

Entre acuerdos y tensiones

Los Contratos-Programa y las transformaciones
de la universidad pública argentina

Silvina Ana Santin

Entre acuerdos y tensiones
Los Contratos-Programa y las
transformaciones de la universidad
pública argentina

Silvina Ana Santin

Universidad Nacional de Quilmes

Rectora

María Alejandra Zinni

Vicerrector

Daniel Fihman

Departamento de Ciencias Sociales

Directora

Alejandra Rodríguez

Vicedirector

Daniel Busdygan

Coordinador de Gestión Académica

Norberto Leonardo Murolo

Unidad de Publicaciones para la Comunicación Social de la Ciencia

Presidenta

Mónica Rubalcaba

Comité Editorial

Gustavo Luis Demartin

Andrea Verónica Pérez

Patricia Graciela Sepúlveda

Editora

Melanie Delobelle

Diseño gráfico

Julia Gouffier

Entre acuerdos y tensiones

Los Contratos-Programa y las transformaciones
de la universidad pública argentina

Silvina Ana Santin

Santin, Silvina Ana

Entre acuerdos y tensiones : los contratos-programa y las transformaciones de la universidad pública argentina / Silvina Ana Santin. - 1a ed. - Bernal : Universidad Nacional de Quilmes, 2026.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga

ISBN 978-631-324-031-9

1. Educación Pública. 2. Educación Superior. 3. Universidades. I. Título.
CDD 370

Departamento de Ciencias Sociales

Unidad de Publicaciones para la Comunicación Social de la Ciencia

Serie Investigación

sociales.unq.edu.ar/publicaciones

sociales_publicaciones@unq.edu.ar

Los capítulos publicados aquí han sido sometidos a evaluadores internos y externos de acuerdo con las normas de uso en el ámbito académico internacional.

- © Esta edición se realiza bajo licencia de uso creativo compartido o Creative Commons. Está permitida la copia, distribución, exhibición y utilización de la obra bajo las siguientes condiciones:
- 👤 **Atribución:** se debe mencionar la fuente (título de la obra, autor, editor, año).
- 🚫 **No comercial:** no se permite la utilización de esta obra con fines comerciales.
- ⚖️ **Mantener estas condiciones para obras derivadas:** solo está autorizado el uso parcial o alterado de esta obra para la creación de obras derivadas siempre que estas condiciones de licencia se mantengan en la obra resultante.

Prima en nuestra región la propensión mágica a elevar el instrumento en actor, cuando son los actores y sus circunstancias dentro de un campo particular los que otorgan sentido y pertinencia a los instrumentos de cambio educativo.

Pedro Krotsch, *La evaluación de la calidad en la Argentina: la necesidad de un análisis centrado en el poder y el conflicto*

| PRÓLOGO |

Esta obra tiene como objetivo analizar la influencia de los Contratos-Programa (CP) en las prácticas de gestión institucional en las universidades nacionales argentinas en el periodo 2005-2015. Nuestro interés radica en que estos han sido los instrumentos privilegiados de la política pública para la asignación de recursos extras en el presupuesto del sistema universitario en el periodo bajo estudio.

En un contexto de cambio en las relaciones entre Estado y universidad, se introduce esta herramienta con el fin de regular y redireccionar las acciones de las universidades. Mediante este recurso, se pretende dotar de mayor racionalidad el gobierno y la gestión de las universidades nacionales por medio de la introducción de nuevas técnicas de gestión como son el planeamiento estratégico, la evaluación de resultados y los mecanismos de rendición de cuentas.

La obra parte de una investigación que se asienta en un modelo teórico conceptual que acude a diversos enfoques que lo enmarcan, a saber: la perspectiva de análisis de la política pública; el neoinstitucionalismo sociológico; los aportes provenientes del campo de la educación superior y la gestión educativa y las contribuciones de la economía de la educación y el financiamiento universitario.

La investigación se propuso un diseño metodológico flexible, desde aproximaciones cuantitativas y cualitativas, por medio de la triangulación de métodos. Las dimensiones normativas, organizacionales y presupuestarias son objeto de estudio de la política pública. En este nivel, examinamos el diseño, la ejecución y los resultados alcanzados

por los Contratos-Programa. Aquí, nuestras fuentes y estrategias son las entrevistas a funcionarios localizados en la unidad ministerial, actores claves que se desempeñaron en la Secretaría de Políticas Universitarias, y expertos académicos. Se incluye la recolección, procesamiento y análisis de documentos públicos de política, normativas, informes y estadísticas. Para la dimensión financiamiento y presupuesto, se contó con los presupuestos provenientes de los Anuarios Estadísticos y de la Unidad de Estadísticas Universitarias.

Como resultado de la investigación interpelamos el significado mismo de este instrumento de la política, cómo se reapropió en los contextos de acción específica, sus alcances, tipologías, ventajas y desventajas. En esta obra se presentan las conclusiones de la primera etapa de una investigación más amplia, que continúa actualmente en desarrollo. Cabe señalar, sin embargo, que parte de estas conclusiones —particularmente aquellas referidas a los efectos de los Contratos-Programa sobre las prácticas de gestión y las dinámicas organizacionales— se apoyan en las interpretaciones elaboradas por los propios actores entrevistados. En ese sentido, los hallazgos reconstruyen los significados y valoraciones que estos atribuyen a la política de concertación y constituyen una dimensión analítica relevante para comprender su implementación y apropiación institucional.

Esta primera etapa se concentra en el análisis de los Contratos-Programa como instrumento de política pública de financiamiento universitario y su influencia sobre la gestión de las universidades nacionales durante el período 2005-2015. Las etapas posteriores profundizan el estudio de las transformaciones institucionales derivadas de estos procesos, así como el análisis de nuevas modalidades de articulación entre el Estado y las universidades. Dichas conclusiones

permiten ponderar las potencialidades y limitaciones de este instrumento de financiamiento en relación con la acción del Estado, el funcionamiento de las universidades nacionales, las prácticas de gestión institucional y las transformaciones promovidas entre los actores involucrados.

| ÍNDICE |

INTRODUCCIÓN.....	13
PARTE I. El camino de la investigación: preguntas, miradas y decisiones	17
CAPÍTULO 1. Trazar el recorrido: decisiones y diseño de una investigación	17
CAPITULO 2. Las huellas del conocimiento: antecedentes y perspectivas para comprender la política contractual	39
PARTE II. La universidad frente a los cambios: Estado, reformas y nuevos escenarios.....	83
CAPÍTULO 3. Entre reformas y transformaciones: el nuevo escenario de la educación superior	83
PARTE III. La construcción de una política: surgimiento, desarrollo y tensiones de los Contratos-Programa.....	129
CAPÍTULO 4. Cuando el financiamiento se convierte en política: los Contratos-Programa en la educación superior.....	129
CAPÍTULO 5. Los resultados de una política en movimiento: alcances, tensiones y aprendizajes	249
REFERENCIAS	271
ANEXO RESOLUCIÓN 260/2005	289

APÉNDICE A

Guion de las entrevistas	297
--------------------------------	-----

APÉNDICE B

Siglas y abreviaturas	301
-----------------------------	-----

| INTRODUCCIÓN |

Esta obra tiene como objetivo estudiar la aplicación de programas de financiamiento específico, en particular los Contratos-Programa (CP), durante el periodo 2005-2015. El énfasis se colocó en los Contratos-Programa dado que proveyeron recursos adicionales¹ a las universidades y buscaron estimular en ellas el despliegue de diversas acciones, en la medida en que estos eran considerados los instrumentos privilegiados de la política de financiamiento en el periodo citado.

