interuniversitaria como ejemplo de las tareas políticas del Estado capitalista argentino, necesidad del desarrollo mismo de las fuerzas sociales y productivas, como es el caso de la organización y regulación del sistema educativo. En ese sistema,

---

las instituciones universitarias cumplen (conflictivamente, como en toda sociedad capitalista) múltiples funciones: formar fuerza de trabajo calificada (profesionales, técnicos), producir conocimiento científico y tecnológico, procesar demandas de movilidad social, elaborar y difundir ideología y mediar la lucha y el conflicto político, formar y seleccionar elencos gobernantes y capas dirigentes. Observamos que las particularidades con las que la Universidad argentina realizó esas funciones asumió formas concretas: patrones de crecimiento y diversificación, ritmos de incorporación de sectores sociales, diferenciación institucional y de ofertas formativas, procesamiento de conflictos político-partidarios asociados a la constitución y crisis de sucesivos bloques de poder, entre otras. En conjunto, dichos procesos conformaron las bases materiales y condiciones específicas que determinaron el surgimiento de la regulación del nivel universitario como un problema de "orden y racionalización", así como el desarrollo de regímenes de coordinación, desplegados como conjuntos institucionalizados de normas, instituciones, prácticas informales y formales, conocimientos y tecnologías administrativas y concepciones político-ideológicas en articulación conflictiva con proyectos hegemónicos de universidad y de sociedad.

Nuestra reconstrucción nos permitió afirmar que en Argentina la coordinación interuniversitaria apareció en el horizonte de problemas a resolver por la política y el Estado entre 1885 y 1930 como componente de una primera fase del desarrollo de las fuerzas sociales y productivas bajo la forma política de Estado liberal; la necesidad de una regulación -coordinación apareció en el horizonte de preocupaciones de la dirigencia política y de las capas gobernantes (independientemente de su signo político). Se asoció explícitamente con demandas de "modernización", "desarrollo" y "crecimiento" social y económico, y con exigencias de racionalidad administrativa, planificación y control de las prioridades de asignación del gasto público, acompañadas por el desarrollo del saber burocrático estatal. Coincidiendo con la metamorfosis de la forma liberal de Estado hacia formas interventoras y reguladoras en el horizonte universitario de la década de 1930 ya encontramos más o menos fijado un listado explícito de temas que debían ser objeto de coordinación y organización, al que denominamos "agenda histórica de la coordinación", y un proyecto de espacio coordinador conformado por rectores (Consejo Consultivo, Presidencia A. P. Justo).

A medida que se desarrollaron y expandieron las bases materiales del nivel universitario y se sucedieron experiencias de coordinación / regulación interinstitucional, se fueron definiendo ciertos contenidos de la agenda sectorial y de prácticas informales y formales de negociación/coordinación

---

/control; se produjeron saberes y tecnologías administrativas, y distintas fuerzas sociales y políticas en disputa en el escenario universitario fueron construyendo definiciones políticas específicas. A semejanza de los regímenes políticos, los regímenes de coordinación fueron configurados y a la vez ejercieron un rol "configurador" de las políticas públicas, sin asimilarse totalmente a ellas, trascendiendo los límites acotados de los Gobiernos. Esa co-constitución entre regímenes de coordinación universitaria y políticas sectoriales apareció siempre mediada de forma compleja por las formas de intervención del Estado en todas las instancias de la vida social, por los saberes y prácticas burocráticas, por los proyectos políticos, las estructuras del aparato estatal y las interacciones entre actores estatales y sociales, articulando política y administración en los distintos niveles y áreas del Estado o en sus borrosas fronteras. Cada régimen cumplió con las funciones básicas de definir a los poseedores del poder para definir políticas sectoriales, regular el acceso a los principales lugares / cargos, determinar los límites horizontales y verticales del ejercicio del poder (los primeros, al interior del sistema universitario; los segundos, respecto del núcleo del aparato estatal), y articular intereses heterogéneos de capas, sectores o fracciones representadas en la Universidad que, en el caso argentino, estuvieron fuertemente mediados por las pertenencias partidarias.

Hemos planteado que la inestabilidad y sucesión de distintas propuestas de resolución del orden universitario, la sucesión de leyes y sus respectivas opciones de organización de la coordinación y el gobierno del sistema, expresaron en el ámbito de la educación estatal la imposibilidad de consolidar una forma de dominación estable a través del Estado en la Argentina del siglo XX. Hasta 1983, bajo las formas de dominación liberales, populistas o autoritarias / dictatoriales alternativamente vigentes durante la fase de desarrollo y crisis de la industrialización sustitutiva y del pacto de bienestar keynesiano, distintos gobiernos ensayaron soluciones al problema del orden y gobierno de un sector en lenta expansión, tanto en términos de instituciones como de matrícula. En todas las experiencias en las que un Consejo de Rectores tuvo actuación y participación concreta en la regulación y la coordinación de las universidades, lo hizo siempre transformándose en agencia burocrática subordinada al PEN (en las dos experiencias más prolongadas de Consejos 1947-1955 y 1967-1973, y en el régimen establecido por la Dictadura 1976-1983). A pesar de haber sido soluciones precariamente institucionalizadas, sedimentaron varios elementos que conformarán el sustrato de las reformas y transformaciones posteriores: (a) la naturalización del reparto de funciones políticas entre PEN y PLN en lo que respecta a la expansión institucional (atribución del Congreso para crear UUNN, atribución del PEN para

---

autorizar UUPP); (b) la concentración en el PEN de las decisiones sobre el rumbo de las políticas; (c) la consolidación de la representación formal (e informal) de los rectores de las UUNN como voceros de los intereses de la Universidad, como representantes de una fuerza social y política particularizada (los "universitarios") en el plano de la contienda política amplia (por ejemplo, en los periodos 1955-1966 o 1973-1976); (d) la presencia de un consejo de rectores de UUPP como organismo privado de representación de intereses que comienza a ser visualizado como entidad pasible de volverse pública; (e) la consolidación del escenario universitario como uno de los territorios del enfrentamiento partidario e ideológico, sustrato sobre el que se conformaron los "bloques de rectores"; y (f) la estabilización de una "agenda de la coordinación interuniversitaria" que incorporó temas surgidos en distintos momentos y con diverso grado de institucionalización: la distribución presupuestaria, la planificación de la oferta formativa y la racionalización de las titulaciones, los sistemas de ingreso y el régimen académico, la producción científica y tecnológica, la articulación con la producción y los requerimientos del mercado laboral, las becas, el planeamiento sectorial, el posgrado, la regionalización, la evaluación y la acreditación, por recordar sólo algunos, todos incluidos de diversa manera en las responsabilidades asignadas al MEd o a Consejos de Rectores en los proyectos presentados por legisladores en el período 73/74 (y también en el del 83/89).

En razón de los modos que asumió la lucha político-partidaria a lo largo del siglo XX en el terreno universitario, los significantes de la Reforma Universitaria de 1918, en particular el par "autonomía vs coordinación", se constituyeron en un núcleo central del imaginario social de la coordinación posible o deseable. Sin embargo, la inestabilidad de los regímenes imposibilitó la sedimentación de estructuras institucionales, prácticas y significados sobre el objeto, sentido, alcances y agentes responsables, mantuvo a ese núcleo de sentido sometido a una permanente contestación; en todos los discursos y debates de funcionarios, legisladores y dirigentes universitarios que hemos recorrido se reeditó el juego de impugnación / reivindicación de la coordinación como parte de propuestas de estructuración de un determinado reparto de poder y responsabilidades entre Estado y Universidad.

Pretendimos mostrar que la creación del CIN en 1985, sus primeros años de funcionamiento en contextos de normalización universitaria, así como las propuestas de reforma de distintos sectores de la dirigencia política y universitaria que fortalecían las capacidades coordinadoras y regulatorias del Ministerio de Educación, no fueron opciones políticas novedosas ni estuvieron determinadas

---

exclusivamente por la mayor o menor distancia de esos sectores respecto de los organismos internacionales de crédito: recuperaron y actualizaron propuestas recurrentes, realizaciones frágiles y preocupaciones continuadas del pasado nacional. El único elemento nuevo cuya introducción puede vincularse con la influencia y recomendaciones de los expertos del Banco Mundial fue la voluntad de regular a la educación superior como un todo; objetivo que fue realizado de manera incompleta, dada la heterogeneidad entre los dos sistemas, insalvable en el corto e incluso mediano plazo de no mediar reformas, estructurales en su contenido y violentas en su forma.

La sanción de la Ley de Educación Superior no implicó la introducción de nuevos temas en la agenda de política sectorial, sino de nuevas condiciones de su realización: el cierre del ciclo de regímenes dictatoriales, y la estabilización de una forma democrático-representativa en contextos de ajuste estructural, crisis y reorganización de la acumulación a partir de la desorganización e intensificación de la explotación de la clase trabajadora, asegurada por cambios en las formas del Estado. El Estado fue reorganizado bajo formas neoliberales durante el período de "hegemonía menemista" (Bonnet, 2008) (reforma constitucional de 1994, las llamadas "primera" y "segunda" reforma del Estado); su metamorfosis consistió básicamente en la subordinación de los poderes legislativo y judicial al ejecutivo (y dentro de este último, el papel decisivo de la autoridad económica), la reformulación del balance centralización / descentralización en cada una de las áreas de intervención estatal (economía, salud, educación, seguridad, etc.), la asistencia social focalizada y la represión centralizada. Las condiciones que aseguraron el relanzamiento de la acumulación (aumento de la desocupación, la informalidad y la pobreza, flexibilización laboral y descenso del salario real; endeudamiento, contracción / reorganización de la actividad industrial, extranjerización, etc.) hicieron que la hegemonía menemista fuera una "hegemonía débil" (afirmada en el predominio de mecanismos coercitivos para la obtención del consenso, "consenso negativo") (Piva, 2007) (Piva, 2012b). En ese contexto de creciente fragmentación, heterogeneidad y segmentación avanzó la escolarización de la población en un sistema educativo que se expandió reproduciendo esas mismas características. Bajo las condiciones establecidas por la transferencia definitiva de los servicios educativos pre-universitarios a las provincias, el sistema fue regulado "federalmente" por la Ley Federal de Educación (1993). Como mencionamos en el Capítulo 3, en el nivel universitario ese crecimiento tuvo un patrón particular (fuerte expansión en la década de 1980 por efecto de la normalización y el restablecimiento del ingreso irrestricto, y luego un crecimiento sostenido en los 90), cuyo saldo fue un incremento de la matrícula de

---

grado y pre-grado pública y privada de casi 82% entre 1992 y 2002, y un aumento del número de instituciones, que en el sector estatal pasaron de 28 a 45 y en el privado de 23 a 54 (entre 1993-2003).

En esas condiciones concretas, el *régimen de coordinación interuniversitaria neoliberal* se aseguró a través de un conjunto institucionalizado de normas (la LES y todo su posterior corpus de decretos reglamentarios y resoluciones) y espacios (CU, CIN, CRUP, CU, CONEAU, CPRES, CONEAU), y se constituyó dinámicamente a través de un conjunto de prácticas formales e informales, saberes y herramientas de intervención y recreó las formas neoliberales de Estado (reforzamiento del PEN *vía* disciplinamiento dinerario, redistribución de funciones, políticas focalizadas) en sus propios términos, condicionados por las experiencias pasadas. Además de establecer por primera vez una norma para todo el espacio de educación postsecundaria con tradiciones de gobierno y coordinación sustancialmente diversas (para cuya unificación sólo se descansó en el funcionamiento de los CPRES), dicha estructura se organizó a partir de una articulación compleja y conflictiva de organismos que, excepto CONEAU, careció de condiciones para definir líneas de política, de recursos e infraestructura para desarrollar funciones sostenidas de gran complejidad técnica y política. En dicho régimen, se verificó una progresiva reducción del espacio de actuación del CIN (potencial o efectivamente ejercida) en distintos aspectos de la política universitaria, y el empoderamiento del Ministerio de Educación (SPU) como actor principal en la determinación de las prioridades, los modos y las temáticas objeto de coordinación. La SPU fue fortalecida gracias al control de la distribución de fondos adicionales, la conformación de un cuerpo de técnicos y asesores, y el control de oficinas de estadística y análisis presupuestario. En ese proyecto sectorial, que formaba parte de una política más amplia con eje en el ajuste estructural al servicio de la recomposición de la acumulación, parte del problema de la coordinación quedó ligado a criterios cuasi mercantiles de competitividad, gerencialismo, eficiencia presupuestaria, rendición de cuentas y medición de resultados, así como al uso de dispositivos ("programas") para «orientar» a las universidades en la dirección deseada. El CRUP adquirió carácter de organismo cuasi-público y el CU se convirtió en el órgano máximo de concertación, formalmente el único habilitado para proponer políticas y estrategias de desarrollo universitario y adoptar pautas para la coordinación del sistema; al estar integrado por los miembros de la Comisión Ejecutiva del CRUP, el régimen implicó potenciar las oportunidades estratégicas de los agentes privados. El CIN de 1985 fue dejando la periferia del sistema estatal para acercarse lentamente a su núcleo, obligado a identificar y desplegar las opciones estratégicas que permitirían realizar sus visiones e intereses a través de la nueva

---

estructura, que multiplicó los frentes de disputa: el frente interno, para lidiar con los intereses más inmediatos de los bloques de rectores; el frente externo, para lidiar con el Congreso, la SPU y los demás organismos de coordinación y consulta.

Comparado con la organización, los recursos técnicos, el poder y el presupuesto del área ministerial, el CIN quedó debilitado, adoptando una posición reactiva en la que predominaron las acciones de defensa, de resistencia y de adaptación a las reglas del régimen. Su debilidad se expresó de maneras concretas en la falta de recursos y limitaciones organizativas: su estructura formal, su funcionamiento y su infraestructura material condicionaron su capacidad para elaborar posicionamientos estratégicos y sostenerlos. Esta fragilidad organizativa fue reforzada por fenómenos que amenazaron su legitimidad, es decir su reconocimiento como institución de referencia para el debate y la construcción de un proyecto universitario con pretensiones anti-neoliberales; la índole misma del cargo rectoral, la creciente heterogeneidad y complejidad del sector y el estrangulamiento presupuestario, fueron otras tantas condiciones estructurales ante las cuales el CIN respondió estratégicamente mediante acciones cuya eficacia estuvo mediada por contenidos y modos de funcionamiento históricos (prácticas políticas tradicionales, tradiciones partidarias, agenda y experiencias de coordinación pasadas), a la vez que por la violencia explícita del proyecto hegemónico neoliberal. Por ello, las acciones de defensa y resistencia fueron las opciones más frecuentes del Consejo, y sus contribuciones efectivas a implementar o ejecutar las medidas de política gubernamental sin modificaciones conceptuales trascendentales. Sus impulsos para fortalecer su participación e incidencia en la política sectorial aparecieron y desaparecieron al ritmo de los enfrentamientos con el PEN ante cada ajuste presupuestario.

El discurso político del menemismo legitimó su proyecto hegemónico modulando las regulaciones neoliberales según las particularidades y tradiciones locales, reformulando las concepciones clásicas del peronismo histórico y operando una "mixtura ideológica" de elementos de ortodoxia neoliberal en el plano económico, liberal-pluralistas en el plano político, y conservadores en el plano social (Bonnet, 2008) (Fair, 2014). En el campo universitario, estos elementos combinaron apelaciones a la competitividad, la eficiencia, la calidad y la rendición de cuentas, con referencias al desarrollo integral y regional, al planeamiento y la "justicia social". En tanto el eje del proyecto fue el disciplinamiento de mercado, el CIN lo enfrentó con un discurso que incorporó al imaginario Reformista significantes más específicos sobre la defensa de la educación pública y su presupuesto, y

---

argumentos que buscaron recomponer legitimidad de la Universidad y reclamar un espacio de mayor protagonismo en la política sectorial (A.P. 327/99, 339/99, 385/00 y 403/01). El enfrentamiento directo cedió al resquebrajarse la dominación neoliberal; al producirse el cambio de gobierno (ascenso de de la Rúa) comenzó a construirse una modalidad de colaboración que en 1999 se materializó mediante el inicio del ciclo de Secretarios de SPU con trayectoria rectoral; el CIN dejó de cuestionar el régimen de coordinación neoliberal, adecuándose no sólo a sus regulaciones formales sino a muchas de sus concepciones, mutadas en nociones del "sentido común" universitario -los programas como herramientas de asignación de fondos, el gobierno como gerenciamiento, la evaluación y la acreditación, el funcionamiento de los CPRES para el planeamiento y la articulación de la Educación Superior universitaria y no universitaria, la regulación del contenido de la formación de grado y posgrado por parte del CU, y el reconocimiento del CRUP como organismo cuasi-público. Ante las restricciones impuestas por el régimen de coordinación neoliberal, la opción estratégica del CIN fue resistir sus aspectos más coactivos y subordinarse, en el sentido de participar sin disputar en lo esencial las definiciones, decisiones, poderes y acciones del PEN, ni la transferencia de importantes responsabilidades al CU (Rodríguez., 2011).

Durante los gobiernos de la Alianza y de Duhalde, el desarrollo de la crisis económica y política y su primera etapa de superación abrió un espacio de discusión y revisión del régimen por parte de funcionarios políticos del MEd / SPU, el CIN y representantes de la academia (informes de la CNMES, informe de Coraggio & Vispo, informe de la SPU durante la gestión de J.C. Pugliese). Todos los sectores aceptaron la estructura de organismos de coordinación y consulta de la LES, sin modificación sustantiva del reparto de atribuciones, excepto para proponer la jerarquización del CU, la revalorización del papel del MEd en el planeamiento del SES y como garante de políticas públicas integrales (siempre que fueran consensuadas con los principales actores del sistema), y el mantenimiento de la herramienta de financiamiento *ad hoc* para el cumplimiento de sus objetivos, en el marco de una fuerte demanda por la recomposición presupuestaria y un discurso que exigió la derogación de la LES, símbolo del rechazo social al proyecto universitario neoliberal. Este fueron los rasgos centrales de la discusión sectorial al momento de la asunción de N. Kirchner y el inicio de un nuevo ciclo político y económico en Argentina, cuyos rasgos políticos y económicos serán determinantes en la evolución del régimen de coordinación y del papel del CIN.

---

La caracterización política de los Gobiernos Kirchner (junto con otros gobiernos de América Latina como Bolivia, Venezuela, Brasil, Ecuador y Uruguay) como "progresistas" (Varesi, 2011) (Gudynas, 2015) (Gudynas, 2016) (Fernández, H., 2016) (Elías, Antonio (comp.), 2017) (Gaudichaud, Webber, & Modonesi, 2019), "populismos" / "neo-populismos" (Márquez Restrepo, M.L., Pastrana Buelvas, E., & Hoyos, G. (eds.), 2012) (Piva, 2015), (Kornblihtt, Seiffer, & Mussi, 2016), o "populismos de alta intensidad" (Svampa, 2016), "pos-neoliberalismos" (Sader, 2008) (Félic & López, 2010) (Stolowicz, 2017) o "anti-neoliberalismos" (Puello Socarrás, 2011), cesarismos o revoluciones pasivas (Svampa, 2013) (Modonesi, 2015) es objeto de intenso debate, imposible de abordar en este trabajo. No obstante, existen coincidencias respecto de algunos rasgos que caracterizaron el ciclo de los tres gobiernos: un reposicionamiento del Estado y cierre del ciclo de luchas, aplicación de políticas compensatorias, un modelo extractivo de producción basado en la exportación de materias primas y la realización de obras de infraestructura (Machado & Zibechi, 2016), gobiernos presidencialistas de base popular y discurso anti-neoliberal (Dias Carcanholo, 2017), con proyectos políticos reformistas y/o posibilistas (Svampa, 2013).

Coincidimos con autores que señalan las particularidades de la recomposición operada por los Gobiernos Kirchner como acumulación extensiva y dominación neo-populista (Bonnet, 2015) (Piva, 2015),<sup>230</sup> sin reversión de las condiciones estructurales heredadas de los 90, apoyadas en el ciclo de las *commodities* y la implementación de políticas redistributivas y de reactivación económica e incremento relativo de la actividad industrial (por utilización de la capacidad ociosa, sin diversificación de la matriz productiva, crecientemente concentrada, y dependiente de la importación de insumos), aumento de la tasa de empleo y de los niveles salariales, con sus efectos en la reducción de los niveles de pobreza e indigencia; este ciclo de alza encontró su punto de inflexión en 2008, momento en el que se conjuga una crisis capitalista a nivel global con el cierre del ciclo de precios altos de las mercancías agrarias, y se abre una fase de crisis e inestabilidad financiera con consecuencias en el plano interno: fin de los *superavits* gemelos, activación de la inflación, profundización del déficit fiscal y restricción

---

<sup>230</sup> Extensiva, en el sentido de que la recomposición de la acumulación se verificó sin cambios de la estructura heredada ni en los patrones de inversión, sino apoyada en la protección cambiaria, los bajos costos salariales relativos, estrategias trabajo intensivas, reutilización de capacidad ociosa, y trabajo informal. Neopopulista, en el sentido apuntado por Piva (2012), que señala que la recomposición del consenso operada por los gobiernos kirchneristas via la repolitización de los grupos subalternos se diferencia sustancialmente de la "incorporación originaria" del populismo del primer peronismo; y también en el apuntado por Bonnet (2015): esos sectores ya no son mayoritariamente obreros industriales sino trabajadores empobrecidos, informales y marginados, asalariados de sectores medios y empleados públicos y fracciones de la pequeña burguesía.

