

La Universidad como sujeto político en los '90. El Consejo Interuniversitario Nacional y la elaboración de políticas sectoriales (1989-2003): el caso de la Comisión de Pautas Presupuestarias

*University as collective political subject in the '90. Policy-making at the university sector and the Consejo Interuniversitario Nacional (CIN): the development of a Funding Formula (1989-2003)*

**Laura R. Rodríguez**

**Laura R. Rodríguez** es Licenciada en Ciencias de la Educación, por la Universidad de Buenos Aires, Magíster en Política y Gestión de la Educación, por la Universidad Nacional de Luján y docente del Departamento de Educación de la Universidad Nacional de Luján, Argentina.  
E-mail: laura.rodriguez57@gmail.com

## resumen

Se comunican los resultados de una investigación<sup>1</sup> sobre la actuación del Consejo Interuniversitario Nacional en el proceso de elaboración e implementación de políticas sectoriales: la incorporación de “fórmulas” para la distribución de fondos incrementales entre las Universidades Nacionales entre 1989 y 2003, en el marco de un cambio sustancial de las relaciones entre el Estado y la Universidad, de la política universitaria en general y del financiamiento en particular. Se postula que las posibilidades del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) como espacio de construcción de acuerdos autónomos, fueron marcadas por condiciones de subordinación, manifiestas en el plano material y simbólico, y reflejadas dialécticamente en la erosión de su poder de incidencia en la elaboración de políticas en virtud de su fragilidad organizativa, una amenazada legitimidad de representación sectorial, y el predominio de una posición reactiva en condiciones de ajuste estructural y disputa hegemónica. El interés central fue comprender la particular distribución de poder y estructura del juego de fuerzas que conformaron las posibilidades y límites de la Universidad para debatir críticamente y construir acuerdos democráticos sobre prioridades y contenidos de una política universitaria posible.

## palabras clave

CIN / Estado / financiamiento universitario / neoliberalismo / universidad / organismos de coordinación

## summary

The article presents conclusions of a research conducted for a Master's Degree<sup>2</sup> on the role of the Council of National Universities (CIN) in policy-making in the '90, and more precisely, on the work of the “Comisión de Pautas Presupuestarias” commissioned to build up and agree a funding formula to distribute public funds between institutions. Local research has paid little attention to the activities of the CIN and its coordination responsibilities. The objective of this paper is to contribute towards a deeper understanding of the peculiar distribution of power that shape the possibilities of the University, as a collective historical subject, in critically discussing and reaching democratic agreements concerning priorities and contents of a feasible university policy. The incorporation of a funding formula was historically reconstructed, and located in a wider context of university political reform process. The present paper argues that the CIN leadership in process of autonomous built-up agreements is drawn by certain conditions of material and symbolic “subordination”. Within a context of structural economic adjustment and a strong dispute for hegemony in the Argentina of the '90, these conditions facilitated the erosion of the CIN power of influencing or actively participating in policy making as a result of certain weakness in its structural organization; a threatened legitimacy of its sectorial representation, and a prevailing reactive position.

## keywords

CIN / State / financing policies / neoliberalism / university / coordination institutions

## **Presentación**

En la década de 1990 se libró una fuerte batalla conceptual, política e ideológica respecto de la relación entre las universidades y el Estado. Por esta razón, el interés de los investigadores por los problemas de gobierno y coordinación universitaria estuvo condicionado, sobre todo, por dos objetivos: describir el carácter de imposición de la reforma neoliberal –mostrando su relación con el sometimiento o adaptación de la Universidad–, o justificarla en el marco de los cambios y tendencias globales; entretejido en ese proceso, se fue conformando un nuevo sentido común sobre la forma de “hacer” política universitaria.

A lo largo de los gobiernos de Carlos Menem y posteriores, el tema presupuestario se constituyó en uno de los ejes que vertebraron las interacciones entre el Estado y la Universidad. El discurso oficial cuestionó fuertemente el modelo de “asignación histórica” del presupuesto; una parte importante de su argumentación se relacionó con la aplicación de “criterios racionales basados en indicadores objetivos”, opuestos a los “discrecionales” que regían su determinación. El financiamiento fue ligado a la rendición de cuentas y a una resignificación de los conceptos de eficiencia y eficacia, siguiendo las tendencias internacionales que advertían sobre la conveniencia de invertir en educación básica para mejorar la “equidad” educativa, disminuir el esfuerzo del Estado en el nivel superior vía privatizaciones, arancelamiento, diferenciación y competencia, implementar sistemas de préstamos privados y becas para estudiantes meritorios, e introducir al mercado como mecanismo regulador; la adopción de las “nuevas direcciones en el financiamiento de la Educación Superior” darían mayor autonomía a las instituciones, que entonces responderían con más dinamismo a los cambios tecnológicos del capitalismo informacional, diversificando sus ofertas, readaptando periódicamente su estructura curricular, y reorientando los programas de investigación a desarrollos tecnológicos antes que a la investigación básica. Uno de los componentes de la política de financiamiento, subordinada al ajuste estructural, fue la elaboración de un modelo de pautas objetivas para la asignación presupuestaria.

El Consejo Interuniversitario Nacional (de ahora en más CIN) participó en estas discusiones, que se vieron reflejadas en la construcción de un instrumento de financiamiento mediante fórmulas, conocido como “modelo de pautas objetivas”, entre 1992 y 2003. La cuestión apareció en el debate sectorial a principios de la década de los ‘90, estimuló la creación de una comisión de trabajo dentro del CIN en 1992, y generó un largo proceso de enfrentamientos, trabajo técnico y negociaciones políticas, durante las cuales el Ministerio de Educación (de ahora en más MED) realizó unilateralmente “ejercicios” distributivos utilizando una fórmula (1997 y 1998). En 2002 el CIN y la Secretaría de Políticas Universitarias (de ahora en más SPU) llegaron a un acuerdo para aplicar una fórmula (monitoreada y perfeccionada en el marco de una “Comisión de Enlace”) para distribuir porciones incrementales de presupuesto entre las instituciones. A partir de 2002-2003, el “modelo” de asignación consensuado fue incorporado de manera estable para repartir una proporción bastante limitada del presupuesto universitario, y fue integrado a los procedimientos tradicionales de base histórica y negociada y nuevas

herramientas de financiamiento basada en programas específicos administrados por el MEd.

La distribución según fórmulas en 1997 y 1998 implicó, respectivamente, un 13% y un 3,2% del total de fondos a cargo del MEd; cuando los ejercicios distributivos comenzaron a ser acordados con el CIN, su peso en el total de fondos distribuidos ascendió a 20%. Sin embargo, nunca llegaron a representar una proporción significativa sobre el total de las transferencias corrientes provenientes del Tesoro Nacional: en 2003 representaron el 1,3%, y actualmente la fórmula se aplica sólo a un 2% del presupuesto asignado a las Universidades Nacionales (de ahora en más UUNN). Las características técnicas de la fórmula y los criterios para aplicarla ha ido sufriendo modificaciones<sup>3</sup>; sus objetivos centrales –converger hacia la minimización de las disparidades históricas en la distribución interinstitucional, y acercar el presupuesto efectivo al presupuesto ideal calculado sobre la base de las “condiciones reales de operación” de cada universidad– no se han alcanzado, por lo cual puede afirmarse que la inequidad distributiva del presupuesto público es todavía un fenómeno estructural del financiamiento de las UUNN, uno de cuyos ejemplos es la gran disparidad del gasto por alumno.<sup>4</sup>

No obstante, si bien la elaboración e implementación de una fórmula distributiva ha tenido poco impacto en términos financieros, la pugna generada alrededor de esa cuestión tuvo gran peso y significación política, y formó parte de los factores que tensionaron la relación entre la Universidad y el Gobierno Nacional. El tema ha sido habitualmente enfocado desde un punto de vista netamente técnico-financiero en el marco de la evolución del presupuesto y de la política de financiamiento de las UUNN, mirada en la que el “juego” político que acompañó el despliegue de las políticas constituye, eventualmente, sólo un elemento contextual. Por el contrario, en esta investigación la cuestión fue abordada como vía de entrada para comprender la particular distribución de poder y la estructura de fuerzas que conformaron las posibilidades y los límites de la Universidad, entendida como sujeto histórico-político, para debatir críticamente y construir acuerdos democráticos sobre prioridades y contenidos de política sectorial. Se intentó describir las características de los procesos de construcción de acuerdos dentro del CIN respecto de las prioridades y el contenido de una política pública (la incorporación de una herramienta de asignación presupuestaria mediante fórmulas). Sin desatender los antecedentes históricos más pertinentes para la comprensión del problema, la investigación se centró en el período que va desde la introducción oficial del programa de reformas sectoriales (1989), y enfoca la aparición explícita de la cuestión en el CIN y su derrotero hasta el año 2003, en que se arribó a un acuerdo con la SPU para la aplicación de un modelo específico de fórmula distributiva. La investigación analizó los obstáculos enfrentados, así como las posibilidades del CIN como facilitador y motor del proceso. La expectativa fue, adicionalmente, aportar conocimiento sobre un espacio institucional poco estudiado, esto es, los organismos de coordinación y consulta del sistema universitario. Para ello se recurrió al análisis de fuentes documentales –Acuerdos Plenarios y Resoluciones del CIN, legislación y normativa (leyes de presupuesto, resoluciones ministeriales, etc.)–, además de

otros documentos oficiales (diagnósticos y propuestas del Banco Mundial y del Ministerio de Educación), versiones taquigráficas de sesiones del Congreso Nacional, de la Comisión de Educación y de la Subcomisión de Educación Superior de la Cámara de Diputados, artículos aparecidos en periódicos universitarios y periódicos nacionales, así como entrevistas abiertas a funcionarios gubernamentales (técnicos y políticos), ex rectores y secretarios de hacienda de UUNN.

