

# Universidades nacionales, neoliberalismo y reformas del Estado (1989-1999)

**Daniela Atairo\*, Antonio Camou\*\* y Marcelo Prati\*\*\***

*Ojalá te toque vivir en tiempos interesantes.*

## Maldición china

Se ha vuelto ya un lugar común recordar que una nueva agenda universitaria comenzó a instalarse en la región, con fuerza desigual pero sostenida, a comienzos de la década del noventa del siglo pasado. Desde entonces, la abreviada referencia al nuevo Estado evaluador (Neave, 1988) se ha transformado en un modo simple pero eficaz de aludir a una compleja y variada batería de dispositivos de políticas públicas, ligados centralmente al vector de la evaluación y al desarrollo de un conjunto de esquemas de financiamiento condicionado. Estos mecanismos maestros comenzaron a ser utilizados para mediar entre los históricos reclamos de autonomía de las instituciones educativas, las preten-

siones estatales de regulación y las demandas de diferentes sectores sociales sobre la calidad, eficiencia o pertinencia de la educación superior. Esta historia ha sido contada muchas veces y no reclamaremos originalidad en nuestro *racconto*; en todo caso, nos interesa puntualizar tres cuestiones —hasta cierto punto paradójicas— que serán hilos conductores del recorrido que encaramos a continuación.

En primer lugar, la discusión en torno al llamado *Estado evaluador* se da al interior de un debate más amplio y más intrincado, conformado por el tránsito entre las llamadas reformas de “primera” y “segunda” generación, en las que asoman una serie de tensiones, entre las que destacamos una: la misma agenda “neoliberal” que publicitaba un “achicamiento” general del Estado requería, a la vez, de fortalezas políticas, institucionales, técnicas y administrativas de

\* Profesora en Ciencias de la Educación por la Universidad Nacional de La Plata. Obtuvo una Maestría en Ciencias Sociales con orientación en educación (2007) y el Doctorado en Ciencias Sociales (2015) en FLACSO, sede Argentina. En la actualidad es profesora-investigadora del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS) y del Departamento de Ciencias de la Educación (FAHCE-UNLP). Ha publicado *El gobierno universitario en la agenda académica y política de América Latina* (ANUIES, 2016) y en coautoría con Adrián Acosta Silva, Antonio Camou (y los ganadores del Premio Pedro Krotzsch, edición 2014) *Los desafíos de la universidad pública en América Latina y el Caribe* (CLACSO, 2015), entre otros capítulos y artículos en revistas nacionales.

\*\* Profesor en Filosofía y licenciado en Sociología por la UNLP. Obtuvo una maestría en Ciencias Sociales (1992) y el Doctorado con Especialización en Ciencia Política en FLACSO (Sede Académica de México, 1997). En la actualidad es profesor-investigador del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS) y del Departamento de Sociología (FaHCE-UNLP). Ha publicado trabajos especializados sobre temas de gobernabilidad democrática, reformas del Estado y educación superior en Argentina y América Latina, además de publicar regularmente notas de opinión en diarios, revistas y sitios web. Desde 2013 es vicedirector del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS), instituto de doble dependencia UNLP-Conicet.

\*\*\* Profesor de Filosofía y licenciado en Sociología por la UNLP, magíster en Ciencia Política y Sociología y doctor en Ciencias Sociales por FLACSO, sede Argentina. En la actualidad es profesor-investigador del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS) y del Departamento de Sociología (FaHCE-UNLP). Ha publicado como coordinador, en colaboración con Pedro Krotzsch y Antonio Camou, *Evaluando la evaluación: políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina* (2007), y como editor, con Pedro Krotzsch como organizador, *La universidad cautiva. Legados, marcas y horizontes* (2002). Su actividad de docencia e investigación se orienta hacia la epistemología y la metodología de las ciencias sociales y hacia las políticas universitarias.

esos mismos Estados a la hora de garantizar el adecuado funcionamiento de los mercados y de las instituciones regulatorias.

En segundo lugar, lejos de presentar un relato lineal, con cortes abruptos de perfiles uniformes, el nuestro será un recorrido algo más sinuoso, que presta atención a los antecedentes de las políticas de los noventa generadas durante el tramo final de la década previa, pero que también puntualiza —sin poder profundizar en ellos en esta ocasión— los vaivenes de diferentes gestiones dentro de un gobierno que no tuvo una estrategia invariable para relacionarse con las universidades desde principio al fin.

En tercer lugar, a lo largo de estas notas (así como en otros trabajos precedentes) seguimos de cerca las contribuciones de Pedro Krotsch, en particular una cierta mirada *política* sobre la relación entre Estado, actores e instituciones universitarias, que hace hincapié sobre los modos de construcción, distribución y ejercicio de las relaciones entre poder y saber en nuestras sociedades (Krotsch, 1993 y 2001). En este marco, una noción como la de “configuración universitaria” —propuesta por Christine Musselin— es utilizada para designar “el marco en cuyo seno se inscriben, cobran sentido y funcionan el tipo de gobierno desarrollado por los establecimientos, el estilo de conducción adoptado por la tutela y los modos de regulación internos de las disciplinas”. En otros términos, el concepto sirve para describir cómo se articulan tres formas de acción colectiva: las universidades, las autoridades tutoras (gubernamentales, ministeriales y otras) y la profesión universitaria. Desde esta visión, se desprende que ninguna de las tres formas de acción colectiva puede ser analizada en forma completamente independiente de las otras dos: “Ni las universidades, ni la tutela, ni la profesión universitaria son espacios de interacción autónomos”, pues cada una tiene sentido “en el marco mayor de las interdependencias que las unen” (Musselin, 2001). En tal sentido, los aportes de la académica francesa pueden ser fructíferamente vinculados con las investigaciones de Acosta Silva (2000 y 2006) en torno a los “ensamblajes conflictivos” en los procesos de cambio institucional complejo en

las universidades latinoamericanas. De acuerdo con el investigador mexicano, “los procesos de reforma de las universidades públicas [...] son productos de *ensamblajes conflictivos* entre las políticas federales dirigidas hacia ese sector de la educación superior y las estrategias de cambio impulsadas por las élites dirigentes de las universidades” (Acosta Silva, 2000: 33). Tomando libremente ambas nociones como pivote analítico, en la última parte del trabajo ilustramos con dos políticas específicas de este período —el Programa de Incentivos y el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECA)— el modo en que estas iniciativas operadas “desde arriba” se articularon con una variada gama de demandas, adopciones, resistencias o adaptaciones “desde abajo”.

El resultado de este itinerario nos permite reconstruir una trama política e institucional peculiar, y vuelve a recordarnos que —con diferencias más marcadas que en otros campos— las políticas universitarias raramente son las que se “deciden” sino las que efectivamente se “implementan”, y que entre unas y otras la mediación de la autonomía institucional marca siempre una diferencia significativa.

### ¿El momento neoliberal?

Afirmar que el decenio menemista fue una década “neoliberal” es en parte cierto pero parcialmente erróneo o, en todo caso, incompleto. Todo depende del modo en el que empleemos una etiqueta que se ha convertido en un auténtico “cajón de sastre”, y que a menudo se utiliza como una calificación más emparentada con la diatriba que con el entendimiento. Pero aun si abandonamos el plano más burdo de la mofa, o del escarnio, no siempre se llega a buen puerto en el análisis. Es habitual confundir, por caso, el neoliberalismo como doctrina y la globalización económica como proceso, que son harinas de costales un tanto diferentes, aunque hermanadas por la coyuntura mundial posterior a la vigencia de las sociedades de bienestar; o es relativamente frecuente utilizar una caracterización muy amplia (cualquier medida de prudencia fiscal se hace acreedora al ignominioso

marbete) o muy estrecha (acotar el término a un conjunto específico de políticas económicas en un momento delimitado de tiempo: el “consenso” de Washington); y lo que suele ser más usual es reducir la complejidad de un sistema de ideas y prácticas —que abarca diferentes dimensiones— a una fórmula simple e imprecisa, cuando no directamente descaminada.<sup>82</sup>

Tal vez una de las simplificaciones más engañosas sea aquella que nos advierte que el neoliberalismo promueve el “achicamiento de Estado”, en el marco de una generalizada política económica que actualiza los viejos preceptos del *laissez-faire*, a efectos de “agrandar” espontáneamente el mercado. Por el contrario:

El programa neoliberal, contra lo que imaginan algunos críticos, y contra lo que proclaman algunos propagandistas, no pretende eliminar el Estado, ni reducirlo a su mínima expresión, sino transformarlo, de modo que sirva para sostener y expandir la lógica del mercado. O sea que los neoliberales necesitan un nuevo Estado. A veces un Estado más fuerte, pero con otros fines (Escalante Gonzalbo, 2016: 21).