---

externa (Varesi, 2011) (Bonnet, 2016a) (Cantamutto, 2017) (Wainer & Belloni, 2017) (Wainer, 2018), fractura del bloque de poder y del bloque de fuerzas (conflicto con el campo en 2008; derrota electoral de 2009; salida de la gran burguesía agropecuaria del bloque de poder, alejamiento de sectores medios urbanos y escisión del peronismo) todo ello con el consecuente debilitamiento de las bases sociales del Estado (Jessop, 2016, pág. 72-80). Se entra en una fase de estancamiento del crecimiento del PBI, del salario promedio, aumento del empleo precario y la informalidad (CIFRA/CEFS, 2015) (Donza & Salvia, 2016) (Poy, 2016). El Gobierno de C. Fernández respondió entonces con medidas de alto impacto político (re estatización de Aerolíneas Argentinas y de las AFJP, Matrimonio Igualitario, AUH, Fútbol para Todos, Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, entre los más importantes) y, posteriormente, destinadas a compensar los desequilibrios macroeconómicos (negociaciones con los bonistas extranjeros, control de cambios y devaluación programada, restricciones a la salida de divisas, entre otras).

Con sus límites y conflictos, los Gobiernos Kirchner implementaron políticas dirigidas a recomponer el consumo interno y restaurar la dominación pasando del disciplinamiento de mercado al arbitraje activo entre intereses, arbitraje que subordinó parcialmente la economía al manejo político (Piva, 2011) (Bonnet, 2016a, 2016b) (Thwaites Rey & Orovitz Sanmartino, 2018), satisfaciendo demandas e incorporando a diversos sujetos colectivos movilizados a la administración del Estado (Patrouilleau, 2013). Construyó legitimidad con un discurso que sintetizó elementos populistas provenientes de la tradición peronista y elementos de centroizquierda provenientes de la tradición social liberal (Bonnet, 2016a, pág. 50), logrando consolidar una nueva "visión hegemónica" y reivindicar su compromiso con el interés general y el bien común, que identificaremos como "proyecto progresista". Lo peculiar del progresismo es haber articulado un conjunto de demandas en materia de educación, justicia, desarrollo económico con eje en la industria nacional, un renovado compromiso del Estado, redistribución e "inclusión" social, etc., enlazando significados políticos relativamente imprecisos con referencias a lo popular, la democracia, los derechos y la ciudadanía como fundamentos de la autoridad. La visión "progresista" fue constituida y a la vez conformó un nuevo "proyecto estatal" que logró unificar las diferentes agencias y actividades del sistema estatal (Jessop, 2002, pág. 40 y ss.) (Jessop, 2010) (Jessop, 2015, pág. 80 y ss.) procesó demandas antagónicas y neutralizó procesos de lucha, institucionalizándolos (Piva, 2015). Las medidas de estabilización /

---

satisfacción de demandas alrededor de un proyecto de "crecimiento con inclusión social"<sup>231</sup> dieron cuerpo al proyecto progresista del kirchnerismo sin instaurar una nueva forma de estado, mediante su "desordenada reconstrucción...a partir de los escombros dejados por el derrumbe del estado neoliberal de los noventa" (Bonnet, 2016a, pág. 119).

De la misma manera, el régimen de coordinación interuniversitaria durante los gobiernos Kirchner implicó la permanencia del régimen neoliberal metamorfoseado a partir del empleo de diversos materiales de demolición. Con ellos se construyó un terreno estratégico entre el CIN y la SPU, se reformularon las prácticas de coordinación y por tanto de negociación y elaboración de políticas que fueron legitimadas como parte de un proyecto progresista de Universidad. El régimen de coordinación sectorial en el que actuó el Consejo de Rectores, fue neoliberal sobre todo por su forma, y progresista principalmente por su contenido. Utilizando lo que podría calificarse como oxímoron, lo caracterizamos como *régimen de coordinación interuniversitaria neoliberal-progresista*.

El régimen permaneció "neoliberal", no sólo por la continuidad de la estructura, normativa, criterios de representación, y reparto básico de poder entre organismos coordinadores de la LES, sino también por la estabilización / ampliación / sofisticación de varias de sus prácticas:

- el predominio del PEN en la política sectorial;
- la consolidación de los intereses privados por la afirmación del CU como espacio de concertación ("el parlamento de la Universidad argentina") y del CRUP como interlocutor político;
- el papel del Congreso limitado a incidir en el ritmo de la expansión institucional, bajo una lógica subordinada a los intereses políticos inmediatos;
- el modelo tecno-burocrático de evaluación y la acreditación (CONEAU);
- el funcionamiento de los CPRES como instancias de procesamiento de conflictos de intereses en el mercado de ofertas de educación superior;
- la consolidación de mecanismos /estrategias de gobernanza para la coordinación política activa de intereses de diversos agentes al interior del sistema universitario (en particular las asociaciones de Facultades / Decanos y las redes universitarias) en el proceso de elaboración e implementación de medidas de política ("programas").

---

<sup>231</sup> Entre 2003 y 2008: recomposición del salario mínimo y de reactivación de las negociaciones colectivas, moratoria y recomposición jubilatoria, rescate de empresas privatizadas, profundización de régimen de subsidios, cancelación de la deuda con el FMI, entre otras.

---

- mecanismos de financiamiento que no alteraron los patrones históricos de distribución / negociación presupuestaria ni el peso de los factores discrecionales ni las condiciones económicas de operación del sistema.

Sin, embargo, la naturaleza neoliberal del régimen fue parcialmente transformada por la incorporación de elementos / contenidos del proyecto estatal y visión hegemónica progresista: un conjunto de orientaciones doctrinarias y de organización de recursos materiales y simbólicos en función de objetivos redistributivos y de relegitimación de la Universidad pública a partir de la recomposición presupuestaria, la expansión de la matrícula y de las instituciones, el desarrollo del sistema científico y tecnológico, programas diversos de "mejora de la calidad", una mayor articulación con los otros niveles educativos, la integración de las universidades en políticas educativas y sociales con formato crecientemente intersectorial, la reivindicación de planeamiento sectorial para el desarrollo productivo, y la definición de la educación universitaria como derecho.

Al estabilizarse los componentes neoliberales del espacio estratégico-relacional de coordinación, asegurados normativamente por la LES, los impulsos para su derogación y sustitución nunca fueron más allá de declaraciones generales por parte del PEN y del CIN, y de resistencia por parte del CRUP. Las propuestas de reforma no alteraban en general el régimen de coordinación y consulta, pero sí parecían amenazar el reparto de poder entre los claustros en el gobierno interno de las instituciones; por ello, las iniciativas terminaron diluidas en la Comisión de Educación del Congreso. Así, la metamorfosis del régimen en "neoliberal-progresista" fue fruto de las opciones estratégicas del Gobierno y de la dirigencia universitaria en el terreno establecido por la estructura y prácticas de coordinación dejados por la LES, esencialmente mantenidas, en el terreno estratégico más amplio del sistema estatal. Ellas generaron un conjunto de oportunidades y restricciones para la acción del CIN y la SPU. De la misma manera en que Duhalde sentó las bases generales de la estabilización de la acumulación y la dominación, la gestión de J. C. Pugliese en la SPU sentó las bases de la recomposición de la relación entre Gobierno Nacional, Universidades y organismos de coordinación y consulta. Por ello, los enfoques que resaltan el carácter refundacional del gobierno de N. Kirchner en lo que respecta a las relaciones entre Estado y Universidades y la forma y contenido de la política universitaria, opacan la clara continuidad que lo enlaza con la reestructuración llevada adelante en el período posterior a 2001. La permanencia de Pugliese al frente de la SPU en los primeros años del gobierno de N. Kirchner no fue sólo la de un funcionario sino también de ciertos objetivos y diseño de

---

políticas sectoriales difundidas por organismos internacionales de cooperación como UNESCO y BID (Feijoo (Comp.), 2002) (Tedesco (Comp.), 2005) (Molina, G.C., 2006) y la Iglesia Católica argentina (Ugarte, 2001) (Rodríguez & Vilariño, 2018): complementariedad / articulación / hibridación del nivel universitario dentro del sistema educativo (con la escuela media, con la formación de docentes, etc.), intersectorialidad creciente de las políticas, y conceptos básicos del proyecto progresista (inclusión, ciudadanía, desarrollo productivo con recuperación industrial y del trabajo, etc.). La recuperación económica y el reflujo de la conflictividad social tuvieron su correlato en la recomposición paulatina del presupuesto sectorial y del dialogo con el CIN, de la legitimidad de la estructura de coordinación, y también de un programa de medidas de política educativa y universitaria, cuyo contenido fue sintetizado por la Declaración del CIN en Horco Molle (2004).

Durante el período, una serie de transformaciones del aparato estatal tendieron a fortalecer las capacidades del PEN para diseñar e implementar políticas sectoriales como parte de un entramado denso de acciones del Gobierno Nacional en distintas esferas de la vida social. La principal opción estratégica del Gobierno de N. Kirchner fue arbitrar y satisfacer escalonada y selectivamente los intereses de los sectores subordinados del bloque de fuerzas representados en la Universidad (pequeña burguesía, asalariados pertenecientes mayoritariamente a sectores medios urbanos); el proyecto universitario progresista dio coherencia e integró más firmemente a la Universidad al sistema estatal bajo el imaginario "nacional y popular" de la "educación superior como un derecho". Estos cambios fueron analizados por la academia y visibilizados por la opinión pública como una recuperación de la "responsabilidad del Estado", que en los hechos se expresó como renovado fortalecimiento de la SPU como agencia mediadora entre el PEN y la Universidad, y como consolidación del papel del CIN como árbitro de los intereses al interior del sistema universitario público. Ello permitió al CIN realizar su objetivo de dejar de ser "convidado de piedra" en la discusión educativa (en el Congreso, en el CFE, en el INFD) y universitaria (en el CU o en el Congreso), conformando "un frente más compacto con la SPU". Los Rectores que desempeñaron el cargo de Secretarios resignificaron los intereses y visiones rectorales para cumplir adecuadamente ese arbitraje, tal como lo expresara un entrevistado, al afirmar que la visión de los Secretarios se constituyó en "la mano del Gobierno" [Entrevista 2, ex Rector]. Ello fue posible, entre otras cosas, porque no implicó nunca una negación de los intereses movilizados por el CIN sino su procesamiento en términos aceptables tanto para los rectores como para agentes

---

universitarios políticamente relevantes (autoridades universitarias, representantes de diversos sectores de la Academia y de los claustros) y la incorporación de muchas de sus ideas y recomendaciones.

La "forma" neoliberal del régimen de coordinación heredado permitió a los gobiernos Kirchner reorganizar las demandas de diferentes actores universitarios alrededor de redes de "gobernanza" que protegieron su control de asuntos clave (Jessop, 2016, pág. 202 y ss.). Pero, a diferencia de las mutaciones del ejercicio del poder estatal en el capitalismo post 1970 que buscaron resolver la creciente complejidad social y la crisis de legitimidad de la forma burocrática mediante mecanismos de coordinación con predominio de modos de gobernanza competitivos y *ex post*, en los 2000 los mecanismos y estrategias de coordinación fueron reorganizados al servicio de un equilibrio de compromisos más complejo entre agentes universitarios, educativos y políticos relevantes (CIN, CRUP, legisladores nacionales, funcionarios ministeriales, organizaciones sindicales, etc.). Dicha reorganización, que en un primer nivel de análisis aparece como conflictiva combinación entre una autonomía consensuada y expansión heterónoma (Erreguerena, 2015) fue, desde nuestro punto de vista, expresión de una verdadera meta-gobernanza "a la sombra de la jerarquía" de los poderes del Estado (en nuestro caso el Gobierno Nacional), mediante la cual se buscó minimizar las fallas y conflictos de la gobernanza neoliberal. Ello se realizó mediante dos movimientos: el primero, apoyando el rediseño organizacional del Consejo para desempeñar un papel como verdadero articulador de redes (asociaciones de facultades y decanos, redes universitarias) (modo de gobernanza basado en el diálogo y negociación entre redes); el segundo, articulando la síntesis de un imaginario y visión que garantizó la adhesión a un proyecto universitario de carácter hegemónico (modo de gobernanza basado en el "compromiso"). De esta manera, se alcanzó un nuevo equilibrio de compromisos y el Estado kirchnerista cumplió su papel como garante último de la cohesión en el espacio universitario y el espacio social más amplio (Dunsire, 1993) (Larsson, 2013) (Jessop, 2016, pág. 166 y ss.).

Así, la SPU optó por obtener la adhesión del CIN para fortalecer el CU y los CPRES, su aceptación de las asociaciones de decanos y/o facultades y del CRUP como interlocutores legítimos y ocasionales "socios" en diversas actividades. Trasladó al CU y a los CPRES la discusión del diseño e implementación de CRES, diferenciándose de la posición inicial del Consejo, más proclive a mantenerla en la esfera de las UUNN. Como hemos mostrado, si bien la preferencia por los CRES como medio para expandir la oferta de educación universitaria se justificaba por los menores costos, en un contexto de creciente restricción fiscal, su carácter de presupuesto no recurrente y de proyecto

---

conjunto de varias instituciones lo condenó a un lugar de debilidad en la puja por los recursos universitarios para la operación regular de las instituciones universitarias. Del mismo modo, sobre el final del período, la SPU buscó integrar al CIN en la negociación de los programas de mejora, reorganizando la red de gobernanza conformada por las Asociaciones de Facultades / Decanos, algunas de ellas con una larga existencia anterior a los 90 (ANFHE, de Humanidades y Educación; AFACIMERA, de Medicina; CONFEDI, de Ingeniería, CODESOC, de Ciencias Sociales); estas asociaciones fueron convalidadas como interlocutores para la elaboración y ejecución de programas de política más allá de la determinación de los estándares de carreras del art. 42 y 43 de la LES.

La forma arbitral del ejercicio de los poderes del Estado benefició al CRUP, que logró integrarse cada vez menos conflictivamente en los procesos de negociación política. Reforzando su carácter cuasi-público y su lugar de interlocutor necesario. Las acciones estratégicas del CRUP dentro de las condiciones establecidas por el régimen de coordinación neoliberal-progresista fue apoyada por la opción de la SPU (a lo largo de todas las gestiones) de conciliar intereses incluyendo al CIN como actor relevante no sólo para discutir asuntos de incumbencia del CU sino también otra gama de temas. La actitud inicial del CIN, de fuerte resistencia, evolucionó hacia un interés de construir una base de coincidencias, tal como lo sintetizaría Dibbern en 2014 al afirmar que el CIN y el CRUP confluían alrededor de la idea de "la educación superior como un bien público y un derecho universal" (Dibbern, 2014, págs. 73-74). Esta naturalización permitió a las UUPP aumentar su captación de una todavía muy pequeña proporción de recursos públicos distribuidos por programas.<sup>232</sup> Se consolidó claramente una concepción sobre las posibilidades y condiciones de la articulación y cooperación entre UUNN y UUPP, entre el CIN y el CRUP, ya distanciada de los reparos tan claramente expresados en 2006 en los plenarios del CIN y en declaraciones de Rectores en la prensa escrita.

Finalmente, el reparto diferencial de poder entre PEN y PLN fijado por el régimen de coordinación neoliberal para habilitar la creación de nuevas instituciones según fueran públicas o

---

<sup>232</sup> Por ejemplo, fondos para investigación, para el desarrollo de un sistema de reconocimiento académico de trayectorias para la circulación de estudiantes, y obtener habilitación para generar Centros Regionales de Educación Superior en alianza con municipios o estados provinciales. Las UUPP fueron incorporadas al Consejo Interinstitucional de Ciencia y Tecnología en el marco de la Secretaría de Articulación Científica y Tecnológica, y desde allí lograron financiamiento para el desarrollo de Proyectos de Desarrollo Científico y Social (PDTS y también participaron de otros planes estratégicos como el Plan Estratégico Agroalimentario (PEA), el Plan Estratégico Industrial (PEI 2020) y el Plan Estratégico para la Formación de Ingenieros (PEFI, 2012) (dentro de cuyo Consejo Consultivo el CRUP tuvo participación), Programas de apoyo a la movilidad, de articulación con la escuela media, Programas Doctorar y Delta G para ingenieros, así como participar en la determinación de los criterios para la evaluación del personal científico y tecnológico, participando activamente en las Comisiones de Acreditación (Mena, 2014).

---

privadas, fue el elemento más resistente al cambio y por lo tanto más estructurante de la acción estratégica del CIN y la SPU en este ámbito. En virtud de las responsabilidades asignadas a CONEAU, el ritmo de creación de instituciones privadas fue limitado por el ejercicio de procedimientos técnico-burocráticos que recortaron el factor de presión política del pasado (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación, 2012). Por el contrario, el régimen neoliberal-progresista garantizó la continuidad del predominio de intereses político-partidarios en la determinación de la creación de UUNN en cabeza del Congreso Nacional, así como del lugar secundario del CIN y de la SPU en esas negociaciones. N. Kirchner y C. Fernández dejaron la expansión librada a la suerte del juego político entre Nación y Provincias, aprovechando el rédito que permitía asociar la creación de nuevas instituciones al aseguramiento de la educación universitaria por parte del Gobierno. Mientras que para muchos actores y referentes ello fue interpretado como ausencia de voluntad o de capacidad de planificación sistémica, la perspectiva estratégico-relacional permite comprender esta práctica de coordinación negativa del Estado Nacional por su productividad para procesar los conflictos políticos entre el PEN y los Gobiernos Provinciales. La SPU y el CIN se vieron lanzados a buscar soluciones a las continuadas tensiones e "irracionalidades" presupuestarias (endémica insuficiencia del presupuesto operativo, por ejemplo) generadas por la vocación expansiva del Legislativo; desde 2003 en adelante, la casi totalidad de los dictámenes del CIN sobre proyectos de creación fueron negativos, coincidiendo con la SPU en avanzar recomendaciones y declaraciones sobre la necesidad de proyectos articulados (2007), proponer instancias de planeamiento estratégico del sistema (2009 en adelante), o crear los CRES (2011 en adelante).

Las dos fases que hemos apuntado en el despliegue de la política sectorial -la estabilización de un orden universitario (2003-2007) y el desarrollo de un "proyecto estratégico" de "sintonía fina" (2008-2015) se corresponden con las dos fases de la configuración del bloque de fuerzas políticas y bloque de poder, cuyas luchas e intereses mediaron el desarrollo de las condiciones objetivas de la acumulación, y la implementación del paquete de medidas sociales y económicas reseñadas arriba. Se constituyen como dos momentos particulares del CIN en tanto actor estratégico y dos momentos en la metamorfosis del régimen de coordinación. Hasta 2007 el núcleo de la agenda fue la sanción de las cuatro leyes educativas que pretendieron desmontar los aspectos más rechazados y conflictivos de la reforma menemista; en el nivel universitario, al desarrollo de los programas de mejora derivados de los procesos de acreditación de las carreras del art. 43, el programa de articulación con el nivel medio, y el

---

de voluntariado universitario y la recomposición presupuestaria. En esa fase, el CIN se muestra como un organismo inestable, con una posición desdibujada como interlocutor en los debates y decisiones de política educativa y universitaria, marginal en los debates legislativos de las leyes sancionadas durante el gobierno de N. Kirchner, y con una presencia difusa en el diseño de los mencionados programas de mejora y las discusiones en el CU y el CFE, o el diálogo con el MED. El interés del PEN por obtener el apoyo de amplios sectores del Reformismo, facilitó la designación de Dibbern en la SPU (2007, alianza del FpV con el radicalismo y triunfo en las elecciones presidenciales), abriéndose entonces un largo período de estabilidad en el flujo de comunicación y negociación entre SPU y Consejo.

La mayor transformación en el CIN se producirá, sin embargo, a partir de 2008, en la fase en la que el proyecto hegemónico del kirchnerismo comienza a encontrar sus límites, tanto políticos como económicos. Diversos autores han caracterizado la forma asumida por esos límites acuñando conceptos tales como "radicalización progresista" (Varesi, 2011), postulando una "mayor autonomía relativa del Estado" kirchnerista (Wainer, 2018), de una forma de dominación que operó subordinando la economía a la política (López & Cantamutto, 2017), o de la manifestación de una "hegemonía escindida", caracterizada por la disputa entre dos proyectos antagónicos en situación de empate (Pucciarelli & Castellani, 2017). Puede afirmarse que en esta etapa, el apoyo del PEN al fortalecimiento material del Consejo como interfaz para el despliegue de una serie de políticas sectoriales activas (Apartado 4.1.), dirigidas a satisfacer y arbitrar intereses, fue fundamental para estabilizar el contenido progresista del régimen. El Consejo avanzó en reformas estatutarias que generaron una estructura mucho más compleja tanto técnica como política, mejoraron las condiciones de trabajo de las comisiones permanentes (participación más estable de asesores y técnicos, absorción de las redes universitarias, multiplicación de subcomisiones y espacios inter-comisión, realización de talleres y producción de documentos), crecieron exponencialmente la variedad y cantidad de convenios de colaboración y la administración de convocatorias con su consecuente manejo de fondos, se produjo la absorción del SIU y el lanzamiento de la Librería Universitaria, y se inició un proceso de planeamiento estratégico. Las dos gestiones de C. Fernández desplegaron políticas sectoriales crecientemente articuladas con las políticas educativas que profundizaron la intersectorialidad alineando a distintos actores dentro de complejas redes de implementación de medidas (expansión del Programa de Infraestructura y del Programa de Becas, de Extensión Universitaria, creación del MinCyT, participación del sistema universitario en Programas extra-sectoriales tales como FinES, creación de escuelas secundarias

---

dependientes de UUNN, de Comunicación Audiovisual, entre otros). Recuérdense que en esta etapa, el gobierno suspendió la práctica de alternar bloques en los recambios de Secretarios, revelando con más claridad la subordinación de las agencias estatales a los imperativos de la lucha político-partidaria (creación de la Subsecretaría en 2011, nombramiento de funcionarios ligados al FpV en posiciones claves: L. Alonso, M. Gill, A. Caballero, expansión de la transferencia de recursos al CIN para la gestión de programas, etc.). La esencial coincidencia alrededor de una serie de objetivos sectoriales apalancados por la inyección de recursos explica que, sobre el final del período y en un contexto de pérdida de poder político del gobierno de C. Fernández, se observe en los Plenarios y en varias declaraciones oficiales la presencia de elementos discursivos y posiciones "militantes" del CIN, con continuas referencias al liderazgo de la Presidenta como personificación y posibilidad de la realización de un proyecto sectorial hegemónico. Así, el proyecto universitario del kirchnerismo desplegó todo su contenido progresista contrarrestando las tendencias a la crisis hasta su derrota electoral de 2015; es posible preguntarse en qué medida parte de ese despliegue estuvo al servicio de mantener dentro del bloque de fuerzas a amplios sectores de la pequeña burguesía universitaria. Los rasgos que hemos descripto muestran sus afinidades y puntos de contacto con la caracterización general realizada por A. Bonnet de los modos de recomposición de la acumulación y la dominación operados por el kirchnerismo: una recomposición del orden universitario de carácter "extensivo" (sin modificación sustantiva de la matriz sectorial heredada) y "neopopulista" (sin incorporar nuevos actores, sino mediante una re-politización de los actores pre-existentes).