### **Antecedentes históricos de la coordinación universitaria en Argentina**

La historia de los organismos de coordinación universitaria en nuestro país se inicia con el Consejo Nacional Universitario (CNU), creado por la Ley 13.031/47. Las sucesivas leyes sectoriales siguieron incorporando organismos colegiados integrados por rectores de las UUNN, con mayor o menor grado de autonomía respecto del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) y con responsabilidades diversas, dentro de las que el tratamiento de la cuestión presupuestaria estuvo siempre presente. Tal es el caso del Consejo Interuniversitario creado durante el gobierno *de facto* de Aramburu a partir de un Decreto que regulaba el régimen económico-financiero de las UUNN.<sup>5</sup> Diez años después, el gobierno militar de Onganía –que intervino las UUNN– dictó la Ley 17.245/67, “Ley Orgánica de las Universidades Nacionales”, que creó un Consejo de Rectores como órgano de enlace con el PEN para la elaboración del presupuesto y el escalafón de personal; coherente con la vigencia del paradigma desarrollista, la cuestión presupuestaria fue ligada al planeamiento general del sistema universitario.<sup>6</sup> Simultáneamente, por una ley específica, (Ley N° 17.604/67) se legalizó el funcionamiento de universidades privadas y del Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP). Más adelante, la Ley de Universidades Nacionales N° 20.654/74 (cuya aplicación quedó truncada por el golpe del ‘76) concentró todas las atribuciones de coordinación y planeamiento en el Ministerio, al que le encomendó establecer el “sistema de coordinación universitaria”, compatible con el “sistema nacional de planificación y desarrollo”.<sup>7</sup> Para esa época, el nivel universitario se había expandido hasta integrar 24 universidades públicas y 21 privadas.

La Dictadura terminaría de pulverizar las experiencias de coordinación autónoma colegiada. La Ley 21.276/76 ajustó la normativa universitaria a los principios declarados en el “Acta para el Proceso de Reorganización Nacional”. Las universidades fueron nuevamente intervenidas, el MEd asumió su gobierno y administración, y los Rectores y Decanos pasaron a ser designados por el PEN, a quien el Ministerio debía elevar los anteproyectos de presupuesto anual, con sus reajustes y comentarios (Art. 9). El Decreto 391/77 creó un Consejo de Rectores de Universidades Nacionales –CRUN– para asesorar al Ministro y “coordinar tareas y analizar problemas comunes en conjunto a efectos de orientar una política universitaria uniforme”, con el apoyo administrativo y bajo la coordinación de una Subsecretaría de Asuntos Universitarios.<sup>8</sup> Al final del periodo, una nueva norma (“Ley Orgánica de las Universidades Nacionales” N° 22.207/80) consolidó 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” incluyendo la cuestión presupuestaria (Art. 73), y colocó al CRUN como asesor del PEN “a su requerimiento (...) y en todo lo vinculado a la coordinación interuniversitaria” (Art.74).<sup>9</sup>

Queda clara, luego de este breve recorrido, la estrecha vinculación entre coordinación y financiamiento: las decisiones sobre distribución presupuestaria fueron siempre un componente definitorio de la función coordinadora, además de otra variedad de atribuciones tales como el planeamiento, la armonización de títulos, la articulación de políticas científicas, etc.<sup>10</sup>

Así, cuando el Decreto N° 2.461/85 del Presidente Raúl Alfonsín creó el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), los organismos colegiados que agrupaban a rectores o presidentes de instituciones universitarias contaban ya con una frondosa y accidentada historia de intentos de resolver, en cada coyuntura y de manera diversa, las cuestiones de gobierno y coordinación. En el caso del gobierno radical de 1983-1989, existe acuerdo en considerar que la función de coordinación era concebida como una atribución de las propias instituciones sin menoscabo de las del Congreso de la Nación para dictar una ley universitaria; el papel coordinador del Ministerio de Educación y Justicia (MEyJ) era provisional y hasta que finalizara el proceso normalizador.<sup>11</sup> Durante esos años, equipos de investigadores contratados por el MEyJ y financiados por la UNESCO, elaboraron diagnósticos sobre la situación sectorial para fundamentar las políticas, en los que se señalaba que “el gran vacío legal es el de la coordinación universitaria a nivel nacional y regional”, llamando la atención sobre la tendencia “a crear 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). La expectativa era que, una vez terminada la normalización, el CIN se constituiría definitivamente para agrupar a las instituciones que adhirieran en forma *voluntaria*; en virtud del principio autonómico así entendido, el Consejo (integrado por los Rectores o Presidentes, y por un representante del Ministerio con voz pero sin voto) tendría las atribuciones y el poder de decisión que las mismas universidades quisieran conferirle al redactar el Estatuto. La Universidad debía generar sus propios modelos de funcionamiento y coordinación a partir de procesos amplios de diálogo, intentando “conjuguar medidas de descentralización y autonomización con planteos de coordinación interinstitucional” (Bertoni y Cano, 1990: 23). Este enfoque también fue descrito como una “no política”, o interpretado como un intento de reconstrucción democrática del sistema educativo tras los gobiernos militares (Galarza, 2007: 92), denominado “neorreformismo” (Vior y Paviglianiti, 1994).

Sin embargo, las ideas de la democratización y la construcción de acuerdos interinstitucionales fueron obstaculizadas por el fuerte proceso de expansión de la matrícula, una combinación de contradicciones estructurales, y la constitución de una alianza de académicos-expertos y funcionarios con pretensiones hegemónicas. Pese a los esfuerzos presupuestarios realizados por el Gobierno, el desafío planteado al sector universitario quedó sin respuesta. La restauración institucional

fue asociada al ingreso irrestricto, y la rápida expansión volvió insuficientes los esfuerzos económicos del Estado; el volumen de los recursos fiscales volcados a las UUNN se mantuvo constante, o decreció, y una parte importante de esos recursos se volcó en obras de infraestructura –llegando en 1987 a algo más del 20% del presupuesto–; como el aumento de la matrícula fue paralelo al aumento del cuerpo docente, hubo un deterioro notable de los salarios, incrementando los conflictos sindicales y las protestas (Bertoni y Cano, 1990; Vior, 1990). En este contexto, las críticas al sistema de financiamiento vigente y al uso del dinero público por parte de las universidades solían olvidar que las prácticas de presupuestación sectorial compartían las mismas características y problemas que las de otras áreas del Estado u organismos públicos. Como señala Sanguinetti (2002), el proceso presupuestario en Argentina presenta rasgos que condicionan tanto la formulación como la ejecución de políticas sociales: formulación descentralizada de tipo inercial, deficiencias en la rendición de cuentas, fuerte incidencia de los tiempos políticos, deficiencia de los mecanismos de “presupuesto preliminar”, rigidez (fuerte peso de componentes que se basan en derechos adquiridos), escasa incidencia del Congreso Nacional en su formulación, reformulación o control, inestabilidad de las prioridades y objetivos, por mencionar sólo algunas cuestiones. Hacia 1990, el proceso presupuestario de las UUNN era, en todo caso, un ejemplo de estos problemas: estimado en forma inercial a partir de montos históricos que se ajustaban anualmente, su distribución se definía en forma definitiva por medio de negociaciones informales en el Congreso Nacional en oportunidad de la sanción de la ley de presupuesto anual; la Secretaría de Hacienda, dentro del Ministerio de Economía, era la jurisdicción que giraba directamente a cada una de las UUNN las partidas correspondientes.

En este marco complejo, la construcción del CIN como institución de coordinación capaz de generar propuestas de política, fue más que incipiente. Debe recordarse que hasta 1989 sólo existían 26 universidades públicas en proceso de normalización, con carreras de grado heredadas de los años ‘60, un cuarto nivel cuantitativamente poco desarrollado, orientado a la formación de investigadores y científicos, y una reducida cantidad de ofertas. La coordinación institucional era un tema pendiente, demorado por la volatilidad normativa y los sucesivos quiebres del funcionamiento republicano, y obstaculizado por el arrasamiento de las estructuras y prácticas de recolección de información, seguimiento y evaluación. Luego de menos de una década de funcionamiento regular, y en virtud de la sanción de la Ley de Educación Superior 24.525/95 –actualmente en vigencia– se generó una nueva y compleja estructura de coordinación, esta vez para el conjunto del subsistema universitario, en la que el poder de coordinación originalmente delegado en el CIN fue fraccionado y traspasado al Consejo de Universidades, dentro del que también tienen representación el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP); los espacios de planificación regional, originalmente pensados dentro del ámbito del CIN, se volvieron organismos autónomos (LES, Cap. 7, Gobierno y Coordinación). Los cambios fueron potenciados por un fortalecimiento del PEN como *locus* de definiciones de políticas y activo diseñador de herramientas de intervención.