De ahí una tensión fundamental que anida en el corazón del ideario neoliberal, pero también en el centro de su práctica política: “mantener un Estado fuerte en su capacidad de quebrar el poder de los sindicatos y en el control del dinero, pero limitado en lo referido a los gastos sociales y a las intervenciones económicas” (Anderson, 2003: 11).

En este contexto, creemos que se entienden mejor los debates en torno al Estado que los sectores dominantes —desde los países centrales a los periféricos, desde los *think tanks* empresariales a los organismos multilaterales— mantuvieron entre mediados de los años ochenta y finales de los noventa del siglo pasado. Ese arco de discusiones, para ponerle dos

hitos emblemáticos, va desde el documento firmado por John Williamson (1990), que encarna los debates en torno a la denominada “primera generación de reformas del Estado” (privatización, desregulación, apertura externa, etc.), hasta las controversias resumidas en el Informe del Banco Mundial *El Estado en un mundo cambiante* (1997), un muestrario de la llamada “segunda generación de reformas”, centradas en los problemas de las capacidades y las calidades institucionales, y donde se destacan los retos provenientes de replantear las relaciones entre las agencias estatales, el mercado y la sociedad civil a través de eficaces y legitimados mecanismos de regulación y *accountability*.

Es precisamente en este espectro de discusiones que cobra un espesor político fundamental entender que también el *Estado evaluador* está atravesado por tensiones y vaivenes análogos. Por un lado, porque la evaluación como principio constituye un sustituto imperfecto —pero un sustituto al fin— del mecanismo de competencia de mercado; por otro, porque esta forma particular de regulación no debe atentar contra la propia dinámica innovadora que impulsa el desarrollo científico y tecnológico desde las universidades (Camou, 2014). Ese difícil punto de equilibrio puede ser leído —en otro plano— como el desafío de “fabricar” una nueva institucionalidad con materiales preexistentes, adaptando un diseño general de políticas a un marco histórico y social concreto, ganando la legitimidad suficiente para ser incorporado como una nueva “cultura” (Camou, 2007).

Por tales razones, lejos de asemejarse a la aplicación mecánica de un hipotético “consenso” o al seguimiento fiel de una receta fijada de antemano, el derrotero que han seguido las políticas de reforma universitaria se produce al interior de un intrincado proceso político, institucional, técnico y administrativo donde intereses e ideas, saberes y poderes, problemas acuciantes y respuestas de coyuntura, se van abriendo paso —al estilo *muddling through* enfatizado hace ya muchos años por Charles Lindblom (1991)— a través de una compleja, incierta y siempre conflictiva realidad. Algo de esta historia queremos recuperar en las páginas que siguen.

---

82 Afortunadamente contamos con diversos estudios — imposibles de resumir aquí— que nos ayudan a orientarnos en esta selva de dificultades (Anderson, 2003; Harvey, 2007; Laval y Dardot, 2013; Escalante Gonzalbo, 2016).

## Las libertades que nos faltan

La salida de la dictadura en 1983 enfrenta al nuevo gobierno constitucional del presidente Alfonsín con enormes desafíos económicos, políticos y sociales. En el caso de las universidades nacionales, las primeras acciones del gobierno estarán orientadas a garantizar la máxima autonomía universitaria, disponiendo, entre otras medidas, la intervención de las instituciones en vistas a su pronta normalización, la derogación de la ley de facto de 1980, el restablecimiento de los estatutos vigentes hasta 1966, la representación estudiantil en los órganos de gobierno, la anulación del cobro de aranceles para la enseñanza y la reincorporación de docentes y no docentes cesanteados. A su vez, las universidades se encargarán de eliminar el grueso de las restricciones al ingreso vigentes durante el gobierno militar: los exámenes eliminatorios y, sobre todo, los “cupos” por carrera.

Tras el triunfo electoral del radicalismo, la gran mayoría de los rectores, y parte muy importante de los representantes de los claustros, eran políticamente cercanos a las nuevas autoridades. Esta situación y la tradicional adhesión de la UCR a los principios de la Reforma Universitaria de 1918, la política del gobierno basada en el máximo respeto y la promoción de la autonomía universitaria llevaron, paradójicamente, a que fuese calificada como una “no política”. No porque el Estado se desentendiera de las universidades, a las cuales financiaba, sino porque se reducía al mínimo la intervención del Poder Ejecutivo y se delegaba en las universidades autogobernadas su coordinación, para lo cual se crea en 1985 el Consejo Universitario Nacional (CIN), integrado libremente por todas las universidades públicas. Hasta cierto punto, había una ingenua presunción de que la antigua normativa traería aparejada —por sí misma— la reproducción de prácticas que en su momento configuraron un período de fuerte florecimiento intelectual y científico de las grandes universidades nacionales. Este imaginario y esa forma de relación entre el Estado y las universidades, que ha sido denominada como *Estado benevolente*

(Brunner, 1990), contrastará fuertemente con el *Estado evaluador* que inspirará las políticas de los ‘90, y será un punto de referencia para muchos de los que resistieron a estas últimas.

## Una política en tres tiempos

Para presentar una visión de conjunto sobre la política universitaria argentina durante la década del noventa, recurriremos a una periodización elaborada por Pedro Krotsch, en la que identifica tres fases.<sup>83</sup>

La primera fase, de 1989 a 1993, es centralmente declarativa y confrontativa, desde el gobierno justicialista hacia las universidades predominantemente radicales, nucleadas en el CIN. En diversas intervenciones públicas el gobierno difundió un severo diagnóstico acerca de la situación de las universidades: baja calidad, ineficiencia e inequidad. Dada la coincidencia de este diagnóstico con el elaborado por el Banco Mundial, al cual recurriría el gobierno solicitando préstamos, Krotsch caracteriza a esta etapa como la construcción de la “agenda educativa promovida por el Banco Mundial para América Latina” (2001: 171).

La segunda fase comienza en 1993 con la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). Esta etapa implica una ruptura con el estilo de política anterior, y se basará en un fuerte activismo gubernamental, acompañado de negociación y búsqueda de alianzas con las universidades: “política que se moverá continuamente entre la coerción y la búsqueda de consenso en torno a políticas específicas” (Krotsch, 2001: 173).

Finalmente, con la aprobación de la Ley de Educación Superior 24521 (LES) en 1995, comienza la tercera y última fase, en la que se institucionalizarán las principales políticas sectoriales desplegadas desde 1993.

---

83 De la muy abundante bibliografía sobre la política universitaria del período, destacamos los análisis abarcativos de Chiroleu (2005) y Chiroleu e Iazetta (2005).

### *La agenda del Banco Mundial (y del gobierno)*

La primera fase de la política universitaria de los noventa se inicia en el contexto de una severísima crisis económica y un programa de estabilización que recién a partir de abril de 1991 logrará resultados visibles. Dicho programa, elaborado en estrecha colaboración con organismos financieros internacionales, implicó una profunda reforma del Estado nacional. Para llevarla adelante en sectores sociales que no serían privatizados (al menos no de manera completa), el gobierno exploró la vía del crédito externo, continuando tratativas con el Banco Mundial iniciadas hacia 1985, y reflatando un incipiente Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración de los Servicios Sociales en la República Argentina (PRONATASS), que entre otros sectores incluía la educación. Una de las líneas del PRONATASS, abocada al tema universitario, era el denominado “Subproyecto 06”: “Fortalecimiento de la gestión y coordinación de la educación superior universitaria”.

