LAS TRANSFORMACIONES EN EL GOBIERNO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN ARGENTINA: EL PAPEL DEL CONSEJO INTERUNIVERSITARIO NACIONAL EN LA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS UNIVERSITARIAS

***María Catalina Nosiglia – Universidad de Buenos Aires* (UBA)**
***Verónica Patricia Mulle – Universidad de Buenos Aires* (UBA)**

RESUMEN
Los amplios márgenes de autonomía que gozan nuestras instituciones universitarias plantean desafíos para el gobierno del conjunto del sistema universitario ante la gran expansión y diversificación de instituciones en las últimas décadas. El gobierno en la década del ´90 intentó resolver esta cuestión mediante la reconversión o creación de organismos de coordinación universitaria. Con la sanción de la Ley de Educación Superior (LES) N° 24.521, se definieron un conjunto de órganos destinados a coordinar el sistema, estableciendo un nuevo marco para la interacción entre el Estado y las universidades. De este modo, se introducen niveles de decisión intermedios y la participación de nuevos interlocutores que "amortiguan" la conflictividad que genera la introducción de nuevas regulaciones. El objetivo de este trabajo es analizar el papel de uno de estos órganos, el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), en la definición de políticas universitariasa través del análisis del contenido de la normativa emanada por este cuerpo.

PALABRAS CLAVE
Autonomía;Regulación; Coordinación;Gobierno Universitario.

TRANSFORMATIONS IN HIGHER EDUCATION GOVERNANCE IN ARGENTINA: THE ROLE OF THE NATIONAL UNIVERSITY COUNCIL IN THE DEFINITION OF UNIVERSITY POLICIES

ABSTRACT
The large degrees of autonomy enjoyed by our academic institutions pose challenges to the government of the whole university system before the great expansion and diversification of institutions in recent decades. The government in the 90s tried to resolve this issue by converting or creating organisms of universitycoordination. With enactment of the Law on Higher Education (LES) N ° 24.521 defined a set of organisms to coordinate the system, establishing a new framework for interaction between the state and universities. Thereby, introducing intermediate levels of decision and involvement of new partners that try do diminish the conflicts generated by the introduction of new regulations. The objective of this paper is to analyze the role of one of these organisms, the National Interuniversity Council (CIN), in the definition of university policies through content analysis of the legislation emanated from this body.

KEYWORDS
Autonomy;Regulation; Coordination; University Government.

1. INTRODUCCIÓN

Los amplios márgenes de autonomía que gozan nuestras instituciones universitarias plantean desafíos para el gobierno del conjunto del sistema universitario ante la gran expansión y diversificación de instituciones en las últimas décadas. El gobierno en la década del ´90 intentó resolver esta cuestión mediante la reconversión o creación de organismos de coordinación universitaria. Con la sanción de la Ley de Educación Superior (LES) N° 24.521, se definieron un conjunto de órganos destinados a coordinar el sistema, estableciendo un nuevo marco para la interacción entre el Estado y las universidades. De este modo, se introducen niveles de decisión intermedios y la participación de nuevos interlocutores que "amortiguan" la conflictividad que genera la introducción de nuevas regulaciones. El objetivo de este trabajo es analizar el papel de uno de estos órganos, el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), en la definición de políticas universitarias a través del análisis del contenido de la normativa emanada por este cuerpo.

La hipótesis general de la que se parte, en la investigación del UBACYT F116 de la que se desprende este trabajo, sostiene que las atribuciones conferidas a estos organismos-normativas, de evaluación, acopio de información y control-[1] favorecieron una creciente concentración de poder en el ministerio central sobre el gobierno del sistema. Asimismo, nuevos organismos de coordinación se convierten en instancias que "amortiguan" los conflictos entre gobierno y las universidades, introduciendo niveles intermedios de decisión y nuevos interlocutores. La hipótesis es que el CIN se debilitó y perdió dinamismo para promover políticas autorreguladas tras la sanción de la LES, por la introducción de nuevos interlocutores universitarios -instituciones y otros órganos de gobierno-.[2] En este trabajo, se indagará: a) sobre la relación de este organismo con el gobierno nacional en cuanto al contenido y la fijación de la agenda, y b) el posicionamiento del CIN frente a las políticas -reactivas, propositivas o adaptativas-. Se utilizará como fuente exclusivamente las normas

[1] Esta categorización sobre las funciones de los organismos de coordinación fue construida en el proyecto de investigación citado, como parte de la hipótesis de trabajo sobre la que se analizan estos órganos.
[2]Esta última cuestión no puede ser abordada en este trabajo sino que lo será en el marco general de la investigación en donde se analizan todos los órganos de coordinación en conjunto.

emanadas por este organismo desde el año 1991 hasta el 2008[3] consultadas de la página WEB del organismo.

2. ALGUNAS CONCEPTUALIZACIONES SOBRE LA REGULACIÓN Y COORDINACIÓN DEL SISTEMA Y DE LAS INSTITUCIONES UNIVERSITARIAS

La regulación del sistema universitario por parte del Estado siempre estuvo en tensión con la autonomía con la que cuentan estas instituciones, de modo tal que sus márgenes fluctúan en función del alcance y límites que se les imponen a las universidades a través de las normas -orgánicas, presupuestarias, policía de títulos y certificados- que rigen su funcionamiento desde el gobierno. La resolución de estos conflictos generados por el ejercicio del poder se expresó en diversas formas de arreglos institucionales que variaron según períodos y contextos históricos.