## La asignación presupuestaria mediante fórmulas en el marco de la política universitaria neoliberal en Argentina

El proceso de incorporación de “fórmulas” como herramienta para la distribución de fondos incrementales entre las UUNN tuvo lugar en el marco de un cambio sustancial de la política universitaria que comenzó a gestarse antes de la llegada de Carlos Menem al gobierno nacional. En la presidencia de Alfonsín y durante la gestión de Julio Rajneri en el MEd, ingresaron al Ministerio una serie de asesores integrantes de la Fundación Mediterránea e investigadores ligados al Instituto de Economía y Finanzas de la Universidad Nacional de Córdoba<sup>12</sup>, cuyo trabajo y orientación preparó el camino para la aplicación del programa de reformas en el financiamiento sectorial.

Dicho programa fue legitimado por el corpus conceptual de la ideología neoliberal y neoconservadora triunfante a nivel mundial; por ello, la discusión sobre el esfuerzo social en términos de inversión en educación universitaria pública y los criterios empleados para distribuirla entre las UUNN quedó ligada a la puja distributiva en condiciones de ajuste estructural, mientras se producía una fuerte concentración del poder de imposición de políticas en el Poder Ejecutivo. La definición mundialmente dominante de los problemas de financiamiento centró las discusiones en la ineficiencia del gasto y la inequidad de la distribución, cuestionando el modelo de asignación histórica negociada y presionando para imponer sistemas de financiamiento competitivos, ligados al desempeño, incorporando el uso de fórmulas basadas en indicadores: la aplicación de esta herramienta daría transparencia al proceso presupuestario, y, por extensión, a la administración y gestión de las instituciones.

Los “indicadores objetivos” pasaron a ocupar un lugar de privilegio en las discusiones sobre la calidad, la evaluación y el presupuesto universitario —y es importante señalar que no sucedió lo mismo en otros ámbitos del presupuesto estatal— junto con el arancelamiento y la diversificación de recursos. La elaboración local del argumento neoliberal fue desarrollada por varios *think tanks*, entre ellos FIEL —Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas—.<sup>13</sup> Las propuestas se apoyaron en los supuestos y herramientas de la economía neoclásica, y en asunciones sobre la inevitabilidad del contexto de restricción de fondos públicos (Piffano, 1992, 1992b, 1995; Bour, 1993; Brunner, 1993; Delfino y Gertel, 1996; Petrei, 2001; Del Bello, 2002; Vizzio, 2004). El mercado sustituiría con más eficacia al Estado como orientador de la política educativa, ya que “los efectos combinados [de aranceles, becas y préstamos] confieren a los demandantes privados de la educación superior una importancia creciente en la determinación del contenido académico del sistema, tradicionalmente guiado por decisiones de la comunidad universitaria que no siempre parecen interpretar adecuadamente las necesidades sociales” (Delfino y Gertel, 1996: 2). Se afirmaba que la sustitución del financiamiento “histórico y negociado” por el financiamiento condicionado era la mejor estrategia para mejorar la eficiencia y la equidad del uso de los fondos públicos, ya que transparentaría la información, movilizaría la innovación, incentivaría la reducción de costos y la diversificación de las fuentes de ingresos, mejorando

la equidad al permitir asignar más recursos públicos a la enseñanza básica, nivel igualador por excelencia (Sheehan, 1996: 16-17).

Técnicamente, el financiamiento normativo implica la confección de una fórmula de cálculo partiendo de un indicador básico –por ejemplo la matrícula total– refinado por ponderaciones por área y nivel de estudios, con la finalidad de reflejar los costos unitarios relativos, sobre todo de las actividades de enseñanza, pero también de investigación, extensión, etc., según su diverso grado de complejidad. Se sostiene que las fórmulas permiten mostrar las discrepancias interinstitucionales de costos no atribuibles a economías de escala sino a ineficiencias (costos comparativamente más altos) o baja calidad (comparativamente más bajos); facilitan el establecimiento de criterios sobre el financiamiento de los costos de investigación (en especial los centrales o indirectos), y apoyan los sistemas complementarios de contabilidad y administración presupuestaria internos. Los modelos más sofisticados pretenden generar una estructura de incentivos minimizando posibles “efectos perversos”, como la dificultad de identificar qué se quiere financiar (insumos –incluyendo la matrícula–; procesos, o productos –en especial graduados–); o, el denominado “financiamiento residual”. Pretenden considerar la complejidad de las decisiones sobre financiamiento en condiciones de diversificación de fuentes (por ejemplo, ingresos propios por aranceles). Bajo el supuesto de que las instituciones tienden a gastar “a cuenta” del financiamiento estatal y a dedicar los ingresos por otras fuentes a objetivos particularistas o simplemente complementarios –independientemente de los objetivos de política para el conjunto del nivel– la fórmula suele incorporar factores que consideran los ingresos autogenerados “de modo compatible con los incentivos para mantenerlos”, y acuerdos sobre metas financieras a mediano plazo –por ejemplo 5 años– con una proporción establecida de ingresos propios/públicos, cuyo logro se premia o penaliza; este sistema requiere un acuerdo sobre la *estabilidad* de los costos estándares en dicho período de tiempo y las políticas de aranceles y otros ingresos (Sheehan, 1996; Johnstone *et al.*, 1998).

La elaboración de “pautas para la asignación de créditos presupuestarios” apareció tempranamente en el Protocolo de Concertación Universitaria firmado por el Gobierno y el CIN en 1990, lo que permite constatar tanto el carácter compacto y consolidado que dicha línea de política tenía dentro del Ministerio como su filiación con las actividades de los organismos internacionales de crédito: el Informe del BIRF “*ARGENTINA. Reasignación de los Recursos para el Mejoramiento de la Educación*”, preparado por Kluger (1991), contenía sus líneas rectoras, articuladas con un programa de reforma integral del sistema de Educación Superior a financiar con un préstamo del Banco. Apoyaba claramente la opción por el fortalecimiento estratégico del Ministerio de Educación bajo el supuesto de que “[a] largo plazo, los esfuerzos para mejorar las capacidades políticas y administrativas y basar las decisiones y programas del MEd en el análisis económico, desarrollará la capacidad ministerial para preparar las actividades en línea con las políticas del préstamo” (Kluger, 1991: 38, traducción propia). La elaboración de una herramienta de financiamiento basada en “indicadores objetivos” se incorporó



como incumbencia de la SPU creada en 1993, y se integró al PRES (“Programa de Reforma de la Educación Superior”) financiado por el BM (1995/2003), a través del componente SIAR, luego desdoblado en SIU y AR (Sistema de Información Universitaria y Asignación de Recursos, respectivamente). Este Programa fue el marco en el que se desarrolló la intervención del CIN en la elaboración y aplicación del “Modelo de Pautas” para el cálculo del presupuesto de las UUNN.

El nuevo “modelo” fue presentado en dos oportunidades, en sendos Seminarios en los que participaron funcionarios gubernamentales, legisladores, empresarios, investigadores y autoridades de UUNN y universidades privadas, así como representantes del CIN y del CRUP. El primero se realizó en 1992, organizado por el Harvard Club de Argentina, y el segundo en 1996, organizado por la SPU.

### **El CIN y la “Comisión de Pautas Presupuestarias”**

Influido por la evolución de la puja distributiva intrasectorial y por el deterioro de los niveles de inversión pública en la Universidad, el proceso de elaboración de la fórmula distributiva atravesó por tres fases.

Durante la primera etapa (1989-1ra. mitad de 1996), el Gobierno instaló y legitimó la prioridad de introducir cambios en los criterios y métodos de asignación presupuestaria, entre los que se incluyó el desarrollo de fórmulas e “indicadores objetivos”. En línea con las recomendaciones de los expertos del Banco Mundial (Delfino y Gertel, 1996) (World Bank, 1995: 10 y ss.), fueron propuestos como el mecanismo por excelencia para calcular y asignar interinstitucionalmente el presupuesto de funcionamiento regular, premiando la eficiencia, castigando el mal desempeño, y corrigiendo las “inequidades” distributivas, existiendo la posibilidad de que alguna institución pudiera ver disminuido su presupuesto luego del cálculo. El Consejo creó, por A.P. 74/92, una Comisión especial conocida como “Comisión de Pautas”, desprendida de la Comisión de Asuntos Económicos. Entre 1993 y 1996, elaboró trabajosamente una propuesta preliminar; pero sobre todo, arribó a algunos acuerdos muy básicos: reconociendo la existencia de irracionalidades históricas en la distribución presupuestaria de las UUNN, el CIN apoyó el cambio en la metodología mediante un proceso paulatino en el que ninguna institución debía perder presupuesto, y cualquier aplicación debía realizarse sólo sobre los *incrementos*. El elemento central de la fórmula fue el número de alumnos<sup>14</sup>, persistiendo opiniones dispares sobre la forma de incorporar otros indicadores (economía de escala, tasa de graduación, etc.) para atender adecuadamente a la variedad de situaciones y contextos institucionales. Durante la gestión de Del Bello (1993-1995), la SPU interactuó con la Comisión de Pautas del CIN, conformando un equipo propio de “técnicos”; con la apertura del PRES, se incorporaron a un Programa cuyo objetivo específico fue desarrollar nuevas formas de asignación de recursos. Recortes presupuestarios escalonados y la fuerte confrontación con el MED, decidieron a la conducción del CIN a neutralizar el trabajo de la Comisión (A.P. N° 219/96).