Las visitas de misiones del Banco iniciadas a mediados de los ochenta, en las que participaron especialistas argentinos, habían elaborado un conjunto de diagnósticos y propuestas de políticas —que incluían la educación superior— que sería en gran medida compartido y adoptado por las autoridades educativas.<sup>84</sup> El diagnóstico acerca del sistema universitario era particularmente severo: baja calidad de la enseñanza debida a la obsolescencia del

equipamiento y las bibliotecas; baja tasa de graduación (estimada en el 10%); excesiva duración de la carrera de quienes se graduaban; bajos salarios que impedían retener a los académicos más calificados; edificios deteriorados; inequidad del gasto medida por la subrepresentación de los sectores socialmente más desfavorecidos; superpoblación en algunas carreras (medicina, por ejemplo) que generaba distorsiones en los mercados de trabajo. Estos problemas se atribuían centralmente al uso ineficiente de los recursos aportados por el Estado a las universidades, y a la escasa voluntad y capacidad de estas para complementar dichos aportes mediante la obtención de recursos adicionales, sea vía la venta de servicios, sea vía el cobro de aranceles estudiantiles (Banco Mundial, 1988). Uno de los modos en que el gobierno comunicó a las universidades este diagnóstico y estas propuestas de políticas fue una “carta a los rectores” enviada en febrero de 1990, en la que, en términos inusualmente duros, se las exhortaba a racionalizar el gasto mediante la limitación del número de ingresantes según sus capacidades, obtener recursos adicionales mediante el cobro de aranceles a los estudiantes, mejorar la equidad destinando parte de los fondos adicionales a becas. Esta exhortación, que apelaba a la voluntad de las universidades en el ejercicio de su autonomía, se acompañaba de la “advertencia” de recurrir a la potestad del gobierno en caso de faltar esa voluntad (MEJ-SCECC, 1990).

Dada la reacción generada en los destinatarios de la carta y el contexto de continuada crisis económica y numerosas huelgas universitarias, este pico de beligerancia no fue sostenido por el gobierno, que meses después impulsó la “paz” mediante la firma de un “Protocolo de la Concertación Universitaria” (junio de 1990). En este acuerdo, el gobierno se comprometía a reforzar el presupuesto universitario, y las universidades, a continuar racionalizando su organización y a optimizar el uso de sus recursos, así como a “establecer mecanismos de evaluación de sus rendimientos para mejorar la calidad del sistema”; esta última cuestión se instalará con fuerza desde entonces.

---

<sup>84</sup> La referencia citada de Krottsch en cuanto a la instalación de la agenda del Banco Mundial debería ser entendida en sentido amplio. Adoptar esa agenda facilitaba el otorgamiento de préstamos, pero los diagnósticos y las medidas propuestas eran desde mucho tiempo atrás defendidas por sectores autóctonos “economicistas” del ámbito de la educación, entre ellos parte importante de las autoridades del sector: se trataba más de una sintonía de ideas que de una imposición. Más allá de los cambios en el estilo de políticas de las tres fases que analizamos, en todo el período 1989-1999 son muy claras las coincidencias entre los informes del Banco Mundial y el gobierno nacional en torno a la cuestión universitaria, como se puede observar comparando, entre otros, los siguientes documentos: Banco Mundial (1988), MEJ-SCECC (1990), MCyE-SPU (1993), Banco Mundial (1995) y MCyE-SPU (1996).

Con la firma del “Protocolo”, sobrevino un tiempo de relativa calma, lo que no implicará inacción. Por un lado, entre 1989 y 1995 se crearon 9 universidades nacionales y fueron autorizadas 21 universidades privadas. Por el otro, después de 1989 el gobierno realizó cambios en la coordinación del PRONATASS, y los nuevos coordinadores del Subproyecto 06 focalizaron su trabajo en la cuestión de la evaluación de la calidad universitaria. Las tareas se iniciaron en agosto de 1991, en contacto frecuente con el CIN, no exento de tensiones, ya que el organismo consideraba al subproyecto una instancia propia de asesoramiento (como hubiera sido antes de 1989), pero esta no era la perspectiva del ministerio. En abril de 1993, el CIN da por finalizada su colaboración con el subproyecto, considerando “no conveniente” la propuesta de evaluación presentada por sus coordinadores. En paralelo, el CIN se ocupó extensamente de la evaluación de la calidad en varios acuerdos plenarios, movilizó a los académicos de sus universidades a estudiar la cuestión y organizó reuniones nacionales en torno al tema.

En consecuencia, en torno a la evaluación quedarán claramente delineadas dos posiciones, la del CIN y la del gobierno nacional (en línea con los resultados del Subproyecto 06). Entre 1991 y 1993, el CIN elaboró una concepción de la evaluación desde la base del sistema universitario, fundada en la plena autonomía. En cambio, en el informe final del Subproyecto 06, junto con la autoevaluación y la evaluación externa a cargo de pares por disciplina, se preveía “una tercera etapa de evaluación de una Comisión de Notables, que incluiría un comité técnico a nivel central” (Carlino y Mollis, 1997: 28). Como señala Krotsch, estas dos posiciones determinaban dos caminos alternativos:

una estratificación descendente o una ascendente en materia de creación de organismos de amortiguación-coordinación. [...] finalmente se impuso la vía estatal o descendente sin que esto suponga que no se hayan incorporado demandas de las universidades públicas y privadas y de otros espacios como el legislativo: esto tuvo que ver con los balances de poder en

la coyuntura, pero también con el problema de cómo construir iniciativas desde la base del sistema (2002: 173).

#### *Las nuevas políticas sectoriales y el Estado evaluador*

La segunda fase de la política universitaria comienza en 1993. Estabilizada la situación macroeconómica a partir de 1991 y encaminada la reforma en la educación básica, el gobierno concentra su atención en el nivel superior, creando en el ámbito del ministerio de educación una Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), cuyo objetivo principal es diseñar y conducir políticas dirigidas a las universidades. Con el liderazgo protagónico de su primer secretario, el equipo de la SPU desarrollará una tarea prolífica y vertiginosa entre 1993 y 1995. Caracterizaremos brevemente las principales iniciativas:

- Cambios en el *régimen económico-financiero* de las universidades nacionales. Desde 1989, el gobierno se declaró en favor de la autonomía y la autarquía de las universidades (prerrequisitos para la obtención de fondos complementarios). Podemos identificar dos dimensiones centrales de la política de financiamiento universitario en el período (García de Fanelli, 2005). Por un lado, la asignación del presupuesto a las universidades pasa a realizarse desde 1992 mediante una suma global y no mediante partidas específicas según rubro de gasto, otorgándoles un margen mayor para manejar sus recursos, cuestión crucial para que puedan responder a las “señales” que enviará la SPU mediante “programas especiales” que condicionarán la obtención adicional de fondos al cumplimiento de objetivos definidos desde el gobierno. Por otro lado, en la ley de presupuesto para 1995 se establece la descentralización salarial, según la cual las universidades nacionales fijarán su régimen salarial y de administración de personal.
- Producción y difusión de *información universitaria*. En mayo de 1993 se crea el Sistema de Información Universitaria (SIU), el cual permitirá a la SPU contar con información para

elaborar indicadores universitarios que constituyan “un punto de partida para la [...] obtención de medidas de eficiencia y rendimiento de las universidades” (SPU, Boletín, primer semestre de 1994: 37).

- Política hacia los *académicos*. Desde 1989, el gobierno (también los informes del Banco Mundial) había mostrado preocupación por los bajos salarios de los docentes universitarios, no como cuestión general, sino resaltando la escasa proporción de docentes *full time* y la falta de reconocimiento salarial al buen desempeño; la masividad de las universidades era atendida por numerosos docentes mal pagos, que sólo enseñaban. Bajo la premisa de que era potestad del gobierno, que financia a las universidades públicas, desarrollar una política salarial, a fines de 1993 se crea el Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores de las Universidades Nacionales, con el objetivo de ofrecer una mejora de los sueldos de aquellos docentes que realicen actividades de investigación acreditadas. Volveremos sobre este programa.
- Impulso de la *evaluación institucional*. Entre 1993 y 1994 se firmaron convenios con varias universidades nacionales para realizar experiencias piloto de evaluación institucional (autoevaluación y evaluación externa), con apoyo financiero y asistencia técnica de la SPU (SPU, Boletín, primer semestre de 1994). La metodología utilizada se basó en los resultados del Subproyecto 06 (antes rechazados a nivel del CIN).
- Convocatoria voluntaria a *acreditación de carreras de posgrado*. A fines de 1994, se crea en el ámbito de la SPU la Comisión de Acreditación de Posgrados (CAP), integrada por representantes del CIN (mayoritarios), del CRUP y de la SPU. En 1995, la CAP lanza una convocatoria voluntaria a la acreditación de carreras de maestría y doctorado, las cuales serían categorizadas como A (mejor resultado), B o C, mediante una evaluación a cargo de pares especialistas. Para la SPU significaba una experiencia piloto de acreditación de carreras, análoga a lo realizado con los convenios para la evaluación institucional, aunque en este

caso la voluntariedad tenía un acicate especial: para acceder a fondos de un crédito con el Banco Mundial que la SPU estaba gestionando, era necesario que el posgrado estuviese categorizado. Así, como en el caso del Programa de Incentivos (cuyo financiamiento provenía del tesoro nacional), los fondos obtenidos mediante crédito internacional engrosarían las partidas presupuestarias destinadas a “programas especiales” diseñados por la SPU.