En efecto, una tendencia que comienza en los años 90 en Argentina, y que se profundiza a partir del 2000, es la aparición de programas y proyectos de financiamiento específico. Las reformas aplicadas al financiamiento de la educación superior llevaron a adoptar una política de descentralización del manejo de presupuesto que les otorgaba a las universidades nacionales (UU. NN.) una suma global destinada a salarios, casi en un 90 %, y gastos de funcionamiento, así como la implementación de una serie de instrumentos. Entre estos últimos encontramos los contratos, que se empleaban para una distribución presupuestaria complementaria destinada a estimular el cambio en las universidades a través de líneas estratégicas y uso de indicadores. En su concepción

¹ Se denomina “recursos adicionales” a los compromisos presupuestarios del Tesoro Nacional destinados a financiar, por medio de programas, proyectos y diversos tipos de fondos, las acciones de las universidades por fuera de lo que en la literatura se va a llamar “partida global”, que será definida más adelante.

original, este tipo de instrumento, el Contrato-Programa, resultaba de una concertación entre las prioridades de la universidad y las prioridades del Estado, las cuales quedaban expresadas en líneas de política sectorial (Pugliese, 2007). De este modo, el CP resultaba un instrumento a través del cual no solo se hacía operativa la política, sino que además daba sustento a la evaluación institucional y actualizaba la función social de la universidad. Efectivamente, el CP actuaba como una herramienta que posibilitaba a la institución aplicar sus estrategias para resolver problemas en el marco de un plan de desarrollo, articulado con la evaluación institucional. Además, como parte de la estrategia del Estado evaluador², se reservaba para sí la potestad de dirigir el desarrollo de las universidades nacionales hacia determinados principios, los cuales también provenían de la agenda externa (García de Fanelli, 2008).

El Contrato-Programa surge en Francia como parte de la doctrina de “dirección por objetivos” con el fin de modernizar la gestión pública (García de Fanelli, 2005, p. 142). En Argentina, para Pugliese (2007, p. 22), la “concertación contractual es el punto de encuentro entre las prioridades de política universitaria del Estado y las primacías de las instituciones”. Sin embargo, observamos en el pasado reciente una proliferación de concertaciones formalizadas en la figura del Contrato-Programa (García de Fanelli, 2008). Estas instancias contractuales han representado el instrumento de política pública favorecido, junto con la evaluación, en el periodo denominado “de reforma educativa”. Empero, a partir de 2003 estos adquieren un considerable peso, no en términos de volumen de financiamiento, sino en cantidad y variedad de figuras.

² El concepto de “Estado evaluador” refiere al proceso por el cual dotan de autonomía a las instituciones mientras se reservan para sí el control y la evaluación.

Su proliferación, junto a la pérdida de escala, son los rasgos que caracterizan el periodo en estudio 2005-2015. Así, según esta forma de financiación, comienza a instalarse una nueva modalidad de concertación entre las políticas y las necesidades de las universidades, más directa y sin la mediación de los actores típicos que se conformaron como organismos de amortiguación en la década previa. En este marco, con la misma denominación de Contrato-Programa, se incluyeron diversas formas de concertación para la asignación del presupuesto entre el Ministerio de Educación, en la figura de la Secretaría de Políticas Universitarias, y las UU. NN. Así, los CP adquirieron otro significado.

En este sentido, como mencionamos, nuestro objetivo ha sido estudiar la política de contractualización durante el periodo 2005-2015, especialmente el instrumento denominado “Contrato-Programa”. El tratamiento de nuestro tema se sustenta en una serie de supuestos de partida o conjeturas. La primera, que los CP, como instrumento de la política pública en Argentina, adquirieron otro significado de aquel otorgado en el inicio, a la luz de las readecuaciones y resignificaciones que sufrieron en la política pública y en los escenarios institucionales. El segundo tiene que ver con que dicho instrumento se enaltecó de modo tal que asumió el lugar de la política, es decir, dejó de ser un instrumento de esta para convertirse, en sí mismo, en “la” política. El tercer supuesto plantea que, si bien el CP fue una ocasión para la concertación de las prioridades del Estado y de las instituciones, no siempre se orientó al objetivo acordado.

Por otra parte, dado todo lo anterior, se plantea una serie de implicancias que conviene estudiar sobre la utilización de esta herramienta de la política de financiamiento, entre otras, acerca de los riesgos de la aplicación de este tipo de instrumentos, relacionados con el horizonte temporal de los estímulos económicos.

**El camino de la investigación:
preguntas, miradas y decisiones**

| CAPÍTULO 1 |

**Trazar el recorrido: decisiones
y diseño de una investigación**

**Una pregunta que toma forma: origen, decisiones y fronteras del
problema de investigación**

El estudio de los CP y su influencia en las prácticas de gestión en las UU. NN. puede llevarse adelante a través de diferentes niveles de análisis. Esta obra arroja los resultados de una investigación que comporta el nivel de la política pública. Respecto de este nivel, analizamos las nuevas articulaciones entre el Estado, la sociedad y las universidades a partir de la aparición de nuevas y más diversificadas fuentes y formas de financiamiento a sus actividades. En este caso, estudiamos a los CP como instrumento en el marco de las políticas públicas de financiamiento de la educación superior. Para ello, en el nivel de la política pública, por medio de la teoría de análisis de política pública desarrollada por Oszlak y O'Donnell (1982), y la perspectiva micro-política (Ball, 2011), prestamos atención a la forma en que se configuran los Contratos-Programa; el tiempo en el que se despliegan y el carácter de su estructuración; los alcances que tuvieron y los objetivos sobre los que se desplegaron; cómo se desarrollaron; sus tipos;

cuáles objetivos fueron los que alcanzaron mayor envergadura; las dependencias de gestión gubernamental que se involucraron con la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU); los diagnósticos sobre los que se basaron, las dimensiones que intervinieron, los contenidos de la acción sobre los que se plantearon las estrategias; el presupuesto y los tipos de gastos que comprometían. Sobre este nivel nos interesa indagar la magnitud y el despliegue del CP como instrumento de la política pública, así como las temáticas y problemáticas del sistema de educación superior identificadas como de mayor relevancia.

La obra parte de considerar las tendencias de reforma, innovación y cambio que se iniciaron hace tres décadas, en el contexto de las políticas públicas de transformación de la educación superior, dado que todavía hoy perduran y, en muchos casos, se encuentran consolidadas³. En efecto, en los años 90, en el marco de un proceso más general de innovación y reforma del Estado, se impulsaron reformas de la educación superior y, junto con ello, se iniciaron políticas de mejoramiento de la calidad que pusieron el acento en la evaluación de instituciones, carreras, planes, programas y docentes. Hoy es posible observar una continuidad de aquellas tendencias.

Otra tendencia que comenzó a desarrollarse en el mismo tiempo en la Argentina y que se profundizó a partir del siglo XXI es la aparición de programas y proyectos de financiamiento específico. Es decir, en la

³ Tal es el caso de las políticas de evaluación y las diversas reformas que estuvieron en relación directa a introducir cambios en las universidades, por ejemplo, la introducción de medidas de eficacia interna; la incorporación de pautas de asignación de fondos; los cambios en el Gobierno, la gestión y las estructuras universitarias; las modificaciones sobre los mecanismos de coordinación interna y los estímulos de personal; cambios sobre los derechos de propiedad sobre los fondos conseguidos, por mencionar algunas.

primera década del siglo XXI los países latinoamericanos, emulando a los gobiernos de los países centrales⁴, han impulsado reformas en el financiamiento de la educación superior y, de este modo, adoptaron políticas desplegadas por países industrializados, en particular por Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Holanda y también, de manera reciente, por los países nórdicos. Con ello, se modificaron las condiciones de asignación de los recursos públicos a las universidades.