Se abrió entonces una segunda etapa (desde la segunda mitad de 1996 hasta 1999 inclusive) marcada por el aumento de la presión del PEN sobre las UUNN;

el MEd realizó dos “ejercicios distributivos” en forma unilateral (1997 y 1998), legalizados por artículos de las respectivas leyes nacionales de presupuesto. Se trató de una fase de fuerte confrontación y resistencia en la que la elaboración de una fórmula distributiva quedó relegada de la lista de prioridades del Consejo. El gobierno eliminó las partidas que asignaban fondos mediante fórmulas a partir de 1999, y un reacomodamiento de grupos y fracciones académicas luego de la renuncia de la ministra Decibe y su gabinete, permitió instaurar la práctica de designar ex Rectores al frente de la SPU. Para ese momento ya era claro que el financiamiento requería una decisión política con fuerte contenido axiológico, que excedía la elaboración técnica de un instrumento, y que suponía debatir un modelo ideal de sistema de educación superior y de universidad (Obeide, 1999: 7-8).

El reacomodamiento de las diversas fracciones y grupos de interés en la Universidad se vería demorado por la reducción del presupuesto universitario y por la continuidad de ajustes generalizados durante la presidencia de de la Rúa. Finalmente, la concepción “ortodoxa” fue reelaborada, dando paso a la etapa final, de incorporación de la herramienta presupuestaria (2000-2003). Los equipos técnicos del MEd presentaron al CIN una propuesta, conocida como “modelo normativo”, analizada por una nueva “Comisión de Pautas” creada por A. P. 360/00, avanzando en la elaboración de una fórmula distributiva entendida como expresión de los costos estándares del funcionamiento según tipos de carreras y atendiendo a coeficientes técnicos tales como relación alumnos/docentes. Luego de 2001 se abandonó la “lógica del ajuste”, y comenzó a regularizarse la remisión de partidas; a partir de 2003 se iniciaría la recomposición de los niveles de inversión en salarios e infraestructura. Dicha evolución fue recogida en los A. P. 440/02 y 458/03; luego de once años, el conflicto entre el Estado y la Universidad se resolvió mediante la aplicación –acordada entre el CIN y la SPU– de un “modelo de pautas” para asignar incrementos –marginales– de presupuesto, de manera de compensar, lentamente y a largo plazo, las disparidades interinstitucionales fruto de “inequidades históricas”.

El modelo consensuado tenía cuatro componentes que debían ser aplicados en orden secuencial y en una proporción determinada; la fórmula de la SPU (“modelo normativo”) era sólo uno de esos componentes, a los que se incorporaban coeficientes para atender a economías de escala, un índice de complejidad y actividad académica, factores referidos a la actividad de investigación, etc. El Art. 4. del A. P. 465/03 creó “un Programa de Actividades de Seguimiento del Modelo, a cargo de una Comisión integrada por un representante de cada UUNN, el que tendrá por objeto analizar la aplicación del Modelo y elaborar las propuestas que tiendan a mejorarlo”. Esta Comisión propuso modificaciones que serían aprobadas por el CIN por A. P. 508 de marzo de 2004.<sup>15</sup>

Debe recordarse que en el transcurso de ese proceso se operaron importantes modificaciones en el presupuesto sectorial. Se garantizó “filosóficamente” la gradualidad del grado a la vez que pragmáticamente se desarrollaron formas para transgredirla por vía de la diversificación de las ofertas de formación –v.g. licenciaturas de complementación– o de las modalidades de cursado – v.g. educación a distan-

cia–; se consolidó el arancelamiento y la mercantilización del posgrado; creció la proporción de recursos propios generados por las instituciones, así como de los recursos asignados a través de programas de financiamiento manejados por el MED –competitivos o condicionados–, registrándose un desfinanciamiento creciente de las UUNN, aspecto resaltado por diagnósticos avalados por el mismo CIN (Asueta, 2004; Coraggio y Vispo, 2001). En paralelo, se consolidó definitivamente una premisa básica de la política de los '90: el rol director del Estado (más específicamente, del PEN) en la orientación de las actividades universitarias.

### **Las posibilidades del CIN como organismo coordinador de procesos de elaboración de políticas sectoriales**

Las posibilidades del CIN de acordar la construcción y aplicación de un modelo de distribución presupuestaria mediante fórmulas se vincularon con tres características de su estructura y funcionamiento: a) su grado de fortaleza organizativa; b) su legitimidad de representación sectorial; y c) su capacidad para definir una estrategia y una táctica política. Estos factores interactuaron con fenómenos externos al Consejo, tales como la distribución particular de poder y recursos, entre las instituciones y en el PEN. La política interna de cada universidad, y la acumulación de poder de imposición en el MED, combinados con esas tres dimensiones, contribuyeron a la erosión del poder del CIN como partícipe de la definición de políticas sectoriales.

La fortaleza organizativa del CIN fue amenazada por la carencia de recursos y periódicas asfixias financieras, resueltas parcialmente y en forma tardía con la asignación de una modesta partida especial en las leyes de presupuesto a partir de 1999, y la instauración de cuotas ordinarias al reformarse el Estatuto del cuerpo en 2002. La debilidad organizativa también provino de la forma en que el propio Consejo se fue organizando y definiendo su dinámica de trabajo.<sup>16</sup> Las condiciones de trabajo de las Comisiones permanentes o comisiones *ad hoc*, conformadas por Rectores que se incorporaban en forma voluntaria de acuerdo con sus intereses, conspiraron contra la producción de propuestas fundadas; el trabajo desarrollado en su seno solía ser cubierto mediante la colaboración de representantes del Rector –generalmente Secretarios con incumbencia en los temas de la Comisión, o personal específicamente designado–, generándose fricciones entre la visión “técnica” de los funcionarios y la visión “política” de los Rectores. Excepto casos especiales, la participación enfrentaba irregularidades, cambios de designación, o períodos de inactividad. Aunque la modalidad de trabajo fue mejorada con la contratación *ad hoc* de “asesores” que proveyeron cierta continuidad a la acumulación de experiencia, un fortalecimiento de la Secretaría Técnica del cuerpo, y un aumento del personal auxiliar permanente, el tratamiento sistemático y formalizado de los asuntos no pudo compensar la desventaja relativa del CIN frente a la continuidad de trabajo y recursos disponibles de los cuerpos técnicos de la SPU.

La redistribución de las responsabilidades de coordinación había encontrado al Consejo en un momento fundacional, demorado por los procesos de normalización y la incorporación de nuevas universidades al iniciarse los '90. Más adelante,

la LES de 1995 truncó legalmente la posibilidad del CIN de asumir un rol eminente. Al menos en el período estudiado, el Consejo no logró fortalecer su institucionalidad, fenómeno evidente si se analizan las discusiones en oportunidad de las diversas reformas estatutarias (Anteproyecto A. P. 66/92 y A. P. 68/92, reformas estatutarias A. P. 227 y 229/97, 269/98, 432/02, 433/02 y 445/03). Variadas propuestas de fortalecimiento emergieron en forma intermitente.<sup>17</sup> Sin embargo, el contenido del A. P. 395/01, emitido en vísperas de la crisis de diciembre de 2001, parece mostrar el abandono de la idea de un CIN con mayor poder y legitimidad; en ese momento, y a pesar de haberse producido el desplazamiento en la SPU de los defensores más comprometidos con los principios neoliberales, los Rectores no reclamaron un mayor protagonismo para el CIN en el cambio de rumbo de la política universitaria, sino la creación de “un espacio interinstitucional” que estableciera “una agenda” para iniciar “de inmediato la discusión sobre el sistema de entidades reguladoras del sistema de educación universitario, los lineamientos prospectivos y los objetivos de planificación estratégica del sistema para 2003-2008”. Todo ello dificultó la aparición de una visión de conjunto de los principales problemas; esta tarea quedó vinculada a aportes individuales, provocando discontinuidad y fragmentación del debate y del diagnóstico, sometidos al proceso más amplio de imposición ideológica neoliberal.<sup>18</sup>

Otra variedad de fenómenos amenazó la legitimidad del cuerpo como espacio de referencia para el debate y la construcción de un proyecto “común”, con pretensiones de disputar el espacio público. En el marco de la creciente heterogeneidad y complejidad sectorial, existieron cuestionamientos con efectos fuertemente desautorizantes. Fueron ligados al debate sobre el ideario autonómico (ya analizado en numerosas investigaciones), que planteó en forma dilemática la tensión entre autonomía y coordinación. En el plano de las acciones concretas, se vincularon con la presencia de “bloques” internos, asociados a denuncias de “partidización”. Sin embargo, al menos en el proceso estudiado, estos fenómenos son más cercanos a procesos de “fragmentación particularista” en los que las pertenencias partidarias no juegan un rol central, y son desplazadas por una trama de apoyos clientelares construida por los rectores individualmente o agrupados según intereses en juego en cada momento. Dado el carácter electivo de los Rectores, su posicionamiento dentro del Consejo es inestable y está estrechamente ligado a equilibrios y alianzas políticas internas a sus instituciones; esa inestabilidad fue estimulada por las tácticas del menemismo dirigidas a fracturar el frente universitario a través de negociaciones, acuerdos o convenios individuales, conversaciones informales, multiplicación de referentes y partes interesadas, e incorporación de representantes del CIN en distintos organismos del Estado, por ejemplo Consejo de la Magistratura.