A lo largo del ciclo, estos cambios agregaron complejidad al terreno estratégico en el que se desarrolló la acción del Consejo: se vio involucrado en un amplio rango de prácticas micro-políticas que, si bien en primera instancia fortalecieron sus márgenes de acción, contribuirían en definitiva a concentrar y condensar mayores montos de control en el PEN, facilitando el diferimiento y desplazamiento de las contradicciones, los conflictos y las tendencias sectoriales a la crisis (tensiones presupuestarias, tendencias a la segmentación, diferenciación, privatización, diversificación de funciones y multiplicación de demandas), atendiendo a los intereses de distintos grupos y sectores universitarios, y presentándolos como el "interés general" de la Universidad (Jessop, 2008, pág. 11 y ss.) (Jessop, 2014, pág 27 y ss.). El desarrollo material del CIN y de sus tareas en tanto representante de la universidad pública –representación formal, siempre permeada por la lucha de visiones e intereses intra-sectoriales diversos- implicó, desde nuestra perspectiva, un perfeccionamiento de su alineación,

---

integración y acercamiento al núcleo del aparato estatal. A partir de nuestra investigación sobre las particularidades de este objeto concreto y situado, avanzamos para proponer que la metamorfosis de los modos de coordinar y la evolución del CIN como organismo dentro del régimen de coordinación neoliberal-progresista no podían comprenderse sólo en referencia a los resultados del juego político, de la redistribución del poder sectorial en favor de los rectores, o de la aparición de una nueva especie de poder (el "poder rectoral") en el campo universitario, sino como efecto de la selectividad estratégica del sistema estatal en tanto conjunto de aparatos, modos de intervención y recursos (instituciones, prácticas, discursos) que materializaron la forma de dominación en los gobiernos Kirchner; como hemos mostrado, la tensión entre autonomía y subordinación fue percibida y reflejada en las opiniones de los Rectores al reflexionar sobre el sentido del fortalecimiento.<sup>233</sup>

Las acciones políticas y actividades del Consejo contribuyeron a la coherencia operativa del conjunto de agencias involucradas en el régimen de coordinación, unificando los poderes del Estado en beneficio del Gobierno Nacional. El carácter de esta particularidad como rasgo de los Gobiernos Kirchner puede ser puesta a prueba en otras áreas de la política universitaria en las que participó el Consejo, y para identificar elementos específicos en casos como el de las transformaciones en el sistema de negociación con los sindicatos docentes y no docentes organizado por las paritarias nacionales, o en el terreno estratégico de agencias creadas en el período y sin antecedentes previos, como el MinCyT.

Por otro lado, es posible plantear una serie de interrogantes e hipótesis que deben ser desarrolladas a partir del análisis de esos elementos en el ciclo que inaugura el gobierno de la Alianza Cambiemos en diciembre de 2015. ¿De qué manera y en qué condiciones el nuevo balance de fuerzas signado por lo que parece el retorno del neoliberal-neoconservadurismo, modificará el terreno estratégico en el que se desenvolverá el CIN? ¿Qué elementos del régimen neoliberal-progresista de coordinación interuniversitaria se conformarán como restricciones u oportunidades para la eventual consolidación del proyecto estatal del macrismo? ¿En qué medida el fortalecimiento organizativo y

---

<sup>233</sup> Expuesta, por ejemplo en esta afirmación de un entrevistado: " Una de las cosas que últimamente ha trabajado el CIN mucho ha sido estar en sintonía" con el Gobierno. Y no me refiero a HACER [énfasis] lo que quiere el gobierno, sino, interpretar... Es decir, el mundo ha evolucionado, y como tal, la autonomía también ha evolucionado. El concepto de autonomía que había en la época en que se definió era una necesidad de esa época. TIENE [énfasis] que haber autonomía; ahora: eso no quiere decir que yo no tenga nada que ver con lo que ocurre en el mundo (...) Independientemente del signo político que está gobernando, en general hay un reconocimiento en muchas cosas que se han hecho: se han puesto fondos toda vez que se ha llevado una idea. Esto es lo que me parece que tiene un valor importante" [Entrevista 6, ex Rector].

---

estratégico de CIN habrá potenciado su capacidad para preservar los intereses recogidos por el contenido progresista de las políticas sectoriales? ¿Se verificará el carácter subordinado del Consejo como correa de transmisión de nuevos contenidos? ¿El proyecto de Cambiemos implicará la simple reversión del régimen a su forma neoliberal, o procederá mediante un nuevo tipo de metamorfosis?

Además de estas preguntas, que se circunscriben a la nueva coyuntura, el desarrollo de la investigación y la elaboración de comprensiones sobre el objeto de estudio ha fortalecido el interés, también explicitado en el planteo general, de comprender los modos de intervención estatal y el contenido de esa coordinación no en tanto patrones formales, o como elementos contingentes dependientes de la voluntad de los individuos, de alianzas y negociaciones, de la "fuerza de determinadas circunstancias", sino como elementos funcionales a la resolución de los problemas estructurales de una determinada formación social (Offe & Lenhardt, 1984). En este punto, la investigación se ha limitado a establecer algunos elementos de referencia y a enunciar algunas hipótesis que intentan abordar el problema restaurando la unidad entre economía y política, adoptando una perspectiva de más largo plazo. Una de ellas es, por ejemplo, que la estabilización definitiva de un régimen de gobierno y coordinación en el nivel universitario a partir de 1995 es una de las condiciones necesarias para organizar los cambios del sistema educativo argentino en el momento de la reestructuración neoliberal del capitalismo, que sigue su curso en la actualidad, y que en Argentina se desarrolla en condiciones dependientes de las particularidades del desarrollo y trayectoria histórica de sus fuerzas sociales y productivas, adoptando diferentes formas políticas (neoliberal-neoconservadoras, nacional-populares). Para dar cuenta de ello, uno de los desafíos reside en identificar y analizar determinaciones específicas (patrones de crecimiento y diversificación universitaria, ritmos de incorporación de sectores sociales, diferenciación institucional y de ofertas formativas, su papel en el procesamiento de conflictos político-partidarios asociados a la constitución y crisis de sucesivos bloques de poder y en el procesamiento de demandas sociales, transformación de los requerimientos de formación de la fuerza de trabajo calificada emergiendo del patrón de acumulación, cambios en las formas de articulación / integración del nivel universitario en el sistema educativo, etc.) de los modos de regular, coordinar, garantizar "orden y racionalidad" a la Universidad a la sombra del Estado.

---

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abramzon, M., & Borsotti, C. (1993). Notas sobre las relaciones entre el Estado y la universidad. *Sociedad. Facultad de Ciencias Sociales (UBA)* (3), 77-97.

Abuelafia, E., Berenztein, S., Braun, M., & di Gresia, L. (2005). *Who decides on public expenditures? A political economy analysis of the budget process: the case of Argentina*. s/d: Inter-American Development Bank.

Acosta Silva, A. (2000). La ANUIES y el proceso de traducción de la agenda de políticas de Educación Superior. 1950-2000. *Revista de la Educación Superior* , 29 (116), Disponible en <http://publicaciones.anuies.mx/revista/116/3/3/es/la-anuies-y-el-proceso-de-traduccion-de-la-agenda-de-politicas-de>.

----- (2002). Poder y políticas universitarias en América Latina. El neointervencionismo estatal. *Nueva Sociedad* (179), 45-59.

Acosta Silva, A., Camou, A., & Atairo, D. (2015). *Gobernabilidad y democracia en la universidad pública latinoamericana: Argentina y México en perspectiva comparada*. Buenos Aires: CLACSO. Recuperado el 3/07/2016 de [http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20150303042220/PREMIO\\_KAAC\\_VersionrevisadaFINA\\_L\\_27\\_02\\_2015.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20150303042220/PREMIO_KAAC_VersionrevisadaFINA_L_27_02_2015.pdf).

Acosta, F. (2012). La escuela secundaria argentina en perspectiva histórica y comparada: modelos institucionales y desgranamiento durante el siglo XX. *Cadernos de História da Educação* , 11 (1), 131-144.

Aguilar Villanueva, L. F. (1992a). Estudio introductorio. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *El Estudio de las Políticas Públicas* (págs. 15-74). México D.F.: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.

----- (1992b). Estudio introductorio. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La hechura de las Políticas* (págs. 15-84). México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.

----- (1993a). Estudio introductorio. En *La implementación de políticas* (págs. 15-92). México D.F.: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.

----- (1993b). Estudio introductorio. En L. F. Aguila Villanueva (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno* (págs. 15-72). México D.F.: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.

---

Almeida, J. F., & Madureira Pinto, J. (1975). Teoria e investigação empírica nas ciências sociais. *Análise Social. Revista* , 11 (42-43), 365-445.

Altvater, E. (1976). Estado y Capitalismo. Notas sobre algunos problemas de intervención estatal. *Cuadernos Políticos* (9), 9-30.

Álvarez de Trogliero, S. (1993). Relaciones entre el Estado y la universidad. Entrevista. *Pensamiento Universitario* , I (1), 41 y ss.

Álvarez, M., & Pérez Centeno, C. (2015). Universidad, desarrollo y futuro: desafíos centrales para los próximos años. En C. Pérez Centeno (Comp), *Universidad, sociedad y futuro: hacia una nueva reforma universitaria en América Latina* (págs. 95-124). Sáenz Peña: Universidad Nacional de Tres de Febrero.

Alvarez, S. (1996). Combates y debates sobre la evaluación de la calidad en la Argentina. *Pensamiento Universitario* , 4 (4), 3-17.

Alvear, M. T. (1928). *Mensaje del Excmo Señor Presidente de la Nación al inaugurar el período ordinario de sesiones del H. Congreso Nacional*. Buenos Aires: Talleres Gráficos del Ministerio de Agricultura de la Nación.

Amaral, A., Bleiklie, I., & Musselin, C. (Edits.). (2008). *From Governance to Identity. A Festschrift for Mary Henkel*. Dordrecht: Springer.

Amaral, A., Jones, G. A., & Karseth, B. (Edits.). (2002). *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance*. Dordrecht: Springer + Business Media, B.V.

Ansaldi, W. (1991). Frívola y casquivana, mano de hierro en guante de seda. Una propuesta para problematizar el término oligarquía en América Latina. *3ras Jornadas Inter-Escuelas y Departamentos de Historia de Universidades Nacionales*. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras - UBA, Mimeo.

----- (1994a). Mediaciones políticas y construcción de la democracia argentina. *Estudios. Revista del Centro de Estudios Avanzados* (3), 115-135.

(1994b). La interferencia está en el canal. Mediaciones políticas (partidarias y corporativas) en la construcción de la democracia en Argentina. *Boletín Americanista* , XXXIV (44), 7-24.

----- (1995). Profetas de cambios terribles / Acerca de la debilidad de la democracia argentina, 1912-1945. En W. Ansaldi, A. Pucciarelli, & J. Villarruel (Edits.), *Representaciones*

---

*inconclusas. Las clases, los actores y los discursos de la memoria, 1912-1946* (págs. 23-70). Buenos Aires: Biblos.

----- (2014). Entre perplejidades y angustias. Notas para pensar las ciencias sociales latinoamericanas. *Revista de Estudios & Pesquisas sobre as Américas* , 8 (2), 15-.

Apple, M. W. (1988). Redefinición de la igualdad: populismo autoritario y restauración conservadora. *Revista de Educación* (286), 167-182.

Araoz Alfaro, G. (1945). El problema universitario. En S. (. Dana Montañó, *El problema universitario argentino (Bases para su solución)* (págs. 27-51). Santa Fe: Editorial Colmegna.

Araujo, J. (2007). Las regiones CPRES como espacios para la articulación y cooperación en la educación superior. *VII Coloquio Internacional sobre gestión universitaria en América del Sur "Movilidad, Gobernabilidad e Integración Regional"*. Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata.

Araujo, R. J. (2009). Articulación universidad-escuela secundaria como política pública: un análisis de los programas implemetnados por la Secretaría de Políticas Universitarias. *Gestión Universitaria. Revista Electrónica* , 2 (1).

Arcidiácono, P. (2012). Políticas sociales y bienestar en Argentina 2002-2009. Entre el trabajo asalariado y los programas sociales. *Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político* , 6 (2), 319-341.

Arias, M. F. (2010). ¿Historias diferentes, opiniones comunes? Las perspectivas de 16 rectores de universidades públicas y privadas sobre el sistema universitario argentino. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas AAPE* , 18 (6).

Balán, J. (1990). *Las universidades nacionales y la reforma de la educación superior: temas para la agenda de los años 90*. Documento N° 56, CEDES (Centro de Estudios de Estado y Sociedad), Buenos Aires.

----- (1992). *Políticas de financiamiento y gobierno de las universidades nacionales bajo un régimen democrático: Argentina 1983-1992*. Documento CEDES/79, CEDES (Centro de Estudios de Estado y Sociedad), Buenos Aires.

Banco Mundial. (1996 [1995]). *Prioridades y Estrategias para la educación: exámen del Banco Mundial*. Washington D.C.: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial.

---

Baranger, D. (2009). Para el estudio de los campos universitarios: Pierre Bourdieu y la construcción del objeto en Homo Academicus. *Pensamiento Universitario*, 11 (12), 63-75.

Barletta, A. M., & Béjar, M. D. (1988). "Nacionalismo", "Nacionalismos", nacionalistas ¿Un debate historiográfico? *Anuario del Instituto de Estudios Histórico Sociales de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires* (3), 357-383.

Barrett, P., Chavez, D., & Rodríguez-Garavito, C. (eds.) (2008). *The New Latin American Left. Utopia Reborn*. London: Pluto Press

Barsky, O., & Del Bello, J. C. (2007). *La universidad privada argentina*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.

Barsky, O., Corengia, Á., Flieger, J., & Michelini, G. (2016). *La investigación en la universidad privada argentina*. Buenos Aires: Consejo de Rectores de Universidades Privadas, CRUP.

Barsky, O., Sigal, V., & Dávila, M. (2004). Introducción. En O. Barsky, V. Sigal, & M. Dávila (coords.), *Los desafíos de la universidad argentina* (págs. 7-23). Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina - Universidad de Belgrano.

Basualdo, E. M. (2002). *Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina. Notas sobre el transformismo argentino en la etapa de la valorización financiera (1976-2001)*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes Ediciones.

----- (2005). Los primeros gobiernos peronistas y la consolidación del país industrial: éxitos y fracasos. *Cuadernos del CENDES. Tercera Época*, 22 (60), 113-151.

Baudino, V. (2012). Burguesía nacional y Estado: la acción política de la Unión Industrial Argentina durante la Revolución Argentina (1966-1969). *Polis [En línea]* (32), Consultado el 1 de octubre de 2016 en <http://polis.revues.org/6470>.

Beigel, F. (2010). Reflexiones sobre el uso del concepto de campo y acerca de la elasticidad de la autonomía en círculos académicos periféricos. En F. Beigel (dir.), *Autonomía y dependencia Académica: Universidad e investigación científica en un circuito periférico. Chile y Argentina (1950-1980)* (págs. 13-44). Buenos Aires: Biblos.

Belini, P. (2014). Inflación, recesión y desequilibrio externo. La crisis de 1952, el plan de estabilización de Gómez Morales y los dilemas de la economía peronista. *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani"*, Tercera Seria (40), 105-148.

---

Bergel, M. (2006/2007). Manuel Seoane y Luis Heysen: el entrelugar de los exiliados apristas peruanos en la Argentina de los veinte. *Políticas de la Memoria* (6/7), 124-142.

Berrotarán, P. (2003). *Del plan a la planificación. El Estado durante la época peronista*. Buenos Aires: Imago Mundi.

Berrotarán, P., & Pereyra, E. (2012). Momentos y procesos para una historia del estado en Argentina. *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 18 (30), 141-167.

Bertoni, A. N. (1988). *Prediagnóstico del sistema de información educativa*. Buenos Aires: Estudios y Documentos, 3. Ministerio de Educación y Justicia.

Bertoni, A., & Cano, D. (1988). *Programa integrado de Asistencia Técnica MEJ-Banco Mundial*. Buenos Aires: Ministerio de Educación y Justicia.

Bertoni, M. L. (2007). Las etapas del financiamiento universitario argentino a partir de 1983. V *Encuentro Nacional y II Latinoamericano "La Universidad como objeto de investigación"*. Tandil.

Bertoni, M. L., & Cano, D. (1990). La Educación Superior argentina en los últimos veinte años: tendencias y políticas. *Propuesta Educativa* (2), 11-24.

Biagini, H. (2000). *La Reforma Universitaria. Antecedentes y consecuentes*. Buenos Aires: Leviatán.

Bifano, F., & Saiovici, D. (2015). La Planificación Estratégica en el debate actual del sistema universitario en el conurbano bonaerense. En C. Pérez Centeno (Comp.), *Universidad, sociedad y futuro. Hacia una nueva reforma universitaria en América Latina* (págs. 255-268). Sáenz Peña: Universidad Nacional de Tres de Febrero.

Block, F. L. (1988). Beyond Relative Autonomy: State Managers as Historical Subjects. En F. L. Block, *Revising State Theory. Essays in Politics and Postindustrialism* (págs. 81-97). Philadelphia: Temple University Press.

Bonnet, A. (2007). Estado y capital. Debates sobre la derivación y la reformulación del Estado. En M. Thwaites Rey (Ed.), *Estado y marxismo: un siglo y medio de debates* (págs. 269-296). Buenos Aires: Prometeo Libros.

Bonnet, A. (2008). *La hegemonía menemista. El neoconservadurismo en Argentina, 1989-2001*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

---

----- (2010). La metamorfosis del estado argentino. ¿hacia una nueva forma de estado pos-neoliberal? *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política Asociación Latinoamericana de Ciencia Política*. Buenos Aires.

----- (2016a). *La insurrección como restauración. El kirchnerismo*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

----- (2016b). El Kirchnerismo. La Argentina tras la caída del neoliberalismo. *Bajo el volcán*, 17 (25), 11-54.

Bonnet, A., & Piva, A. (2010). Estado y cambios en el estado argentino contemporáneo. *Revista de Estudios Marítimos y Sociales*, 3 (3), 181-191.

Bour, E., Piffano, H., & Saldivia, A. H. (1973). *Organización de la planificación interuniversitaria en Argentina. Una propuesta*. Buenos Aires: Secretaría Permanente del Consejo de Rectores de Universidades Nacionales.

Bourdieu, P. (2008 [1984]). *Homo academicus*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Bourdieu, P., & Wacquant, L. (2012). Epílogo. De la clase dominante al campo de poder. En I. González Sánchez (Ed.), *Teoría Social, Marginalidad Urbana y Estado Penal. Aproximaciones al trabajo de Loïc Wacquant* (págs. 423-454). Madrid: Dykinson.

Bozzo, M. C., & López, B. H. (1999). Crónica de un Fracaso Anunciado. La Segunda Reforma del Estado en Argentina. *Convergencia*, 6 (19), 29-52.

Braslavsky, C. (1980). La educación argentina (1955-1980). En VV.AA., *Historia Integral Argentina, Tomo VIII* (págs. 281-308). Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Braslavsky, C., & Cosse, G. (1996). *Las Actuales Reformas Educativas en América Latina: Cuatro Actores, Tres Lógicas y Ocho Tensiones*. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe -PREAL-. Santiago de Chile: Ve A Ce.

Braun, D. (1999). Changing Governance Models in Higher Education: The Case of the New Managerialism. *Swiss Political Science Review*, 5 (3), 1-24.

Broto, A. (2012). Financiamiento y políticas públicas para las universidades nacionales en el período 2003-2011. En R. San Martín (Ed.), *Financiamiento de la Universidad. Aportes para el debate* (págs. 193-223). Buenos Aires: Universidad de Palermo.