Todas estas medidas sentaban las bases para que la SPU pudiese impulsar cambios en el sistema universitario, los mismos que el gobierno pregonaba desde 1989, pero que ahora, funcionarios con otra trayectoria política e ideológica, proseguían de un modo menos confrontativo. Así, la política que se proponía, en el marco del respeto a la autonomía de las universidades<sup>85</sup> y en colaboración con sus organismos de coordinación (CIN y CRUP), consistía en:

desarrollar una “nueva relación” entre el Estado y las universidades, en la que estas tengan amplia autarquía para el manejo de los recursos que el Estado gradualmente asignará en función de resultados previamente acordados y de la eficiencia con que se logran (MCyE-SPU, 1996a).

Esta clara formulación del denominado *Estado evaluador* otorga coherencia al despliegue de políticas parciales lanzadas desde 1993; pero su profundización iba a requerir fondos, y para obtenerlos el gobierno gestionó un préstamo con el Banco Mundial. Como resultado de diálogos mantenidos con el Banco durante los años 1994 y 1995, el gobierno crea el Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES), a ser financiado mediante un préstamo de U\$S165 millones, siendo U\$S108 millones la contraparte aportada por el Estado nacional. El objetivo principal del PRES es “promover el mejora-

---

<sup>85</sup> Era una preocupación permanente de la SPU ratificar su vocación por la autonomía universitaria, con la siguiente matización: en sus términos, reivindicará la “autonomía responsable”, en oposición a una “autonomía absoluta” que considere a las universidades entidades “soberanas” (concepción que solía atribuir a las universidades).

miento de la educación superior estableciendo los medios apropiados para incrementar la calidad y la eficiencia de la gestión universitaria”<sup>86</sup> (SPU, Boletín, primer semestre de 1995: 29). Sus componentes son:

- Fortalecimiento institucional del sector universitario, con dos subcomponentes principales: la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), que continuaría y fortalecería las experiencias piloto de evaluación institucional y de acreditación de posgrados iniciadas entre 1993 y 1995; y el Sistema de Información y Asignación Presupuestaria de Recursos (SIAR), que en el ámbito de la SPU se proponía elaborar un nuevo método objetivo para distribuir el presupuesto entre las universidades, mediante una fórmula que “tomaría en cuenta el costo unitario por estudiante de cada disciplina, así como consideraciones de eficiencia y equidad” (Banco Mundial, 1995).<sup>87</sup>
- Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECE), que es el principal componente del PRES en términos económicos (US\$238 millones). Se trata de un fondo competitivo destinado a financiar, mediante transferencias, proyectos de mejora de la en-

señanza presentados por las universidades que superen varias etapas de evaluación. Más allá de comenzar con un préstamo, era objetivo de la SPU (enfaticado por el Banco) establecer su carácter permanente, sustituyendo gradualmente el crédito externo por fondos nacionales. Volveremos sobre el FOMECE.

Casi en simultáneo con la aprobación del préstamo para el PRES, la SPU logró la aprobación de una ley que formalizaría sus iniciativas.

### *Legitimación de las reformas: la Ley de Educación Superior*

La elaboración de una ley universitaria “de fondo” era un tema pendiente desde la recuperación democrática en 1983. Hubo proyectos de ley presentados durante el gobierno de Alfonsín, pero no tuvieron tratamiento legislativo. En los primeros años del gobierno de Menem se elaboró un anteproyecto de ley muy disruptivo para las universidades (Balán, 1992), pero no fue enviado al Congreso. Desde su creación en 1993 la SPU incluyó el tema en la agenda, y ya a fines de ese año firmó un acuerdo con el CIN sobre los aspectos centrales de la futura legislación, entre ellos: que se trate de una ley marco, no reglamentarista; que se cree un organismo estatal de evaluación independiente y autónomo; que se asegure la autonomía de las universidades; que se garantice la máxima autarquía económico-financiera (CIN, Acuerdo Plenario 126, 15/12/1993).

En julio de 1995<sup>88</sup> se aprueba la LES, comenzando la tercera fase de la política universitaria de los noventa, que institucionalizaría el grueso de las políticas desarrolladas a partir de 1993. Con el trámite de su aprobación, y de ahí en más, la LES fue objeto de enconadas disputas: la SPU hizo hincapié en los acuerdos previos con las universidades; el CIN no la aprobó ni la rechazó de manera global (sí mostró preocupación por algunos aspectos), si bien muchas universida-

---

86 En el informe del Banco se valora positivamente la estrategia seguida por la SPU desde 1993, y se señala que las reformas propuestas están en línea con las recomendadas por el propio organismo en el documento *Higher Education: The Lessons of Experience* (1994), caracterizándolas del siguiente modo (sin usar la expresión, se trata del *Estado evaluador*): “el proyecto propuesto descansa fuertemente en dos instrumentos: (a) un sistema de información y evaluación que provee información transparente y objetiva a los diferentes actores —estudiantes, gestores y docentes—; y (b) un sistema de asignación que provee incentivos para la eficiencia, creando así un ambiente más competitivo” (Banco Mundial, 1995).

87 García de Fanelli (2005) señala que, con el propósito de ir modificando el procedimiento negociado e inercial de asignación del presupuesto, la SPU puso en marcha el Programa de Financiamiento de la Enseñanza (PROFIDE), por el cual se distribuyó una pequeña proporción del presupuesto universitario de los años 1997 y 1998, en carácter de ensayo, utilizando una fórmula basada en los gastos de enseñanza. El objetivo de la SPU era que en un cierto lapso, no menos del 40% del presupuesto se distribuyese de este modo (MCyE-SPU, 1996a).

---

88 El 14 de mayo de ese año el presidente Menem había sido reelegido con cerca del 50% de los votos.

des nacionales la impugnaron judicialmente; algunos académicos destacados se expresaron públicamente en contra (Paviglianiti, Nosiglia, Marquina, 1996); y la oposición más fuerte provino del movimiento estudiantil, que llevó adelante marchas y tomas de facultades en diversos lugares del país (Liaudat, Liaudat y Pis Diez, 2012; Talamonti, 2008). Pese a esto, recién en 2015, sin ser derogada, sufrió modificaciones importantes.

Comentamos aspectos centrales de la ley que ilustran nexos con las políticas previas:

1. La ley establece la “autonomía académica e institucional” de las instituciones universitarias, consignando amplias facultades. No obstante, dos cuestiones generarían tensiones. Por un lado, varios otros artículos de la ley limitan parcialmente estas atribuciones, por ejemplo, al establecer la proporción mínima (50%) que debe tener el claustro docente en los órganos colegiados de gobierno. Por el otro, la reforma de la Constitución Nacional en 1994, un año anterior a la LES, consagra los “principios de gratuidad y equidad de la educación pública y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales” (art. 75, inciso 19); este uso del término “autonomía” sin cualificación ni definición dará pie a que varias universidades presenten medidas cautelares (con y sin éxito) alegando la inconstitucionalidad de partes de la ley, y el par “gratuidad”/“equidad” generará agudas disputas acerca de la inclusión en los estatutos del arancel estudiantil acompañado de sistemas de becas para alumnos de escasos recursos.

2. La ley crea la ya mencionada CONEAU, cuyas funciones centrales son la evaluación externa de las instituciones universitarias, la acreditación de las carreras de grado que comprometan el interés público<sup>89</sup> y la acreditación de todas las carreras de posgrado. Con raíces en el

---

89 Esto es, si bien las universidades otorgan títulos habilitantes, en tales carreras se exige que estén acreditadas por la CONEAU; en anteproyectos de ley previos la habilitación profesional quedaba por fuera de las universidades.

comentado Subproyecto 06, y en las experiencias piloto de evaluación y acreditación organizadas por la SPU desde 1993, la CONEAU resultó ser el componente más durable (a la vez que más maleable) de la LES. La aplicación flexible, la no utilización de la evaluación para el castigo presupuestario y la consulta efectiva y permanente a las universidades allanaron en líneas generales las resistencias de estas últimas (salvo excepciones), que progresivamente se sumaron a la evaluación y la acreditación. La evaluación efectivamente implementada resultó una resignificación de lo planeado por los impulsores del *Estado evaluador* en su estado puro.