Vemos que, en Europa, los contratos —también llamados fondos de innovación o *innovation funds*— de tradición francesa han sido dispositivos creados por los Gobiernos como agentes de cambio por medio de políticas de financiamiento, con el fin de promover actividades o comportamientos en las universidades y, al mismo tiempo, por medio de la asignación económica, sujetar a estas a los términos de estos (García de Fanelli, 2005, p. 101). En efecto, hasta los años 70, las políticas apuntaban en Europa hacia una mayor intervención del Estado, mediante un modelo de planificación y control ejercido desde el propio Gobierno en función de los objetivos del desarrollo nacional, los que veían como cruciales a las universidades para la obtención de metas económicas. A partir de los años 80 comienza a producirse un viraje de aquellas políticas hacia la aplicación de una estrategia que buscaba la autorregulación como principal mecanismo de coordinación de los sistemas de educación superior. Así, comenzó una paulatina desatención a la planificación de tipo cuantitativa, a la vez que un énfasis en el planeamiento de recursos humanos, la intervención estatal en materia de evaluación y una mayor autonomía de las universidades

⁴ Un argumento que apoya esta idea es la de los procesos de cambio isomórfico, planteada por Meyer *et al.*, 2006.

(Brunner, 2011). Junto con una autonomía expandida de las universidades se dio mayor espacio para la autogestión, debido al abandono de la supervisión y el control directo por parte del Estado, antes vía los insumos, ora reemplazado por un control de los productos (o resultados de estos procesos), la transparencia y rendición de cuentas públicas (*accountability*). El control se desplaza desde los aspectos formales y procedimentales hacia los cualitativos mediante el uso de variados procedimientos de evaluación externa.

Lo que señalamos es que, a través del diseño de diferentes estímulos económicos, se diseñaron diversos instrumentos con el fin de promover reformas y cambios en la gestión institucional de las universidades de modo indirecto o mediante una regulación indirecta. Es el llamado “control remoto” (Neave y Van Vught, 1994, p. 9) que apuntó a direccionar las políticas universitarias a través de incentivos económicos (García de Fanelli, 2012). Entonces, en Europa, la tendencia relativa al financiamiento indicó que, sobre la base de la diversificación de sus formas, al tiempo que se les otorgaron a las universidades recursos como suma global, se buscó a través de estos incentivos alinear los objetivos de la universidad a los objetivos del Estado y conformar una relación de tipo “principal-agente” (Brunner, 2011, p. 140).

En Argentina, en acompañamiento a las políticas generales de descentralización del Estado y de descentralización educativa, desde los 90⁵ se introdujeron políticas de descentralización en el manejo

⁵ En Argentina, la reforma de la educación superior coincide con una etapa de transformación educativa, en un periodo denominado “de reformas estructurales” tendientes a privatizar, desregular y abrir la economía al mercado externo. En ese tiempo se reestructuran en nuestro país las relaciones Estado, sociedad y universidad. Dichas reformas tendrán su correlato en el plano educativo, que se materializarán con la Ley Federal

del presupuesto: se otorgó a las UU. NN. una suma general por pauta histórica y se implantó una serie de instrumentos, a partir del año 1997, como fórmulas y contratos para una distribución presupuestaria secundaria de lo que quedaba sobre la base de la línea del presupuesto (García de Fanelli, 2012). En efecto, en general se encuentran dos formas habituales en la distribución de recursos financieros a las instituciones: una por partida de gasto (*line-item-budgeting*) usada en la Argentina hasta el año 1992 o dos por partida global (*block grant*) (García de Fanelli, 2019). El presupuesto de cada año se plantea a partir de una línea de base que procede del ejercicio anterior. El monto que resulta de la distribución del presupuesto tiene como piso para la discusión dicha línea de base, la que resulta de un fuerte componente histórico e inercial y los incrementos derivados del presupuesto por encima de esta línea de base son discutidos y suelen tener un destino específico que resulta de los ámbitos de negociación y que utilizan los instrumentos mencionados⁶.

de Educación, de 1994, y la Ley de Educación Superior, más tarde. Es en este contexto, marcado por la crisis de los poderes públicos y un diagnóstico difundido por la necesidad de reforma del Estado y su gestión, cuando el mercado irrumpe como operador de fuerzas reguladoras del sistema de educación superior, sobre todo con la provisión de recursos materiales a través de mecanismos y dispositivos de competencia. En efecto, es en este contexto marcado por la reforma estructural del Estado en América Latina y en Argentina que las políticas de descentralización estatal se enmascaran detrás de la premisa de dotar de mayor autonomía a las instituciones (Filmus, 1996).

⁶ Doberti, Levy y Gabay señalan que es el Ministerio de Economía el que establece los “techos presupuestarios” para la definición del monto que se destina a las universidades mediante el Proyecto de Ley del Presupuesto Nacional. Luego, en la distribución de dichos recursos entre las instituciones de educación superior, hay montos que se distribuyen directamente hacia estas y otros que son asignados durante el ejercicio por medio de Resoluciones de la SPU, mediante los criterios marcados por el Ministerio de Educación en el Proyecto de Presupuesto (2020, p. 31).

A diferencia de Europa, estos mecanismos afectaron la autonomía y acentuaron el control de las universidades. Más adelante nos referiremos con mayor precisión a estos cambios, pero lo que queremos señalar aquí es: ¿por qué este tema se constituye en parte central de nuestro tema de indagación? Según señalamos anteriormente, es que hasta los años 80 los fondos del Tesoro Nacional fueron asignados a las universidades nacionales por partida de gasto y en los años 90 se introdujeron los primeros cambios en la modalidad de financiamiento, al asignar las partidas por un monto global, y se reservan partidas para ser distribuidas por nuevos criterios de asignación específica. Estas asignaciones específicas contemplaron estímulos y premios, entre los que se cuentan los Contratos-Programa⁷. A partir de entonces, se distingue la existencia de mecanismos de asignación de recursos públicos a las universidades nacionales, principalmente entre aquellos destinados a sostener las funciones sustantivas de la universidad, es decir, el funcionamiento, de otros que apuntan a mejorar la calidad de los procesos y los resultados medidos por la eficiencia y la eficacia. Según Abeledo y Obeide (2003), entre estos mecanismos encontramos:

1. Las asignaciones a costos de funcionamiento son parte de los primeros y están basadas en estándares generales. Se montan en criterios consagrados por pautas históricas y siguen el volumen del trabajo académico o el tamaño institucional. Estas apuntan a cubrir los gastos corrientes (remuneraciones, insumos, gastos de mantenimiento, entre otros).

⁷ Sobre la asignación del presupuesto a las universidades existen diversos criterios de tipificación. Un criterio de clasificación sobre el financiamiento de la oferta ha sido propuesto por Abeledo y Obeide (2003).

2. Las asignaciones dirigidas al desarrollo, los premios y los estímulos. Estas se encuentran entre los segundos. Incluyen los instrumentos destinados a provocar un “cambio institucional” acordado con antelación y como resultado de un proceso competitivo entre instituciones de educación superior (p. 158).

Según Abeledo y Obeide (2003), entre los mecanismos o asignaciones al desarrollo se incluyen:

- Formas contractuales: en las que las universidades que resultan acreedoras de los fondos establecen objetivos, mientras que el proveedor de los recursos controla el cumplimiento de los resultados alcanzados.
- Premios: en los que la asignación se basa en indicadores de calidad definidos con anterioridad y persiguen un incentivo que es *ex post*. El financiamiento apunta al reconocimiento de resultados o actividades considerados ejemplificadores y, por tanto, a generar escalas de medición y formar “rankings institucionales” (p. 158).
- Estímulos: las asignaciones buscan incitar el desarrollo de determinadas actividades. En general son y comprometen fondos limitados.
- Asignaciones a la demanda: por ejemplo, los fondos que tienden a lograr mayor equidad social, como las becas estudiantiles.

Estos instrumentos buscaron provocar un cambio en las universidades a través de estímulos o recompensas económicas, con empleo de líneas estratégicas y uso de indicadores. Los cambios que se pretendieron impulsar a partir de entonces implicaron...