En la década del ´90, las propuestas de "modernización" de la administración pública propusieron un nuevo rol del Estado: el Estado regulador. Esto implicó que el mismo se tornara más flexible en la definición de los procesos y más rígido en la evaluación de la eficiencia y eficacia de los resultados (se trata de un control *a posteriori*). En el campo de la educación superior, esto mismo supuso una transformación en la relación entre el Estado y las universidades –del Estado "laissez faire" o benevolente, al estado evaluador o auditor-.

La regulación, según Barroso, es el modo en que se ajusta la acción a determinadas finalidades, traducidas en forma de reglas y normas previamente definidas. El autor, siguiendo a Reynaud, señala tres dimensiones complementarias del proceso de regulación de los sistemas sociales: la institucional (normativa y de control); la situacional (activa y autónoma); y la conjunta (BARROSO, 2005). Por un lado, la regulación institucional, normativa y de control, involucra las dimensiones de coordinación e influencia ejercidas por la autoridad legítima. Aquí la regulación consiste en el conjunto de acciones decididas y ejecutadas por una instancia jerárquica (gobierno) a efectos de orientar las acciones e interacciones de los actores sobre los que detenta cierta autoridad. Por otro lado, la regulación situacional, activa y autónoma, remite al proceso activo de producción de "reglas de juego".

[3]Si bien se considera importante ampliar la información con respecto a las resoluciones tomadas previamente al año 1991, no están disponibles en la página web.

Comprende el (re)ajuste provocado por la diversidad de estrategias y acciones de los actores, en función de esas mismas reglas. Por último, la regulación conjunta se produce por la interacción entre la regulación de control y la regulación autónoma, teniendo en vista la producción de reglas comunes.

Belmartino (1999) señala como elemento central de la regulación "la existencia de reglas explícitas o implícitas, formales o informales, originadas en relaciones de autoridad e instancias de negociación o sostenidos por pautas culturales, con diferente capacidad sancionatoria, destinadas a ordenar las relaciones de muy diferente índole en todo tipo de sociedades, desde aquellas dotadas de estructuras relativamente simples hasta las complejas sociedades contemporáneas. Los diferentes modos de regulación nos remiten a los diferentes formas en como resultan coordinadas un determinado conjunto de actividades o de relaciones entre actores y son asignados recursos específicos y prevenidos o arbitrados los conflictos relativos, reales o potenciales. Los tres principios básicos de coordinación son: la autoridad o control jerárquico; el intercambio y la cooperación basada en normas y valores compartidos (BELMARTINO, 1999).

En su conocido estudio sobre la universidad como organización,Clark analiza las modalidades de integración o coordinación del sistema en su conjunto, que difiere según los países. La integración del sistema se da en base a tres tipos ideales: a) el sistema estatal (burocrático y político); b) el sistema del mercado: mercado de consumidores, mercado ocupacional y mercado institucional y; c) el sistema profesional o oligarquía académica con la expansión de los cuerpos colegiados centrales (comisiones científicas, evaluación de pares) (CLARK, 1983).

A partir del análisis específico del sistema de Educación Superior,Levy (1990) entiende los órganos y mecanismos de coordinación como una visión alternativa a la del gobierno central limitado. Este autor describe dos tipos extremos de coordinación. El primero consiste en la coordinación general centralizada, que se caracteriza por el predominio de la coerción y el ahogo de la capacidad de respuesta, la innovación, la diversidad y la iniciativa de las instituciones, dado que en la búsqueda de acuerdos, muchas veces las diferencias se convierten en tensiones y luego en conflictos abiertos, y el consenso es poco probable. El segundo tipo es la coordinación sistémica con gobierno central mínimo. Este tipo de coordinación maximiza las libertades en la medida que las unidades individuales pueden escoger su propio curso (autonomía institucional), los actores pueden elegir (jerarquía

consensuales), se fortalece la posibilidad de "accountability" (dar cuenta y ser responsables de sus actos), las unidades son más responsables de sus acciones públicas ante su comunidad o grupo de intereses y se logra mayor eficiencia por medio de la competencia que favorece la innovación. Desde la perspectiva del autor, el segundo tipo de coordinación es el más adecuado (LEVY, 1990).

Un concepto fundamental en el análisis del gobierno del sistema de educación superior es la idea de sistema universitario que proponen Musselin y Friedberg (1996), entendido como los equilibrios de poder y los mecanismos de regulación del sistema de actores que producen la acción pública en el ámbito de educación superior. El sistema universitario articula tres polos: la profesión, las instituciones y la autoridad tutelar. En este sentido, es posible indagar la coexistencia de diversos modos de coordinación entre los elementos que conforman el sistema.Partiendo de las articulaciones e interdependencias que se producen entre los tres polos, es pertinente tomar el concepto de configuración universitaria para estudiar el impacto de las políticas que se proponen y cómo son incorporadas al interior de las instituciones. Siguiendo a Musselin, las configuraciones universitarias describen cómo se articulan tres formas de acción colectiva: las universidades, las autoridades tutoras y la profesión universitaria. La configuración universitaria define órdenes posibles, un esquema general y límites que condicionan el comportamiento de los actores, pero bajo ningún punto de vista determina por completo el accionar de los actores, sino que permite cierto margen de flexibilidad, autonomía y libertad. La existencia de tal configuración no tiene por consecuencia la uniformización de las formas de acción colectivas (MUSSELIN, 2001).