3. La LES establece que el gobierno del sistema universitario corresponde al Ministerio de Educación, que deberá dar participación a órganos de coordinación y consulta, el principal de ellos el Consejo de Universidades, en el que confluyen los preexistentes CIN y CRUP. Este órgano tiene dos funciones centrales vinculadas con la acreditación:<sup>90</sup> pronunciarse acerca de los patrones y estándares a ser utilizados, y acerca de cuáles carreras de grado han de incluirse entre las de interés público.

4. Asignando al Estado nacional la función de garantizar los recursos para el sostenimiento de las universidades públicas, la ley les otorga una amplia autarquía económico-financiera, y en relación con la facultad de obtener recursos complementarios por la venta de productos o servicios, introduce el controvertido tema del arancel estudiantil (inhabilitado desde la Ley 23151 de 1984), no como una obligación, sino como una opción de las universidades, sujeta a la salvedad de que los recursos adicionales

---

90 En su análisis de la LES, García de Fanellí sostiene que el grado de autonomía que concede a las universidades es alto en el contexto internacional, y señala que “el mayor avance del control público sobre el sector universitario se ha dado en el caso de la acreditación de las carreras de grado” (2005: 215), si bien afirma que la experiencia posterior mostró que dicho control está mediatizado por el papel desempeñado por los actores universitarios en los procesos de acreditación, tanto en la definición de criterios como en la aplicación.

así obtenidos sean prioritariamente destinados a becas estudiantiles. Pero el punto quizá más importante en relación con el financiamiento, núcleo del *Estado evaluador*, es el siguiente párrafo del artículo 58: “Para la distribución de ese aporte [el del Estado nacional] entre las mismas [las instituciones universitarias] se tendrán especialmente en cuenta indicadores de eficiencia y equidad”.

### Los programas especiales

Como señalamos antes, la política de financiamiento universitario que promovía la SPU tenía dos pilares básicos: incrementar la proporción del presupuesto asignado mediante indicadores objetivos (costos, eficiencia, etc.) en la distribución del presupuesto entre las universidades; y reservar una parte del presupuesto universitario al nivel central del ministerio, para que este lo asigne en función de objetivos específicos definidos desde la SPU: estos son los denominados “programas especiales”. La proporción del presupuesto asignado a estos programas pasó de un 7% en 1993 a un 15% en 1998, y dentro del conjunto de programas, dos de ellos concentraron la mayor parte de los recursos: el Programa de Incentivos y el FOMECA (García de Fanelli, 2005). Tanto por el volumen económico como por sus efectos sobre la vida universitaria, nos detendremos en estos dos programas, representativos de diferentes dimensiones del Estado evaluador que se intentó implantar en los noventa.

#### *Programa de Incentivos*

El Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores de las Universidades Nacionales fue creado en el ámbito de la SPU mediante el Decreto Presidencial 2427 de noviembre de 1993. El objetivo central del Programa es “promover el desarrollo integrado de la carrera académica en las universidades nacionales”, lo que incluye “docencia, investigación, extensión y gestión”, si bien la investigación sería el foco. Con tal fin, el Programa otorga un incentivo económico (un promedio de un 40% del sueldo en los inicios) a

aquellos docentes que cumplan ciertos requisitos: participar en un proyecto de investigación acreditado, dictar un cierto mínimo de horas de clases al año y avenirse a participar en un sistema de evaluación de sus antecedentes y su producción, la “categorización”, adicional al tradicionalmente establecido para los docentes universitarios (los concursos). Estas categorías, nominadas al inicio con letras (A, B, C, D) y desde 1998 con números (I, II, III, IV, V), conforman una jerarquía paralela a la del cargo docente (profesor titular, adjunto, ayudante, etc.). La categorización ha sido el componente central (y más duradero) del Programa, creando una carrera de investigador (las categorizaciones periódicas daban la posibilidad de ascender) análoga a la del Conicet para un importante número de docentes universitarios (aproximadamente el 15% del total), la mayoría de los cuales no pertenecían a dicho organismo, pero realizaban tareas de investigación; las diferencias entre el cargo docente y la categoría (algunos profesores titulares que obtenían la D, la más baja) generaron inconsistencias de estatus que fueron fuente de importantes conflictos.

La SPU reconocía el deterioro de las remuneraciones docentes, y enmarcaba el Programa de Incentivos en su política salarial, polemizando en esta cuestión con las universidades, que reclamaban tanto financiamiento como autonomía: se afirmaba que si la política salarial está centralizada (y hasta entonces lo estaba), el Poder Ejecutivo puede y debe ejercer un control sobre ese gasto, “no puede aceptar el rol de mero pagador de salarios” (MCyE-SPU, septiembre de 1993). Identificando una gran disparidad en las exigencias que establecían las universidades para sus docentes, entre otras, en la carga horaria definida para cada dedicación y en las actividades a realizar (docencia e investigación, o sólo docencia), se proponía “no propiciar incrementos generales e indiscriminados, sino sujetos a condiciones determinadas”. En este marco, el Programa de Incentivos se basa en un diagnóstico específico (ver decreto de creación): escasa proporción de docentes con dedicación exclusiva (o semiexclusiva, al menos) a las actividades académicas; sólo una pequeña proporción realiza tareas de investiga-

ción; riesgo de que los bajos sueldos impulsen a los académicos y científicos más destacados a emigrar; desvinculación entre la investigación y la docencia en las universidades, dada por el hecho de que los investigadores del Conicet, que son además docentes, tienden a reducir al mínimo el tiempo que dedican a la enseñanza, lo que impacta en la escasa formación de nuevos investigadores.

De todas las iniciativas desarrolladas por la SPU desde 1993, el Programa de Incentivos ha sido la que mayor participación otorgó al CIN. En primer lugar, luego de una ronda de consultas previas, el CIN emitió opinión favorable acerca del proyecto de programa presentado por la SPU (CIN, Acuerdo Plenario 110, 29/8/1993). Pero más allá de la consulta para su creación, la normativa del Programa delegaba en las universidades y en el CIN la completa ejecución del mismo (excepto la propia normativa). La definición de los criterios de evaluación para la categorización fue inicialmente establecida por una comisión integrada por seis investigadores propuestos por el CIN y tres por la SPU, y la categorización según dichos criterios quedaba a cargo de cada universidad, así como la evaluación de proyectos e informes, en ambos casos con las siguientes condiciones: que se recurriese en partes iguales a evaluadores internos y externos a la institución y que, una vez asignadas las primeras categorías, todas las evaluaciones (de individuos y de proyectos) estuviesen a cargo de docentes investigadores que hubiesen obtenido las categorías A o B, que pasaban a integrar un banco nacional de evaluadores; las secretarías de ciencia y técnica de las universidades vieron incrementadas sus tareas de forma exponencial.

Esta participación otorgada al CIN y a las universidades no evitó el surgimiento de conflictos, cuyo eje central fue la categorización. Y el Programa tuvo como peculiaridad la fragmentación de estos conflictos, que también se dieron, en forma no muy explícita, entre las propias universidades. La categorización inicial, altamente descentralizada, fue muy heterogénea, y algunas universidades que habían sido muy exigentes en el otorgamiento de las categorías más al-

tas (sobre todo las que tenían larga trayectoria en investigación, lo que solía coincidir con una importante presencia de investigadores del Conicet) elevaron quejas a la SPU. La SPU realizó una revisión de la asignación de las categorías A y B en 1994, cuyo resultado fue que algo más del 50% de las mismas deberían ser disminuidas. Rechazada esta revisión por el CIN, se realizó en 1995 una nueva revisión, esta vez a cargo de una comisión mixta integrada por el CIN y la SPU, con evaluadores propuestos por las propias universidades, y el resultado fue que casi el 50% de tales categorías deberían ser disminuidas. Ante la proliferación de reclamos administrativos y también judiciales, y la no aceptación por parte de las universidades de dichos descensos, la SPU elaboró una nueva normativa a fines de 1997, que otorgó carácter nacional a la asignación de las categorías más altas, y regional a las intermedias (permaneciendo todo el proceso de evaluación a cargo del CIN y de las universidades).<sup>91</sup>

Si en términos de Burton Clark pasamos de la cúspide del sistema a la estructura intermedia (universidades) y a la base (académicos: docentes e investigadores), ¿cómo fue la recepción del Programa de Incentivos? Tomando documentos públicos como fuentes, así como entrevistas y encuestas realizadas en algunas universidades y áreas disciplinarias (física e historia), podemos hacer el siguiente apretado balance.<sup>92</sup> La mayoría de las universidades adoptaron el sistema de evaluación de proyectos e investigadores definido por el Programa como estructura de gestión de la investigación, y la categoría fue reconocida para los roles de directores y evaluadores de proyectos y becas; las autoridades correspondientes destacan la sobrecarga de tareas, propias y de los evaluadores convocados.