La estructura institucional de las universidades y su gestión, haciendo más eficientes internamente a las universidades, promoviendo la mejora de calidad de sus productos y por ende impactando en el plano sistémico mediante una distribución más equitativa de los fondos entre las instituciones. (García de Fanelli, 2005, p. 92)

Ahora bien, dos tipos de contratos han sido de uso habitual en Argentina: los competitivos, como el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad (FOMECA), y los no competitivos, entre los que se encuentran los CP. Aquí resulta necesario destacar dos cuestiones. Una, comienzan a planificarse una serie de instrumentos que resultan más apropiados para realizar la asignación del presupuesto a las universidades y, por tanto, se reemplazan los mecanismos inerciales, que se orientaban, ya sea por pauta histórica, ya sea vía la cantidad de alumnos y docentes, a cuestiones que barajaban altos grados de negociación política. Aunque las sumas comprometidas por estas pautas solo alcanzaban un complemento marginal acerca del presupuesto universitario (menos del 10 %). Dos, la búsqueda en los 90 de mayor racionalidad en el Gobierno y la gestión de las universidades se correspondió con un proceso de modernización del Estado atravesado por la planificación estratégica, la gestión por objetivos y la técnica de la calidad total, enfoques de la administración neoclásica y de sistemas por medio de los cuales se incorporaron nuevas técnicas empresariales a la gestión pública provenientes del paradigma de la nueva gestión pública, al que nos referiremos más adelante.

En efecto, en esta década, en un contexto global determinado por el paradigma neoliberal, comienzan a desplegarse diversas políticas de incentivo a la modernización tecnológica de la gestión, de evaluación y acreditación universitaria, de diversificación de fuentes y

formas de financiamiento, de fortalecimiento de las relaciones con el sector productivo en vías a la consecución de recursos propios, entre otras. En ese contexto, las políticas públicas para el sector universitario introdujeron cambios en las estructuras institucionales de las universidades y cambios en la base operativa del sistema, lo que ha requerido el desarrollo de nuevas funciones y la adquisición de nuevas competencias, todo ello articulado en nuevos roles institucionales.

Entendemos que dichos Contratos-Programa de financiamiento específico produjeron un cambio en las prácticas de gestión. Estos cambios tienen que ver con la creación de nuevas agendas para las universidades; la introducción de medidas de eficacia interna (a diferencia de la eficiencia externa, a la que apuntaban otras pautas de asignación de fondos) en las estructuras universitarias, que involucraron nuevas relaciones de poder y generaron espacios más dinámicos para la toma de decisiones, de aquellas que involucraba la administración burocrática; modificaciones sobre los mecanismos de coordinación interna y estímulos del personal; sobre los derechos de propiedad sobre los fondos conseguidos, lo que fue fomentando la aparición de diversos tipos de intereses. Por su parte, estos cambios nos motivarán a estudiar los costos de oportunidad, de traslación y el grado de autonomía que ha perdido o ganado la universidad en este proceso.

Por tanto, también planteamos que las transformaciones han ido conformando una fisonomía diferente en las universidades, dado que implicaban la creación de dispositivos, módulos, áreas que muchas veces se solapan y yuxtaponen con funciones que las universidades desarrollan en unidades de línea. Por otra parte, dichas formaciones nuevas mantienen relaciones más flexibles y horizontales con las áreas de decisión en la universidad que las que suponen esas otras

unidades. Así, estas unidades se encuentran conformadas por identidades profesionales complejas: docentes con perfiles de administración y gestión, agentes burocrático-administrativos con desarrollo académico y formación posgradual, actores político-partidarios locales con anclaje institucional y disciplinar diverso (Marquina y Polzella, 2015; Marquina, 2020; Marquina *et al.*, 2023).

Ya no resulta sencillo distinguir con claridad, en esas nuevas estructuraciones, las funciones típicas que desarrollaban los actores tradicionales en la universidad, y vemos aparecer una multiplicidad de roles, de áreas y sectores ya no como segmentos diferenciados, sino más bien como híbridos: académicos que realizan de modo permanente tareas de gestión, administrativos que realizan tareas pedagógicas y nuevos actores que no se diferencian del segmento institucional del que dependen y de las funciones que cumplen en la universidad. En este sentido, se reconocen segmentos académico-administrativos de formación diversa, con diferentes anclajes institucionales, con variados perfiles profesionales, con compleja definición de roles (Marquina y Polzella, 2015; Marquina, 2020; Marquina *et al.*, 2023).

Asimismo, esta forma de estructuración impactó en los procesos decisionales en las universidades, ya que conducen a tomas de posición alrededor de los núcleos temáticos que desarrollan dichas áreas, que son convenidos o no con los órganos ejecutivos y colegiados del Gobierno. Estos temas suelen generar agendas para las universidades dado que son acompañados por financiamiento específico proveniente de las diversas “ventanillas” a las cuales se accede (García de Fanelli, 2008, p. 66).

De esta forma, el objetivo principal de la obra es mostrar los resultados del estudio de los Contrato-Programa como instrumento de

política pública universitaria y la forma en que su incorporación se produce en el caso argentino.

Construir una mirada: dimensiones, categorías y herramientas para comprender el fenómeno

Esta investigación pone el foco en cómo, a partir de la primera década del siglo XXI y de la mano del influjo de los programas de financiamiento específico, se modificaron las prácticas de gestión institucional. Como se adelantó, la pregunta que da origen a esta investigación es: ¿cómo influyen los programas de financiamiento específico en las prácticas de gestión institucional de las UU. NN. en el periodo 2005-2015?

A continuación, se indica la forma en que se definieron dimensiones de análisis a modo de categorización preliminar, con el objetivo de hacerlas operativas para el análisis de la siguiente manera. Para este nivel de análisis que opera en la dimensión política o marco, se propone relevar las articulaciones entre el Estado, la sociedad y las universidades a partir de la aparición de nuevas y más diversificadas fuentes y formas de financiamiento de sus actividades. En este nivel se realiza una indagación de acuerdo con lo propuesto por Oszlak (1997), organizada a través de tres dimensiones privilegiadas:

- Normativa: refiere a la forma o diseño de la política pública, indica qué tipo de aspectos reglamenta o norma, qué tipo de directrices implementa, el tiempo en que se despliega, el carácter de su estructuración, los alcances, los objetivos, las estrategias y los contenidos; los diagnósticos sobre los que se basaron

y las dimensiones que intervinieron, los riesgos, las ventajas y las fortalezas.

- Funcional u organizacional: involucra la ejecución de la política y se incluyen los dominios de la esfera de acción que le compromete a cada actor gubernamental. Esto conlleva estudiar las dependencias de gestión gubernamental que se involucraron (Secretaría de Políticas Universitarias, agentes estatales intermedios localizados en distintas unidades), las potestades en términos de acción que le compromete a cada actor en su dominio, y, para ello, analizaremos sus funciones, es decir, el establecimiento de las competencias, qué cosa le corresponde a cada quién, cómo se fijan las reglas del juego. En este plano se analizarán, entre otras, las relaciones principal-agente, cómo se desarrollaron y de qué tipos.
- Presupuestaria: presupuesto normativo, montos, porcentaje que representa sobre el presupuesto universitario, tipos de gastos que comprometen, rubros, desembolsos, Contratos-Programa aprobados, cantidad de universidades beneficiadas, rendiciones de cuenta.

Mediante este nivel resultó interesante organizar una clasificación de tipos de CP.

Hasta aquí se desarrolla un modelo de análisis que presentamos, de manera esquemática, en la Tabla 1. Esta muestra la operacionalización de los niveles y dimensiones de análisis de este estudio, de los que luego se desprenden las unidades de análisis y fuentes, las que serán señaladas más adelante.