Brunner, J. J. (1988). *Notas para una teoría del cambio en los sistemas de educación superior*. Santiago de Chile: FLACSO Chile, Documento de Trabajo N° 381.

---

----- (1990). Universidad, Sociedad y Estado en los 90. *Educación Superior y Sociedad* , 1 (2), 17-23.

----- (1991). *El cambio de los sistemas de educación superior. Apuntes sobre el caso chileno*. Santiago de Chile: FLACSO Programa Chile, Serie Educación y Cultura, Documento de Trabajo N° 10.

----- (2008). Sociología crítica y políticas públicas (A propósito de algunos textos de Bourdieu). *Seminario Internacional "Vigencia y Urgencia del Pensamiento de Pierre Bourdieu*. Santiago de Chile: Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (ICSO). Universidad Diego Portales. Recuperado el 3 de marzo de 2015 de <http://www.brunner.cl/?p=968>.

----- (2011). Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias. *Revista de Educación* (355), 137-159.

Brunner, J. J., & Ganga, F. A. (2016). Dinámicas de transformación en la educación superior latinoamericana: Desafíos para la gobernanza. *Opción* , 32 (80), 12-35.

Brunner, J. J., & Sunkel, G. (1993). *Conocimiento, Sociedad y Política*. Santiago de Chile: FLACSO.

Bryant, J. M. (1994). Evidence and Explanation in History and Sociology: Critical Reflections on Goldthorpe's critique of Historical Sociology. *The British Journal of Sociology* , 45 (1), 3-19.

Buch, A. (1999). Periodizar la historia de las universidades argentinas: ¿Para qué? *Pensamiento Universitario* , 6 (8), 103-104.

Buchbinder, P. (2005). *Historia de las Universidades Argentinas*. Buenos Aires: Sudamericana.

----- (2012). Formación de los sectores dirigentes y controversias políticas en el ámbito universitario: el caso de las facultades de Derecho 1890-1912. *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani"* (37), 115-142.

----- (2014). *La universidad en los debates parlamentarios*. Los Polvorines: UNGSM - Jefatura de Gabinete de Ministros.

----- (2016). La Universidad de Buenos Aires bajo la dictadura. Una aproximación a través del estudio del perfil, discurso y pronunciamientos públicos de dos de sus rectores. *CIAN - Revista de Historia de las Universidades* , 19 (2), 153-173.

Buchbinder, P., & Marquina, M. (2008). *Masividad, heterogeneidad y fragmentación. El sistema universitario argentino 1983-2007*. Los Polvorines: UNGSM.

- 
- Buci-Glucksmann, C. (1978). *Gramsci y el Estado*. Madrid: Siglo XXI Editoriales.
- Burachik, G. (2012). La crisis del capitalismo en Argentina desde los años '70. *Hic Rhodus. Crisis capitalista, polémica y controversias*, 3 (2), 11-40.
- Busaniche, J. C. (1977). Antecedentes y creación de la UNL. *Revista Universidad* (87), 79-89.
- Calhoun, C. (1993). Habitus, Field, and Capital: The Question of Historical Specificity. En C. Calhoun, E. LiPuma, & M. Postone (Eds.), *Bourdieu: Critical Perspectives* (págs. 61-88). Oxford: Blackwell Publishers.
- Califa, J. S. (2009). El movimiento estudiantil reformista frente al primer episodio de la "laica o libre" (mayo de 1956). *Sociohistórica* (26), 51-79.
- (2010). La militancia estudiantil en la Universidad de Buenos Aires entre golpe y golpe, 1943-1955. En P. Buchbinder, S. Califa, & M. Millán (Comps.), *Apuntes sobre la formación del movimiento estudiantil argentino (1943-1973)* (págs. 31-80). Buenos Aires: Final Abierto.
- (2011). El movimiento estudiantil reformista contra el Plan CAFEDE. Cientificismo, imperialismo, reestructuración universitaria y lucha política (1959-1960). *REDES*, 17 (32), 161-184.
- (2014). *Reforma y Revolución. La radicalización política del movimiento estudiantil de la UBA 1943-1966*. Buenos Aires: EUDEBA.
- (2016). La represión a las universidades y al movimiento estudiantil argentino entre los golpes de Estado de 1966 y 1976. *Revista de Historia Iberoamericana*, 9 (2.01), 10-38.
- Cammarota, A. (2010). El Ministerio de Educación durante el peronismo: ideología, centralización, burocratización y racionalización administrativa (1949-1955). *Revista de Historia de la Educación Latinoamericana*, 15, 63-92.
- Camou, A. (1997). Saber técnico y política en los procesos de reforma económica de América Latina. *Nueva Sociedad* (152), 54-67.
- (2007). El Saber detrás del Trono. Intelectuales-expertos, tanques de pensamiento y políticas económicas en la Argentina democrática (1985-2001). En A. Garcé, & G. Uña (Comps.), *Think Tanks y políticas públicas en Latinoamérica: dinámicas globales y realidades regionales* (págs. 139-176). Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Camou, A., & González, G. (2014). ¿Descentralizados y Coordinados? Notas sobre la gobernabilidad de los procesos de territorialización de la producción de conocimiento. *VIII Jornadas de*

---

*Sociología de la UNLP, 3 al 5 de diciembre*. Ensenada: Memoria Académica. Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.4380/ev.4380.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.4380/ev.4380.pdf).

Campione, D. (2000). Prolegómenos del peronismo. Las transformaciones en el aparato del Estado en el período 1943-1946. *Realidad Económica* (170), 93-122.

Cano, D. (1984). *La introducción de la planificación universitaria y de los modelos estructurales norteamericanos en el marco de los cambios de la educación superior latinoamericana de posguerra*. Nuremberg: mimeo.

----- (1985). *La Educación Superior en la Argentina*. Buenos Aires: FLACSO - CRESALC/UNESCO.

----- (1995). *El Fondo de Mejoramiento de la Calidad Universitaria: Una estrategia del Poder Ejecutivo Nacional y del Banco Mundial para la reforma de la educación superior argentina*. Centro de Estudios para la Reforma Universitaria (CEPRU). Santa Fe: Serie Universidad en Debate N° 1.

Cantamutto, F. J. (2017). Fases del kirchnerismo: de la ruptura a la afirmación particularista. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales* (79), 63-89.

Cantini, J. L. (1997). *La autonomía y la autarquía de las universidades nacionales*. Buenos Aires: Academia Nacional de Educación.

----- (1999). El Consejo Nacional de Educación Superior: la importancia de los órganos consultivos. En E. Sánchez Martínez (Ed.), *La Educación Superior en la Argentina. Transformaciones, debates, desafíos*. (págs. 79-82). Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación. Secretaría de Políticas Universitarias.

Carcacha, G., Carpio, A., Hirsch, D., Luisa, I., Oreja Cerruti, M. B., Río, V., y otros. (2016). Conformación del sistema educativo argentino: capital social y formación de atributos productivos de la fuerza de trabajo (1880-1930). *IX Jornadas de Economía Crítica - IX Coloquio de la Sociedad Latinoamericana de Economía Política y Pensamiento Crítico. Simposio "Determinación económica y acción política desde el punto de vista de la crítica de la economía política"*. Córdoba: Facultad de Ciencias Económicas, UNC, Mimeo.

Carli, S. (2011). La cuestión universitaria en la Argentina (2006-2011). Debates, dilemas e hipótesis históricas. *Sociedad 29/30. Revista de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA*, 105-126.

---

Carlino, F., & Mollis, M. (1997). Políticas internacionales, gubernamentales e interinstitucionales de evaluación universitaria. del Banco Mundial al CIN. *Revista del Instituto de Investigaciones de Ciencias de la Educación*, 6 (10), 22-36.

Cattáneo, L., & Rodríguez, F. D. (2000). Ariel exasperado. Desventuras de la reforma universitaria en la década del veinte. *Prismas. Revista de historia intelectual* (4), 47-57.

Cetrángolo, O., & Curcio, J. (2017). *El gasto de las universidades públicas nacionales*. Buenos Aires: Centro de Estudios para el Cambio Estructural (CECE).

Chiroleu, A. (2000). La reforma universitaria. En R. Falcón (Dir.), *Democracia, conflicto social y renovación de ideas (1916-1930. Nueva Historia Argentina. T. VI* (págs. 359-389). Buenos Aires: Sudamericana.

----- (2001). Introducción. En A. Chiroleu (Org.), *Repensar la Educación Superior* (págs. 9-11). Rosario: UNR Editora.

----- (2003). Reflexiones en torno al desarrollo del campo de la Educación Superior en la Argentina: algunas dudas, algunas deudas. En P. Krotzsch (Ed.), *Las miradas de la Universidad. III Encuentro Nacional "La Universidad como objeto de investigación"* (págs. 115-123). La Plata: Ediciones Al Margen -Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación UNLP.

----- (2005). La Educación Superior en la agenda de gobierno argentina en veinte años de democracia (1983-2003). En E. Rinesi, & G. S. Soprano (Comps.), *Universidad: reformas y desafíos. Dilemas de la educación superior en la Argentina y Brasil* (págs. 39-52). Los Polvorines: UNGSM - Prometeo Libros.

----- (2007a). Los contextos que enmarcan la reforma de la ley de educación superior: entre desafíos y oportunidades. En M. Marquina, & G. Soprano (Coords.), *Ideas sobre la cuestión universitaria. Aportes de la RIEPESAL al debate sobre el nuevo marco legal para la Educación Superior* (págs. 37-56). Los Polvorines: UNGSM.

----- (2007b). Según pasan los años. De la autonomía universitaria y sus retos. En E. Rinesi, & G. Soprano (Comps.), *Facultades Alteradas. Actualidad de "El conflicto de las Facultades" de Immanuel Kant* (págs. 119-144). Buenos Aires: UNGSM - Prometeo Libros.

----- (2009). La política universitaria en la agenda del gobierno de Kirchner. En M. Marquina, C. Mazzola, & G. Soprano (Eds.), *Políticas, instituciones y protagonistas de la universidad argentina* (págs. 21-45). Buenos Aires: Prometeo Libros.

---

----- (2010). Políticas de educación superior en América Latina en el siglo XXI ¿Renovación, ambigüedad o continuismo? *Congreso 2010 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos LASA*. Toronto: Consultado el 2 de febrero de 2012 de: <http://lasa.international.pitt.edu/members/congress-papers/lasa2010/files/3613.pdf>.

----- (2018). Democratización e inclusión en la universidad argentina durante los gobiernos Kirchner (2003-2015). *Educação em Revista* (34).

Chiroleu, A., & Iazzetta, O. (2005). La reforma de la educación superior como capítulo de la reforma del Estado: peculiaridades y trazos comunes. En E. Rinesi, G. Soprano, & C. Suasnábar (Eds.), *Universidad y desafíos: dilemas de la educación superior en la Argentina y el Brasil* (págs. 9-14). Los Polvorines: UNGSM - Prometeo Libros.

----- (2009). La política universitaria en la agenda del gobierno de Kirchner. En M. Marquina, C. Mazzola, & G. Soprano (Eds.), *Políticas, instituciones y protagonistas de la universidad argentina* (págs. 21-45). Buenos Aires: Prometeo Libros.

----- (2012). La universidad como objeto de política pública durante los gobiernos Kirchner. En A. Chiroleu, M. Marquina, & O. Rinesi (Comps.), *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades* (págs. 27-48). Los Polvorines: UNGSM.

Chiroleu, A., & Marquina, M. (2012). Tiempos interesantes: complejidades, contradicciones e incertidumbres de la política universitaria actual. En A. Chiroleu (Comps.), M. Marquina, & E. Rinesi, *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades* (págs. 9-26). San Miguel: UNGSM.

Chiroleu, A., Iazzetta, O., Voras, C., & Diaz, C. (2001). La política universitaria argentina de los `90: los alcances del concepto de autonomía. *Education Policy Analysis Archives* , 9 (22), [en línea].

CIFRA/CEFS. (2015). *Medición de indicadores de trabajo decente. Informe Argentina 2015*. Buenos Aires: CIFRA-CTA.

CIN - Resol. C.E. 436/07. (29 de noviembre de 2007). Plan de Fortalecimiento Institucional del Consejo Interuniversitario Nacional. Anexo.

CIN. (2004b). *Actas del 52° Plenario Ordinario de 23 y 24 de septiembre*. La Plata, Versión Taquigráfica.

---

CIN. (2005b). *Actas del 53° Plenario Ordinario de 30 y 31 de marzo*. Bahía Blanca, Versión Taquigráfica.

CIN. (2005c). *Actas del 54° Plenario Ordinario de 27 y 28 de septiembre*. La Matanza, Versión Taquigráfica.

CIN. (2006a). *Actas del 55° Plenario Ordinario de 29 y 30 de marzo*. Paraná, Versión Taquigráfica.

CIN. (2006d). *Actas del 56° Plenario Ordinario de 21 y 22 de septiembre*. Villa María, Versión Taquigráfica.

CIN. (2007a). *Actas del 57° Plenario de 29 y 30 de marzo*. San Luis, Versión Taquigráfica.

CIN. (2007c). *Actas del 58° Plenario Ordinario de 8 y 9 de octubre*. Río Cuarto, Versión Taquigráfica.

CIN. (2008b). *Actas del 59° Plenario Ordinario, 27 y 28 de marzo*. Santa Rosa, Versión Taquigráfica.

CIN. (2008d). *Actas del 60° Plenario Ordinario de 16 y 17 de septiembre*. Lomas de Zamora, Versión Taquigráfica.

CIN. (2009a). *Actas del 61° Plenario Ordinario de 17 de marzo*. Buenos Aires, Versión Taquigráfica.

CIN. (2009c). *Actas del 62° Plenario Ordinario de 28 y 29 de septiembre*. Villa María, Versión Taquigráfica.

CIN. (2010b). *Actas del 63° Plenario Ordinario de 25 y 26 de marzo*. Rosario, Versión Taquigráfica.

CIN. (2010f). *Actas del 64° Plenario Ordinario de 28 y 29 de septiembre*. Santa Fe, Versión Taquigráfica.

CIN. (2011a). *Actas del 65° Plenario Ordinario de 4 y 5 de abril*. Villa María, Versión Taquigráfica.

CIN. (2011c). *Actas del 66° Plenario Ordinario de 3 de octubre*. Catamarca, Versión Taquigráfica.

CIN. (2012a). *Actas del 67° Plenario Ordinario de 26 y 27 de marzo*. Santa Fe. Versión Taquigráfica.

---

CIN. (2012c). *Actas del 68° Plenario Ordinario de 28 de septiembre*. Mendoza, Versión Taquigráfica.

CIN. (2013a). *Actas del 69° Plenario Ordinario de 20 y 21 de marzo*. Bahía Blanca, Versión Taquigráfica.

CIN. (2013b). *Actas del 70° Plenario Ordinario de 26 y 27 de septiembre*. Mar del Plata, Versión Taquigráfica.

CIN. (2014a). *Actas del 71° Plenario Ordinario de 27 y 28 de abril*. Mendoza, Versión Taquigráfica.

CIN. (2014c). *Actas del 72° Plenario Ordinario de 2 de octubre*. Tandil, Versión Taquigráfica.

CIN. (2015a). *Actas del 73° Plenario Ordinario de 30 y 31 de marzo*. Rosario, Versión Taquigráfica.

CIN. (2015c). *Actas del 74° Plenario Ordinario de 1 y 2 de octubre*. La Plata: Versión taquigráfica.

CIN. (2005a). *Actas del Plenario Extraordinario 9 de marzo*. Buenos Aires, Versión Taquigráfica.

CIN. (2010e). *Actas del Plenario Extraordinario de 13 de septiembre*. Buenos Aires, Versión Taquigráfica.

CIN. (2014b). *Actas del Plenario Extraordinario de 20 de mayo*. Buenos Aires: Versión taquigráfica.

CIN. (2014b). *Actas del Plenario Extraordinario de 20 de mayo*. Versión Taquigráfica.

CIN. (2012b). *Actas del Plenario Extraordinario de 21 de agosto*. Buenos Aires, Versión Taquigráfica.

CIN. (2007b). *Actas del Plenario Extraordinario de 23 y 24 de agosto*. Vaquerías (Córdoba).

CIN. (2004a). *Actas del Plenario Extraordinario de 26 de febrero*. Buenos Aires, Versión Taquigráfica.

CIN. (2008c). *Actas del Plenario Extraordinario de 27 de mayo*. Buenos Aires, Versión Taquigráfica.

CIN. (2008a). *Actas del Plenario Extraordinario de 28 de febrero*. Buenos Aires, Versión Taquigráfica.

- 
- CIN. (2005d). *Actas del Plenario Extraordinario de 3 de noviembre*. Buenos Aires, Versión Taquigráfica.
- CIN. (2006b). *Actas del Plenario Extraordinario de 30 de mayo*. Versión Taquigráfica.
- CIN. (2011d). *Actas del Plenario Extraordinario de 8 de noviembre*. Buenos Aires, Versión Taquigráfica.
- CIN. (2005f). *II Jornadas de Reflexión sobre Educación Superior, Acta del 14 de diciembre*. Mar del Plata.
- CIN. (2005e). *II Jornadas de Reflexión sobre Educación Superior. Acta del 13 de diciembre*. Mar del Plata: Versión Taquigráfica.
- CIN. (2015). *Las universidades publicas propiciamos una política de Estado en educación superior*. Buenos Aires.
- CIN. Comisión ad hoc A.P. 640/07. (2007). *Lineamientos para una reforma para la Ley de Educación Superior. Documento Base elaborado por la Comisión designada por le CIN*.
- Clark, B. (1979). The many pathways of academic coordination. *Higher Education* (8), 251-268.
- (1983). *The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective*. Berkeley: University of California Press.
- (1998). *Creating Entrepreneurial Universities. Organizational Pathways of Transformation*. Oxford: Pergamon Press.
- (1995). Leadership and Innovation in Universities. From Theory to Practice. *Tertiary Education and Management* , 1 (1), 7-11.
- (2001). The Entrepreneurial University: New Foundations for Collegiality, Autonomy and Achievement. *Higher Education Management* , 13 (2), 9-24.
- Clarke, S. (1983). State, Class Struggle, and the Reproduction of Capital. *Kapitalistate* (10/11), 113-130.
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quaterly* , 17 (1), 1-25.
- Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación. (2012). *La CONEAU y el sistema universitario argentino. Memoria 1996-2011*. Buenos Aires: Ministerio de Educación.

---

Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Educación Superior. (2002). *Subcomisión 4. Organización institucional del sistema de educación superior*. Buenos Aires: Mimeo.

Coraggio, José Luis; Vispo, Adolfo (Coords.). (2001). *Contribución al estudio del Sistema Universitario Argentino*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.

Cornblit, O. (1975). La opción conservadora en la política argentina. *Desarrollo Económico*, 14 (56), 599-639.

Cortés Conde, R. (2002-2003). La economía política del peronismo (1946-1955). *Anuario del Centro de Estudios Históricos Profesor Carlos A. Segreti* (2-3), Recuperado el 10 de agosto de 2010 de <http://www.cehsegreti.org.ar/centro-estudios-historicos-segreti-anuario-detalle.php?id=1>.

Cotta, M. (1988). Parlamentos y Representación. En G. Pasquino (Comp.), *Manual de Ciencia Política* (págs. 265-310). Madrid: Alianza Editorial.

Cox, C. (1990). *Políticas de Educación Superior: categorías para su análisis*. Santiago de Chile: FLACSO, Documento de Trabajo N° 12. Serie Educación y Cultura.

Crespo, H. (1999). Problematizar la historia de la Universidad. *Pensamiento Universitario*, 6 (8), 105-112.

Crisafulli, G. (1999). Los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior. En E. Sánchez Martínez (Ed.), *La Educación Superior en la Argentina. Transformaciones, debates, desafíos* (págs. 75-78). Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación.

Cucuzza, H. (1985). El sistema educativo argentino. Aportes para la discusión sobre su origen y primeras tentativas de reforma. En F. Hillert, L. Paso, R. Cucuzza, R. Nascimento, & L. Zimmerman, *El sistema educativo argentino: antecedentes, formación y crisis* (págs. 103-136). Buenos Aires: Cartago.

Dana Montaña, Salvador (Comp.). (1945a). *El problema universitario argentino (Bases para su solución)*. Santa Fe: Editorial Colmegna.

----- (1945b). El problema universitario argentino. Bases para su solución legal. En S. Dana Montaña (Comp.), *El problema universitario argentino (bases para su solución)* (págs. 105-197). Santa Fe: Editorial Colmegna.

Dawyd, D. (2012). El "juego imposible" de la Argentina postperonista. El debate en torno de la inestabilidad democrática y sus aportes al desarrollo de la Ciencia Política Argentina. *Studia Politicae* (26), 74-98.

De Imaz, J. L. (1969). *Los que mandan*. Buenos Aires: EUDEBA.

---

De Luca, R. (2008). La contraofensiva sobre la universidad argentina: nación, religión, subversión. 1966-1976. *Anuario del Centro de Estudios e Investigación en Ciencias Sociales* , 135-153.

De Luca, R., & Álvarez Prieto, N. (2013). La sanción de la Ley Orgánica de las Universidades en la Argentina bajo la dictadura de Onganía y la intervención de los distintos organismos internacionales en el diseño de las transformaciones. *Perfiles Educativos* , 35 (139), 110-126.

De Moura Castro, C., & Levy, D. (2000). *Myth, Reality and Reform. Higher Education Policy in Latin America*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank.

De Riz, L. (2009). *La clase media argentina: conjeturas para interpretar el papel de las clases medias en los procesos políticos*. UBA, Programa Interuniversitario de Historia Política del siglo XX. Buenos Aires: Disponible en <http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/deriz4.pdf>.