---

91 Sobre este proceso ver SPU, Boletín, primer semestre de 1995 y diciembre de 1996, y Prati (2002).

92 Ver Prati (2009), Prati y Prego (2007) y Prati (2017). En Araujo (2003) se señalan muchos de los efectos no deseados del Programa, y en Sanllorenti (2003) se realiza un balance negativo desde la óptica gremial. Beigel y Bekerman (2019) ofrecen una compilación de trabajos sobre el Programa de Incentivos con foco en la “trastienda” del proceso de categorización más reciente, pero que también recorren la historia del Programa desde sus orígenes.

En cuanto a los académicos, la gran mayoría de quienes investigaban, o estaban dispuestos a hacerlo, se incorporó al Programa, reconociendo en general la legitimidad de las categorías, lo que no obsta a la existencia de disconformidad, sobre todo en disciplinas con menos tradición en investigación, o en ciertos casos de transición, cuando los prolongados lapsos entre una categorización y otra atrasaban las carreras de jóvenes pujantes. Los investigadores con más trayectoria valoraron positivamente el plus salarial en período de sueldos bajos (esos investigadores, con categoría alta y cargo de dedicación exclusiva, eran los más beneficiados económicamente). Y en los casos de disciplinas netamente profesionales, en donde priman los cargos de dedicación simple (requiriendo sólo enseñanza), la existencia del Programa pasó desapercibida.

#### FOMECA

El programa FOMECA se implementó en 1995 desde la SPU en el marco del PRES con recursos que provenían de un préstamo del Banco Mundial y de los fondos aportados por las universidades nacionales en concepto de contraparte.<sup>93</sup> El FOMECA estaba destinado a apoyar procesos de reforma y mejoramiento de la calidad de la enseñanza de las universidades nacionales, a través de proyectos elaborados por las instituciones, evaluados y seleccionados. Entre los objetivos generales del FOMECA se privilegiaba la modernización curricular y organizacional; fortalecer el grado y estimular el desarrollo del posgrado; estimular y facilitar la formación y actualización del cuerpo docente; modernizar la gestión académica e impulsar la inversión en infraestructura y equipamiento. Los distintos objetivos se concretaban en rubros financieros: a) equipamiento básico para la enseñanza; b) equipamiento de apoyo; c) bibliografía;

---

93 Sus fondos originales ascendieron a \$238 millones, de los cuales se asignaron a las instituciones \$204 millones en un total de 500 proyectos y se ejecutaron, a diciembre de 2001, \$129 millones (63%) en un total de 466 proyectos (93%) (Castro, 2003).

d) estudios y asistencia técnica; e) profesores visitantes del país; f) profesores visitantes del exterior; g) becas de grado para matemáticas; h) becas de posgrado de formación docente; i) becas de posgrado abiertas; j) pasantías de grado para estudiantes de informática; k) pasantías para movilidad de estudiantes de posgrado; l) pasantías para movilidad de docentes; ll) apoyo para la radicación de docentes; m) obras.

El FOMECA fue el segundo programa que introdujo cambios en la relación entre el Estado y las universidades. El nuevo modo de “financiamiento condicionado” ponía en cuestión la forma tradicional que consistía en la asignación de un “subsidio en bloque” sin exigencias para las universidades nacionales, más allá del cumplimiento regular de sus funciones. Estos bloques de dinero eran incrementales respecto del año anterior, producto de negociaciones que suponían una intrincada red de relaciones entre las instituciones y el Estado. El FOMECA sumó una cantidad adicional distribuida en forma deliberada a través de un cuerpo técnico-político independiente respecto de la subvención básica destinada a cubrir los gastos corrientes. Además, introdujo una novedad con el mecanismo de “contrapartida”, que significaba que las universidades cofinanciaban los proyectos que llevaran adelante; esta contrapartida difería según los rubros de financiamiento y comprometía a las universidades, entre otras cosas, a reinsertar con dedicación exclusiva a los becarios que hubieran culminado con éxito sus estudios de posgrado.

Este programa es un dispositivo de asignación de recursos denominado “competitivo por proyectos”, que había sido tradicionalmente un mecanismo privilegiado para financiar la investigación; sin embargo, en el marco de las nuevas reglas de juego, el *Estado evaluador* lo extendía a otras funciones, bajo el supuesto de que la creación de un “pseudomercado” aumentaba su eficiencia al someter a los establecimientos a una competencia para recibir dinero público. Además, estos dispositivos permiten llevar adelante procesos de reforma o innovación focalizados en ámbitos específicos de la actividad académica e institucional, lo que incrementa la incidencia del Estado al utilizar los

instrumentos financieros como una palanca de implementación de políticas. Los estudios realizados sobre el impacto del programa FOMECE reconocen que el programa exigió a las universidades que asignaran prioridades, y permitió racionalizar el gasto como consecuencia de la revisión de las asignaciones históricas (Castro, 2002; García de Fanelli, 2004 y 2005).

La combinación de financiamiento con evaluación supuso introducir una compleja trama de comisiones bajo la órbita de la SPU, que elaboraba dictámenes analizados de manera integral por un Consejo Directivo que definía su aprobación o desaprobación definitiva: la Dirección Ejecutiva analizaba el cumplimiento de los requisitos; los Comités de Pares, con un componente disciplinar, evaluaban la *calidad* de los proyectos; y las Comisiones Asesoras de Componente (comités multidisciplinarios) analizaban el *impacto* de los proyectos. Los estudios que analizan los efectos que tuvo el programa en las universidades señalan que las universidades que obtuvieron la mayor cantidad de proyectos aprobados y montos asignados fueron las de gran tamaño y las disciplinas con mayor desarrollo. De allí que García de Fanelli (2004 y 2005) considere que el programa premió a aquellos grupos disciplinares más consolidados en términos académicos, lo que confirma la afirmación de que la distribución de financiamiento a través de fondos competitivos no modifica las condiciones de partida para competir. Sin embargo, el estudio desarrollado por Castro (2002) parte de comparar la cantidad de proyectos presentados y aprobados, e indica que el diseño del mecanismo de evaluación del FOMECE influyó decisivamente en atenuar el factor calidad respecto de otros factores como la pertinencia, el alto impacto disciplinar o institucional y la propensión a la reforma. En este sentido, las universidades que mayor cantidad de proyectos aprobados tuvieron en comparación a los presentados fueron las de tamaño mediano y las áreas de conocimiento de desarrollo medio, como las ciencias médicas y las ciencias sociales.

La implementación del programa fue fuertemente cuestionada por la comunidad universitaria como el resto de las medidas que se

estaban llevando adelante desde el gobierno, pero en particular el FOMECE fue cuestionado por la injerencia posible del Banco Mundial en la orientación de los proyectos a financiar y por el endeudamiento externo que suponía el programa en el marco del PRES. La mayoría de las universidades nacionales tradicionales se opusieron a las políticas implementadas por el gobierno, aunque fue diferente el modo en que se posicionaron. La estrategia de la UBA se podría caracterizar como de una resistencia retórica y una aceptación relativa de hecho, que atraviesa a los distintos niveles de la institución abriendo un interrogante sobre las diferentes racionalidades que median la interacción entre la SPU y la universidad en relación con el papel jugado por la conducción y los grupos académicos. La resistencia se manifiesta en el desconocimiento de la CONEAU como órgano legítimo al no someterse a los procesos de evaluación institucional y acreditación de carreras de interés público instrumentados en la ley. Sin embargo, los programas específicos, como el de Incentivos y el FOMECE, se implementaron a través de la base del sistema. Con respecto al FOMECE, distintos grupos de académicos presentaron proyectos obteniendo un importante financiamiento más allá de la decisión institucional de no adherir al programa.<sup>94</sup> Por su parte, la Universidad Nacional de La Plata, si bien declaró la inconstitucionalidad de algunos artículos de la LES, modificó su estatuto al año siguiente en un proceso conflictivo con una dura oposición estudiantil. Las carreras de interés público como Medicina e Ingeniería se sometieron a los procesos de acreditación, así como también las carreras de posgrado. Respecto al FOMECE, el Consejo Superior de la UNLP aprobó con una amplia mayoría la adhesión al mismo, mientras que el rector y su equipo de gestión generaron las condiciones políticas de su viabilidad al poner a disposición recursos tanto materiales como humanos para la implementación del mismo (Atairo, 2011 y 2015).