3. LOS CAMBIOS EN LA DISTRIBUCIÓN DEL PODER EN EL GOBIERNO DEL SISTEMA UNIVERSITARIO

En otros trabajos que analizan las transformaciones en el gobierno del sistema universitario, existen coincidencias en destacar que una transformación sustantiva, de la década del ´90 en el gobierno del sistema universitario, fue expandir el sistema de Educación Superior mediante la creación de organismos intermedios entre el Estado y las universidades, verticalizando y complejizando la estructura de poder, descentralizando el poder estatal y creando instancias de mediación en la relación entre el Estado y las universidades. Lo que se produce en el sistema de educación superior es una estratificación institucional, en la que

parte del poder de las instituciones de base, es decir, las universidades, se deriva a niveles superiores de coordinación formal (KROTSCH, 2001). A los tradicionales organismos intermedios argentinos, el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP), cuya función es deliberativa y de consulta y donde se expresan los intereses del sector público y privado respectivamente, se incorporan tres nuevos organismos, que son fundamentalmente una creación "top down"[4] que pretende agrupar a distintos intereses vinculados al sistema: el Consejo de Universidades (CU), en el que están representadas las universidades (representantes del CIN, CRUP y CPRES), el Consejo Federal de Cultura y Educación y el Poder Ejecutivo Nacional (Ministro de Educación), su intervención es necesaria en cuestiones vinculadas con la evaluación y la acreditación y el régimen de títulos; la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), a través de la cual se expresa la política en la representación del Poder Ejecutivo Nacional; y los Consejos de Planificación Regional de Educación Superior (CPRES), donde se manifiestan los intereses regionales, se encarga de coordinar la oferta de educación superior de cada región. Si bien la CONEAU no es definida como un organismo de coordinación en la LES, ella cumple un papel estratégico, tanto en las decisiones vinculadas a la evaluación y la acreditación, como en su capacidad para moldear el perfil y el carácter de las universidades y del sistema, y distribuir valor a través de la jerarquización de instituciones incidiendo en la distribución de fondos y recursos. Tomando los aportes de Paviglianiti, Nosiglia y Marquina (1996), a estos organismos se le suma la creación en 1993 de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), cuyas funciones comprenden la definición de lineamientos de políticas y estrategias referidas a la enseñanza universitaria, la supervisión del cumplimiento de la legislación vigente, y el diseño de políticas para el análisis, evaluación y seguimiento del sistema educativo universitario. Sus programas de actuación comprenden: la planificación y evaluación universitaria, la reconversión y jerarquización del personal docente, el fortalecimiento de la investigación universitaria y la vinculación con el medio social y productivo, la acreditación y promoción de posgrados, y el crédito educativo y programación y gestión presupuestaria. Si bien la SPU no es estrictamente un organismo de coordinación, por la naturaleza de sus funciones tiene un peso gravitatorio importante en la configuración del gobierno del sistema universitario.

[4]Desde la conceptualización de Neave (2001), la creación "top down", a diferencia de la "bottom up", implica que la iniciativa proviene del poder central.

En este sentido, el gobierno del sistema de Educación Superior queda reconfigurado con la intervención de estos seis espacios, que participan en la formación de políticas y toman decisiones de distinto efecto prescriptivo, constituyendo un gobierno policéntrico (KROTSCH, 2001). En esta nueva forma de distribución del poder los organismos tradicionales de representación, el CIN y el CRUP, han perdido influencia real, en la medida que parte de sus funciones se han derivado hacia otros organismos y los aspectos más delicados de la coordinación universitaria (acuerdos vinculantes y dictámenes obligatorios aunque no vinculantes) se delegan al Consejo de Universidades. Al tiempo que su capacidad de influencia en el gobierno del sistema se reduce debido al carácter deliberativo de estos espacios, el Poder Ejecutivo acumula poder en tanto concentra funciones estratégicas que hacen al gobierno del sistema en los organismos donde tiene representantes. Esto mismo se evidencia en el debilitamiento sufrido por el CIN, como resultado de deficiencias institucionales en el ejercicio de la coordinación y autorregulación universitaria y de cuestiones políticas. La dedicación parcial de sus miembros, su alta rotación y la insuficiencia de presupuesto para establecer sus propios diagnósticos y propuestas dificultan su funcionamiento institucional; mientras que el Ministerio de Educación a partir 1993, pasa a ser un espacio muy dinámico de producción de políticas y negociaciones. Desde el punto de vista político, el organismo tuvo un rol más defensivo que propositivo y con la creación de nuevas universidades nacionales que respondían o coincidían con el gobierno los acuerdos dentro del CIN pasan a ser más complejos.

Como corolario de estas reformas, en este sistema complejo de gobierno universitario el Poder Ejecutivo fortalece su capacidad de normar e implementar políticas, mientras que la institución universitaria y sus cuerpos de rectores se debilitan, debido a la densidad de presiones que desde la institución y el sistema operan sobre ellos, poniendo en un lugar frágil la autonomía universitaria y la capacidad de tomar decisiones por parte de las universidades argentinas. De este modo, las universidades públicas dejan de ser el actor privilegiado en la relación gobierno-universidad, puesto que se amplía la participación en las decisiones a las universidades privadas y se incorporan otras voces al debate, entre ellos, representantes del Poder Legislativo, autoridades provinciales, otros organismos académicos y entidades representativas en las regiones.