Del Bello, J. C. (1993). Relaciones entre la Universidad y el Estado. *Pensamiento Universitario* , 1 (1), 42-45.

----- (2004). Propuesta de Agenda de Política Universitaria para el período 2004/2010. En C. Marquis (Comp.), *La Agenda Universitaria. Propuestas de políticas públicas para la Argentina* (págs. 37-64). Buenos Aires: UP / Universidad de Palermo.

----- (2012). La política de financiamiento estatal del sistema universitario argentino: planificación, funcionamiento real y una agenda de temas pendientes. En R. San Martín (Ed.), *Financiamiento de la universidad. Aportes para el debate* (págs. 59-139). Buenos Aires: Universidad de Palermo.

----- (2014). Agenda de política universitaria 2015-2025. En P. Gumport (Ed.), *La Agenda II* (págs. 43-78). Buenos Aires: UP / Universidad de Palermo.

Derisi, O. N. (1983). *La Universidad Católica Argentina en el recuerdo: a los 25 años de su fundación*. Recuperado el 3 de julio de 2014, de Biblioteca Digital. Universidad Católica Argentina: <http://bibliotecadigital.uca.ar/repositorio/libros/universidad-catolica-argentina-fundacion-derisi.pdf>

Dias Carcanholo, M. (2017) En A. Elías (Comp.), *La experiencia de los gobiernos progresistas en debate: la contradicción capital-trabajo. Argentina, Brasil, Venezuela y Uruguay* (págs. 51-62). Montevideo: Confederación de Organizaciones de Funcionarios del Esado (COFE).

Dibbern, A. (2014). Educación Superior Pública y Educación Superior Privada en Argentina. Evolución del Desarrollo de Ambos Sectores. En VV.AA., *La Educación Superior Pública y Privada*

---

en América Latina y el Caribe. *Contexto de Internacionalización y Proyecciones de Políticas Públicas* (págs. 61-92). Bogotá: IESALC - UNESCO.

Dominguez, G. A. (2001). Cambios en el patrón de relaciones entre el Estado y las Universidades: El modelo evaluador en la Argentina. *V Congreso Nacional de Ciencia Política "La primicia de la Política: Ética, y Responsabilidad de los Actores Sociales y Políticos*. Rio Cuarto: SAAP-UNRC-UNC [en línea] Disponible en <<http://www.saap.org.ar>> [Consulta: 10 marzo 2008].

----- (2003). Gobierno y coordinación de las Universidades Nacionales en Argentina. *VI Congreso Nacional de Ciencia Política "La Política en un mundo incierto"*. Rosario: SAAP - UNR.

----- (2004). Evaluación, financiamiento y coordinación universitaria. *Fundamentos en Humanidades*, V (I), 107-118.

Donza, E., & Salvia, A. (2016). *Estructura social del trabajo y calidad de las inserciones laborales en la Argentina (2010-2015). Desafíos para las actuales políticas sociales y de empleo*. Buenos Aires: ODSA / UCA.

Dunsire, A. (1993). *Manipulating Social Tensions: Collibration as an Alternative Mode of Government Intervention*. Discussion Paper 93/7. Lothringer: Max-Plank-Institut für Gesellschaftsforschung.

Elías, A. (comp.) (2017). *La experiencia de los gobiernos progresistas en debate: la contradicción capital-trabajo. Argentina, Brasil, Venezuela y Uruguay*. Montevideo: Confederación de Funcionarios del Estado (COFE)

Erreguerena, F. (2013). La coordinación universitaria y el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), en las últimas dos décadas. *Jornadas de Sociología de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de UNCuyo*. Mendoza: UNCuyo. Acceso el 17 de mayo de 2016: <http://bdigital.uncu.edu.ar/6280>.

----- (2017). *El poder de los rectores en la política universitaria argentina (1985-2015)*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

----- (2018a). Los rectores y el Consejo Interuniversitario Nacional en el período 1990-1999: el tiempo de la heteronomía concertada. *Revista de Historia* (19), 29-57.

---

----- (2018b). La coordinación universitaria en contextos autoritarios: el Consejo de Rectores (1967-1973) y el Consejo de Rectores de Universidades Nacionales (1977-1983). *Sociohistórica* , 42 (e064).

Ezcurra, D., Greca, L., & Saegh, A. (2012). La universidad argentina, avances y desafíos. En D. Ezcurra, L. Greca, & A. Saegh (Comps.), *Educación Superior: tensiones y debates en torno a una transformación necesaria. Volumen II* (págs. 13-38). Villa María: Eduvim.

Ezcurra, D., Saegh, A., & Comparato, F. (2010). Algunas consideraciones en torno al avance de lo privado en la Educación Superior. En D. Ezcurra, A. Saegh, & F. Comparato (Comps.), *Educación Superior. Tensiones y debates en torno a una transformación necesaria* (págs. 13-35). Villa María: Eduvim - CEPES.

Fair, H. (2014). La readaptación ideológica del orden neoliberal en el discurso menemista. *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos* , XIV (2), 103-132.

----- (2009). La dinámica del sistema político durante el gobierno de Alfonsín. *Temas y Debates* (17), 35-67.

Farías, M. (2014). Del reformismo al justicialismo. La Revista UNIVERSIDAD (UNL) en los años peronistas (1945-1955). En C. Panella, & G. Korn (comps.), *Ideas y Debates para la nueva Argentina. Revistas culturales y políticas del peronismo (1946-1955). Volumen II* (págs. 407-). La Plata: Ediciones EPC - Facultad de Periodismo y Comunicación Social - UNLP.

Favaro, O., & Morinelli, M. (1991). De la revolución del 90 al golpe del 30: el reformismo liberal en el Río de la Plata. *Revista de Historia - Facultad de Humanidades. UNComa* , 3-19.

Feijoo, M. del C. (Comp.) (2002). *Equidad social y educación en los años 90*. Paris: IPE-UNESCO Buenos Aires.

Félicz, M. & López, E. (2010). La dinámica del capitalismo periférico posneoliberal-neodesarrollista. Contradicciones, barreras y límites de la nueva forma de desarrollo en Argentina [en línea]. *Herramienta. Revista de debate y crítica marxista*, 45. Disponible en [http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.4654/pr.4654.pdf](http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.4654/pr.4654.pdf)

Ferlie, E., Musselin, C., & Andresani, G. (2009). The Governance of Higher Education Systems: A Public Management Perspective. En C. Paradeise, E. Reale, I. Bleiklie, & E. Ferlie (Eds.), *University Governance. Western European Comparative Perspectives* (págs. 1-20). Dordrecht: Springer.

---

Fernández, H. (2016). Reflexiones para un balance de los gobiernos progresistas en América Latina. Buenos Aires: Instituto IPyPP, Documento para la discusión.

Fernández Lamarra, N., Perez Centeno, C., Marquina, M., & Aiello, M. (Eds.). (2018). *La educación superior universitaria argentina: situación actual en el contexto regional*. Tres de Febrero: Universidad Nacional de Tres de Febrero.

Fernández Lamarra, N. (2003). *La educación superior argentina en debate. Situación, problemas y perspectivas*. Buenos Aires: Eudeba - IESALC / UNESCO.

Fernández Lamarra, N., & Perez Centeno, C. (2016). La Educación Superior latinoamericana en el inicio del nuevo siglo. Situación, principales problemas y perspectivas futuras. *Revista Española de Educación Comparada* (27), 123-148.

----- (2017). Debates y desafíos para el desarrollo de la educación superior latinoamericana el futuro. Hacia una nueva reforma universitaria. *Integración y Conocimiento* , 2 (7), Recuperado el 20/06/2018 de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/integracionyconocimiento/article/view/19116/19042>.

Fernández, M. A., Lemos, M. L., & Wiñar, D. (1997). *La Argentina Fragmentada. El caso de la Educación*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Follari, R. (1987). Modernización y Universidad. *La Nueva Reforma Universitaria. Ciclo de Conferencias 1986: "Universidad"* (págs. 11-36). San Luis: Editorial Universitaria San Luis.

----- (2003). Educación superior en la Argentina (1995-2003). *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior* , 8 (1), 99-112.

Follari, R., Rébora, L., Schaposnik, E., Ozlak, O., Roig, A., & Abeledo, C. (1987). *La Nueva Reforma Universitaria*. San Luis: Editorial Universitaria San Luis.

Fox, J. (1993 [1992]). State-Society Interaction and Distributive Reform in Mexico. En J. Fox, *The politics of food in Mexico. State Power and Social Mobilization* (págs. 9-60). Ithaca: Cornell University Press.

Fraga, N. (2000). *El régimen jurídico de la educación superior*. Buenos Aires: Dunken.

Friedemann, S. (2011). "Liberación o dependencia" en el debate parlamentario de la "Ley Taiana". Un acercamiento al enfoque etnográfico para el estudio de la cuestión universitaria en el pasado reciente. *Historia de la educación - Anuario*, 12 (2), Disponible en [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2313-92772011000200001](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2313-92772011000200001).

---

Galafassi, G. (2014). Procesos de construcción social de los conflictos y modos de acumulación. Una correlación necesaria. En G. Galafassi (comp.), *Apuntes de acumulación. Capital, Estado, procesos socio-históricos de (re)producción y conflictividad social* (págs. 61-92). Ranelagh: Theomai Libros - Extramuros Ediciones.

García de Fanelli, A. M. (1998). *Gestión de las universidades públicas: La experiencia internacional*. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación.

----- (2014). Inclusión social en la Educación Superior argentina: indicadores en torno al acceso y a la graduación. *Páginas de Educación [on line]* , 7 (2), 124-151.

García de Fanelli, A., & Claverie, J. (2013). Políticas públicas para la mejora de la calidad de las carreras de ingeniería: Estudio de caso del PROMEI en la Argentina. *Revista Argentina de Educación Superior - RAES* , 5 (6), 72-96.

García Guadilla, C. (1987). *Producción y transferencia de paradigmas teóricos en la investigación socio-educativa*. Caracas: Fondo Editorial Tropykos.

----- (1995). La Educación Superior como objeto de investigación: el caso de América Latina. *La Universidad Ahora* (7/8), 85-94.

García, S. V. (2000). "Embajadores intelectuales". El apoyo del Estado a los congresos de estudiantes americanos a principios del siglo XX. *Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral* , X (19, segundo semestre), 65-84.

----- (2010). *Enseñanza científica y cultura académica. La Universidad de La Plata y las Ciencias Naturales (1900-1930)*. Rosario: Prohistoria Ediciones.

Gaudichaud, F.K., Webber, J., & Modonesi, M. (2019). *Los gobiernos progresistas latinoamericanos del siglo XXI. Ensayos de interpretación histórica*. Alcaldía Coyoacán: Universidad Nacional Autónoma de México.

Gerchunoff, P., & Antunez, D. (2002). De la bonanza peronista a la crisis de desarrollo. En J. C. Torre (Dir.), *Los años peronistas (1943-1955)*. *Nueva Historia Argentina, Tomo 8* (págs. 257-312). Buenos Aires: Sudamericana.

Gergen, K. J. (2010). Co-constitution, Causality and Confluence: Organising in a World without Entities. En T. Hernes, & S. Maitlis (Edits.), *Process, Sensemaking and Organizing* (págs. 55-68). New York: Oxford University Press.

---

Gimelli, M., & Molina, C. (2003). El Consejo de Universidades: El Parlamento universitario. En J. C. Pugiese (Ed.), *Políticas de Estado para la Universidad argentina. Balance de una gestión en el nuevo contexto nacional e internacional* (págs. 39-42). Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

Gimenez, G., & Del Bello, J. C. (2016). La Ley 24.521 de Educación Superior. Su impacto modernizante y la necesaria nueva agenda de política pública universitaria. *Debate Universitario*, 5 (9), 9-32. Disponible en <http://portalreviscienc.uai.edu.ar/ojs/index.php/debate-universitario/article/view/v5n9a02>.

----- (2018). La Ley 24521 de Educación Superior. Su impacto modernizante y la necesaria nueva agenda de política pública universitaria. En O. Barsky (Ed.), *La Ley de Educación Superior: impactos, desafíos, incertidumbres* (págs. 51-86). Buenos Aires: Editorial Teseo.

Giorgi, G. I. (2015-2015). En los pliegues de la planificación del ongiato: el comunitarismo como política estatal (1966-1970). *Anuario del Instituto de Estudios de Historia y Sociedad*, 159-175.

Girbal Blacha, N. M. (2004). El Estado neoconservador, el intervencionsimo económico y la sociedad de los años treinta. En N. M. Girbak Blacha (coord.), *Estado, sociedad y economía en la Argentina (1930-1997)* (págs. 31-68). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes Editorial.

Gluck, M., & Mutti, G. (2009). Política de masas y eficacia gubernamental en la Argentina de los años 20: el surgimiento de los estudios de ciencias políticas en Rosario. Los proyectos de Rafael Bielsa y Juan Álvarez. *Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales*, 2 (2), 147-166.

Goedegebuure, L., Kaiser, F., Maassen, P., & de Weert, E. (1994 [1993]). Higher Education Policy in International Perspective: an Overview. En L. Goedegebuure, F. Kaiser, P. Maassen, L. Meek, F. van Vught, & E. de Weert (Edits.), *Higher Education Policy. An International Comparative Perspective* (págs. 1-12). Oxford: IAU and Pergamon Press Ltd.

Goedegebuure, L., Kaiser, F., Maassen, P., Meek, L., van Vught, F., & de Weert, E. (1994 [1993]). International Perspectives on Trends and Issues in Higher Education Policy. En L. Goedegebuure, F. Kaiser, P. Maassen, L. Meek, F. van Vught, & E. de Weert (Edits.), *Higher Education Policy. An International Comparative Perspective* (págs. 315-348). Oxford: Pergamon Press.

---

González Bombal, I., & Svampa, M. (2000). *Movilidad social ascendente y descendente en las clases medias argentinas: un estudio comparativo*. Disponible en [www.maristellasvampa.net/publicaciones-ensayo.shtm](http://www.maristellasvampa.net/publicaciones-ensayo.shtm)

González, G. (2011). La territorialización de las políticas públicas en la Argentina. Un estudio acerca del CPRES en el área metropolitana. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, II (4), 41-61.

----- (2013). *El gobierno territorial de la educación superior: el rol de Consejo de Planificación Regional en el área metropolitana y bonaerense (1996-2011)*. Tesis Doctoral, UdeSA - Escuela de Educación, Buenos Aires.

González, G., & Claverie, J. A. (2017). Planeamiento de la Educación Superior en Argentina: Entre las Políticas de Regionalización y los Procesos de Innovación Universitaria (1995-2015). *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 25 (70).

Gornitzka, A. K., & Amaral, A. (Edits.). (2005). *Reform and Change in Higher Education. Analysing Policy Implementation*. Dordrecht.

Graciano, O. (2003). Intelectuales, ciencia y política en la Argentina neoconservadora. La experiencia de los universitarios socialistas. *Estudios interdisciplinarios de América Latina y el Caribe - E.I.A.L.*, 14 (2).

Graciarena, J. (1971). Clases medias y movimiento estudiantil. El Reformismo Argentino: 1918-1966. *Revista Mexicana de Sociología*, 33 (1), 61-100.

----- (1985). El Estado Latinoamericano en Perspectiva. Figuras, Crisis, Prospectiva. *Revista Pensamiento Iberoamericano*, 5, 39-74.

Gramsci, A. (1981). Análisis de las situaciones. Relaciones de fuerza. En A. Gramsci, & S. X. editores (Ed.), *Escritos políticos (1917-1933)*. (Vols. Cuadernos de Pasado y Presente, 54, págs. 342-350). México: Cuadernos de Pasado y Presente, 54.

Greco, C. (2009). Financiamiento de las Universidades Nacionales: análisis de una década. *Gestión Universitaria - Revista Digital*, 2 (1), Disponible en [http://www.gestuniv.com.ar/gu\\_04/v2n1a3.htm](http://www.gestuniv.com.ar/gu_04/v2n1a3.htm).

Groisman, E. I. (1995). Prólogo. La "Ley Avellaneda" y los Estatutos Universitarios de 1885: su sistema, sus valores y sus propósitos. En E. Abramoff (Coord.), *Ley Avellaneda y los Estatutos Universitarios de la UBA -1886. Colección "Fragmentos de una Memoria". Documentos* (págs. 9-34).

---

Buenos Aires: Oficina de Publicaciones. Ciclo Básico Común. Secretaría de Extensión Universitaria. UBA.

Guardo, R. (2000). La Nueva Universidad Argentina. En M. Pronko, *El Peronismo en la Universidad* (págs. 24-53). Buenos Aires: EUDEBA.

Gudynas, E. (octubre de 2015). La identidad del progresismo, su agotamiento y los relanzamientos de las izquierdas. *América Latina en movimiento online*. Disponible en <http://gudynas.com/wp-content/uploads/GudynasIdentidadProgresismoAgotamientoAlai15F.pdf>

----- (2016). Los progresismos sudamericanos: Ideas y prácticas, avances y límites. En VV.AA., *Rescatar la esperanza. Más allá del neoliberalismo y del progresismo* (pp. 26-51). Barcelona: Entre Pueblos.

Guerra Orozco, C. (2007). Un factor de tensión en los claustros universitarios: la participación estudiantil. *IX Jornadas Interescuelas y Departamentos de Historia*. Tucumán: UNT.

Gvirtz, S., & Camou (coords., A. (2009). *La Universidad Argentina en discusión. Sistemas de ingreso, financiamiento, evaluación de la calidad y relación universidad-estado*. Buenos Aires: Granica.

Halperín Donghi, T. (2013 [1962]). *Historia de la Universidad de Buenos Aires*. Buenos Aires: EUDEBA.

Hirsch, J. (1978 [1974]). The State Apparatus and Social Reproduction: Elements of a Theory of the Bourgeois State. En J. Holloway, & S. Picciotto (Eds.), *State Capital. A Marxist Debate* (págs. 57-107). London: Edward Arnold Publishers Ltd.

Iñigo Carrera, J. (2012). Acerca del carácter de la relación base económica-superestructura política y jurídica: la oposición entre representación lógica y reproducción dialéctica. En G. Caligaris (Ed.), *Relaciones económicas y políticas: aportes para el estudio de su unidad con base en la obra de Karl Marx* (págs. 8-19). Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Cs. Económicas.

Iñigo Carrera, J. (2005). Argentina: acumulación de capital, formas políticas y la determinación de la clase obrera como sujeto histórico. *Razón y Revolución* (14), [edición electrónica] Disponible en <http://revistaryr.org.ar/index.php/RyR/article/view/206/204>.

Iñigo Carrera, J. (2000). Estado intervencionista y estado neoliberal: dos formas concretas de la misma especificidad del proceso argentino de acumulación de capital. *XVII Jornadas de Historia Económica, Asociación Argentina de Historia Económica. Universidad Nacional de Tucumán*. San

---

Miguel de Tucumán: Centro para la Investigación como Crítica Práctica. Disponible en <https://cicpint.org/es/inigo-carrera-j-2000b-estado-intervencionista-y-estado-neoliberal-dos-formas-concretas-de-la-misma-especificidad-del-proceso-argentino-de-acumulacion-de-capital-prese>.

Iñigo Carrera, J. (1998). *La acumulación de capital en la Argentina*. Buenos Aires: Centro para la Investigación como Crítica Práctica (CICP).

Iñigo Carrera, N. (2010). El movimiento orgánico de la estructura de la sociedad argentina (1975-2007). En M. F. López, & B. Rajland (Edits.), *Temas y procesos de la historia reciente de América Latina* (págs. 293-314). Santiago de Chile: Editorial ARCIS - CLACSO.

Izaguirre, I. (2011). Universidad y terrorismo de Estado. La UBA: La Misión Ivanissevich. *Conflicto Social*, 4 (5), 287-303.

Jàuregui, A. P. (2014-2015). El CONADE: organización y resultados (1961-1971). *Anuario IEHS* (29 & 30), 141-158.

Jessop, B. (1980). Teorías recientes sobre el estado capitalista. *Revista Críticas de la Economía Política* (16/17), 181-222.

----- (1982). *The Capitalist State. Marxist Theories and Methods*. Oxford: Martin Robertson and Company Ltd.

----- (1990 [1987]). Regulation theories in retrospects and prospects. *Economy and Society*, 19 (2), 153-216.

----- (1991). Accumulation Strategies, State Forms and Hegemonic Projects. En (pp. 157-182). New York: Palgrave.

----- (1994a). La teoría de la regulación, el posfordismo y el Estado: más que una respuesta a Werner Bonefeld. En W. Bonefeld, & J. (. Holloway (Edits.), *¿Un nuevo Estado? Debate Sobre la Reestructuración del Estado y el Capital* (págs. 68-87). Coyoacán: Cambio XXI - Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública - Distribuciones Fontamara.

----- (1994b). Osos polares y lucha de clases: mucho menos que una autocrítica. En W. Bonefeld, & J. Holloway (Eds.), *¿Un Nuevo Estado? Debate sobre la Reestructuración del Estado y el Capital* (págs. 157-177). Coyoacán: Editorial CAMBIO XXI - Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública - Distribuciones Fontamara S.A.

----- (1997). Twenty Years of the (Parisian) Regulation Approach: the Paradox of Success and Failure at Home and Abroad. *New Political Economy*, 2 (3), 499-522.