---

94 En la primera convocatoria, la Universidad de Buenos Aires obtiene financiamiento para 14 proyectos, 10 la Universidad Nacional de Cuyo, 9 la Universidad Nacional de La Plata y 7 la Universidad Nacional de Córdoba (MCyE-SPU, 1996b).

El programa tuvo cinco convocatorias anuales entre 1995 y 1999; luego se desactivó, aunque se constituyó en el antecedente de formas de financiamiento condicionado que continuaron implementándose. Hubo experiencias acotadas de implementación de contratos-programas plurianuales al estilo francés donde los gobiernos acuerdan con las universidades la financiación de actividades orientadas a la consecución de determinados objetivos, aunque la forma de financiamiento que se instala es la de *ventanillas múltiples* con diferentes modalidades, competitiva y orientada (Suasnábar y Rovelli, 2012), que amplía la posibilidad a las universidades de acceder a diversos fondos más reducidos. Esta modalidad es menos integral y limita la posibilidad de obtener un financiamiento para una reforma de conjunto según el proyecto institucional de la universidad.

## Reflexiones finales

A lo largo de estas apretadas notas hemos tratado de reconstruir los trazos principales de una década muy densa en iniciativas políticas, en debates públicos y en conflictos sociales e institucionales. Siguiendo las contribuciones de Pedro Krotsch, hemos tratado de ensayar una cierta mirada *política* sobre la relación entre Estado, actores e instituciones universitarias, pero a su vez, hemos tratado de ser fieles — hasta donde hemos podido dado los límites de este espacio— al detalle empírico de un período atravesado por marchas y contramarchas, por estrategias en zig-zag, por extenuantes negociaciones y por equilibrios de cambiantes claroscuros. En este marco general, dos herramientas heurísticas —una ubicada en un plano macro y otra en un nivel micro— nos fueron especialmente útiles. Por un lado, entendemos que las reformas en la educación superior se insertan en una cierta “configuración universitaria”, una trama de relaciones de poder formal e informal entre autoridades estatales, entidades colectivas intermedias (CIN, sindicatos, colegios profesionales, etc.) y actores que operan en la “base” del sistema (académicos, estudiantes). Por otro, de acuerdo con la clásica formulación de Eugene Bardach (1980), reelaborada entre

nosotros por Acosta Silva (2000 y 2006), que los procesos de elaboración de políticas públicas constituyen distintos juegos de “ensamblaje”, en los que están involucrados todos los planos de cada configuración histórica concreta. Con estos elementos *in mente*, concluimos con algunos breves apuntes sobre las cuestiones esbozadas al principio del trabajo.

¿Se intentó implantar un *Estado evaluador* en la Argentina de los noventa? Pensamos que efectivamente el proceso desplegado entre 1989 y 1999 muestra la firme voluntad de cambiar el patrón de relaciones entre el Estado y las universidades, de modo de articular regulación estatal y autonomía institucional, combinando evaluación y financiamiento condicionado. Después de unos primeros años altamente conflictivos, con un bajo grado de sofisticación en la gestión de políticas, y signados por la preocupación casi excluyente por la reducción del gasto, a partir de 1993 se montaron una variada serie de mecanismos “de relojería” que constituían los prerequisites del *Estado evaluador*: diversificación de la oferta institucional, construcción de información detallada y confiable, direccionamiento del presupuesto, política salarial diferenciada y una agencia de evaluación y acreditación. El montaje de estos mecanismos combinó dosis calibradas de coerción y consenso: la iniciativa y el diseño original estaban preponderantemente en manos de la SPU, pero el propio diseño resultante y la implementación otorgaban grados variables, pero no despreciables, de participación a las universidades nucleadas en el CIN, cuyos actores mostraron una amplia gama de respuestas, combinando la adopción y la adaptación con distintas formas de resistencia.

¿Fue neoliberal la política universitaria desplegada en la Argentina? Esta pregunta es algo más compleja. Si a lo largo del trabajo pensamos haber mostrado no sólo la presencia efectiva de los componentes del *Estado evaluador*, sino la clara explicitación del mismo en documentos de la SPU (y del Banco Mundial), es probable que pocos de los protagonistas de nuestro relato hubiesen aceptado el calificativo: muchos se hubieran definido como “neodesarrollistas” o “neoestadistas”. Como señalamos al inicio del

trabajo, la bibliografía acerca del neoliberalismo destaca la compleja y en cierto sentido paradójica relación que se establece entre Estado y mercado. Del lado del mercado, el gobierno promovió desde un comienzo que las universidades procurasen fondos complementarios, mediante la venta de servicios a las empresas y mediante el cobro de aranceles a los consumidores de sus servicios educativos, los estudiantes, e impulsó la competencia entre instituciones por fondos adicionales a los del presupuesto estándar (casi exclusivamente empleado en gastos corrientes) y estableció una diferenciación salarial vinculada a cierta medida de la productividad. Pero del lado del Estado, todo esto fue impulsado desde una burocracia técnica con proliferación de oficinas y numeroso personal altamente calificado (que contrasta con la modesta Dirección de Asuntos Universitarios previa a 1989), inyectando en el sistema universitario público cuantiosos fondos provenientes tanto del tesoro nacional como de créditos externos inusuales. Y finalmente, pero no menos relevante, no sólo se intervino desde el brazo ejecutivo del Estado, sino que se aprobó una ley que pretendía institucionalizar las medidas desplegadas, y que como contrapartida para las universidades que se identificaban con principios de la Reforma de 1918, consagraba constitucionalmente la autonomía (cierto que la autonomía “responsable”, acompañada de la autarquía económica, y no la autonomía “absoluta” o “soberanía”).

Ahora bien, con la mirada que nos permite el paso de los años, podemos darle una vuelta de tuerca más a ambas preguntas. Pensamos que entre 1989 (o 1993) y 1999 sólo se lograron crear las condiciones de posibilidad del *Estado evaluador*, pero no su implantación efectiva: fue más un programa que un resultado. Ciertamente, se impulsaron políticas con contenidos “neoliberales”, pero que se mostraron muy maleables, y el tiempo posterior mostró lo desmontables —o lo reutilizables— que eran esos mismos mecanismos. La asignación presupuestaria mediante indicadores objetivos sólo se aplicó, como experiencia piloto, a una porción mínima del presupuesto; la medición de la baja tasa de graduación y de la excesiva duración de las carreras no se plasmó en castigos presupuestarios signi-

ficativos; la gran mayoría de las universidades mantuvieron un régimen salarial básicamente uniforme y no utilizaron la facultad de arancelar los estudios de grado; las evaluaciones de la CONEAU se realizaron con la finalidad de mejoramiento, pero no para elaborar rankings u otorgar premios y castigos (excepción parcial a esto fue el posgrado); las universidades utilizaron los fondos del FOMECA para mejorar el equipamiento para la enseñanza, capacitar a sus docentes y fortalecer las carreras de posgrado, pero no para modificar sus estructuras organizativas. Baste ver este derrotero en el espejo de otros casos latinoamericanos y se percibirá claramente lo divergente de nuestra trayectoria.

En resumen, sea por la resistencia de las universidades y de los universitarios, sea por la existencia de orientaciones diferentes en el seno del gobierno, el hecho es que el *Estado evaluador* no se logró implantar plenamente antes de 1999, al menos en su versión más ortodoxa. Y después de ese corte temporal, en el marco de un contexto socioeconómico y político muy diferente al del punto de partida, un uso flexible de la LES mantuvo la vigencia de algunos dispositivos (la evaluación y la acreditación, el Programa de Incentivos, la conversión de fondos competitivos en financiamiento para el mejoramiento), pero también permitió albergar políticas universitarias más en línea con el antiguo *Estado benevolente*. Pero esa, claro, es otra historia.

## Referencias bibliográficas

Acosta Silva, A.

(2000). *Estado, políticas y universidades en un período de transición. Análisis de tres experiencias institucionales en México*. México: FCE.

(2001). Gobierno y Gestión universitaria. *Revista de Educación Superior*, 118.