Tabla 1. Modelo de análisis: nivel macro, o de la política pública

Normativa	Tipo de aspectos que reglamenta o norma, tipo de directrices, tiempo, carácter de su estructuración, alcances, objetivos, estrategias y contenidos, diagnóstico, dimensiones, riesgos, ventajas y fortalezas.
Presupuestaria	Presupuesto normativo, montos, porcentaje que representa sobre el presupuesto universitario, tipos de gastos que comprometen, rubros, desembolsos, CP aprobados, cantidad de universidades beneficiadas, rendiciones de cuenta.
Funcional u organizacional	Dominios dependencias que se involucraron, potestades, funciones y competencias.

Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con el modelo de análisis señalado, la investigación se propone una estrategia de triangulación de métodos. Se entiende por triangulación (Marradi, Archenti y Piovani, 2007) al modo de adoptar una metodología que tenga en cuenta la aplicación de estrategias de abordaje con el objetivo de tratar el problema desde diferentes aristas y, de esta manera, comprenderlo en su integralidad. Breitmayer, Ayers y Knafl (1993) señalan al respecto que los principales objetivos de la triangulación metodológica en las ciencias sociales son la convergencia y la completitud como medio de validación convergente o como modo de alcanzar una comprensión más acabada de un fenómeno desde distintos ángulos. En este sentido, Vasilachis de Gialdino (2006) señala que la triangulación se utiliza en aquellas situaciones en las que el problema de investigación involucra la necesidad de obtener

información de diversos tipos y, por tanto, demandan la combinación de más de un método de análisis de investigación que desplegar.

En este sentido, se aplicarán aproximaciones cuantitativas y cualitativas. El empleo del enfoque cuantitativo se realizará en las fases exploratorias. Respecto de la información de tipo cuantitativa, se relevará el número de contratos, el monto de financiamiento, el porcentaje de instituciones afectadas, el porcentaje de financiamiento sobre el presupuesto universitario, etc. Por su parte, se buscarán regularidades para luego explorarlas en detalle a través de otras estrategias de corte cualitativo.

El fenómeno que estudiamos, aunque pretende situarse en el periodo 2005-2015, involucra el diseño y el despliegue de políticas públicas que provienen del pasado pero que todavía hoy tienen repercusiones, por lo que será necesario analizar las décadas anteriores, periodo denominado en la bibliografía como “de reforma educativa” y que comienza en los años 90. En efecto, dadas las continuidades de las prácticas que tuvieron su origen en la década pasada y que, por su parte, tienen continuidad en el presente, es que este libro refiere a cuestiones cuyo desenlace se encuentra todavía en curso. Por ello, las preguntas de investigación que nos guían no alcanzan un desarrollo tal de articulación que nos permitan plantear hipótesis que demostrar. Por todo esto, la investigación se desarrollará mediante un marco teórico-metodológico como el propuesto y partirá de diversos supuestos generales ya señalados y otros más específicos que plantearemos en la medida en que profundicemos el análisis en curso; un diseño metodológico flexible, delimitado por las preguntas de investigación planteadas de modo precedente.

Con relación a las unidades de análisis en el nivel macro, o de la política pública, se estudiarán aquellas políticas que tuvieron al CP como instrumento y que surgieron como resultado de acuerdos particulares entre la universidad y el Gobierno. La literatura especializada muestra que dichos Contratos-Programa, por lo general, se desplegaron para:

- Mejorar la calidad de los procesos de enseñanza/aprendizaje y sus resultados para las carreras contempladas en el artículo 43 de la Ley de Educación Superior, y del artículo 42, por ejemplo, el PROMEI⁸ I y II para las ingenierías o el PROSOC⁹ y PROHUM¹⁰ para carreras de sociales y humanidades, respectivamente.
- Mejorar la formación de los recursos humanos, tanto profesionales como científicos, por ejemplo, los CP de apoyo a la formación de técnicos informáticos o a los doctorados en ciencias sociales.
- Mejorar la calidad de la extensión y de los procesos de producción y transferencia de conocimientos, por ejemplo, los destinados a la divulgación de las ciencias sociales, producción audiovisual con contenido científico, etc.
- Mejorar la calidad del sistema en su articulación e integración de acuerdo con las demandas y necesidades de la sociedad, por ejemplo, los destinados a la movilidad de estudiantes de carreras de grado de Ciencias Sociales y de Historia Argentina y Latinoamericana.

⁸ Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza en Ingeniería.

⁹ Proyecto de Apoyo a Carreras de Ciencias Sociales.

¹⁰ Proyecto de Apoyo a Carreras de Humanidades.

- Mejorar la calidad institucional, mediante el fortalecimiento de las capacidades y los mecanismos de gestión, como los CP destinados al desarrollo de las editoriales universitarias argentinas o al desarrollo y a la atención de necesidades de personas con discapacidad.
- Modificar la estructura institucional, por ejemplo, aquellos CP para la regularización de las plantas básicas docentes, a través del financiamiento de la actividad docente sustanciada a través de los concursos y el financiamiento a mayor dedicación de becarios de investigación.
- Mejorar la oferta académica a través de la creación de carreras en áreas de vacancia, como para la Licenciatura en Enfermería, o los destinados a la reforma de planes de estudio para el mejoramiento de la enseñanza de las ingenierías, las carreras sociales y las carreras humanísticas, entre otros.

A los fines de esta investigación, se realiza un recorte en donde se presta atención a aquellos CP que se financiaron a través de los funcionarios localizados en la SPU y que tuvieron en cuenta: 1) la mejora de la calidad de los procesos de enseñanza, la oferta académica y las reformas de los planes de estudio; 2) la gestión institucional y 3) el apoyo a la enseñanza y a la investigación.

Las fuentes privilegiadas en el nivel de la política pública son los testimonios de actores políticos con interés en el campo e involucra a funcionarios, agentes estatales con diversa responsabilidad, agentes mediadores¹¹ y expertos. El grupo de actores políticos, para Sabatier (2010),

¹¹ Veremos que los consejeros serán mediadores. Los mediadores de una política (*policy brokers*), según Sabatier (2010), son los intermediarios o los actores que juegan un papel de “puente” entre las diversas concepciones que se enfrentan en una política.

está conformado, entre otros, por los funcionarios de los organismos o agencias de las que se trate, líderes de grupos de interés, y también por investigadores que se especializan en esa área de políticas. Se les consultará sobre las funciones en las que se han involucrado, cuáles eran los objetivos comprometidos desde los contratos, qué iniciativas se financiaban, qué temáticas se involucraban, qué alcances tuvieron, qué cuestiones vinieron a resolver, a qué sectores o áreas de la universidad estaban dirigidos, qué funciones universitarias comprometían, cuáles eran los objetos de gastos que contemplaban, etc.

La estrategia de métodos múltiples o triangulación, dentro de la metodología elegida, combina instrumentos o técnicas de recolección de información. A continuación, se describen las fuentes utilizadas por nivel de análisis y las técnicas que fueron aplicadas.

El nivel macro, o de política pública, se trabajó con dos tipos de fuentes de información y sus respectivos instrumentos de recolección y técnicas de análisis. Para la dimensión normativa, se utilizaron documentos públicos de política, normativa, informes y estadísticas. Sobre la información documental observaremos las líneas de política, aspectos reglamentados, directrices, tiempo, alcances, objetivos, estrategias, contenidos, etc., a través del análisis documental cualitativo realizado mediante instrumentos como Atlas.ti.