- 
- (1999). The Strategic Selectivity of the State: Reflections on a Theme of Poulantzas. *Journal of the Hellenic Diaspora* , 25 (1-2), 40-76.
- (2001). State theory, regulation, and autopoiesis: debates and controversies. *Capital & Class* (Autumn 75), 83-92.
- (2002). *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity Press.
- (2008). *State Power. A Strategic-Relational Approach*. Cambridge: Polity Press.
- (2010). Cultural political economy and policy studies. *Critical Policy Studies* , 3 (3-4), 336-356.
- (2012). Marxists Approaches to Power. En E. Amenta, K. Nash, & A. Scott (Eds.), *The Wiley-Blackwell Companion to Political Sociology* (págs. 3-14). West Sussex: Blackwell Publishing Ltd.
- (2013 [1982]). *The Capitalist State. Marxist Theories and Methods*. Oxford: Martin Robertson.
- (2016). *The State: past, present, future*. New York: Polity Press.
- Katz, C. (2012). Contrasentidos del neodesarrollismo.
- Kaufmann, C. (dir.). (2001). *Dictadura y Educación. Universidad y Grupos Académicos argentinos (1976-1983)*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Kluger, B. (1991). *Argentina. Reallocating resources for the improvement of Education*. Washington: BIRF / World Bank.
- Kornblihtt, J., Seiffer, T., Mussi, E. (2016). Las alternativas al Neoliberalismo como forma de reproducir la particularidad del capital en América del Sur. *Pensamiento al margen*, 4, 104-135.
- Krotsch, P. (1987). *Algunas reflexiones en torno al problema de la integración y coordinación universitaria*. Grupo de Reflexión sobre las Universidades Argentinas. Comité Nacional Argentino. Servicio Universitario Mundial. Buenos Aires: Mimeo.
- (1993). La universidad argentina en transición: ¿del Estado al mercado? *Sociedad. Facultad de Ciencias Sociales (UBA)* (3), 5-29.
- (2001). *Educación Superior y reformas comparadas*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes Editorial.
- (2002). Presentación. *Pensamiento Universitario* , 10 (10), 3-7.

---

Krotsch, P., & Suasnábar, C. (2002). Los estudios sobre la Educación Superior: una reflexión en torno a la existencia y posibilidades de construcción de un campo. *Pensamiento Universitario* , 10 (10), 35-54.

Krotsch, Pedro (comp.). (2003). *Las miradas de la universidad. III Encuentro Nacional "La Universidad como objeto de investigación"*. La Plata: Ediciones al Margen.

Kvaternik, E. (1978). Sobre partidos y democracia en la Argentina entre 1955 y 1966. *Desarrollo Económico* , 18 (71), 409-431.

Larsson, O. L. (2013). Sovereign power beyond the state: a critical reappraisal of governance by networks. *Critical Policy Studies*, 7 (2), 99-114.

Laus, I. (2012). El ideario socialista en la Universidad. Argentina y España. Apuntes para una educación comparada. *Revista Argentina de Educación Superior - RAES* , 4 (4), 77-91.

Lenhardt, G. (1973). On the Relationship between the Education System and Capitalist Work Organization. *Kapitalistate* (3), 128-147.

Lescano Galardi, V. (2015). Algunas propuestas de Horacio C. Rivarola para poder efectuar reformas legislativas en materia de educación en la Argentina del siglo XX. *Revista Cruz del Sur*, V (14), 423-439.

Levy, D. (1993). El gobierno de los sistemas de educación superior. *Pensamiento Universitario*, 1 (1), 3-20.

Lillo, F. (2009). Sorpresa de carnaval. *La Ménsula* , 3 (7), 10-12.

Lipietz, A. (1985). *The Enchanted World. Inflation, Credit and the World Crisis*. London: Verso.

López, E. & Cantamutto, F.J. (2017). El orden social kirchnerista entre la economía y la política. En M Schorr (Coord.), *Entre la década ganada y la década perdida. La Argentina kirchnerista. Estudios de economía política* (pp.11-50).Buenos Aires: Batalla de Ideas Ediciones.

López Accotto, A., Martínez, C., Mangas, M., & Papparás, R. (2018). *El financiamiento universitario en Argentina*. Buenos Aires: IEC-CONADU.

Lucardi, A. (2017). Universidad y políticas públicas: un balance sobre iniciativas y programas para la educación universitaria durante las últimas décadas. *Voces en el Fénix* (65), 38-45.

Luporini, C., & Sereni, E. (1973). *El concepto de "formación económico-social"*. Córdoba: Cuadernos de Pasado y Presente/39.

---

Luporini, C., Sereni, E., Glucksmann, C., Gallissot, R., Dhoquois, G., Texier, J., y otros. (1973). *El concepto de "formación económico-social". Cuadernos de Pasado y Presente/39*. Buenos Aires: Ediciones Pasado y Presente - Siglo XXI Editores.

Maassen, P. A., & van Vught, F. A. (1988). The Intriguing Janus-Head: The Two Faces of the New Governmental Strategy for Higher Education in the Netherlands. *European Journal of Education* , 23 (1-2), 65-76.

Machado, D., & Zibechi, R. (2016). *Cambiar el mundo desde arriba. Los límites del progresismo*. La Paz: CEDLA.

Macor, D., & Bacolla, N. (2009). Centralismo y modernización técnica en la reformulación el Estado argentino. El caso provincial santafecino, 1930-1950. *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe - E.I.A.L.* , 20 (2), 115-138.

Mangas, M., & Rovelli, H. (2017). El financiamiento de las universidades nacionales: evolución, impacto distributivo y ampliación democrática. *Voces en el Fénix* (65), 101-107.

Mangone, C., & Warley, J. (1984). *Universidad y peronismo (1946-1955)*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina -CEAL-.

Manzano, V. (2009). Las batallas de los "laicos": movilización estudiantil en Buenos Aires, septiembre - octubre de 1958. *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani* , Tercera Serie (31), 123-150.

Marginson, S., & Rhoades, G. (2002). Beyond national states, markets, and systems of higher education: a glonacal agency heuristic. *Higher Education* (43), 281-309.

Márquez Restrepo, M.L., Pastrana Buelvas, E., & Hoyos, G. (eds.) (2012). *El eterno retorno del populismo en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Marquina, M. (2012). ¿Hay una política universitaria K? Posibles respuestas a partir del análisis del financiamiento. En A. Chiroleu, M. Marquina, & E. Rinesi (comps.), *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades* (págs. 75-92). Los Polvorines: UNGSM.

Marquina, M., & Chiroleu, A. (2015). ¿Hacia un nuevo mapa universitario? La ampliación de la oferta y la inclusión como temas de agenda de gobierno en Argentina. *Propuesta Educativa* , 1, 24 (43), 7-16.

---

Marquina, M., & Polzella, Á. (2015). El impacto de la Nueva Gestión Pública en las universidades y la emergencia de nuevos roles. Comparando contextos, sistemas y abordajes y teóricos para su estudio en distintos casos nacionales. *Revista Argentina de Educación Superior - RAES* - , 7 (11), 9-28.

Marquina, M., & Trippano, S. (2007). ¿Qué se le puede pedir a la ley? Reflexiones acerca del debate sobre una nueva forma de regulación del Sistema de Educación Superior. En M. Marquina, & G. Soprano (Edits.), *Ideas sobre la cuestión universitaria: Aportes de la RIEPESAL al debate sobre el nuevo marco legal para la educación superior* (págs. 107-118). Los Polvorines: UNGSM.

Marquis, C. (1990). *Planeamiento y evaluación: instrumentos para la transformación universitaria*. Documento N° 56, CEDES (Centro de Estudios de Estado y Sociedad), Buenos Aires.

----- (2014). Investigaciones, Políticas y Planeamiento Universitario. En P. Gumport (Ed.), *La Agenda II* (págs. 9-42). Buenos Aires: UP / Universidad de Palermo.

Matonti, F., & Poupeau, F. (2004). Le capital militant. Essai de définition. *Actes de la recherche en sciences sociales* (155), 4-11. Recuperado el 20 de diciembre de 2017 de <https://www.cairn.info/revue-actes-de-la-recherche-en-sciences-sociales-2004-5-page-4.htm>.

Matus, C. (1987). Planificación y Gobierno. *Revista de la CEPAL* (31), 161-177.

Mazza, J. C. (2008). 1940-1950. Aportes de los rudimentos del planeamiento regional a la construcción de la planificación económico-social del peronismo. *Seminário de História da Cidade e do Urbanismo* , 10 (2).

Medellín Torres, P. (2004). *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. CEPAL. Serie Políticas Sociales N° 93. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Mena, J. C. (2014). Relación entre las universidades privadas y el desarrollo nacional. Su ubicación en el sistema de educación superior. *Voces en el Fénix* , 5 (33), 70-77.

Mendes Catani, A. (2016). *Origen y destino: pensando la sociología reflexiva de Bourdieu*. Buenos Aires: CLACSO - Mercado de Letras. Disponible en [biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20161125014527/Origen\\_y\\_destino.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20161125014527/Origen_y_destino.pdf).

Mendonça, M. (2015). Cómo resolver el problema universitario: nuevos diagnósticos y cambios en la agenda política durante el onganiato (1966-1970). *Revista História da Educação* , 19 (47), 229-248.

---

----- (2016). Las políticas universitarias entre el golpe de estado de 1966 y las elecciones de 1973. (I. d. IDES, Ed.) *Prácticas de Oficio* (17), 98-108.

Mercado, S. (2015). *El relato peronista. Por qué la única verdad no es siempre la realidad*. Buenos Aires: Planeta.

Mestman, M., & Suasnábar, C. (2006). Autolimitación e intervencionismo estatal. Las políticas universitarias en Argentina en veinte años de democracia. *ANPED G11. Grupo de Trabalho Política da Educação Superior. Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação*. . [en línea] Acceso el 20 de marzo de 2008: <[www.anped11.uerj.br/29/GT11-2692--Int.doc](http://www.anped11.uerj.br/29/GT11-2692--Int.doc)> .

Mignone, E. F. (1987). *Tendencias institucionales del sistema universitario*. Jornadas Nacionales "Evolución y Futuro de las universidades argentinas". Grupo de Reflexión sobre las universidades argentinas. Comité Nacional Argentino. Servicio Universitario Mundial. Buenos Aires: Mimeo.

Miranda, E. (2016). ¿Investigadores y/o técnicos en política educativa? El dilema de origen. *Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa - ReLePe* , 12, 430-450.

Moguillansky, M. (2008). Tradiciones políticas y modernización en las reformas peronistas de la universidad: el ethos ilustrado en debate. En M. Unzué (Coord.), *Genealogías de la universidad contemporánea: sobre la Ilustración, o pequeñas historias de grandes relatos* (págs. 161-178). Buenos Aires: Biblos.

Modonesi, M. (octubre de 2015). Fin de la hegemonía progresista y giro represivo en América Latina. Una contribución gramsciana al debate sobre el fin de ciclo. *Viento Sur*, 142, 23-30.

Molina, C. (1999). El Consejo de Universidades. La construcción del sistema por sus protagonistas. En E. Sánchez Martínez, *La Educación Superior en la Argentina. Transformaciones, debates, desafíos* (págs. 69-74). Buenos Aires: Secretaría de Políticas Universitarias - Ministerio de Cultura y Educación.

Molina, G. C. (Ed.) (2006). *Universalismo básico: Una nueva política social para América Latina*. México: Banco Interamericano de Desarrollo.

Mollis, M. (1999a). As políticas de reforma universitária: A lógica global e a resposta local - o caso da Argentina. *Interface: Comunicação, Saúde, Educação [en línea]* , 3 (5), 75-94.

---

----- (1999b). Ajustando el campo de la evaluación universitaria en la Argentina y los organismos internacionales: entre la autonomía y la heteronomía. *Perfiles educativos* (83-84), Consultado el 21/03/2004 en <http://redalyc.uamex.mx/redalyc/pdf/132/13208404.pdf>.

----- (2016). La educación superior universitaria en los tiempos de Néstor y Cristina Kirchner. *RESUR. Revista de Educación Superior del Sur Global* (1), 72-102.

Mollis, Marcela (Comp.). (2003). *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas?. La cosmética del poder financiero*. Buenos Aires: CLACSO.

Morgernstern de Finkel, S. (1991). Crisis de acumulación y respuesta educativa de la "Nueva Derecha". *Revista Argentina de Educación* , VIII (14), 7-24.

Morón, S., & Caro, R. (2013). Régimen Social de Acumulación: historia política y económica. En S. Morón, & S. Roitman (comps.), *Procesos de acumulación y conflicto social en la Argentina contemporánea. Debates teóricos y estudios empíricos* (págs. 19--34). Córdoba: Universitas. Editorial Científica Universitaria.

Morresi, S. (2008). *La nueva derecha argentina: la democracia sin política*. Los Polvorines: UNGSM.

Mouffe, C., & Turner, G. (1981). Democracia y nueva derecha. *Revista Mexicana de Sociología* , 43 (Número extraordinario), 1829-1846.

Müller, A. (2011). La (no) planificación en la Argentina de los '90 y los 2000: apuntes para una historia y posibles lecciones para el futuro. *Realidad Económica* (260), 25-53.

Mundet, E. (1999). Los grandes ejes de la Ley de Educación Superior y la experiencia de su aplicación. En E. Sánchez Martínez (Ed.), *La Educación Superior en la Argentina. Transformaciones, debates, desafíos* (págs. 49-68). Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación. Secretaría de Políticas Universitarias.

----- (2003). *Innovaciones y reformas en el sistema de educación superior de Argentina. Antecedentes, implementación y resultados*. Buenos Aires: IESALC / UNESCO - Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología / Secretaría de Políticas Universitarias.

Murmis, M., & Portantiero, J. C. (2004 [1971]). *Estudios sobre los orígenes del peronismo*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.

Musselin, C. (2004 [2001]). *The Long March of French Universities*. New York: RoutledgeFalmer.

---

----- (2006). Are Universities specific organisations? En G. Krücken, A. Kosmützky, & M. Torca (Edits.), *Towards a Multiversity? Universities between Global Trends and national Traditions* (págs. 63-84. Recuperado el 20 de diciembre de 2016 de <https://spire.sciencespo.fr/hdl:/2441/f0uohitsgqh8dhk97i622718j/resources/musselin-towards-a-multidiversity-4.pdf>). Bielefeld: Transcript Verlag.

Musselin, C., & Teixeira, P. N. (Edits.). (2014). *Reforming Higher Education. Public Policy Design and Implementation*. Dordrecht: Springer.

Naidorf, J., Perrotta, D., Gómez, S., & Riccono, G. (2014-2015). Políticas universitarias y políticas científicas en Argentina pos 2000. Crisis, innovación y relevancia social. *Revista Cubana de Educación Superior* (Número Especial), 10-28.

Nazar Anchorena, B. (1926). Discurso de apertura del Tercer Congreso Universitario Anual. Córdoba. *Revista de la Universidad Nacional de Córdoba* , 13 (1-3), 75-76.

Neave, G. (1986). On Shifting Sands: Changing Priorities and Perspectives in European Higher Education: from 1984 to 1986. *European Journal of Education* , 21 (1), 7-24.

----- (1992). On Bodies Vile and Bodies Beautiful: The Role of 'Buffer' Institutions Between Universities and State. *Higher Education Policy* , 5 (3), 10-13.

----- (1996). Sobre la reconstrucción de la educación superior en Europa. Una mirada selectiva a una década, 1985-1995. *Revista Española de Pedagogía* , LIV (294), 293-318.

----- (1997). On Courtiers, Panders and Other Bodies Intermediary. *Tertiary Education and Mangement* , 3 (3), 189-197.

Neave, G., & van Vught, F. A. (1994 [1991]). *Prometeo Encadenado. Estado y Educación Superior en Europa*. Barcelona: Gedisa.

Neave, G., & van Vught, F. (Edits.). (1991). *Prometheus Bound: the changing relationship between government and government in western Europe*. Oxford: Pergamon Press.

Neffa, J. C. (1998). *Modos de regulación, regímenes de acumulación y sus crisis en Argentina (1880-1996). Una contribución a su estudio desde la teoría de la regulación*. Buenos Aires: EUDEBA.

Negre de Alonso, L. (2010). Proyecto de Ley. Reforma del Art. 48° de la Ley 24.521 S4384\_10PL.

---

Nosiglia, M. C. (2004). Transformaciones en el gobierno de la Educación Superior en Argentina: los organismos de coordinación interinstitucional y su impacto en la autonomía institucional. *Fundamentos en Humanidades* , V (I, 9), 63-90.

Nosiglia, M. C., & Diodati, M. (2007). Organismos multilaterales. Estudio en perspectiva comparada de sus lineamientos y estrategias en materia de educación superior universitaria durante las últimas décadas. *II Congreso Nacional de la Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación*. Buenos Aires.

Nosiglia, M. C., & Marquina, M. (1996). La política universitaria implementada por el gobierno nacional posterior a la sanción de la Ley Federal de Educación. En N. Paviglianiti, M. C. Nosiglia, & M. Marquina, *Recomposición neoconservadora. Lugar afectado: la universidad* (págs. 57-69). Buenos Aires: Miño y Dávila editores.

Nosiglia, M. C., & Guerrini, M. V. (1998). La autonomía universitaria: su tratamiento en las leyes y debates parlamentarios 1967-1995. *Segundo Encuentro "La Universidad como objeto de investigación"*. UBA. Buenos Aires.

Nosiglia, M. C., & Mulle, V. (2012). Las transformaciones en el gobierno de la educación superior en Argentina: el papel del Consejo Interuniversitario nacional en la definición de políticas universitarias. *Políticas Educativas* , 5 (2), 20-37.

----- (2015). El gobierno de las instituciones universitarias a partir de la Ley de Educación Superior 24.521: un análisis de los Estatutos Universitarios. *Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES)* , VI (15), 72-89. Recuperado el 30 de noviembre de 2016 de <http://ries.universia.net/article/view/1061/gobierno-instituciones-universitarias-la-ley-educacion-superior-n-24-521-analisis-estatutos-universitarios> .

Nosiglia, M. C., & Trippano, S. (2005). Los cambios en el gobierno de la educación superior en la Argentina a partir de los 90. *V Coloquio sobre Gestión Universitaria en América del Sur*. Mar del Plata: UNESCO - IESALC - UNMdP/UFSC.

Novaro, M., & Palermo, V. (2003). *La dictadura militar. (1976- 1983). Del golpe de Estado a la restauración democrática*. Buenos Aires: Paidós.

Nun, J., & Portantiero, J.C. (comps.) (1987). *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*. Buenos Aires: Puntosur.

---

O'Donnell, G. (1972). Un "juego" imposible: competición y coaliciones entre partidos políticos de Argentina, 1955 y 1966. En G. O'Donnell, *Modernización y autoritarismo* (págs. 180-214). Buenos Aires: Paidós.

----- (1977). Reflexiones sobre las tendencias de cambio del estado burocrático-autoritario. *Revista Mexicana de Sociología*, 39 (1), 9-59.

----- (1978). Apuntes para una teoría del estado. *Revista Mexicana de Sociología*, 40 (4), 1157-1199.

----- (1982). *El Estado burocrático-autoritario. 1966-1973. Triunfos, derrotas y crisis*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.

Offe, C. & Lenhardt, G. (1984). Social policy and the theory of the state. En: C. Offe, *Contradictions of the Welfare State* (pp.88-118). London: Hutchinson & Co.

Orlansky, D. (1995). I Premio-Concurso Argentino: Crisis y transformación del Estado en la Argentina (1960-1993). *Cuaderno de Estudios Empresariales* (5), 375-403.

Ortiz Bergia, M. J. (2015). La compleja construcción del Estado intervencionista. Lógicas políticas en la conformación de una estructura estatal provincial, 1930-1955. *Trabajos y Comunicaciones*, 2da Época (42), Recuperado de: <http://www.trabajosycomunicaciones.fahce.unlp.edu.ar/article/view/TyC2015n41a01>.

Ortiz, R., & Schorr, M. (2007). La rearticulación del bloque de poder en la Argentina de la post-convertibilidad. *Papeles de Trabajo. Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la UNGSM*, 1 (2).

Ortiz, T., & Scotti, L. (2008). *Las reformas antes de la Reforma. Primeros movimientos estudiantiles en la Universidad de Buenos Aires*. Recuperado el 20 de octubre de 2011, de <http://uba.ar/reforma/download/reformas.pdf>

Osuna, B. (2012). Educación superior, universidad y modelo nacional. En D. Ezcurra, L. Greca, & A. Saegh (comps.), *Educación Superior: Tensiones y debates en torno a una transformación necesaria. Volumen II* (págs. 39-54). Villa María: Eduvim - CEPES.

Oszlak, O. (1979). Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. *Desarrollo Económico*, 19 (74, julio-septiembre), 211-250.

Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1995 [1981]). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *REDES*, 2 (4), 99-128.

---

Páez de la Torre, J. (4 de julio de 2004). 1921. La Universidad de Tucumán se hace nacional. *La Gaceta-Tucumán*, págs. [en línea] Recuperado el 1 de febrero de 2010 de: <http://www.lagaceta.com.ar/nota/208959/la-gaceta-literaria/1921-universidad-tucuman-se-hace-nacional.html>.

Palamidessi, M., Gorostiaga, J. M., & Suasnábar, C. (2014). El desarrollo de la investigación educativa y sus vinculaciones con el gobierno de la educación en América Latina. *Perfiles Educativos [en línea]*, 36 (143), 49-66. Consultado el 9 de febrero de 2017 en: <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-26982014000100004&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982014000100004&lng=es&nrm=iso)>.