En estudios acerca del papel de las instituciones universitarias en relación a la formulación e implementación de las políticas universitarias se señala que el accionar de las

universidades fue, en general, de adaptación o rechazo a las políticas implementadas. Esto se explica, en parte, ya que la idea de autonomía, con una fuerte presencia en el discurso universitario enfatiza el sentido de no injerencia estatal y menos su costado positivo, como autogobierno. Suasnabar, señala que "las tensiones que introducen las nuevas formas de regulación, están reconfigurando las identidades académicas, la estructura de los campos disciplinares y las culturas institucionales". Agrega "por esta razón, caracterizar una declaración, una medida o una política específica, como de resistencia, adaptación o de transformación nos dice poco, si no se toman en cuenta (…) la capacidad de los cuerpos académicos y de las instituciones universitarias de generar proyectos autónomos de cambio, parecería estar más relacionada con el grado de autoconocimiento de las especificidades y lógicas que la atraviesan, que por la aceptación u oposición a las medidas estatales" (SUASNABAR, 1999, p. 108-109).

El trabajo que presentamos intenta corroborar o rechazar algunas de estas conclusiones producidas en otros trabajos sobre la temática, estudiando en particular la organización, funcionamiento y posicionamiento del CIN.

4. EL CONSEJO INTERUNIVERSITARIO NACIONAL

4.1 Antecedentes

Según trabajos previos que estudian la evolución histórica de algunos organismos de coordinación interuniversitaria (CANTINI, 1997), la figura de un Consejo de Coordinación aparece por primera vez en la legislación argentina en 1947[5], con la ley 13.031. Esta norma crea el Consejo Nacional Universitario (Art. 111 y 112), cuya integración se componía por los rectores de las universidades y estaba presidido por el Ministro de Educación. Sus funciones consistían en coordinar la labor entre las instituciones, asesorar al Poder Ejecutivo y armonizar los planes de estudio y títulos a otorgar. Durante el segundo gobierno del Presidente Perón, con la Ley 14.297, este órgano de coordinación asume, además, la función de reglamentar la extensión universitaria, coordinar y planificar las publicaciones y congresos universitarios y asesorar sobre la creación de Academias Nacionales.

[5]Cabe destacar que en proyectos anteriores existieron intentos de crear organismos de coordinación universitarias (CANTINI, 1997).

Hacia 1957, durante el gobierno de facto que derrocó a Perón, se crea un nuevo organismo de coordinación: el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), a través del Decreto-ley 7361 sobre régimen económico financiero. Lo integraban los rectores de las universidades y su función era, principalmente, la armonización de los presupuestos. En 1961, a través de la Ley de Presupuesto N° 16.432 se amplió la competencia del CIN otorgándole la formulación de un estatuto del personal no docente.

En el gobierno de facto del General Onganía, con la Ley 17.245 de 1967, el órgano de coordinación interuniversitario pasó a denominarse Consejo de Rectores. Este órgano se constituye como lazo entre el Poder Ejecutivo y las universidades a efectos de elaborar el presupuesto, el estatuto y escalafón del personal y al mismo tiempo, como instancia de planeamiento de la educación superior, a través de la realización de estudios y diagnósticos por medio de la Secretaría permanente integrada por delegados de las universidades. Estaba integrado por rectores o presidentes de Universidades Nacionales. Desde la perspectiva de SanchezMartinez (2002) este organismo fue en los hechos una de las instancias de coordinación y planeamiento mejor organizadas profesionalmente y más efectivas que se registran en la experiencia de las universidades argentinas.

Luego de este período dictatorial, en el cual las Universidades fueron intervenidas avasallando su autonomía, se dicta una nueva Ley de Universidades Nacionales N° 20.654 en 1974. Al referirse a la coordinación interuniversitaria, la norma indica que será ejercida por el Ministerio de Cultura y Educación y que esta actividad deberá ser compatibilizada con el sistema nacional de planificación y desarrollo. Como señala Cantini (1997), esta ley significó un retroceso en la competencia del Consejo y un avance en las del Ministerio. Sin embargo, la única parte de esta ley que tuvo vigencia trataba sobre la normalización de las universidades y constaba de 6 artículos bajo el título "Disposiciones Transitorias". La normalización no alcanzó a realizarse y dos años más tarde, en 1976, un nuevo golpe de estado interrumpió el orden constitucional y la ley fue derogada.

En 1976, se dicta la ley 22.207. En esta ley, enmarcada en el contexto de la dictadura militar, la coordinación universitaria que se establece (Art. 73 y 74) aumenta las competencias del Ministerio, otorgándole al Consejo de Rectores de Universidades Nacionales sólo funciones de asesoramiento a requerimiento del Poder Ejecutivo en esta materia.

Con el restablecimiento de la democracia en 1983, el gobierno constitucional del Dr. Alfonsín orientó las políticas de nivel universitario a establecer la "normalización" de las

universidades nacionales a través del decreto 154/83 del 13 de diciembre de 1983. En 1985 se recrea el Consejo Interuniversitario Nacional como organismo de coordinación, en el Decreto N° 2.461. A diferencia de las leyes anteriores, esta norma otorga amplios márgenes de autorregulación sistémica a las instituciones universitarias. Se estipula que la actividad de coordinación se realizará sin menoscabo de la autonomía universitaria, y que las atribuciones y el poder de decisión del órgano será el que las propias universidades resuelvan conferirle (art. 3). Su misión será la coordinación de las políticas entre las Universidades Nacionales y de ellas con otros niveles y organismos, públicos y privados, nacionales y extranjeros. En términos de organización interna podrá prever organismos regionales de coordinación. La integración del órgano la conforman las Universidades Nacionales que decidan adherirse libremente (art. 1), y lo integrará también un representante del Ministerio de Educación y Justicia de la Nación con voz y sin voto (art. 5).