Para la dimensión financiamiento y presupuesto, los datos estadísticos provienen de los Anuarios de Estadística Universitaria, confeccionados por la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) de la Dirección de Información Universitaria, y los informes de la Dirección del Programa de Calidad Universitaria. El análisis presupuestario es de corte cuantitativo y estadístico-descriptivo, y se procuró estudiar la relación del crédito presupuestario con relación al producto bruto

interno (PBI), la forma en que se compone el financiamiento por CP, el análisis de los presupuestos en cuanto a la evolución de las partidas a valores corrientes y valores constantes, los índices de variación interanual. También se analiza a través de técnicas de estadística descriptiva el porcentaje de recursos adicionales sobre créditos presupuestarios totales, su distribución por tipos de gasto, los objetos de gasto, periodos, montos totales y porcentuales, componentes, forma de programación de la ejecución presupuestaria, forma de organización de la rendición, etc.¹²

Para la dimensión organizacional, se utilizaron como fuentes los testimonios de personalidades destacadas en la materia, tanto en el campo político como académico, obtenidos a través de entrevistas en profundidad (ver Apéndice), analizadas mediante instrumentos de análisis cualitativo como Atlas.ti. Esto implica estudiar la estructura organizacional, las dependencias de gestión gubernamental que se involucraron (SPU, agentes intermedios localizados en distintas unidades), sus funciones y sus competencias, los diagnósticos sobre los que se basaron y las dimensiones que intervinieron, etc.

La entrevista en profundidad es una técnica que favorece el diálogo entre dos personas, dirigida y registrada por parte del investigador, que tiene el propósito de favorecer la producción de un discurso conversacional continuo y con una línea argumental por parte del

¹² Se utilizarán como fuentes los anuarios estadísticos dado que la cuenta de Ahorro e Inversión del Ministerio de Economía no discrimina los diversos recursos adicionales y tipos de programas especiales. Las transferencias a universidades nacionales para financiar gastos corrientes y de capital incluyen como conceptos el Programa de Incentivos a Docentes Investigadores, el Programa de Calidad Universitaria, los CP, sin discriminar tipos, y los Proyectos de Mejora y Promoción.

entrevistado acerca de un tema de interés definido en el marco de la investigación¹³ (Marradi, Archenti y Piovani, 2007, p. 196).

Para el análisis de lo que involucra la política contractual en Argentina, se dispuso de la información obtenida a partir de los testimonios extraídos de entrevistas mantenidas con los siguientes referentes, a saber: AB, directora nacional de Presupuesto; AMGF, especialista; VG, experta; CPR, asesor de la SPU; CA, asesor de la SPU; JM, asesor de la SPU; GOF, consejero; AL, consejero; AS, consejera; exrector y secretario de Políticas Universitarias, 2005-2006; exrector y secretario de Políticas Universitarias, 2006-2012; directora del Programa de Calidad Universitaria.

Como hemos mencionado, y de acuerdo con el planteamiento del problema, parte de las técnicas e instrumentos de relevamiento de información, apropiadas para este tipo de estudio, son de carácter cualitativo. Esto supuso desarrollar un corpus de categorías preliminares en el que se determinan dimensiones y ejes de estudio con los que se procede al análisis de las fuentes primarias, textos, registros, informes y documentos escritos, y sobre las que también se analizan las entrevistas que se realizaron a actores clave en los distintos casos.

Es de destacar que la estrategia metodológica adoptada privilegió la reconstrucción de los procesos de formulación, implementación y gestión de los CP a partir de las perspectivas de actores que tuvieron responsabilidades directas en su diseño, conducción o ejecución. Como consecuencia, las voces institucionales relevadas corresponden principalmente a rectores, exrectores, secretarios, decanos, responsables

¹³ Entrevista abierta no directiva, no estandarizada, intensiva y cualitativa.

de programas y técnicos involucrados en la gestión de estos instrumentos. Esta decisión responde al propósito de comprender los procesos de gestión institucional y las transformaciones organizacionales asociadas a los CP desde quienes participaron activamente en ellos. No obstante, ello supone una limitación del diseño, en tanto no incorpora de manera sistemática las percepciones de otros actores de la comunidad universitaria —como docentes sin funciones de gestión, estudiantes, personal nodocente o actores sociales externos— cuyas experiencias podrían enriquecer el análisis de los efectos institucionales de estas políticas. Estos actores se relevarán en la segunda etapa de la investigación. En este sentido, los resultados deben interpretarse como una reconstrucción analítica centrada en las dinámicas de gestión y en las representaciones de los actores estratégicos, más que como una descripción exhaustiva de la totalidad de las perspectivas presentes en las instituciones.

Para el análisis de la información obtenida, tanto de las fuentes documentales como de las entrevistas en profundidad, se utilizó la perspectiva de la *teoría fundamentada*¹⁴. Así, los documentos y entrevistas se interpretaron a partir de núcleos temáticos y conceptuales, en la búsqueda de conexiones entre las categorías y los conceptos mencionados. Se analizaron las distintas partes que componen los documentos y las entrevistas, también las diferentes entrevistas entre sí, y se partió de los niveles de análisis temáticos presentados y sus dimensiones operativas. No obstante, este fue un marco preliminar que dio lugar a la emergencia de otros núcleos temáticos, resultado de la indagación de forma recurrente o excepcional. De esta manera se procedió a realizar

¹⁴ De Glaser y Strauss (1967) o “teoría fundamentada” de Strauss (Strauss y Corbin, 1998).

una categorización más específica, a medida de lo que fue arrojando la información. Se observó con qué frecuencia aparecen ciertos temas y en referencia a qué posicionamientos; se compararon términos, conceptos, problematizaciones, tematizaciones, etc., para lo cual se tuvo en cuenta el registro a triple columna y el método comparativo constante que, como se dijo, propone la teoría fundamentada.

Asimismo, conviene precisar que en esta investigación se emplean dos estrategias de comparación con finalidades metodológicas diferentes. Por un lado, el análisis de las fuentes documentales y de las entrevistas, como se señaló, se sustenta en el método comparativo constante, propio de la teoría fundamentada (Glaser y Strauss, 1967; Strauss y Corbin, 1998). Pero, por otro lado, la revisión de las experiencias de Francia, Cataluña y otros países en Latinoamérica no constituye una aplicación del método comparativo constante, sino una perspectiva comparada orientada al análisis de políticas públicas. En este caso, la comparación entre experiencias internacionales se utiliza como estrategia analítica para contextualizar el caso argentino, identificar convergencias y divergencias en el diseño e implementación de los CP y comprender las particularidades que adquiere este instrumento en el contexto nacional. Distinguir ambas formas de comparación fortalece la coherencia metodológica del estudio al diferenciar claramente el procedimiento de análisis cualitativo de las fuentes de la utilización de antecedentes internacionales como marco interpretativo.

| CAPÍTULO 2 |

Las huellas del conocimiento: antecedentes y perspectivas para comprender la política contractual

Los caminos recorridos: estudios previos sobre la política contractual

Resulta interesante dar cuenta de una serie de investigaciones que, si bien no se basan en nuestro objeto de estudio, o no lo hacen desde la perspectiva propuesta en esta investigación, contribuyen a establecer un marco para pensar el propio.

Sobre el tema de los Contratos-Programa, Guy Neave (2001) y el investigador argentino Pedro Krotsch (2001) analizan una tendencia ya iniciada en la década pasada sobre el paulatino incremento o proliferación de nuevos mecanismos de articulación y amortiguación entre el Estado y las instituciones universitarias, lo cual ha generado, al decir de los autores, una multiplicidad de interconexiones entre la universidad y diferentes áreas de la administración pública, mayor relación con el tercer sector y la multiplicación de vínculos con diversos actores e instituciones para dar respuestas concretas y eficaces a problemáticas sociales, socio-productivas y culturales. En el estudio de la creación de mecanismos y dispositivos, también han sido asertivos e identifican la emergencia de nuevos espacios entre el Ministerio de Educación y la universidad, a partir de la estratificación vertical, y la creación de agencias y unidades ejecutoras como parte de la articulación horizontal, sobre todo las creadas a partir de los fondos de

asignación específica por medio de Contratos-Programa con las universidades. Como efecto de esto, los autores señalan que la política apunta a que las universidades realicen una asignación más eficiente de los recursos humanos, físicos y financieros disponibles; que eleven la calidad de las actividades de enseñanza, investigación y extensión y, en cuanto al sistema, se realice una distribución más equitativa de los fondos públicos entre las instituciones (Neave y Van Vught, 1994). Estas investigaciones ponen el acento en el surgimiento de las llamadas “ventanillas” o *des guichets* y nos ofrecen ciertas pistas para el estudio de las relaciones entre las unidades ministeriales y las unidades institucionales y del relajamiento de ciertos vínculos entre el Estado y la universidad mediados por los organismos de amortiguación que se vinieron forjando históricamente.