La presencia de fuertes liderazgos sectoriales (en primera instancia referidos a los partidos radical y justicialista), naturalizó las explicaciones de partidización; los dos liderazgos indiscutibles durante gran parte del período en estudio, el de Juan Carlos Del Bello (Secretario de la flamante SPU, y luego Secretario en otras áreas dentro del MEd) y el de Oscar Shuberoff (Rector de la Universidad de Buenos Aires), tuvieron una importante influencia en el CIN, y también en el derro-

tero de la Comisión de Pautas.<sup>19</sup> La SPU capitalizó la existencia de parcialidades internas para influir en las decisiones del CIN; el liderazgo de la Universidad de Buenos Aires fue cuestionado por la emergencia de nuevas alianzas académicas al finalizar el mandato de Shuberoff, y se produjo una redistribución de su cuota de poder entre el resto de las instituciones: incluso el acuerdo final sobre una fórmula distributiva dentro del CIN fue realizado con la disconformidad de la nueva gestión rectoral de Jaim Etcheverry.

Todos estos comportamientos pueden ser interpretados como una extensión a la Universidad de prácticas características del régimen político nacional post dictadura. Reflejan patrones analizados en investigaciones sobre la historia reciente que advierten sobre la existencia de un proceso de disolución de las identidades partidarias –acentuado en los ‘90–, y el uso creciente de alianzas de coyuntura con fines electorales, lógicas políticas cercanas al “pragmatismo”, potenciadas por las condiciones de inestabilidad social y económica. Así, el CIN pudo liderar sin conflictos los reclamos por los ajustes, reducciones o retrasos que afectaban a todos, y tuvo dificultades para organizar la participación de todos al momento de definir criterios comunes de asignación, cuando se percibía que lesionaban situaciones particulares de las instituciones. Por la misma razón, las universidades nuevas (del conurbano) mantuvieron en líneas generales una posición marginal dentro de las comisiones de pautas, menos interesadas en el diseño de una herramienta que, si bien era pensada para todo el sistema, coyunturalmente nos las afectaba, dado que la distribución presupuestaria para las universidades de creación reciente estaba sujeta a condiciones especiales que tomaban en consideración su “puesta en régimen”.

En un contexto de amenazas crecientes, el CIN fue deslizándose hacia una actitud reactiva, y gran parte de la energía se utilizó en la denuncia y la conformación de alianzas con fines de resistencia y oposición. Una nueva arquitectura legal<sup>20</sup> y un conjunto consolidado de prácticas presupuestarias discrecionales del PEN, en combinación con 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.<sup>21</sup> El desarrollo de una propuesta integral alternativa (en este caso sobre el financiamiento) se realizó bajo la presión de fracciones político-académicas dominantes, se subordinó a los enfrentamientos, y buscó sobre todo limitar las posibilidades del PEN de disponer de una herramienta de control y disciplinamiento vía presupuesto. Se logró restringir el uso de una fórmula sólo a la porción incremental del mismo, descontando las correcciones por incrementos salariales; las discusiones posteriores giraron alrededor de los componentes de la fórmula polinómica, esto es, los factores a considerar para estimar las necesidades presupuestarias de las UUNN.

La perspectiva estratégica, evidenciada en algunos documentos y propuestas, apareció y desapareció al ritmo de la pugna, y adquirió características oportunistas, existiendo una coincidencia temporal entre los momentos de ofensiva oficial más fuertes y las (re)acciones del CIN dirigidas a defender la integridad de planea-

miento y presupuestación, recuperar espacios de decisión, resituar políticamente las herramientas de financiamiento y abogar por la transparencia presupuestaria; nos referimos específicamente a dos momentos clave: 1991-1993 y 1996-1998.<sup>22</sup> A partir de 1999, los sucesivos “ajustes” debilitaron la energía con la que los Rectores sostuvieron en el centro del debate las metodologías para la asignación de los fondos.<sup>23</sup> Al llegar a la presidencia el Dr. de la Rúa, cedió lentamente el clima de enfrentamiento directo, y se comenzó a reconstruir una modalidad de colaboración y trabajo conjunto entre CIN y MED, demorado por la gestión Llach, la continuidad de la política económica y la crisis final de diciembre de 2001.

La actuación del CIN contribuyó a evitar que se asignara el presupuesto universitario como una suma global al MED, dejando totalmente librado a sus criterios la distribución interinstitucional, y que figurara en la Ley de Presupuesto, discriminado por institución, sobre la base de la propuesta acordada dentro del CIN y remitida al MED. Pero dejó técnicamente de contabilizarse en la jurisdicción del Ministerio de Economía para pasar a ser un “subsidio” asignado a aquella jurisdicción, hecho aceptado en el Acuerdo firmado con la SPU en diciembre de 1993 (Art. 3, Inc. c). También se dejó abierta la posibilidad de que el MED distribuyera fondos al introducir en el Art. 58 de la LES la frase “Para la distribución de ese aporte entre las mismas se tendrán especialmente en cuenta indicadores de eficiencia y equidad”<sup>24</sup>, así como la de implementar aranceles (Art. 59 Inc. c). Las características de las instituciones presupuestarias nacionales lo circunscribieron a negociaciones con el Poder Legislativo o el MED, en paralelo a negociaciones realizadas por los rectores a título individual.

La aplicación de distribuciones por fórmulas en 2002 y 2003 no implicó, como era la expectativa, una variación sustancial de la pauta distributiva interinstitucional, como tampoco lo hace actualmente. Pero comenzó a ser visto como herramienta para el gerenciamiento y administración interna del presupuesto de cada institución, con la expectativa de introducir mayor “racionalidad” y “transparencia, así como mayor legitimidad a la distribución y el uso de los fondos, facilitando el cálculo de costos operativos. Resulta interesante notar que el único programa del PRES evaluado negativamente por el Banco Mundial fue el Programa AR –literalmente “no satisfactorio”–, por causa de la exigüidad de los fondos distribuidos respecto del total del presupuesto sectorial, recordando que el Programa AR había puesto como meta distribuir mediante fórmula el 50% del presupuesto en 1999 (Word Bank, 2004: 8).

### **La tensión entre subordinación y autonomía**

Si se atiende a los efectos más permanentes del enfrentamiento entre el Gobierno y el CIN, la transición hacia un vínculo de colaboración e intercambio se realizó a costa de una adecuación de la Universidad a las condiciones impuestas por las políticas gubernamentales, por medio de la asimilación –ciertamente, reelaborada y adaptada al contexto local– de sus principales lineamientos. Se infiltraron en la Universidad los principios más profundos del modelo que discursivamente se seguía resistiendo –la regulación vía mercado a través de mecanismos compe-

titivos, “incentivos”, la definición de la racionalidad, la eficiencia y la equidad, el sentido de la rendición de cuentas, la oportunidad y sentido de introducir nuevas herramientas de asignación de fondos—, y la escisión entre gobierno y gestión, entre los principales.

Por sobre todo, se consolidó el rol secundario del Consejo en lo que respecta a liderar los debates orientados a la construcción de políticas sectoriales. Por todo ello, los procesos de construcción de acuerdos dentro del CIN relativos a la cuestión investigada pueden ser pensados bajo el concepto de “subordinación”. Intentamos resaltar que los acuerdos alcanzados por el Consejo se realizaron mediante una reelaboración *condicionada o regida* por las definiciones, decisiones y estrategias de las fracciones hegemónicas. Materializada en las posiciones y decisiones tomadas por los Rectores en el Consejo, reflejan la particular distribución del poder en la Universidad y los avatares de la puja por el poder de fracciones *dentro* del aparato estatal y el Gobierno. Por un lado, el CIN cedió iniciativa a otros órganos o áreas del Estado, a la vez que se autolimitó en beneficio de las mismas instituciones—miembro—que preservaron de ese modo su esfera de acción individual— (plano material de la subordinación). Por el otro, se oscureció o relegó la comprensión y la conciencia de las condiciones realmente existentes en la Universidad (plano simbólico de la subordinación). Dentro de la correlación de fuerzas vigentes en la Universidad, la erosión del poder del CIN para elaborar y proponer políticas fue un componente necesario de la subordinación; sin embargo, en tanto expresión de una hegemonía (y no de una dominación coercitiva), la disputa se produjo a lo largo de una serie de intercambios, “contratos” y alianzas, en la que hegemónicos y subalternos pactaron prestaciones recíprocas (García Canclini, 1984).

En el plano concreto, se clausuró para el CIN la posibilidad abierta por el gobierno radical en 1985 de desempeñar un papel rector en la política universitaria. A partir de 1989, ese rol será ocupado por el PEN con apoyo técnico y financiero de los organismos internacionales (Bertoni y Cano, 1988: 58; Domínguez, 2001: 5), en consonancia con sus recomendaciones (Kluger, 1991; World Bank, 1995, 1996), y gracias a dispositivos legales anteriores a la LES, que establecieron nuevas prácticas y reglamentaciones, y generaron una nueva arquitectura estatal (Vior y Paviglianiti, 1995)<sup>25</sup>; la forma en que evolucionó el enfrentamiento facilitó que esos cambios se legitimaran a través de acuerdos políticos de coyuntura en la primera mitad de los '90 (Protocolo de Concertación en 1990, Acuerdo CIN/SPU en 1993).