Paradeise, C., Reale, E., Bleiklie, I., & Ferlie, E. (Edits.). (2009). *University Governance. Western European Comparative Perspectives*. Dordrecht: Springer.

Paredes, S. (2017). Expansión y transformación del sistema universitario en Argentina desde la recuperación de la democracia hasta el año 2015. *Voces en el Fénix*, 8 (65), 32-38.

Paso, M. (2010). La política universitaria de la dictadura militar para normalizar el claustro docente. El caso de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UNLP. *VI Jornadas de Sociología de la UNLP, 9 y 10 de diciembre de 2010*. La Plata: Memoria Académica. Acceso el 2 de mayo de 2015: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.5159/ev.5159.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5159/ev.5159.pdf).

Patrouilleau, M. M. (2013). Estado y régimen social de acumulación desde el primer gobierno kirchnerista. Un aporte desde el análisis de políticas públicas. *X Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales. UBA. Buenos Aires.

Paviglianiti, N. (1988). *Diagnóstico de la Administración Central de la Educación*. Buenos Aires: Ministerio de Educación y Justicia.

----- (1996 [1993]). Aproximaciones al desarrollo histórico de la política educacional. *Praxis Educativa*, 2 (2), 3-8.

----- (1996). La Política Universitaria del Período 1989-1995. Una Lectura desde la Legislación. *Clío & Asociados: La historia enseñada* (1), 147-166.

Paviglianiti, N., Nosiglia, M. C., & Marquina, M. (1996). *Recomposición conservadora. Lugar afectado: la universidad*. Buenos Aires: Miño y Dávila editores.

Peralta Ramos, M. (2007). *La economía política argentina: poder y clases sociales (1930-2006)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

---

Pérez Lindo, A. (1985). *Universidad, política y sociedad*. Buenos Aires: EUDEBA.

Pérez Rasetti, C. (2007). Motivos para una reforma. En M. Marquina, & G. Soprano (coords.), *Ideas sobre la cuestión universitaria. Aportes de la RIEPESAL al debate sobre el nuevo marco legal para la educación superior* (págs. 89-106). Los Polvorines: UNGSM.

----- (2009). La expansión geográfica de las universidades y la regulación de las sedes distantes. En M. Marquina, C. Mazzola, & G. Soprano (comps.), *Políticas, instituciones y protagonistas de la universidad argentina* (págs. 47-74). San Miguel: UNGSM - Prometeo Libros.

----- (2012). La expansión de la educación universitaria: políticas y lógicas. En A. Chiroleu, M. Marquina, & E. Rinesi (comps.), *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades* (págs. 119-152). Los Polvorines: UNGSM.

----- (2017). La coordinación del sistema universitario. *Voces en el Fénix* , 8 (65), 46-57.

Pérez Rasetti, C., & Araujo, J. (2010). Expansión de la Educación Superior en la Argentina: desafíos y propuestas para pensar las políticas de acceso. *X Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*. Mar del Plata.

Perkins, J. A. (1970). Las cinco crisis de la Universidad. *El Correo de la Unesco* , XXIII (junio), 28-32.

Persello, A. V. (2000). Los gobiernos radicales: debate institucional y práctica política. En R. Falcón (dir.), *Democracia, conflicto social y renovación de ideas (1916-1930)*. Nueva Historia Argentina. T. VI (págs. 59-100). Buenos Aires: Sudamericana.

----- (2001). Administración y política en los gobiernos radicales, 1916-1930. *Sociohistórica* (8), 121-152.

----- (2009). De las juntas y comisiones al Consejo Nacional Económico. La administración pública en los años '30. *Instituto de Desarrollo Económico y Social / Saberes del Estado y Elites Estatales*. Recuperado el 4 de marzo de 2014 de: <http://saberesdeestado.ides.org.ar/archivos/208>.

Piva, A. (1 de febrero al 15 de febrero de 2007). Acumulación de capital y hegemonía débil en la Argentina (1989-2001). *Realidad Económica* , 72-99.

----- (2011). Una aproximación a los cambios de la forma de Estado en Argentina (2002-2009). *Theomai* , Primer Semestre (23), 1-23.

---

----- (2012a). Burocracia y teoría marxista del Estado. *Intersticios. Revista Sociológica de Pensamiento Crítico* , 6 (2), 27-48.

----- (2012b). *Acumulación y hegemonía en la Argentina menemista*. Buenos Aires: Biblos.

----- (2015). *Economía y política en la Argentina kirchnerista*. Buenos Aires: Batalla de Ideas.

----- (2017). Algunas hipótesis sobre la relación entre acumulación de capital y hegemonía en Argentina, 1955-1976 y 1989-2015. *Revista Despierta* , 04 (04), 19-49.

----- (2018). Los límites de una estrategia contradictoria. La dinámica económico-política del kirchnerismo (2003-2015). En H. Ouviaña y M. Thwaites Rey (comps.), *Estados en disputa. Auge y fractura del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina* (págs.65-89). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: El Colectivo.

Plastino, Á. (1993). Relaciones entre el Estado y la universidad. *Pensamiento Universitario* , 1 (1), 41-55.

Portantiero, J. C. (1973). Clases dominantes y crisis política en la Argentina actual. *Pasado y Presente* (I-IV), 31-64.

----- (1977). Economía y política en la crisis argentina: 1958-1973. *Revista Mexicana de Sociología* , 39 (2), 531-565.

----- (1978). *Estudiantes y política en América Latina. El proceso de la reforma universitaria (1918-1938)*. México: Siglo XXI Editores.

----- (1987). La crisis de un régimen: una mirada retrospectiva. En J. Nun, & J. C. Portantiero (comps.), *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*. Buenos Aires: Punto Sur.

----- (2012[1971]). Estudiantes y populismo. *Los Trabajos y los Días* , 4 (10), 87-94.

Poulantzas, N. (1980 [1979]). I. Parcours: vers un eurocommunisme problématique. En N. Poulantzas, *Repères. Hier et aujourd'hui. Textes sur l'État* (págs. 9-34). Paris: Francois Maspero.

----- (2007 [1968]). *Poder político y clases sociales en el estado capitalista*. Madrid: Siglo XXI editores s.a.

Poy, S. (2016). *Cambios en el régimen de acumulación, estructura productiva y mercado de trabajo. Un análisis de larga duración (1972-2014).Informe*. Buenos Aires: ODSA / UCA.

---

Pronko, M. (1997). La Universidad en el parlamento peronista: reflexiones en torno al debate de la ley 13.031. En H. Cucuzza (Ed.), *Estudios de historia de la educación durante el primer peronismo (1943-1955)* (págs. 229-261). Buenos Aires: Editorial Los Libros del Riel.

----- (2000). *El Peronismo en la Universidad*. Buenos Aires: EUDEBA.

----- (2003). *Universidades del Trabajo en Argentina y Brasil. Una historia de las propuestas de su creación. Entre el mito y el olvido*. Montevideo: Oficina Internacional del Trabajo, CINTEFOR (OIT).

Pucciarelli, A.; Castellani, A. (2017). Introducción. El kirchnerismo y la conformación de un régimen de hegemonía escindida. En A. Pucciarelli y A. Castellani (Coords), *Los años kirchneristas. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*, (pp. 15-34). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.

Puello Socarrás, J.F. (2011). A brief history of Anti-neoliberalism. South American Political Economy and Development Paradigms in the XXI Century. *Ciência & Trópico Journal*, 35 (1), 71-94.

Pugliese, J. C. (2007). *Documento para el debate de una nueva Ley de Educación Superior*. Buenos Aires.

----- (2014). Políticas para el mejoramiento de la Calidad. Situación actual y prospectiva. En P. Gumport (Ed.), *La Agenda II* (págs. 155-184). Buenos Aires: UP / Universidad de Palermo.

----- (2015). La democratización de la universidad desde la normalización a la calidad, un camino en expansión. En N. Mainero, & C. Mazzola (comps.), *Universidad en democracia. Políticas y problemáticas argentinas y latinoamericanas* (págs. 23-34). Buenos Aires: Miño & Dávila.

Pugliese, J. C. (Ed.). (2003). *Políticas de Estado para la Universidad Argentina. Balance de una gestión en el nuevo contexto nacional e internacional*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

Pugliese, J. C., & Peón, C. (2004). El sistema universitario argentino: una agenda para acordar cambios que reclaman los tiempos. En C. Marqués (Comp.), *La Agenda Universitaria. Propuestas de políticas públicas para la Argentina* (págs. 91-118). Buenos Aires: UP / Universidad de Palermo.

Pugliese, J. C., & Pérez Rasetti, C. (2005). *Compromiso del Estado con las Universidades Nacionales. Políticas de Mejoramiento de las Capacidades Institucionales*. Buenos Aires: Mimeo.

---

Puiggrós, A. (1996). *Sujetos, disciplina y curriculum en los orígenes del sistema educativo argentino (1885-1916)*. Buenos Aires: Galerna. Historia de la Educación Argentina, Tomo I.

Puiggrós, Adriana; Krotsch, Pedro (comps.). (1994). *Universidad y evaluación. Estado del Debate*. Buenos Aires: Rei Argentina-Instituto de Estudios y Acción Social-Aique Centro Editor.

Rapoport, M. (2006). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*. Buenos Aires: Ariel.

Recalde, A. (2010). La Ley de Educación Superior y la Historia Oficial Universitaria. En D. Ezcurra, A. Saegh, & F. Comparato (comps.), *Educación Superior. Tensiones y debates en torno a una transformación necesaria* (págs. 53-70). Villa María: Eduvim - CEPES.

Recalde, A., & Recalde, I. (2007). *Universidad y Liberación Nacional. Un estudio de la Universidad de Buenos Aires durante las tres gestiones peronistas: 1946-1952, 1952-1955, 1973-1975*. Buenos Aires: Nuevos Tiempos.

RUNCOB (Red de Universidades del Conurbano Bonaerense) (2015). Desarrollo de un sistema de información conjunto de las Universidades Nacionales del Conurbano Bonaerense: desarrollo de un sistema de Inserción Laboral de Graduados. *XI Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Buenos Aires.

Reed, M. I., Meek, V. L., & Jones, G. A. (2002). Introduction. En A. Amaral, G. A. Jones, & B. Karseth (Edits.), *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance* (págs. xv-xxxi). Dordrecht: Springer.

Rein, M. (1999). Represión versus rebelión: universidades argentinas bajo el peronismo, 1943-1955. En R. Marsiske (Coord.), *Movimientos estudiantiles en la historia de América Latina II* (págs. 163-208). México: Centro de Estudios sobre la Universidad - Plaza y Valdés Editores - UNAM.

Rein, M., & Rein, R. (1996). Populismo y educación. El caso peronista (1946/1955). *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, 8, 50-57.

REPÚBLICA ARGENTINA. Auditoría General de la Nación. (2013). *Informe Especial. Incumplimientos normativos de las Universidades Nacionales*. Buenos Aires.

REPÚBLICA ARGENTINA - Honorable Cámara de Diputados de la Nación. (2011). *Consulta "Hacia una nueva ley nacional de educación superior"*. Consulta realizada por la Comisión de Educación de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. *Documentos y proyectos (2008-2011)*. Buenos Aires: Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

---

REPÚBLICA ARGENTINA. (marzo 1949). *Boletín de Comunicaciones del Ministerio de Educación. N° 22*. Buenos Aires: Ministerio de Educación.

REPÚBLICA ARGENTINA. (17 de mayo 1949). *Boletín de Comunicaciones N° 35*. Buenos Aires: Ministerio de Educación.

REPÚBLICA ARGENTINA. (noviembre 1948). *Boletín de la Secretaría de Educación de la Nación Argentina. Año I, 11*. Buenos Aires: Ministerio de Educación.

REPÚBLICA ARGENTINA. (enero 1949). *Boletín de la Secretaría de Educación de la Nación Argentina. Año II, 13*. Buenos Aires: Ministerio de Educación.

REPÚBLICA ARGENTINA. (febrero 1949). *Boletín de la Secretaría de Educación de la Nación. Año II, N° 14*. Buenos Aires: Ministerio de Educación.

REPÚBLICA ARGENTINA. (marzo 1949). *Boletín del Ministerio de Educación de la Nación Argentina. Año II, N°14 marzo de 1949. Buenos Aires*. Buenos Aires: Ministerio de Educación.

REPÚBLICA ARGENTINA. (octubre 1949). *Boletín del Ministerio de Educación de la Nación Argentina. Año II, 22, octubre de 1949. Buenos Aires*. Buenos Aires: Ministerio de Educación.

REPÚBLICA ARGENTINA. (julio 1949). *Boletín del Ministerio de Educación de la Nación Argentina. Año II, N° 19*. Buenos Aires: Ministerio de Educación.

REPÚBLICA ARGENTINA. (diciembre 1949). *Boletín del Ministerio de Educación de la Nación Argentina. Año II, N° 24*. Buenos Aires: Ministerio de Educación.

REPÚBLICA ARGENTINA. (mayo 1946). *Boletín del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública de la Nación Argentina, Año IX, N° 75*. Buenos Aires: Ministerio de Justicia e Instrucción Pública .

REPÚBLICA ARGENTINA. (octubre 1946). *Boletín del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública de la Nación Argentina, Año IX, N° 80*. Buenos Aires: Ministerio de Justicia e Instrucción Pública.

REPÚBLICA ARGENTINA. ( octubre 1945). *Boletín del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública de la Nación Argentina, Año VIII, N° 68*. Buenos Aires: Ministerio de Justicia e Instrucción Pública.

REPÚBLICA ARGENTINA. (noviembre 1945). *Boletín del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública de la Nación Argentina, Año VIII, N° 69*. Buenos Aires: Ministerio de Justicia e Instrucción Pública.

---

REPÚBLICA ARGENTINA. (febrero 1947). *Boletín del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública de la Nación Argentina, Año X, N° 84*. Buenos Aires: Ministerio de Justicia e Instrucción Pública.

REPÚBLICA ARGENTINA. (agosto 1947). *Boletín del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública de la Nación Argentina, Año X, N° 90*. Buenos Aires: Ministerio de Justicia e Instrucción Pública.

REPÚBLICA ARGENTINA. (agosto 1945). *Boletín del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública de la Nación Argentina. Año VIII, N° 66*. Buenos Aires: Ministerio de Justicia e Instrucción Pública.

REPÚBLICA ARGENTINA. (1946). *Enseñanza Universitaria. Exposición de motivos. Proyectos de Ley. Estatuto Universitario*. Buenos Aires.

REPÚBLICA ARGENTINA. Cámara de Diputados de la Nación. (1974). *Reunión 64°. Continuación de la 3° Sesión Extraordinaria. Marzo 13 y 14*. Buenos Aires: Imprenta del Congreso de la Nación.

REPÚBLICA ARGENTINA. Cámara de Diputados de la Nación. (1994). *Sesiones de Prórroga. Orden del Día N° 1147*. Buenos Aires: Imprenta del Congreso de la Nación.

REPÚBLICA ARGENTINA. Cámara de Senadores de la Nación. (1974). *Reunión 66°. 7 y 8 de marzo*. Buenos Aires: Imprenta del Congreso.

REPÚBLICA ARGENTINA. CAMARA DE SENADORES. (20 de julio de 1995). *Diario de Sesiones. 31° Reunión - 17° Sesión Ordinaria (continuación)*. Buenos Aires: Imprenta del Congreso Nacional.

REPÚBLICA ARGENTINA. Congreso Nacional. (1904). *Acta de la Sesión Ordinaria N° 1, de 6 a 9 de mayo de 1904, Libro 45*. Recuperado el 20 de marzo de 2015, de Archivo Legislativo: : <http://www.archivolegislativo.com.ar:8080/gsd/>

REPUBLICA ARGENTINA. Congreso Nacional. (1899). *Cámara de Diputados, 9° Sesión Ordinaria del 5 de Junio de 1899*. Buenos Aires: Congreso Nacional.

REPÚBLICA ARGENTINA. Congreso Nacional. (1926). *Marcelo T. de Alvera. Discurso de presentación del Proyecto de Ley Orgánica de Educación*. Buenos Aires: Imprenta del Congreso.

REPÚBLICA ARGENTINA. Congreso Nacional. Cámara de Diputados. (1925). *Diario de Sesiones, Reunión N° 47, 9 de diciembre de 1925*. Buenos Aires: Congreso Nacional.

---

REPÚBLICA ARGENTINA. Congreso Nacional. (1926). *Cámara de Diputados. Sesión Ordinaria N° 57, 25 de septiembre de 1926*. Buenos Aires: Congreso Nacional.

REPÚBLICA ARGENTINA. Congreso Nacional. Cámara de Senadores. (1916). *4° Sesión Ordinaria del 25 de julio de 1916*. Buenos Aires: Congreso Nacional.

REPÚBLICA ARGENTINA. Congreso Nacional. Cámara de Senadores. (1946). *Asamblea Legislativa, junio 26 de 1946*. Buenos Aires: Congreso Nacional.

REPÚBLICA ARGENTINA. Consejo de Rectores de Universidades Nacionales. (1969). *Política Universitaria Nacional*. Buenos Aires: Talleres Gráficos del Ministerio de Cultura y Educación.

REPÚBLICA ARGENTINA. Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Dirección de Información Parlamentaria. (2010). *Educación Superior. Antecedentes para la Reforma*. Buenos Aires: Imprenta del Congreso de la Nación.

REPÚBLICA ARGENTINA. Honorable Cámara de Diputados de la Nación (2011). *Hacia una nueva ley nacional de educación superior. Consulta realizada por la Comisión de Educación de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Documentos y Proyectos (2008-2011)*. Buenos Aires: Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

REPÚBLICA ARGENTINA. Ministerio de Cultura y Educación. (junio de 1979). El proyecto de Ley Universitaria. *Cultura y Educación. Ciencia y Tecnología*, págs. 1-3.

REPÚBLICA ARGENTINA. Ministerio de Cultura y Educación. (1980). *Ley Universitaria N° 22207*. Buenos Aires: Mimeo.

REPÚBLICA ARGENTINA. Ministerio de Cultura y Educación. (1978). *Pograma de Política Educacional*. Buenos Aires: Mimeo.

REPÚBLICA ARGENTINA. Ministerio de Cultura y Educación. (1980). *Política Educativa del Proceso de Reorganización Nacional - Información Complementaria*. Buenos Aires: Mimeo.

REPÚBLICA ARGENTINA. Ministerio de Cultura y Educación. Secretaría de Políticas Universitarias. (1999). *Dictamen sobre subsedes y otras extensiones territoriales de las instituciones universitarias. Décimo Segundo Dictamen del Consejo Nacional de Educación Superior - octubre de 1998-*. Buenos Aires: Talleres Gráficos del Ministerio de Cultura y Educación.

REPUBLICA ARGENTINA. Ministerio de Educación. (2009). *Resolución 299. Programa de Diagnóstico y Evaluación para la Expansión de la Educación Superior*.

---

REPÚBLICA ARGENTINA. MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA. (2002). *Memoria*. Buenos Aires.

REPÚBLICA ARGENTINA. Poder Ejecutivo Nacional - Ministerio de Educación y Justicia - Despacho General. (1958). *Síntesis de la Memoria del Ministerio de Educación y Justicia - 1955-1958*. Buenos Aires.

REPÚBLICA ARGENTINA. Poder Ejecutivo Nacional. (1973). *Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional 1974-1977. Tomo I*. Buenos Aires.

REPÚBLICA ARGENTINA. Poder Ejecutivo- MCyE - SPU. (1994). *Proyecto de Ley de Educación Superior. Texto, comentarios y antecedentes*. Buenos Aires: Talleres Gráficos del Ministerio de Cultura y Educación.

REPÚBLICA ARGENTINA. Presidencia de la Nación. Jefatura de Gabinete de Ministros. (2016). *Memoria detallada del estado de la Nación 2015*. Buenos Aires: Secretaría de Relaciones Parlamentarias y Administración.

REPÚBLICA ARGENTINA. Presidencia de la Nación. Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo. (1968). *Educación, Recursos Humanos y Desarrollo Económico-Social. Situación presente y necesidades futuras. Tomo I*. Buenos Aires: Secretaría del CONADE.

REPÚBLICA ARGENTINA. Secretaría de Educación. MEyJ. (1989). *Proyecto MEJ-BIRF. Subproyecto N° 06. Informe referido al "Seminario-Taller sobre Gestión y Coordinación de la Educación Superior Universitaria*. Buenos Aires: MEyJ.

REPÚBLICA ARGENTINA. Secretaría de Estado de Cultura y Educación. (1967). *Discurso pronunciado por el Secretario de Estado de Cultura y Educación, señor CARLOS MARÍA GELLY Y OBES...* Buenos Aires: Talleres Gráficos de la Secretaría de Estado de Cultura y Educación.

REPÚBLICA ARGENTINA. Secretaría de Estado de Cultura y Educación. (1968). *Jornadas de Coordinación Interuniversitaria. Alta Gracia*. Buenos Aires: Talleres Gráficos de la Secretaría de Estado de Cultura y Educación.

REPÚBLICA ARGENTINA. SPU. Departamento de Información Universitaria. (2016). *Anuario de Estadísticas Universitarias 2014*. Buenos Aires: Secretaría de Políticas Universitarias.

Ricci, M. B., Stassi, M., & Seppi, A. P. (2007). Un análisis de la pertinencia de las fuentes de financiamiento de la UNC. *V Encuentro Nacional y II Latinoamericano "La Universidad como objeto de Investigación"*. Tandil: UniCen.