Por su parte, Gornitzka, Stensaker, Smeby y De Boer (2004, p. 12) analizan los CP para los países nórdicos y los definen como “acuerdos” o, al decir de los autores, “acuerdo de caballeros” o “cartas de intención”. Estos constituyen una concertación entre las prioridades de la universidad y las prioridades del Estado que se expresan en esas líneas de política sectorial y resultan un instrumento no solo a través del cual se hace operativa la política, sino que además da sustento a la evaluación institucional y actualiza su función social. A partir de la política contractual, la universidad plantea sus problemas y sus estrategias de mejora en el contexto del CP y este es discutido y analizado de modo conjunto en reuniones y visitas a las instituciones por parte de los funcionarios a cargo de cada área. Esta investigación nos ofrece el marco para analizar la propia definición sobre los CP, si ciertamente se acerca o en sí conforma otro tipo de instrumento con sus características propias y especificidades.

El análisis de las formas de financiamiento a partir de la evaluación del desempeño es producto del trabajo del autor Harry De Boer (De Boer *et al.*, 2015). Dicho trabajo está basado en catorce países, entre los que se encuentran Austria, Dinamarca, Finlandia, Hong Kong, Irlanda, Alemania, Países Bajos, Reino Unido y Estados Unidos. El autor analiza cómo los Gobiernos de los países centrales han impulsado reformas en el financiamiento de la educación superior que modifican las condiciones de asignación de los recursos públicos a las universidades. Esta investigación se realizó en el marco de políticas generales de descentralización del manejo del presupuesto en las universidades, las que implantaron una serie de instrumentos para la distribución presupuestaria. Entre estos se encuentran las fórmulas y los contratos; ambos buscan provocar un cambio en las universidades a través de estímulos o recompensas económicas mediante líneas estratégicas y uso de indicadores. De igual modo que la anterior investigación, este estudio conforma un antecedente significativo para comprender el marco en que se instala este instrumento en nuestro país. Asimismo, ambas investigaciones contribuyen a comprender el concepto Contrato-Programa y a analizar la forma en que este se ha resignificado en el contexto particular de nuestra investigación.

El tema de las recompensas o estímulos económicos a las instituciones y a los académicos ha sido estudiado por Ulrich Teichler (2004), quien señaló en sus investigaciones cómo se podría reforzar la imitación, más bien que provocar la diversidad. Es decir, cómo el énfasis en los estímulos y sanciones podrían socavar la motivación intrínseca, cómo el fuerte énfasis gerencial en la educación superior podría conducir a tensiones considerables entre la dirección y el mundo académico y cómo ambos podrían provocar una incontrolada serie

de cambios en el sistema de educación superior en su conjunto. Esta investigación pone el acento en las consecuencias de estos cambios en las instituciones y nos aporta una serie de conjeturas que se tuvieron en cuenta a la hora del análisis de nuestro objeto de estudio.

Por su parte, el tema de la asignación de fondos públicos a las universidades ha sido relevado en Chile por el académico José Joaquín Brunner. Brunner (2000) es, en Latinoamérica, quien caracteriza el pasaje de aquella relación inicial entre Estado y universidad como convivencia denominada “benevolente” (p. 22), también llamada “negligencia benigna” por Fuentes Molinar (2023, p. 124), a una relación de control y, por último, a una relación de regulación remota. Esto es porque el Estado había financiado sin ejercer controles explícitos, pero, a partir de las mentadas reformas introducidas en los años 90, se acentúa el pasaje de la primacía del vértice del mercado por sobre el Estado y de la regulación (control a distancia) por sobre la autoridad (legal o burocrática) y la autonomía.

Consideradas en su conjunto, las transformaciones del entorno regulatorio han generado dinámicas cuyo impacto se halla sujeto a interpretaciones contradictorias. Según Brunner (2000), para Latinoamérica el impulso del paradigma “gerencial” podría producir “una nueva ola de burocratización” en las universidades públicas. Por su parte, la modernización con sesgo emprendedor habría penetrado al sistema hasta alcanzar incluso instancias de gestión de las universidades públicas, aunque sin alterar la tradición del Gobierno colegial-representativo (pp. 153-154). También encuentra marcas en la profesión académica, en la conformación de una universidad funcional al capitalismo académico. El investigador concluye que la gestión universitaria apoyada en las bases materiales que otorga el financiamiento específico a las universidades rearticula los elementos internos de

la organización, la gestión y el Gobierno para vincularse en nuevos términos con su entorno. Esta investigación nos aporta una serie de líneas de investigación para pensar la relación del Contrato-Programa como forma de asignación de fondos públicos a las universidades y la relación de la universidad con el territorio.

Ginestar (1994), en España, por su parte, señala un argumento extra que justifica la asignación de fondos públicos a las universidades a partir de la planificación por objetivos y análisis de resultados. Este argumento indica que este mecanismo de asignación favorece el desarrollo de la capacidad de gerencia en las organizaciones públicas frente a la inercia de la gestión y la administración meramente funcional, donde lo que prevalece es el cumplimiento de la norma. Del mismo modo, aporta conjeturas para analizar las consecuencias de la implementación de los Contratos-Programa.

Otros estudios, como los de García de Fanelli (2002, 2005, 2008, 2012, 2023), tienden a poner el acento en las políticas de financiamiento, los incentivos y la política académica. Además, existen estudios organizacionales sobre la tensión entre las tradicionales estructuras académicas y administrativas en las universidades, sobre todo proveniente de la literatura norteamericana (Dill, 1982; Etzioni, 1975). Estos, por su parte, nos ofrecen huellas para el análisis en nuestra investigación sobre los cambios operados por los CP en las estructuras universitarias.

Lo que otros estudios iluminan: aportes para construir una nueva mirada

Respecto de todas estas contribuciones, es de destacar que resulta escaso el avance de conocimiento acerca del impacto de las políticas

sobre el nivel, en las prácticas de gestión universitaria argentina, en los contextos posconvertibilidad, por lo que esta investigación resulta una contribución al desarrollo del campo de conocimiento.

Como segunda contribución, esta investigación no busca ofrecer una respuesta pragmática derivada del análisis de la relación entre los instrumentos de financiamiento implementados por las políticas públicas y los efectos que estas nuevas modalidades de asignación de recursos produjeron en las universidades. Su propósito es comprender cómo dichos instrumentos intervinieron en las prácticas de gestión institucional y en las dinámicas de relación entre el Estado y las universidades.

Obtener un conocimiento detallado del panorama nos permitirá conocer las principales dificultades que se presentan, sobre todo teniendo en cuenta las transformaciones normativas operadas en el sistema, lo mismo que aquellas generadas como resultado de la implantación de políticas públicas específicas.

Estudio de los Contratos-Programa en experiencias internacionales

Para el análisis de los CP, contamos con un primer antecedente que deriva de la publicación que realizaran Delfino y Gertel en el año 1996, en oportunidad de la divulgación de los resultados del seminario internacional realizado por el Ministerio de Cultura y Educación de Argentina titulado “Nuevas Direcciones en el Financiamiento de la Educación Superior: Modelos de Asignación del Aporte Público”. En dicha publicación se presentan, entre otros, los modelos de asignación contractual utilizados en Francia y en diecisiete comunidades autónomas.