La contracara de este proceso fue su incorporación al aparato burocrático estatal y a su concomitante red de poder y recursos; la nueva arquitectura creada por la Constitución de 1994 requirió del CIN sostener una representación en el Consejo de la Magistratura y en otros espacios para-estatales, lanzando al cuerpo de lleno a la pugna política; la dirigencia universitaria se incorporó lentamente a la red de alianzas requeridas para el acceso a cargos políticos nacionales, provinciales o locales, o a puestos estables como funcionarios públicos en posiciones altas o intermedias. Otra fracción de académicos, al amparo de liderazgo del MED en el proceso de hechura de las políticas, conformó una capa de “expertos” que enlazó

la Universidad con el aparato burocrático del Estado, y facilitó la convalidación de las medidas, fenómeno señalado en otras investigaciones (Suasnábar, 2005). La relativa “ubicuidad” de este grupo de expertos generó conflictos que evidenciarían que los dispositivos técnicos no son neutrales, que afectan o responden a intereses diferenciados, y que, en definitiva, encuentran un límite en los proyectos político-sociales en los que se incluyen.

Finalmente, el papel del Consejo en la construcción de acuerdos fue enajenado también en beneficio del margen de maniobra de las instituciones; la no sujeción a normas comunes, apoyada en muchos casos por el discurso “autonómico”, conllevó beneficios secundarios fácilmente palpables en la coyuntura, pero al alto costo de esterilizar su capacidad coordinadora, amenazada por arreglos informales que muchas veces violentaron los acuerdos formales alcanzados.

La subordinación también se expresó en el plano simbólico. El CIN aceptó e incorporó la crítica al modelo de asignación histórico y negociado, y sus intentos de centrar la discusión en las cuestiones más estructurales del financiamiento de la educación no fueron sistemáticos. Es por ello que, al mismo tiempo que denunció la brutalidad del modelo neoliberal, y tomó distancia de los objetivos gubernamentales reclamando discursivamente mayor protagonismo como promotor del “desarrollo del sistema universitario nacional” y como “organismo al servicio del planeamiento estratégico”, incorporó, resignificándolos parcialmente, varios de sus elementos (Musselin, 2000). La introducción de las fórmulas (aún limitada a porciones menores del presupuesto) parecería haber operado como dispositivo de legitimación, símbolo de una vocación de *accountability* y eficiencia –sobre todo luego de la crisis de 2001–, como una tecnología al servicio del planeamiento institucional, de una gestión “moderna” y “estratégica”. El conocimiento crítico de las transformaciones sectoriales, de la dimensión “realmente existente” de la Universidad y de su génesis histórica, fue obstaculizado por formulaciones fragmentadas, que no permitieron la elaboración de propuestas acordes con la demanda de mayor protagonismo. La labilidad de los proyectos del Consejo reproduciría, así, la labilidad de las fuerzas sociales subalternas en el bloque histórico de los ‘90; su defensa de la integridad de planeamiento y presupuestación, su reivindicación como espacio de decisión, sus intentos de resituar políticamente las herramientas de financiamiento y abogar por la transparencia presupuestaria, tienen lugar cuando más fuerte es la presión del PEN, para diluirse cuando la misma se debilita.

## **Reflexiones finales**

La historia de la Universidad argentina ha estado fuertemente vinculada a los vaivenes de la democracia y a las luchas partidarias reflejadas por el desarrollo del peronismo, la fragmentación de la izquierda y sus expresiones revolucionarias, y la represión dictatorial; la demanda de “coordinación” tuvo expresiones diversas en cada una de esas coyunturas. En el caso investigado, el bloque de fuerzas triunfante en los ‘90 dio una nueva dirección al proceso de reconstrucción del Estado y de la institucionalidad, y un perfil particular a las prácticas políticas de la democracia iniciada en 1983, adaptándolas al Estado Neoliberal Global; se



devaluaron la política y los partidos como portadores de proyectos nacionales, devaluación que habían iniciado los gobiernos militares; se consolidó un esquema político-electoral caracterizado por un presidencialismo fuerte, líderes políticos provinciales con gran presencia, y un Congreso debilitado.

La investigación sobre la actuación del CIN y su “Comisión de Pautas Presupuestarias” entre 1989 y 2003 permite analizar las maneras en las que el Consejo articuló los intereses y las visiones presentes en la Universidad pública, jugando un papel específico en la materialización de las potenciales oportunidades para construir “acuerdos críticos”, esto es, entendimientos basados en la reivindicación de un lugar de decisión y de reflexión, de necesidades prioritarias y demandas que se materializan a través de luchas históricas concretas (Naishtat y otros, 1996). En alguna medida, ofrece indicios sobre las dificultades con las que los universitarios se constituyen como *sujeto histórico* (político), al construir un proyecto de Universidad y sostenerlo través de una *praxis* expresada como conciencia crítica y desplegada en acciones materiales consistentes, participando de diversas estructuras organizativas o institucionales en un bloque histórico determinado. La cambiante composición de fuerzas de los distintos sectores involucrados en la lucha por el poder sectorial permite comprender la evolución de la significación política del CIN, que pasó de factor dinamizador y legitimador de una determinada alianza gobernante, a factor que debía ser controlado y minimizado. El quiebre del modelo de ajuste estructural en 2001 permitió un reacomodamiento que hizo posible el ascenso del Frente para la Victoria y la llegada de Néstor Kirchner a la presidencia de la Nación en 2003. Sin embargo, por lo menos en lo que se refiere a las prácticas presupuestarias y a las herramientas de financiamiento de las UUNN, esta nueva etapa de la política universitaria retiene rasgos esenciales del momento anterior. Lo mismo podría decirse del rol del CIN y los principios fundantes de la coordinación.

Como afirma Kossik: “son los hombres y mujeres concretos, «como sujetos históricos reales» quienes crean en el proceso de producción y reproducción social tanto la base como la superestructura, construyen la realidad social, las instituciones y las ideas de su tiempo, y en esta creación de la realidad social los sujetos se crean y recrean a sí mismos como seres históricos y sociales” (citado por Borón, 2000: 253), abriéndose a la posibilidad de una conciencia crítica sobre los condicionamientos y las consecuencias de sus acciones. Es por ello que la comprensión problemática del gobierno y coordinación del “sistema” –de la cual el financiamiento es un elemento crucial– desborda los modelos de análisis tecno-burocráticos o sistémicos interesados en aportar “racionalidad” en el espacio universitario, evidenciando que la cuestión está, históricamente, ligada a procesos político-sociales más profundos. En definitiva, sigue vigente la pregunta por los límites y condiciones de la participación de los órganos representativos de las universidades, y de la Universidad misma como sujeto colectivo en el espacio público, como vector de un proyecto social democrático.



## Referencias

1. La investigación fue realizada en el marco de la Tesis para la Maestría en Política y Gestión de la Educación de la UNLu y fue dirigida por la Prof. Susana Vior.
2. “Maestría en Política y Gestión de la Educación”, offered by the National University of Lujan, and was directed by Susana Vior.
3. Para una descripción técnica y una evaluación de esta herramienta de financiamiento en el marco de la evolución del financiamiento público a las UUNN, ver: Marquina (2012); Del Bello (2012); García de Fanelli (2012).
4. En 2009, el gasto promedio era de \$7.750, encontrándose instituciones que gastan la mitad (UNLR \$3.700) e instituciones que gastan más del doble (UNSJ: \$17.000). Ver Anuario Estadístico (2009).
5. El Decreto-Ley 7.361/57 –“Patrimonio de las Universidades nacionales”– creó un Consejo Interuniversitario (agrupando a los rectores de las nueve universidades existentes) con dos funciones centrales: elevar anualmente al PEN los proyectos de presupuesto definitivos de las UUNN, y proponer el Plan Integral de Trabajos públicos (Art. 4); los presupuestos no podían ser disminuidos, manteniendo como mínimo los gastos y recursos totales asignados el año anterior [Art. 4º Inc. a) 1º], y en caso de producirse incrementos, la diferencia debía ser distribuida “en proporción a los presupuestos del año anterior y a las necesidades propias de cada universidad nacional” [Art. 4º Inc. a) 2º]. El Consejo debía estudiar los presupuestos y determinar “las sumas totales definitivas que corresponda a cada Universidad nacional” (Art. 6); si ese monto difería del presentado, el presupuesto debía volver a la Universidad “para su rectificación y deberá ser presentado nuevamente al Consejo Interuniversitario para su elevación al Poder Ejecutivo”. El CNU podía variar los criterios de distribución aprobados, en el caso de existir excedentes de recaudación, con el voto de seis de sus miembros (Art. 10).
6. Contaba con una Secretaría Permanente, de carácter técnico, para realizar estudios sobre “las necesidades económicas y de equipamiento de las distintas universidades” (Art. 76). El Art. 107 estableció el 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 Consejo. Debe tenerse en cuenta que los Rectores que lo conformaban eran designados por el PEN.
7. Título X (Arts. 53 a 55 inclusive).
8. Según el Art. 6º Inc. d) el CRUN asesoraba al Ministerio en “la preparación de los proyectos de presupuesto en las universidades nacionales”.
9. El Título V, sobre el régimen económico-financiero, respetó la clasificación de fondos –Tesoro Nacional y Fondo Universitario– sin mencionar procedimientos para el cálculo de los presupuestos anuales, que quedaron bajo la esfera del PEN. Por su parte, la Ley de Ministerios 22.520/81 atribuyó al MED “entender en la coordinación del sistema universitario” (Art. 23, Inc. 8).
10. Un estudio más profundo de la problemática de la coordinación requiere el desarrollo de investigaciones sobre la materialización de las normas en la acción estatal y de las universidades, y en la praxis política en cada momento histórico; esta brecha en nuestro conocimiento limita el análisis (Zelaya, 2004), y lo reduce a inferencias sobre el enfoque predominante que tuvo cada gobierno sobre las relaciones entre Estado y Universidad.
11. Al referirse a la creación del CIN, el Ministro de Educación Alconada Aramburú afirmaría que: “con anticipación al traspaso del gobierno de las Universidades a sus legítimas autoridades elegidas democráticamente, el Gobierno Nacional juzgó necesario sustituir las funciones de coordinación que tiene a su cargo el Ministerio de Educación y Justicia”, en: Discurso al asumir el Rector de la Universidad de Buenos Aires, Dr. Oscar Julio Shuberoff, 14 de marzo de 1986, Argentina, Ministerio de Educación y Justicia, p. 11.
12. En la citada Fundación trabajaban, por ejemplo, Carlos Sánchez y Humberto Petrei - Director del Proyecto sobre presupuesto, fortalecimiento institucional y economía de la educación. MEJ/BM/PNUD durante Junio 1987-Agosto 1988. Investigadores pertenecientes a UNC eran Héctor Gertel y José Delfino, quienes realizaron estudios en el marco del Préstamo 2984AR, PRONATASS, preparatorio del que financiaría el Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES), y tendrían un papel relevante en la discusión sobre modelos de asignación por pautas objetivas en la primera mitad de los ‘90.
13. A lo largo de los ‘90 se afianzaron en Argentina *think tanks* orientados activamente a la formulación de políticas, lobistas enérgicos en distintos niveles de gobierno con el objetivo concreto de lograr la