Hacia 1995, con la sanción de la Ley 24.521 (LES), los organismos de coordinación universitaria se multiplican y con ello, se modifican algunos aspectos del CIN. Se lo define como un organismo de coordinación y consulta del sistema universitario (art. 71). Asimismo, la ley prescribe que estará integrado por los rectores o presidentes de las instituciones universitarias nacionales y provinciales reconocidas por la Nación, que estén definitivamente organizadas; al mismo tiempo, estipula que sus funciones serán las de coordinar los planes y actividades en materia académica, de investigación científica y de extensión; ser órgano de consulta en las materias y cuestiones que prevé la ley, específicamente las instancias de la creación y cierre de instituciones universitarias nacionales requieren informe previo del CIN; y participar en el Consejo de Universidades (art. 73). Las funciones que se le reservan a este órgano en la LES tienen carácter consultivo; en términos normativos, en ninguna materia el alcance de su decisión es vinculante.

4.2 Organización y funcionamiento

Según la normas vigentes, el CIN es un organismo público de coordinación y consulta cuyas funciones consisten en proponer y coordinar políticas comunes a las instituciones universitarias que lo integran, con los distintos niveles de educación y organismos de investigación; establecer y coordinar relaciones con otros organismos públicos y privados, nacionales o extranjeros; definir y coordinar planes en materia académica, de investigación,

de extensión, de gestión; coordinar y establecer propuestas sobre validez de estudios y de títulos; promover políticas de becas, programas de investigación común, así como apoyar políticas de autoevaluación y evaluación externa; emitir opinión fundada sobre todo proyecto de creación y cierre de instituciones universitarias nacionales; analizar y formular propuestas sobre los problemas de la educación general y universitaria argentina y del mundo; formar organismos regionales, cuando lo estimare conveniente.

El gobierno del CIN se compone de 4 órganos: el Plenario de Rectores, el Comité Ejecutivo, Presidente y Vicepresidente. El Plenario es la asamblea general y órgano máximo. Es el organismo que define y aprueba las políticas generales; designa autoridades; reforma el estatuto; aprueba el informe que presente el Comité Ejecutivo respecto de su actuación en el Consejo de Universidades y documentos que recojan la opinión de sus miembros respecto de criterios de evaluación y acreditación de la CONEAU; emite opinión respecto de la creación de carreras de grado y posgrado. Se expide a través de Acuerdos Plenarios.

El Comité Ejecutivo se integra por nueve miembros: Presidente, Vicepresidente, y siete Vocales. Sus atribuciones consisten en lo que refiere a la administración del Consejo, preparar el orden del día y convocar al Plenario de Rectores, elaborar proyecto de Presupuesto; ejercer representación ante el Consejo de Universidades. Respecto de esto último, vale decir que el Comité Ejecutivo decide la posición a sostener frente al CU, previa consulta a cada uno de los miembros del CIN y a la Comisión permanente respectiva. Se expide a través de Resoluciones.

El Presidente tiene funciones vinculadas a la representación legal del Consejo y administrativas, ejerce facultades de superintendencia y disciplinarias del personal y decide en caso de empate en las decisiones del Comité Ejecutivo. Se expide a través de Resoluciones Presidente.

El CIN organiza el estudio de los temas en Comisiones. Actualmente tiene siete Comisiones Permanentes: Asuntos Académicos; Ciencia, técnica y arte; Posgrado; Asuntos Económicos; Asuntos Internacionales; Extensión y Relaciones institucionales y comunicación. Cada comisión está presidida por un Vocal de Comité Ejecutivo y tiene un Rector Coordinador (ambos elegidos en Plenario). En las mismas participan los Rectores que manifiesten su interés en cada una, pudiendo actuar como titulares hasta en cuatro comisiones, y adicionalmente en otras con voz y sin voto.

4.3 Análisis de la normativa producida por el CIN

Las fuentes de análisis utilizadas en este trabajo comprendieron la totalidad de las normas emanadas por el CIN entre 1991 y 2008, las cuales fueron clasificadas según distintas categorías construidas ad-hoc. Con ellas se construyó una base de datos con todas las normas clasificadas según seis grandes categorías y al interior de ellas se construyeron sub categorías, estas son:

a- Cuestiones económicas, financieras y administrativas: Carrera no docente, Compras y contrataciones, Obras sociales, Política gremial, Presupuesto, Salarios, Varios económicos, financieros y administrativos;

b- Cuestiones académicas de grado y de posgrado: Alumnos, Bibliotecas y editoriales universitarias, Carrera docente, Evaluación y acreditación, Ofertas de posgrado, Educación a distancia, Equivalencias, incumbencias y validez de títulos;

c- Cuestiones referidas al desarrollo científico, tecnológico y de la información:Incentivos salariales a la investigación, Sistemas de información e informática universitaria, Planificación científico tecnológica;

d- Funcionamiento del CIN: Presupuesto del CIN, Organización del CIN, Participación y opinión del CIN sobre política en general y política educativa en particular, Creación de nuevas instituciones universitarias, Auspicios;

e- Cuestiones referidas a la relación Universidad-medio: Articulación universidad-Estado, Articulación universidad-sector productivo, Articulación universidad-sector social, Educación para adultos mayores, Planificación de la extensión, Bienestar estudiantil, Salud universitaria, Radios universitarias, Deporte universitario, Varios referidos a la relación Universidad-medio;

f- Cuestiones de coordinación y cooperación entre instituciones de educación superior: Articulación entre Universidades Nacionales, Articulación con Universidades extranjeras, Articulación de Universidades Nacionales con instituciones de educación superior no universitaria, Varios de coordinación y cooperación entre instituciones de educación superior.