---

Rinesi, E., & Soprano, G. (2007). Universidad, Estado y Sociedad. Los sentidos de la autonomía y la heteronomía en la experiencia de la universidad pública argentina. En M. Marquina, & G. Soprano (Coords), *Ideas sobre la cuestión universitaria. Aportes de la RIEPESAL al debate sobre el nuevo marco legal para la Educación Superior* (págs. 15-24). Los Polvorines: UNGSM.

Rodríguez Bustamante, N. (1985). *Debate parlamentario sobre la Ley Avellaneda*. Buenos Aires: Ediciones Solar.

Rodríguez, J., & Bonvecchi, A. (2004). *El papel del poder legislativo en el proceso presupuestario: la experiencia argentina*. Santiago de Chile: CEPAL.

Rodríguez, L. G. (2011). *Católicos, nacionalistas y políticas educativas durante la última dictadura (1976-1983)*. Rosario: Protohistoria Ediciones.

----- (2014a). La Universidad argentina durante la última dictadura: actitudes y trayectorias de los rectores civiles (1976-1983). *Revista Binacional Brasil Argentina*, 3 (01), 135-160.

----- (2014b). La universidad durante el tercer gobierno peronista. *VIII Jornadas de Sociología de la UNLP* (pág. Recuperado el 20 de enero de 2016 de <http://jornadassociologia.fahce.unlp.edu.ar>). La Plata: FAHCE.

Rodríguez, L. G., & Soprano, G. (2009). La política universitaria de la dictadura militar en la Argentina: proyectos de reestructuración del sistema de educación superior (1976-1983). *Nuevo Mundo Nuevos Mundos [en línea]*, Consultado el 9 de febrero de 2019 en: <http://journals.openedition.org/nuevomundo/56023>.

Rodríguez, L. R. (2011). *El CIN y la elaboración de políticas sectoriales (1989-2003). El caso de la "Comisión de Pautas Presupuestarias"*. Buenos Aires: Tesis. Maestría en Política y Gestión de la Educación. UNLu.

----- (2017). Transformaciones recientes en los fundamentos conceptuales y el diseño de las políticas universitarias del Estado Nacional: los programas de becas par estudiantes (2003-2013). *VIII Encuentro Nacional y V Latinoamericano "La Universidad como objeto de Investigación": La Reforma Universitaria entre dos siglos*. Santa Fe: UNR.

Rodríguez, L.R., & Vilariño, Gabriela (2018). Crítica a las categorías de “ciudadano” y de “derecho” en las políticas educacionales de los “gobiernos progresistas” en Argentina. *II Simpósio Nacional Educação, Marxismo e Sociálismo*. Belo Horizonte: Universidad Federal de Minas Gerais.

---

Rojkind, I. (2007). Estudiantes, universidad y política en el Buenos Aires del novecientos. *XXI Jornadas Inter-Escuelas y Departamentos de Historia*. San Miguel de Tucumán: Mimeo.

Rubinich, L. (2001). *La conformación de un clima cultural. Neoliberalismo y universidad*. Buenos Aires: EUDEBA.

Saavedra Lamas, C. (1916). *El Gobierno Educacional. Discurso del Ministro de Justicia e Instrucción Pública Doctor Carlos Saavedra Lamas en la apertura de cursos de la Universidad de La Plata el 25 de abril de 1916*. Buenos Aires: Imprenta de Coni Hermanos.

----- (1941). *La Universidad y el gobierno de la instrucción pública. Discurso pronunciado en el Colegio Nacional de Buenos Aires al hacerse cargo del Rectorado de la Universidad*. Buenos Aires: Imprenta de la Universidad de Buenos Aires.

Sader, E. (2008). *Posneoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO-CTA Ediciones.

Sagarna, A. (1926). Cuarto Congreso Universitario Anual celebrado en la ciudad de Santa Fe. Discurso pronunciado por el Señor Ministro de Justicia e Instrucción Pública de la Nación... *VERBUM. Revista del Centro de Estudiantes de Filosofía y Letras (XIX)*, 363-369.

----- (1926). Discurso. *VERBUM - Revista del Centro de Estudiantes de la Facultad de Filosofía y Letras*, XIX, 364-366.

Saguié, E., & Meabe, J. (2013). *Arqueología del mandarinato y de la nomenclatura académica. Absolutismo, Ilustración, Reforma y Contra-Ilustración en el Río de la Plata y en Argentina (1600-2012)*. Buenos Aires: Lugar Editorial.

Salmi, J. (1991). *The Higher Education Crisis in Developing Countries*. Washington D. C.: The World Bank.

Sánchez Martínez, E. (Ed.). (1999a). *La Educación Superior en la Argentina. Transformaciones, debates, desafíos*. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación. Secretaría de Políticas Universitarias.

Sánchez Martínez, E. (1999b). Hacia una autonomía responsable. En E. Sánchez Martínez (Ed.), *La Educación Superior en la Argentina. Transformaciones, debates, desafíos* (págs. 83-84). Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación. Secretaría de Políticas Universitarias.

----- (2003). *La Legislación sobre Educación Superior en Argentina: Entre rupturas, continuidades y transformaciones*. Buenos Aires: IESALC-UNESCO.

---

----- (2018 [2013]). Debates sobre la Ley de Educación Superior de los 90 y la universidad de hoy. En O. Barsky (Ed.), *La Ley de Educación Superior: impactos, desafíos e incertidumbres* (págs. 39-50). Buenos Aires: Editorial Teseo.

Sartelli, Eduardo (comp.). (2011). *La crisis orgánica de la sociedad argentina*. Buenos Aires: EFyL.

Sauret, H. (2015). Presentación. Evolución histórica de la investigación en las universidades privadas entre 1995 y 2015. *Debate Universitario* (6), 63-136.

Schteingart, D. (2014). La democratización del bienestar en el peronismo (1945-1955): ¿ruptura o continuidad con el pasado? *Realidad Económica* (282), 54-80.

Sidicaro, R. (1995). Los conflictos entre el Estado y los sectores socioeconómicos predominantes en la crisis del régimen conservador (1930-1943). En W. Ansaldi, A. Pucciarelli, & J. Villarruel (Comps.), *Representaciones inconclusas: las clases, los discursos de la memoria. 1912-1943* (págs. 303-348). Buenos Aires: Biblos.

Sigal, S. (1991). *Intelectuales y poder en la década del sesenta*. Buenos Aires: Puntosur Editores.

----- (2002). Intelectuales y peronismo. En J. C. Torre (Dir.), *Los años peronistas (1943-1955)*. *Nueva Historia Argentina, Tomo 8* (págs. 481-522). Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

Skaaning, S.E. (2006). *Political Regimes and Their Changes: A Conceptual Framework*. CDDRL Working Papers N° 55. Stanford: CDDRL (Center on Democracy, Development, and the Rule of Law). Disponible en [https://cddrl.fsi.stanford.edu/publications/political\\_regimes\\_and\\_their\\_changes\\_a\\_conceptual\\_framework](https://cddrl.fsi.stanford.edu/publications/political_regimes_and_their_changes_a_conceptual_framework).

Somoza Rodríguez, J. M. (1996-1997). Interpretaciones sobre el proyecto educativo del primer peronismo. De 'agencia de adoctrinamiento' a 'instancia procesadora de demandas'. *Anuario de Historia de la Educación* (1), 163-184.

Soprano, G., & Marquina, M. (2007). Introducción. Pública & Gratuita. Más allá de dos principios de consenso. En M. Marquina, & G. Soprano (Coords.), *Ideas sobre la cuestión universitaria. Aportes de la RIEPESAL al debate sobre el nuevo marco legal para la Educación Superior* (págs. 11-14). Los Polvorines: UNGSM.

---

Sosale, S. (2000). *Trends in Private Sector Development in World Bank Education Projects*. Washington D.C.: The World Bank . Policy Research Working Paper N° 2452.

Sotiris, P. (2014). Higher Education and Class: production or reproduction? *Journal for Critical Education Policy Studies* , 11 (1), 97-143.

Stolowicz, B. (enero-junio de 2017). El ´posneoliberalismo´para una reforzada hegemonía del capital. *Cuadernos de Nuestra América*, 27 (49), 25-34.

Stubrin, A. (2001). La política de partidos y las universidades públicas en la Argentina 1983-2000. En A. Chiroleu (org.), *Repensando la Educación Superior* (págs. 15-42). Rosario: UNR Editora.

----- (2003). La Comisión de Mejoramiento de la Educación Superior. En J. C. Pugliese (Ed.), *Políticas de Estado para la Universidad Argentina. Balance de una gestión en el nuevo contexto nacional e internacional* (págs. 48-51). Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología / Secretaría de Políticas Universitarias.

----- (2004). Configuración universitaria y política pública de educación superior en la Argentina. En C. Marquís (Comp.), *La Agenda Universitaria. Propuesta de políticas públicas para la Argentina* (págs. 153-196). Buenos Aires: UP / Universidad de Palermo.

----- (2014). Crónica de una prioridad ausente. En P. Gumport (Ed.), *La Agenda II* (págs. 213-252). Buenos Aires: UP / Universidad de Palermo.

Suasnábar, C. (2001). Resistencia, cambio y adaptación en las universidades argentinas: problemas conceptuales y tendencias emergentes en el gobierno y la gestión académica. *Revista Brasileira de Educação* (17), 50-62.

----- (2005a). Aportes para una nueva agenda de políticas públicas para la educación superior en el marco de un proyecto estratégico de desarrollo económico y social. *Encuentro “El Plan Fénix en vísperas del segundo centenario: una estrategia nacional de desarrollo con equidad*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas - UBA.

----- (2005b). Entre la inercia y la búsqueda de una nueva agenda de políticas universitarias en el gobierno Kirchner. *Temas y Debates. Revista Universitaria de Ciencias Sociales* , 9 (10), 83-93.

----- (enero-junio de 2009a). La Reforma Universitaria de Córdoba: una mirada histórica de la relación entre intelectuales. universidad y política en la Argentina. *Praxis Educativa* , 51-61.

---

----- (2009b). *Intelectuales, exilios y educación: producción intelectual e innovaciones teóricas durante la última dictadura militar*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.

----- (2009c). Reforma de la Educación Superior y transformaciones en el campo académico en Argentina. En M. Marquina, C. Mazzola, & G. Soprano (Comps.), *Políticas, instituciones y protagonistas de la universidad argentina* (págs. 243-263). Buenos Aires: Prometeo Libros.

----- (2011). Políticas y reformas de la universidad argentina desde el retorno a la democracia: tendencias históricas de cambio y movimiento pendular de las políticas públicas. *Pensamiento Jurídico* (31), 87-103.

----- (2015). Luces y sombras de las políticas universitarias de los noventa: las lecciones de la experiencia en treinta años de democracia. En N. Mainero, & C. Mazzola (Comps.), *Universidad en democracia. Políticas y problemáticas argentinas y latinoamericanas* (págs. 263-267). Buenos Aires: Miño & Dávila.

Suasnábar, C., & Rovelli, L. (2011). Políticas universitarias en Argentina: entre los legados modernizadores y la búsqueda de una nueva agenda. *Innovación Educativa*, 11 (57), 21-30.

----- (2012). Impensar las políticas universitarias en la Argentina reciente. En A. Chiroleu, M. Marquina, & E. Rinesi (Comps.), *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades* (págs. 49-74). Los Polvorines: UNGSM.

Sum, N.-L., & Jessop, B. (2013). *Towards a Cultural Political Economy. Putting culture in its place in Political Economy*. Cheltenham (UK): Edward Elgar.

Svampa, M. (2005). *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus.

----- (2013). La década kirchnerista: Populismo, clases medias y revolución pasiva. *LASAFORUM*, XLIV (4), 14-17.

----- (2016). América Latina: Fin de ciclo y populismos de alta intensidad. En VV.AA., *Rescatar la esperanza. Más allá del neoliberalismo y el progresismo* (págs. 63-90). Barcelona: Entrepueblos.

Tedesco, J. C. (1980). La educación argentina entre 1930 y 1955. En VV.AA., *Historia Integral Argentina, Tomo VII* (págs. 113-140). Buenos Aires: Centro Editor de América Latina (CEAL).

- 
- (1985). Reflexiones sobre la universidad argentina. *Punto de Vista* , VII (24), 32-34.
- (1986a). *Educación y sociedad en la Argentina (1880-1945)*. Buenos Aires: Ediciones Solar.
- (1986b). Los paradigmas de la investigación educativa. *Contribuciones. Programa FLACSO-Santiago de Chile* (38).
- Tedesco, Juan C.(Comp.) (2005) *¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo argentino?* Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología - IPE - UNESCO Sede Regional Buenos Aires.
- Teichler, U. (1996). Comparative higher education: potentials and limits. *Higher Education* (32), 431-465.
- Tenti Fanfani, E. (1994). Del intelectual orgánico al analista simbólico. *Revista de Ciencias Sociales* (1), 19-30.
- Terán, O. (2000). *Vida intelectual en el Buenos Aires de fin de siglo (1880-1910)*. Derivas de la "cultura científica". Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Tereschuk, N. (2007). Organismos de planificación y estado desarrollista en la Argentina (1943-1975). *I Jornadas de Economía Política*. Miguelete: UNGSM.
- Thwaites Rey, M. (2001). Sobre la política expulsda y la irrupción plebeya. *Actual Marx ¿Pensamiento único en filosofía política?* (1), Edicionas K&aI.
- Thwaites Rey, M., & Orovitz Sanmartino, J. (2018). Compromiso neo-desarrollista y autonomía estatal. La doble naturaleza del Estado kirchnerista. En G. Vommaro (Coord.), *Estado, democracia y derechos en la Argentina. Controversias en torno a los años kirchneristas* (págs. 55-84). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Thwaites Rey, M., & Ouviña, H. (2018). El ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina: auge y fractura. En H. Ouviña y M. Thwaites Rey (Comps.), *Estados en disputa. Auge y fractura del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina* (págs. 17-64). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: El Colectivo.
- Torrado, S. (1992). *Estructura social de la Argentina 1945-1983*. Buenos Aires: Ediciones de la Flor.

---

Torre, J. C., & Pastoriza, E. (2002). La democratización del bienestar. En J. C. Torre (Dir.), *Los años peronistas (1945-1955)*. Nueva Historia Argentina. Tomo 8 (págs. 257-312). Buenos Aires: Sudamericana.

Ugarte, J. M. (2001). La Mesa de Diálogo Argentino: una experiencia de prevención de conflictos y formulación de políticas públicas por la sociedad civil argentina en momentos de grave crisis nacional. *Pensamiento Propio*, 14. Recuperado el 31/10/17 de <http://www.cries.org/contenidos/14.pdf>.

Universidad de Buenos Aires. (1945). *Primera Conferencia Nacional de Rectores de las Universidades Argentinas (26-31 de julio de 1945)*. Buenos Aires: Imprenta de la Universidad.

Uña, G. (2005). *El Congreso y el Presupuesto Nacional: Desempeño y Condicionantes de su rol en el Proceso Presupuestario*. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer.

van Vught, F. (1993). *Patterns of Governance in Higher Education. Concepts and Trends*. Paris: UNESCO.

----- (1997). The Effects of Alternative Governance Structures. A comparative analysis of higher education policy in five EU members states. En B. Steunenberg, & F. van Vught (Edits.), *Political institutions and public policy: perspectives on European decision making* (págs. 115-137). Dordrech: Springer-Science+Business Media,.

Varesi, G. (2011 ). Argentina 2002-2011: neodesarrollismo y radicalización progresista. *Realidad Económica* (264), 33-59.

Vega, N. (2014). La política universitaria de la "Revolución Argentina". La Universidad Nacional del Litoral durante el onganiato. *Revista Binacional Brasil Argentina* , 3 (01), 99-103.

Vera de Flachs, M. C. (2006). Contrarreformas y movimientos estudiantiles en la Universidad de Córdoba (1870-1936). En R. Marsiske (Coord.), *Movimientos Estudiantiles en la Historia de América Latina III* (págs. 21-80). México: Plaza y Valdés Editores.

Vera de Flachs, M. C., & Sillau Pérez, A. (2009). Ideología y Política. Docentes y estudiantes en el contexto de la crisis liberal argentina. El caso de la Universidad de Córdoba (1930-1943). *Rhela* , 12, 247-273.

Vignoli, M. (2004). La nacionalización de la universidad durante la gestión radical de Miguel Campero (1935-1939). *Actas del II Congreso sobre la Historia de la Universidad*. Recuperado el 14 de julio de 2014 de: <http://www.2historia.unt.edu.ar/index.php/actas-primer-congreso>.

---

Villanueva, E. (2004). Balance, perspectivas y propuestas para la educación superior. Hacia una nueva identidad universitaria. En C. Marquís (comp.), *La Agenda Universitaria. Propuestas de políticas públicas para la Argentina* (págs. 197-222). Buenos Aires: UP / Universidad de Palermo.

----- (2014). Una década ganada para la Universidad argentina: desafíos por venir. En P. Gumport (Ed.), *La Agenda II* (págs. 253-275). Buenos Aires: UP / Universidad de Palermo.

Villanueva, J. (1972). El origen de la industrialización argentina. *Desarrollo Económico*, 451-476 Recuperado el 15 de agosto de 2013 de: <http://www.jstor.org/stable/3466076>.

Vior, S. (1990). La Universidad Argentina 1983/1987. En M. Barbosa Franco, & D. Zibas (Edits.), *Final do Século. Desafios da educaçao na America Latina* (págs. 181-201). São Paulo: CLACSO / Reduc –Cortez Editora.

Vior, S. (2000). Argentina. Políticas para la educación superior en la década del '90. En M. Sisson de Castro, & F. Correa Werle (Edits.), *Educação comparada na perspectiva da globalização e autonomia* (págs. 127-135). São Leopoldo: Unisinos.

Vior, S., & Brusilovsky, S. (1998). La Universidad argentina en los '90: Políticas, procesos, propuestas. *Témpora. Revista de Historia y Sociología de la Educación*, Segunda Época, 1, 199-219.

Vior, S., & Paviglianiti, N. (1994-1995). La política universitaria del gobierno nacional 1989-1994. *Espacios* (15).

Vior, S., Misuraca, M. R., & Más Rocha, S. M. (2001). Radicalismo y educación: 1916-1930. *IV Encuentro Internacional de Historia de la Educación*. Morelia - México: Mimeo.

----- (2004). "La Nación", el Estado y la educación: entre el liberalismo social y el liberalismo conservador. *Congreso Internacional "Educación, Lenguaje y Sociedad". Tensiones Educativas en América Latina. La Pampa. UNLPam*. Recuperado el 4 de agosto de 2009 de <http://fchst.unlpam.edu.ar/iciels/078.pdf>.

Vommaro, G. (2018). Teoría y práctica del Estado en los años kirchneristas. Aportes para el debate. En G. Vommaro (coord.). *Estado, democracia y derechos en Argentina. Controversias en torno a los años kirchneristas*. Los Polvorines: UNGSM

VV.AA. (diciembre de 2014). Dossier. La década disputada. Marchas y contramarchas en diez años de kirchnerismo. *Sudamérica. Revista de Ciencias Sociales*. UNMdP. Mar del Plata.

---

Wainer, A.G. & Belloni, P. (2017). ¿Lo que el viento se llevó? La restricción externa en el kirchnerismo. En: M. Schorr (Coord.), *Entre la década ganada y la década perdida. La Argentina kirchnerista. Estudios de economía política* (pp.51-82). Buenos Aires: Batalla de Ideas Ediciones.

Wainer, A. G. (abril-junio de 2018) Economía y política en la Argentina kirchnerista (2003-2015). *Revista Mexicana de Sociología*, 80 (2), 323-351

Weick, K. (1976). Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. *Administrative Science Quarterly*, 21 (1), 1-19.

Wiñar, D., & Lemos, M. L. (2005). *De la fragmentación a la desintegración del sistema educativo argentino. Cuaderno de Trabajo N° 1*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Luján. Departamento de Educación.

World Bank. (July 5, 1988). *Memorandum and Recommendation of the President of the IBRD to the Executive Directors on a proposed Loan to u\$s28.0 million to the Republic of Argentina for a Social Sector Management Technical Assistance Project*. Washington D.C.: The World Bank.

----- (1988). *Argentina. Social Sectors in Crisis. A World Bank Country Study*. Washington D.C.: The World Bank.

----- (1995). *Staff Appraisal Report. Argentina. Higher Education Reform Project. Report N° 13935AR*. Washington D.C.: The World Bank. Human Resources Operation Division, Country Department I. Latin American and the Caribbean Region.

----- (1996). *Argentina. Country Assistance Review. Report N° 15844*. Washington D.C.: The World Bank.

Yocelvezky Retamar, R. A. (2014). *Contribuciones para una historia de las ciencias sociales en América Latina*. México DF.: Casa abierta al tiempo. Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Xochimilco.

Zanatta, L. (1999). *Perón y el mito de la nación católica*. Buenos Aires: Sudamericana.

Zelaya, M. (2004). Las Universidades Privadas y los vaivenes de la legislación. *IV encuentro Nacional y I Latinoamericano "La Universidad como objeto de investigación"*. Tucumán. Universidad Nacional de Tucumán.

Zimmermann, E. (enero-marzo de 1992). Los intelectuales, las ciencias sociales y el reformismo liberal: Argentina, 189p-1916. *Desarrollo Económico*, 545-564.

----- (1995). *Los liberales reformistas*. Buenos Aires: Sudamericana.

---

----- (1998). La prensa y la oposición en la Argentina de comienzos de siglo: el caso de "La Nación" y el Partido Republicano. *Estudios Sociales* , 15 (1), 45-70.