implementación de sus propuestas; varios de sus cuadros fueron funcionarios públicos importantes, como es el caso de Domingo Cavallo, de la Fundación Mediterránea. Por su parte, Ricardo López Murphy, Fernando de Santibañez, Adalberto Rodríguez Giavarini, Juan José Llach y Daniel Marx (que se encargará de las negociaciones con el FMI por la deuda externa), trabajaron en FIEL, Fundación Mediterránea, Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Foro Económico Mundial, Universidades de Chicago y Harvard, y todos ocuparon puestos durante la gestión del Presidente de la Rúa. Ver: Braun y otros (2002), Di Pietro (2003).

14. Precisamente como fruto de las discusiones, el CIN organiza el primer Censo de Alumnos de UUNN, que tiene lugar en 1994.

15. Se realizaron cambios en la estructura de disciplinas “troncales”, se construyeron criterios específicos para calcular el presupuesto normativo del personal no docente –que originalmente se calculaba como un porcentaje del presupuesto docente–, e igualmente se hizo para el presupuesto normativo para el personal superior. Respecto del componente Economía de Escala, Complejidad y Actividad Académica, se realizaron mejoras en la fórmula de cálculo para el caso particular de la UTN. También desde este ámbito se propusieron mejoras a los Programas de Mejoramiento de las Dedicaciones Docentes y de Articulación. Se afirmó, explícitamente, que la proporción de fondos a distribuir sería incrementada paulatinamente. Informe Final de la Comisión de Seguimiento del Modelo de Asignación Presupuestaria por Pautas Objetivas. Anexo del A.P. 508/04.

16. En las entrevistas realizadas, el CIN es calificado como una organización débil que “aparece y desaparece” al ritmo de los encuentros plenarios.

17. Una de ellas fue la creación de una especie de Secretaría General que compensara los cortos mandatos de los Presidentes del CIN. Otra es el proyecto presentado en el Plenario de Río Cuarto en 1998 (A. P. 306/98). En esa oportunidad se encomendó al Comité Ejecutivo la elaboración de “una propuesta de transformación”, que permitiera al Consejo “disponer de la base de información y de capacidad de propuestas en todos los aspectos académicos, científicos, de cooperación internacional, tecnológicos, administrativos, de vinculación con instituciones intermedias y con los organismos, ministerios y dependencias del PEN, así como del Congreso de la Nación”. El CIN debía ser “un organismo al servicio del planeamiento estratégico y desarrollo del sistema universitario nacional” (A. P. 327/99), objetivo también enunciado por el Documento “Aportes para la Reestructuración del CIN” (Anexo A. P. 339/99). Más allá de ciertas líneas de trabajo desarrolladas en forma limitada y no articulada, no se dio continuidad a los esfuerzos para hacer realidad los proyectos “estratégicos”.

18. Hubo intentos esporádicos de asumir la producción de conocimiento de manera autónoma. Uno de ellos es reflejado por el A. P. 361/00, que recomendó al Comité Ejecutivo “encomendar 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”. Este fue el origen del trabajo de Coraggio y Vispo (2001).

19. Por ejemplo, Del Bello fue un impulsor activo del funcionamiento de la Comisión entre 1993 y 1995; Shuberoff, por su parte, contribuyó fuertemente a decidir el impasse de la misma durante los años de mayor enfrentamiento entre la Universidad y el Gobierno (1997 a 1999).

20. Nos referimos a la Ley de Administración Financiera de 1992, la ampliación de las atribuciones del PEN en la nueva Constitución Nacional de 1994, la llamada Ley Complementaria Permanente de Presupuesto, y por último, las regulaciones incluidas en las mismas leyes anuales de presupuesto, muchas de cuyas disposiciones pueden considerarse verdaderas “leyes” dentro de la “ley” ya que introducen controles y normativas que afectan directamente funciones esenciales de las instituciones universitarias, como su organización interna, procesos de gobierno y gestión, etc.

21. “...Las universidades mendicantes constituyen un espectáculo doloroso, que no hace honor a las tradiciones educativas argentinas...”, “Universidades en crisis”, en *La Nación*, 12 de diciembre de 1998..

22. En 1991-1993 se presenta en el Congreso un anteproyecto de reforma del régimen económico-financiero de las UUNN, durante la gestión de Salonia. En 1996-1998 se preparan y efectúan ejercicios distributivos unilaterales por parte del MED, en un marco de fuertes restricciones presupuestarias, ajustes y retrasos en la remisión de partidas.

23. La investigación de Atairo sobre la aceptación del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECA) en la Universidad Nacional de La Plata muestra procesos semejantes a los que estamos describiendo (Atairo, 2007).
24. En virtud del acuerdo firmado por del Bello y el CIN en 1993, la proporción de esos fondos se había limitado al 2,5% del presupuesto universitario, porcentaje pequeño en comparación con el peso de lo manejado por el MEd en virtud de los denominados “Programas Especiales”.
25. Por ejemplo: Decreto 990/91 de creación de la Comisión de Concertación para la Reforma Estructural de las Universidades; Ley de Presupuesto 1992 –*block grant*–; Ley 24.256/92 (Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional); Decreto de creación de la SPU N° 506/93; Acuerdo CIN/SPU de diciembre de 1993; Resol. MEd 1.069/93 –creación del SIU–; Decreto 1.075/93 –creación del Consejo Nacional de Educación Superior–; Resol. MEd 1.613/93 –creación de los Consejos de Planificación Regional de la ES (CPRES)–; Decreto 1.610/93 –Adicionales no bonificables en las remuneraciones docentes–; Decreto 2.427/93 –Programa de Incentivos–; Decreto 529/94 –Régimen de Incompatibilidades–.

## Bibliografía

- E. ASUETA (2004), *Las Universidades Nacionales. El presupuesto universitario y las condiciones para el desarrollo sustentable y equitativo de la Nación*. Universidad Nacional de Entre Ríos; Entre Ríos. Consultado el 12/09/2005 en: <[http://www.uner.edu.ar/05\\_extension/f\\_boletin\\_institucional/documentos/Analisis\\_presupuestario\\_rector\\_de\\_laUNER.doc](http://www.uner.edu.ar/05_extension/f_boletin_institucional/documentos/Analisis_presupuestario_rector_de_laUNER.doc)>.
- D. ATAIRO (2007), “Articulaciones asimétricas, heterogéneas y conflictivas entre las agencias estatales y las universidades públicas: la Universidad Nacional de La Plata frente al FOMECA”, Ponencia presentada en el V Encuentro Nacional y II Latinoamericano “La universidad como objeto de investigación”, Tandil, UNICEN-Facultad de Ciencias Humanas.
- M. BECERRA; O. CETRÁNGOLO; J. CURCIO; J. P. JIMENEZ (2003), *El gasto público universitario en la Argentina*, Oficina del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, Documento de Trabajo N° 8/03.
- M. L. BERTONI y D. CANO (1988), *Programa integrado de Asistencia Técnica MEJ-Banco Mundial*, Buenos Aires, Ministerio de Educación y Justicia.
- M. L. BERTONI, y D. CANO (1990), “La Educación Superior argentina en los últimos veinte años: tendencias y políticas”, en *Propuesta Educativa*, N° 2, mayo.
- I. BIANCO (2003), “La gestión en el espacio organizacional universitario. Mecanismos de lucha y negociación entre los órganos [uni] personales y colegiados”, Ponencia presentada en el Congreso Latinoamericano de Educación Superior en el Siglo XXI, San Luis, Universidad Nacional de San Luis.
- A. BORON (2000), “Epílogo. ¿Una teoría social para el siglo XXI?”, en A. BORON (comp.), *Tras el Búho de Minerva. Mercado contra democracia en el capitalismo de fin de siglo*, Buenos Aires, FCE. Consultado el 23/08/2007 en: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/buho/epilogo.rtf>>.
- E. BOUR (1993), *La descentralización de la Educación Superior: elementos de un programa de reforma*, Documento de Trabajo N° 38, Buenos Aires, FIEL.
- M. BRAUN; A. CIONI; N. DUCOTE (2002), *Policy Implementation Think Tanks in Developing Countries? Lessons from Argentina*, Buenos Aires, CIPPEC-Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.
- J. J. BRUNNER (1993), *Estudio comparado sobre financiamiento de la Educación Superior en seis países de América Latina: estado actual, tendencias e innovaciones*, Santiago de Chile, FLACSO.
- J. L. CORAGGIO y A. VISPO (2001) (coords.), *Contribución al estudio del sistema universitario argentino*, Buenos Aires, Miño y Dávila-CIN.
- J. C. DEL BELLO (2002), *Desafíos de la política de Educación Superior en América Latina. Reflexiones a partir del caso argentino con énfasis sobre la evaluación para el mejoramiento de la calidad*, Washington, The World Bank, Latin American and the Caribbean Regional Office, LCSHD Paper Series, Department of Human Development, N° 70.
- J. C. DEL BELLO (2012), “La política de financiamiento estatal del sistema universitario argentino: planificación, funcionamiento real y una agenda de temas pendientes”, en R. SAN MARTIN (ed.),