Esto incluyó un total de 1217 normas: 693 Acuerdos Plenarios, 486 Resoluciones y 38 Resoluciones Presidente. Su distribución respectiva por años se detalla en el Cuadro I. Se procedió a seleccionar aquellas que se clasificaron bajo la categoría *"Participación y opinión*

del CIN sobre política en general y política educativa en particular", dado que bajo la misma se reunieron las normas que eran significativas al posicionamiento del CIN sobre asuntos de política educativa y su potencial participación en la definición de las mismas[6]. Asimismo, se eligió el tema de la evaluación y acreditación universitaria por las tensiones que suscitó su implementación al interior de las universidades.

El análisis se centró en las normas dedicadas al tratamiento de tres temas específicos: vinculadas a la Ley de Educación Superior[7], vinculadas a la evaluación y acreditación universitaria[8], y las relativas a la Autonomía Universitaria[9].

En el tratamiento de la LES y de la evaluación y acreditación, la producción normativa del CIN se realiza con un mayor dinamismo entre 1991 y 1996, mientras que a posteriori, su tratamiento se torna más pautado por el requerimiento de organismos externos, respondiendo a solicitudes que más tienen que ver con el cumplimiento de las políticas ya establecidas, que con la discusión u oposición a las mismas.

Las normas vinculadas a la LES hacen referencia a la realización de reuniones, jornadas y congresos nacionales universitarios, convocando a universidades nacionales y autoridades del gobierno, la confección de propuestas y elaboración del anteproyecto de LES, con el objetivo de cubrir el vacío legal. En estos casos se solicita que los productos de estas jornadas contemplen los aportes de las universidades nacionales y sean tenidos en cuenta por el Parlamento en su debate[10]. En este grupo de normas, que se concentran entre 1992 y 1996, se percibe un alto dinamismo por parte del CIN en la generación de instancias de debate con los miembros de la comunidad universitaria, e incluso con autoridades del gobierno, para analizar las propuestas de la Ley y los proyectos en discusión. Con posterioridad a la sanción

[6]Las normas comprendidas al interior de esta categoría, en cuanto a los asuntos a los que hacen referencia, pueden agruparse en cuatro temáticas: vinculadas a la autonomía universitaria, vinculadas a la Ley de Educación Superior, vinculadas a la educación superior y de otros niveles, vinculadas a otros temas de política nacional. Se seleccionaron las que remiten a los dos primeros temas, dado que son los más relevantes respecto de nuestro objeto de estudio.

[7]Ac.Pl. 30/92, 52/92, 54/92, 126/93, 140/94, 144/94, 189/95, 200/95, 366/00, 371/00, 396/01, 427/02, 559/05, 640/07, 667/08, 675/08; Resoluciones 49/95, 52/95, 60/95, 68/96, 455/08.

[8]Ac.Pl. 10/91, 24/91, 39/92, 44/92, 50/92, 75/92, 82/92, 83/92, 97/93, 98/93, 133/94, 134/94, 155/94, 226/97, 234/97, 235/97, 236/97, 237/97, 272/98, 382/00, 487/03, 488/03, 511/04, 512/04, 529/04, 556/05, 557/05, 574/05; Resoluciones 101/98, 155/00, 175/00, 190/01, 193/01, 194/01, 199/01, 273/03, 308/04, 446/08, 465/08.

[9]Ac.Pl. 9/91, 176/95, 199/95, 211/96, 223/97, 293/98, 319/98, 372/00, 460/03; Resoluciones 24/93, 63 bis/95, 67/96, 79/97, 252/02, 269/03, 313/04, 314/ 04, 361/06, 363/06, 370/06.

[10]Entre estas normas cabe destacar el Ac.Pl 126/93, en el cual se expresa el acuerdo entre las autoridades de la SPU y el CIN respecto del contenido de la LES, donde se consensuan algunos aspectos delicados de la norma como la creación de un organismo estatal de evaluación universitaria, la composición de los órganos colegiados de gobierno universitario, el financiamiento y el resguardo de la autarquía económico-financiera de las universidades.

de la LES, el CIN manifiesta, por un lado, su preocupación por el contenido de la misma y encomienda su análisis exhaustivo; y por otro, emite normas en las que se opone explícita o implícitamente a la LES[11]. Sin embargo, en los últimos años analizados no surge del seno del organismo la necesidad de establecer un nuevo marco regulatorio para la educación superior, sino que la producción de normas sobre la nueva LES parece ser una respuesta al debate que se instala por fuera del CIN, y no como una decisión propia del órgano a efectos de modificar las regulaciones establecidas. Cabe destacar que incluso en sus propuestas para la elaboración de la nueva LES no se destacan aspectos que vayan fuertemente en contra de las pautas ya establecidas[12].