(2006). *Poder, gobernabilidad y cambio institucional en las universidades públicas en México 1990-2000*, tomos I y II. México: Universidad de Guadalajara.

- (2009). *Príncipes, burócratas y gerentes. El gobierno de las universidades públicas en México*. México: ANUIES.
- Anderson, P. (2003). Neoliberalismo: un balance provisorio. En E. Sader y P. Gentili (comps.), *La trama del Neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*. Buenos Aires: CLACSO.
- Araujo, S. (2003). *Universidad, investigación e incentivos. La cara oscura*. La Plata: Ediciones Al Margen.
- Atairo, D  
(2011). Estado, políticas y universidad: una mirada sobre los actores universitarios, sus estrategias e intereses. El proceso de implementación del Programa FOMEC en la Universidad Nacional de La Plata. *Propuesta Educativa*, 2(36).
- (2015). *El revés de la trama: cambios en el gobierno de la Universidad Nacional de La Plata durante 1986-2014*. Tesis de doctorado inédita. FLACSO-Sede Argentina.
- Balán, J. (1992). *Políticas de financiamiento y gobierno de las universidades nacionales bajo un régimen democrático: Argentina 1983-1992*. Documentos CEDES. Buenos Aires: CEDES.
- Banco Mundial  
(1988). *Argentina: Social Sectors in Crisis. A World Bank Country Study*. Washington.
- (1994). *Higher Education: The Lessons of Experience*. Washington.
- (1995). *Staff Appraisal Report. Argentina. Higher Education Project Reform*. Washington.
- (1997). *El Estado en un mundo cambiante*. Washington.
- Bardach, E. (1980). *The Implementation Game*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Beigel, F. y Bekerman, F. (coords.) (2019). *Culturas evaluativas. Impactos y dilemas del Programa de Incentivos a Docentes Investigadores en Argentina (1993-2018)*. Buenos Aires: CLACSO.
- Brunner, J. J. (1990). Universidad, sociedad y Estado en los 90. *Nueva Sociedad*, (107).
- Camou, A.  
(2007). Los juegos de la evaluación universitaria en la Argentina. En P. Krotsch, A. Camou y M. Prati (coords.), *Evaluando la evaluación: políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.
- (2014). Revisando las tensiones entre autonomía y regulación. Notas sobre las relaciones entre Estado y universidad en la Argentina actual. En M. Marquina (comp.), *La universidad entre la autonomía y la planificación. Tres ensayos en diálogo*. Los Polvorines: OEC/CONADU y UNGS.
- Carlino, F. y Mollis, M. (1997). Políticas internacionales, gubernamentales e interinstitucionales de evaluación universitaria. Del Banco Mundial al CIN. *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, VI(10).
- Castro, J. (2002). *Fondos competitivos y cambio académico en las universidades públicas argentinas. El caso del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMEC)*. Tesis de maestría inédita. Universidad de Palermo.
- Chiroleu, A. (2005). La Educación Superior en la agenda de gobierno argentina en veinte años de democracia (1983-2003). En E. Rinesi, G. Soprano y C. Suasnábar (comps.) (2005), *Universidad: reformas y desafíos. Dilemas de la educación superior en la Argentina y el Brasil*. Buenos Aires: Prometeo-UNGS.
- Chiroleu, A. e Iazetta, O. (2005). La reforma de la Educación Superior como capítulo de la reforma del Estado. Peculiaridades y trazos comunes. En E. Rinesi, G. Soprano y C. Suasnábar (comps.) (2005), *Universidad: reformas y desafíos. Dilemas de la educación superior en la Argentina y el Brasil*. Buenos Aires: Prometeo-UNGS.
- Escalante Gonzalbo, F. (2016). *Historia mínima del neoliberalismo*. México: COLMEX.

- García de Fanelli, A. M. (2004). *El diseño de los contratos programa en la Argentina. Agenda de temas a discutir*. Buenos Aires: IIPE Unesco.
- (2005). *Universidad, organización e incentivos. Desafíos de la política de financiamiento frente a la complejidad institucional*. Buenos Aires: Miño y Dávila - Fundación OSDE.
- Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- Krotsch, P. (1993). Presentación. *Pensamiento Universitario*, 1(1-2). Disponible en <http://www.pensamientouniversitario.com.ar>.
- (2001). *Educación superior y reformas comparadas*. Bernal: Editorial UNQ.
- (2002). El proceso de formación e implementación de las políticas de evaluación de la calidad en la Argentina. En P. Krotsch (org.), *La universidad cautiva. Legados, marcas y horizontes*. La Plata: Al Margen.
- Laval, C. y Dardot, P. (2013). *La nueva razón del mundo: ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Barcelona: Gedisa.
- Liaudat, S.; Liaudat, M. D. y Pis Diez, N. (2012). *En las aulas y en las calles: antecedentes, continuidades y rupturas de una década del movimiento estudiantil universitario argentino (2002-2011)*. Buenos Aires: Ediciones Herramienta. Disponible en <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.733/pm.733.pdf>
- Lindblom, Ch. E. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. México: MAP-Porrúa.
- Ministerio de Educación y Justicia (MEJ) (1990). *Protocolo de la Concertación Universitaria*.
- Ministerio de Educación y Justicia, Subsecretaría de Coordinación Educacional, Científica y Cultural (MEJ-SCECC) (1990). *Carta a los rectores de las universidades nacionales*.
- Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Políticas Universitarias (MCyE-SPU). *La Universidad. Boletín Informativo de la Secretaría de Políticas Universitarias*. Años 1994 a 1998. (Se cita en el texto como "SPU, Boletín", indicando año y mes de publicación).
- (1993). *Política presupuestaria para el sector universitario (año 1994)*.
- Ministerio de Cultura y Educación (MCyE) (1995). FOMECE. *Manual de Operaciones*.
- Ministerio de Cultura y Educación (MCyE-SPU) (1996a). *La política universitaria del gobierno nacional*.
- (1996b). *INFOMECE*, 1(1).
- Musselin, C. (2001). *La larga marcha de las universidades francesas*. PUF (Trad. Esp. CONEAU).
- Musselin, C. y Friedberg, E (1996). La noción de sistema universitario y sus implicaciones para el estudio de las universidades. *Revista Universidad Futura*, 7(20-21).
- Neave, G. (1988). On the Cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988. *European Journal of Education*, 23(1-2).
- Paviglianiti, N.; Nosiglia, M. C. y Marquina, M. (1996). *Recomposición neoconservadora. Lugar afectado: la universidad*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Prati, M. (2002). El Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores: formulación, implementación y visiones sobre su impacto. En P. Krotsch (org.), *La universidad cautiva. Legados, marcas y horizontes*. La Plata: Al Margen.
- Prati, M. (2009). El Programa de Incentivos y la "sociedad" universitaria. *Pensamiento Universitario*, (12)12, Buenos Aires. Disponible en <http://www.pensamientouniversitario.com.ar>.

(2017). Actores e instituciones en el diseño, implementación y efectos del Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores. *VIII Encuentro Nacional y V Latinoamericano. La Universidad como objeto de investigación*. Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe. Disponible en [http://www.fhuc.unl.edu.ar/media/investigacion/publicaciones/VARIOS/u17\\_ebook\\_parte%201.pdf](http://www.fhuc.unl.edu.ar/media/investigacion/publicaciones/VARIOS/u17_ebook_parte%201.pdf).

Prati, M. y Prego, C. (2007). Cultura académica y producción de conocimiento en el marco de las políticas de incentivos. Un enfoque comparado de ciencia básica y humanidades. En P. Krotsch, A. Camou y M. Prati (coords.), *Evaluando la evaluación: políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.

Sanllorenti, P. (2003). *El modelo neoliberal en las universidades nacionales: la maldición de los incentivos a los docentes investigadores*. CONADU.

Suasnábar, C. y Rovelli, L. (2012). Impensar las políticas universitarias en la Argentina reciente. En A. Chiroleu, M. Marquina y E. Rinesi (comps.), *Las políticas universitarias en los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades*. Los Polvorines: UNGS.

Talamonti, P. (2008). La lucha contra la Ley de Educación Superior en la UNLP entre 1994 y 1996. *V Jornadas de Sociología de la UNLP*. Disponible en [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.6463/ev.6463.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.6463/ev.6463.pdf).

Williamson, J. (1990). The Progress of Policy Reform in Latin America. *Policy Analyses in International Economics*, (28).