*Financiamiento de la Universidad. Aportes para el debate*, Buenos Aires, UP.

J. A. DELFINO y H. GERTEL (eds.) (1996), *Nuevas direcciones en el financiamiento de la Educación Superior. Modelos de asignación del aporte público*, Buenos Aires, Ministerio de Cultura y Educación-Secretaría de Políticas Universitarias, Serie Nuevas Tendencias.

S. DI PIETRO (2003), “El discurso empresarial sobre la educación, la crisis y la reforma educativa en los años 1990. El caso de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL)”, en *Educación, Lenguaje y Sociedad*, Vol. 1, N° 1.

G. DOMINGUEZ (2001), “Cambios en el patrón de relaciones entre el Estado y las Universidades el modelo evaluador en la Argentina”, Ponencia presentada en el *V Congreso Nacional de Ciencia Política: “La primacía de la Política. Ética y Responsabilidad de los Actores Sociales y Políticos”*, SAAP- UNRC-UNC, Noviembre 2001. Consultado el 22/06/2006 en: <www.saap.org.ar>.

D. GALARZA (2007), “Investigación educativa y políticas educacionales. Tendencias, políticas y debates”, Tesis de Maestría, Escuela de Educación, Universidad de San Andrés.

N. GARCÍA CANCLINI (1984), “Gramsci con Bourdieu. Hegemonía, consumo y nuevas formas de organización popular”, en *Nueva Sociedad*, N° 71, marzo-abril.

A. M. GARCÍA de FANELLI (2011), “Financiación de la educación superior argentina: cambios y continuidades entre los años noventa y la primera década de 2000”, en *Educación Superior y Sociedad*, Vol. 16, N° 1.

A. M. GARCÍA de FANELLI (2012), “Financiamiento universitario y calidad: luces y sombras en veinte años de políticas públicas en la Argentina”, en R. SAN MARTIN (ed.), *Financiamiento de la Universidad. Aportes para el debate*, Buenos Aires, UP.

A. GORRI y R. SICOLI (2004), “Financiamiento de las Universidades Públicas Argentinas”, Ponencia presentada en las I Jornadas de Ciencias Económicas, Mendoza, UNCuyo.

D. JOHNSTONE et al. (1998), *The financing and management of Higher Education: A status Report on Worldwide Reforms*, Washington, World Bank-Human Development Network, Paper N° 19129.

B. KLUGER (1991), *Argentina. Reallocating resources for the improvement of Education*, Washington, BIRF/World Bank, A World Bank Country Study, Pub7471.

M. MARQUINA (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*, Los Polvorines, UNGS.

C. MUSSELIN (2000), *The role of Ideas in the Emergence of Convergent Higher Education Policies in Europe: the Case of France*. Paris, Center for European Studies – Centre de Sociologie des Organisations, Working Paper Series N° 73.

F. NAISHTAT; A. M. GARCÍA RAGGIO; S. VILLAVICENCIO; F. SCHUSTER (1996), “Filosofía Política de la autonomía universitaria”, en *Perfiles Educativos*, Número 73, Julio/Septiembre. Consultado el 3/03/ 2006 en <www.cesu.unam.mx>.

S. OBEIDE (1999), “Mecanismos de asignación de recursos a las universidades nacionales. Una perspectiva crítica del caso argentino (1992-1999)”. Consultado el 30/07/2004 en <www.franjamorada.com.ar>.

S. OBEIDE y M. MARQUINA (2003), “Innovaciones en materia de Financiamiento: hacia la Constitución de un Organismo Descentralizado de Asignación de Recursos”, en J. C. PUGLIESE (editor), *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, SPU.

N. PAVIGLIANITI (1988), *Diagnóstico de la Administración Central de la Educación*, Buenos Aires, Ministerio de Educación y Justicia.

H. PETREI (2001), “Financiamiento de la Educación Universitaria”, en *Escenarios Alternativos*, Año 5, N° 12. Consultado el 10/11/2005 en <www.escenariosalternativos.org >.

H. PIFFANO (1992), “El financiamiento de la educación universitaria y su racionamiento”, en *Harvard Club de Argentina, Foro sobre organización y financiamiento de la educación universitaria en Argentina*, Buenos Aires, Primera parte. Informe Base.

H. PIFFANO (1992b), “Un estudio sobre financiamiento de la Educación Universitaria Argentina”, en *Revista de ASAP*, N° 21, Buenos Aires, octubre.

- H. PIFFANO (1995), “Un modelo de costo estándar para la asignación del aporte público a la enseñanza de grado”, Río Cuarto, Asociación Argentina de Economía Política, XXX Reunión Anual, N° 1001. Consultado el 10/08/2006 en < <http://www.aep.org.ar/anales/works/works1995/Piffano.pdf> >.
- J. SHEEHAN (1996), “Modelos para la asignación de los fondos públicos entre las Universidades”, en J. A. DELFINO y H. GERTEL (eds.) (1996), *Nuevas direcciones en el financiamiento de la Educación Superior: Modelos de asignación del aporte público*, Buenos Aires, Ministerio de Cultura y Educación-Secretaría de Políticas Universitarias, Serie Nuevas Tendencias.
- J. SANGUINETTI (2002), “Los determinantes políticos y sociales de las políticas sociales: un análisis de los procedimientos presupuestarios”, Buenos Aires, CEDI-Fundación Gobierno y Sociedad, Documento 65.
- C. SUASNÁBAR (2002), “Resistencia, cambio y adaptación en las universidades argentinas: problemas conceptuales y tendencias emergentes en el gobierno y la gestión académica”, en *Fundamentos en Humanidades*, San Luis, Universidad Nacional de San Luis, Año III, N° 1-2.
- C. SUASNÁBAR (2005), “Reforma de la Educación Superior y transformaciones en el campo académico en Argentina”, en *Pro-posições. Revista de la Facultad de Educación*, Vol. 6, N° 3 (48), set-diez. Consultado el 10/05/2007 en <[www.nicpe.org/files/publicaciones/Artigo\\_Unicamp%5B1%5D.pdf](http://www.nicpe.org/files/publicaciones/Artigo_Unicamp%5B1%5D.pdf)>.
- S. VIOR (1990), “La Universidad Argentina, 1983/1987”, en M. L. FRANCO BARBOSA y D. ZIBAS (orgs.), *Final do Século. Desafios da educação na America Latina*, São Paulo, CLACSO / Reduc-Cortez Editora.
- S. VIOR y N. PAVIGLIANITI (1994), “La política universitaria del Gobierno Nacional 1989-1994”, en *Revista Espacios*, Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras – UBA, N° 15.
- M. A. VIZZIO (2004), “Eficiencia y Equidad en el financiamiento universitario argentino”, en *Revista de Economía y Estadística*, Instituto de Economía y Finanzas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Vol. XLII.
- WORLD BANK (1993), *Argentina: From Insolvency to Growth*, Washington D. C., A World Bank Country Study.
- WORLD BANK (1995), *Staff Appraisal Report. Argentina. Higher Education Reform Project*, Washington D.C., Human Resources Operation Division, Country Department I, Latin American and the Caribbean Region, Report N° 13.935 AR.
- WORLD BANK (1996), *Argentina. Country Assistance Review*, Washington D.C., Report N° 15.844.
- WORLD BANK (2004), *Implementation Completion Report on a Loan in the Amount of u\$s 165 million to Argentina for a AR- Higher Education Reform Project*, Washington D.C., Report N° 26.914.
- M. ZELAYA (2004), “Las Universidades Privadas y los vaivenes de la legislación”, Ponencia presentada en IV Encuentro Nacional y I Latinoamericano “La universidad como objeto de investigación”, Tucumán, Universidad Nacional de Tucumán, Octubre.

Recibido: 15/05/2013. Aceptado: 25/06/2013.

Laura R. Rodríguez, “La Universidad como sujeto político en los ‘90. El Consejo Interuniversitario Nacional y la elaboración de políticas sectoriales (1989-2003): el caso de la Comisión de Pautas Presupuestarias”. Revista *Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 17, número 26, julio-diciembre 2013, pp. 103-124.