En el tratamiento que realiza el CIN sobre la evaluación y la acreditación universitaria se destaca que el dinamismo del órgano respecto de la discusión sobre la evaluación y su preocupación por el mejoramiento de la calidad universitaria es mayor entre 1992 y 1994, y el organismo es proactivo en la recopilación de información y producción de documentos. La producción de normas en este período manifiestan un interés del organismo tanto en definir desde su seno el sentido de la evaluación y el mejoramiento de la calidad, como en recopilar información de las universidades sobre los posgrados con los que cuentan, a los efectos de proponer normas de evaluación de los posgrados[13]. Un grupo menor de normas hacen referencia al Sub-proyecto 06 de evaluación institucional[14], las cuales estipulan su seguimiento y se orientan a proponer reformulaciones sobre el mismo. Entre 1997 y 2008, las normas que se emiten tienden a convalidar las políticas definidas en la LES desde el Estado, en la medida en que se limitan a pedir información y/u opinión a las universidades miembro sobre determinados temas sin discutir las políticas. Este grupo de normas se concentran en

[11]Son expresiones de ello, por ejemplo, el rechazo a la disposición del art. 50 de la LES -referido a la admisión, permanencia y promoción de estudiantes- por considerarlo un avasallamiento a la autonomía universitaria, el apoyo a universidades respecto de las observaciones que el Ministerio de Educación realiza en los estatutos, y la disconformidad con la reforma del art. 39 y la sanción de un art 39 bis relativo a acceso a posgrados, (Resoluciones 68/96, 366/00, 427/02, respectivamente).

[12]Por ejemplo, en el documento *"Lineamientos para una Ley de Educación Superior*", elaborado por el CIN con fecha 08 de Octubre de 2007, las únicas indicaciones que modifican las pautas establecidas se orientan a definir claramente la gratuidad de los estudios de grado; a que la ley no regule aspectos de funcionamiento interno de las instituciones, particularmente los referidos al gobierno; y sobre los órganos de coordinación, propone una participación proporcional de las Universidades Pública y privadas en el CU, acorde con sus respectivos desarrollos, y una mayor representación de integrantes académicos propuestos por el CIN en el organismo oficial único de evaluación y acreditación.

[13]Entre estas normas se destaca el Ac.Pl. 50/92, en el cual el CIN define los aspectos relevantes de la evaluación de la calidad universitaria, estableciendo definiciones de calidad, marcos metodológicos y definiéndose como órgano que reglamente las evaluaciones externas.

[14]El Sub-proyecto 06 es un componente del Programa de Fortalecimiento de la Educación Superior (PRES), orientado al fortalecimiento de la gestión y coordinación universitaria, financiado por el Banco Mundial.

elaborar criterios para la acreditación de carreras de interés público, o solicitar incorporación de carreras en esa nómina; realizar un tratamiento de criterios de evaluación de carreras de posgrado, o introducir modificaciones a los estándares y criterios de acreditación; y en ellas no se destacan opiniones que vayan en contra del establecimiento de esta clase de "reglas de juego".

En el caso de las normas que refieren a la autonomía universitaria, la posición del CIN es categórica respecto de defender la autonomía universitaria frente a cualquier avance o injerencia externa en la vida institucional de las universidades, tanto del Poder Ejecutivo, como de otros actores que pretendan intervenir en su funcionamiento institucional. Se destaca una posición reactiva, aunque no se trata de un tema cuyo tratamiento sea propuesto por iniciativa del organismo[15], sino que se discute y se emiten opiniones en la medida en que suceden acontecimientos que amenazan con socavar la autonomía universitaria. Si bien esta es una postura que se sostiene durante todo el período analizado, se percibe una sutil diferencia en las normas de 1991 y 1993, que radica en un tenor más contestatario frente al Poder Ejecutivo.[16]

En líneas generales el establecimiento de los temas examinados en la agenda de discusión del CIN proviene más de presiones externas que de la intención de proponer políticas autorreguladas desde el seno del organismo. El período de mayor dinamismo del órgano se produce entre 1991 y 1996, momento en que la producción de normas comparten dos características: ser más contestarías y tender a la generación de espacios de debate de las políticas. Sin embargo, se revela que el posicionamiento que adopta el CIN respecto de los temas debatidos es preeminentemente laadaptación o el rechazo a las políticas implementadas, y no su proposición. Aunque en su comienzo se denote un mayor impulso para erigirse como organismo proactivo en la generación de políticas autorreguladas, luego de la sanción de la LES su rol se ve limitado y sus normas responden a requerimientos de políticas que ya no se discuten, sino que se convalidan.

[15]A excepción de unas pocas normas que refieren a la elaboración de dictámenes sobre el estatus jurídico de las Universidades Nacionales, a efectos de establecer las implicancias en la relación de éstas con otras instituciones del Estado.

[16]Se destaca el Ac.Pl. 9/91, en el que el CIN critica los Decretos 1111/89 y 160/91 del Poder Ejecutivo, dado que los mismos limitan la autonomía universitaria, en tanto que establecen que el Poder Ejecutivo, a través de la cartera ministerial correspondiente, es el órgano revisor de las decisiones del Consejo Superior de la Universidad; así como la obligación de todas las universidades nacionales de elevar al Ministerio de Educación y Justicia, todos los recursos que contra sus actos hubieran sido o fueran interpuestos; respectivamente.

En el escenario planteado, el rol del CIN como promotor de políticas se tornó más restringido. En términos de Barroso (2005), las regulaciones provenientes de la dimensión normativa ejercidas por la autoridad, como ser la restricción en el carácter no vinculante de las normas emanadas por el CIN y la creación de otros órganos de coordinación que absorben funciones estratégicas del gobierno universitario, no permitieron que el órgano se reconfigure elaborando estrategias situacionales que reajusten las regulaciones de control establecidas en pos de fortalecer su posición. De este modo, la integración del sistema estaría más signada por el sistema estatal, que por la oligarquía académica o el mercado, siguiendo la conceptualización de Clark.

Retomando la idea de sistema universitario (MUSSELIN y FRIEDBERG, 1996), la redistribución de poder favoreció a la autoridad tutelar, el Estado, por sobre las instituciones, representadas en el CIN. La configuración universitaria resultante definió un orden en el que el margen de flexibilidad y autonomía que tienen los actores no pudo ser explotado por el CIN. En este sentido, la coordinación que se establece, como la entiende Levy (1990), tiende al modelo general centralizado, por cuanto se restringe la innovación y la iniciativa de las instituciones.

5. A MODO DE CIERRE PROVISORIO

El análisis aquí presentado da cuenta de la complejidad del gobierno del sistema universitario, exponiendo el impacto de algunas regulaciones que desde la esfera estatal se introdujeron para conducir el desarrollo del sistema, sin menoscabar formalmente la autonomía reconocida constitucionalmente a las universidades. El principio de coordinación universitaria permitió la construcción de un escenario en el cual, como se cuenta con la participación de las universidades en los órganos de coordinación, la forma en que se toman las decisiones tiene mayor legitimidad.

En primera instancia es posible conjeturar que esta arquitectura en la distribución del poder, tras la sanción de la LES, permitió que el Poder Ejecutivo fortalezca su capacidad de normar e implementar políticas, y que los cuerpos de rectores se debilitaran tornándose poco proactivos en la producción de políticas autorreguladas. No obstante, este estudio tiene carácter provisorio, y como primera aproximación cuenta con ciertas limitaciones en su alcance. Es preciso ampliar este análisis, recuperando las normas emanadas de este cuerpo previas a 1991, abordando otros temas de política universitaria sobre los que se manifiesta el

CIN que no se consideraron en este trabajo, y contrastando con fuentes de información como por ejemplo entrevistas a informantes claves en diferentes períodos sobre la modalidad en la toma de decisiones del Consejo. Asimismo, se podría analizar el comportamiento del organismo con referencia a otras cuestiones menos controvertidas que las seleccionadas en este trabajo y ver si la dinámica es la misma o tiene variaciones.

A partir de las ideas aquí esbozadas surgen algunos interrogantes inmediatos para ampliar en el futuro: al interior del organismo, ¿existe alguna relación entre la postura del CIN y el momento político y/o la adscripción política de quienes lo integran mayoritariamente en distintos períodos?; entre el organismo y el resto del sistema universitario, ¿cómo se producen las dinámicas de debate y acuerdos al interior del CIN y con otros organismos de coordinación?

REFERENCIAS

ARGENTINA. Ley N° 24.521, 1995. Ley de Educación Superior.

_____. Decreto N° 2.461, 1985.

_____. Decreto N° 1.111, 1989.

_____. Decreto N° 160, 1991.

BARROSO, J. O Estado, a Educação e a regulacão das políticas públicas. **Educação & Sociedade**, v. 26, n° 92, p. 275-751. 2005. Disponible en: http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a02.pdf (Consultado: 23/03/2010).

BELMARTINO, S.**Nuevas reglas de juego para la atención médica en la Argentina. ¿Quién será el árbitro?** Buenos Aires:Lugar editorial. 1999.

CANTINI, J. **La autonomía y la autarquía de las universidades nacionales.** Buenos Aires: Academia Nacional de Educación. 1997.

CLARK, B.**El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica.**Mexico: Nueva Imagen-Universidad Autónoma Metropolitana. 1983.

CONSEJO INTERUNIVERSITARIO NACIONAL. Acuerdos Plenarios y resoluciones 1991-2008.

FRIEDBERG, E. y MUSSELIN, C. La noción de sistema universitario y sus implicaciones para el estudio de las universidades. **Revista Universidad Futura.** v. 7, p. 50-64. 1996.

KROTSCH, P. **Educación Superior y reformas comparadas.** Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Ediciones. 2001.

LEVY, D.El gobierno de los sistemas de educación superior.**Revista Pensamiento Universitario**,v. 1, n° 1, p. 3-20. 1993.

MUSSELIN, C. **La longue marche des universitésfrancaises.** Paris: Pressesuniversitaires de France.2001.

NEAVE, G. **Educación Superior: historia y política. Estudios comparativos sobre la universidad contemporánea.** Barcelona: Gedisa. 2001.

PAVIGLIANITI, N. NOSIGLIA, M. y MARQUINA, M.**Recomposición neoconservadora. Lugar afectado: la universidad.** Buenos Aires: Miño y Dávila editores. 1996.

SANCHEZ MARTINEZ, E.**La legislación sobre Educación Superior en Argentina. Entre rupturas, continuidades y transformaciones.** IESALC-UNESCO. 2002. Disponible en: http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001398/139827s.pdf (Consultado: 23/03/2010)

SUASNABAR, C.Resistencia, cambio y adaptación en las Universidades Nacionales. Problemas conceptuales y tendencias emergentes en el gobierno y la gestión académica. En TIRAMONTI, G.; SUASNABAR, C. y SEOANE, V.**Políticas de modernización Universitaria y cambio institucional.** Serie estudios e Investigaciones N° 38. La Plata: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de La Plata. 1999.

MARÍA CATALINA NOSIGLIA
Licenciada en Ciencias de la Educación. Profesora e investigadora de Política Educacional del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE). Universidad de Buenos Aires.
Correo electrónico: catin@fibertel.com.ar

VERÓNICA MULLE
Licenciada en Ciencias de la Educación. Miembro del equipo de Investigación de Política Educacionaldel Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE). Universidad de Buenos Aires.
Correo electrónico: v.mulle@gmail.com