Sin embargo, las referencias más salientes sobre este tema en nuestro país las encontramos en la investigación de García de Fanelli

(2008, 2011). Los antecedentes más significativos de los CP (*performance agreements*) son los que corresponden a los casos de Francia y Cataluña. Ambas experiencias vinculan el mejoramiento de la calidad al financiamiento. En la literatura inglesa se los denomina *performance contract* o contratos de funcionamiento.

En Francia, la figura del Contrato-Programa entre las universidades y el Estado tiene su primer antecedente en aquel que se desarrollara para el campo de la investigación, firmado en 1983, que recibe tratamiento legal en 1984. Su aplicación comienza recién en 1989, a partir de su generalización a todos los aspectos del funcionamiento universitario, para lo cual se difunde de manera progresiva al conjunto de las instituciones de educación superior francesas. Desde 1989, y refundados en 1998 (García de Fanelli, 2008), se conveniaron con el fin de alinear los objetivos de las universidades y del Estado sobre la base de proyectos institucionales plurianuales (cuatro años), lo cual favoreció a la generación de cambios inmediatos y a mediano plazo orientó el destino de las universidades por medio de la planificación anual resultante de aquel.

Entre los objetivos privilegiados para el caso francés se encuentran la articulación de los proyectos institucionales con las líneas de política de oferta académica, investigación y promoción del ámbito territorial sostenida por el esquema nacional; el desarrollo de una política de gestión de recursos humanos articulada con los objetivos pedagógicos y científicos, orientada a nuevas funciones de las instituciones; la construcción de sistemas de indicadores de evaluación, con el fin de modernizar la gestión y elaborar un modelo de asignación de los recursos más cualitativo frente al modelo según la fórmula del

sistema analítico de repartición de medios (García de Fanelli, 2008, p. 17), aplicado desde 1993.

Como política, el propósito de la práctica contractual buscaba otorgar a las universidades mayor autonomía, a la vez que se instauraba una nueva relación entre las casas de altos estudios y el Estado “a través de un poder central legítimo como para establecer los objetivos generales del proyecto institucional y tomar las decisiones pertinentes” (García de Fanelli, 1998, p. 37). En este sentido, el CP va más allá de un simple mecanismo de distribución de fondos y de asignación presupuestaria. En Francia se convierte en una política en la que sostener un nuevo vínculo entre Estado y universidad. En efecto, para las instituciones constituye una forma de fijar las prioridades en el marco de planes estratégicos. Para el Estado, supone un nuevo modo de regulación del sector, sin avasallar el principio de autonomía, que favorece la definición de las decisiones y principales orientaciones de la administración central para el desarrollo de las políticas de los años siguientes. Esto le permitió al Estado articular los proyectos de los establecimientos con el esquema nacional de oferta académica, investigación y promoción del ámbito territorial. El contrato, de esta manera, se convertiría en el instrumento que garantizaba la continuidad en las políticas, por encima de los cambios de gobierno en las universidades y en los ministerios.

Como resultado secundario, la convenida permitía ordenar la gestión del patrimonio, construir un sistema de indicadores y conducir la modernización de la gestión (Saint-Gerand y Méry, 2004, en García de Fanelli, 2008). A partir del contrato, la universidad y el Gobierno central, en la figura del Ministerio, aseguraban el financiamiento del plantel docente —con el fin de desarrollar una gestión de recursos

humanos articulada con los objetivos pedagógicos y científicos en la que se consideraba el proyecto institucional, atento al desarrollo de nuevas funciones dentro de los establecimientos—, de los gastos requeridos y de los costos correspondientes al mantenimiento de los edificios. Así, los impactos positivos, para la autora, se focalizan en tres aspectos: las relaciones entre universidad y Gobierno asentadas sobre nuevas bases, el fortalecimiento de la capacidad institucional y la producción de información (García de Fanelli, 2008).

Los actores que participaban en su estructuración, en general, eran funcionarios de la Dirección de Educación Superior y de la Subdirección de Política Contractual, el presidente (para nuestro caso, rector) y su equipo, los agentes denominados “mediadores” (consejeros de establecimientos a cargo de la negociación, pertenecientes a una región distinta a la cual pertenece el contrato), evaluadores de las misiones científica, técnica y pedagógica y relaciones internacionales (García de Fanelli, 2008).

En la comunidad de Cataluña, los CP aparecen desde 1997 con la primera formulación convenida entre el Gobierno de la Generalitat Catalana y la Universidad Politécnica de Cataluña. Más tarde pasa a formar parte de un instrumento integrado a la política habitual destinada al sistema universitario, por lo que se generalizan para el ámbito de la administración central en el año 2001. En este caso, la figura del contrato permite entablar una relación entre el Estado y la educación superior por la cual esta se compromete con la realización de objetivos y aquel a entregarle los fondos que requiere a tales efectos, a la vez que se somete a una evaluación de los resultados alcanzados. Dicha evaluación se encuentra a cargo del Consejo de Universidades. Los CP, en Cataluña, se convinieron sobre la base de un plan estratégico plurianual (cuatro años) de mejora de la calidad en cada universidad,

evaluados mediante parámetros e indicadores institucionales (García de Fanelli, 2008).

Entre los objetivos, en el caso catalán, se buscó reconocer la posibilidad de establecer estrategias propias y diferenciadas para cada universidad, facilitar la tarea directiva de los equipos de Gobierno e introducir elementos de incentivos para la consecución de los objetivos establecidos y de los compromisos adquiridos. Los actores que participan son en número menor que en el caso francés y se componen por una Comisión de Seguimiento, formada por un número de tres integrantes del Gobierno y tres de la universidad, quienes evalúan los CP y dan seguimiento del cumplimiento de los objetivos propuestos (García de Fanelli, 2008).

Como se dijo, recién en el año 2001, mediante un documento general, se definen las líneas estratégicas y el marco operativo de funcionamiento del nuevo modelo de asignación de recursos públicos a las universidades. Entre los resultados obtenidos, la autora destaca el clima de colaboración, transparencia y trabajo en común entre las universidades y el Gobierno, la relación entre el cumplimiento de objetivos de mejora de la calidad y la distribución del financiamiento, la capacidad de *accountability* y el desarrollo de una cultura de la evaluación y planeamiento estratégico. También se mencionan serias dificultades para la elaboración de indicadores debido a las especificidades de los distintos departamentos dentro de una universidad.

Experiencias latinoamericanas de financiamiento por desempeño

En América Latina, las transformaciones en los modelos de financiamiento de la educación superior también dieron lugar a la

incorporación de instrumentos orientados al desempeño institucional, aunque con modalidades, alcances y grados de consolidación diversos. En las últimas décadas, varios países implementaron mecanismos de asignación de recursos adicionales vinculados al cumplimiento de objetivos, la evaluación de resultados y el fortalecimiento de la calidad universitaria. Si bien estos instrumentos responden a contextos nacionales específicos, constituyen antecedentes relevantes para comprender la evolución de las políticas de financiamiento en la región y permiten situar el caso argentino en un marco comparado más amplio. Entre las experiencias más significativas se destacan las desarrolladas en Chile, Colombia y México.

En Chile, los convenios de desempeño y financiamiento basado en resultados constituyen uno de los casos más desarrollados en América Latina en materia de financiamiento universitario orientado al desempeño. Desde fines de la década de 1990, el sistema incorporó fondos concursables destinados al mejoramiento institucional, inicialmente a través del Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Superior (MECESUP), financiado conjuntamente por el Estado chileno y el Banco Mundial (MECESUP, 2015). Posteriormente, estos mecanismos evolucionaron hacia los Convenios de Desempeño, mediante los cuales el Estado acuerda con las instituciones objetivos específicos de desarrollo institucional y asigna recursos extraordinarios condicionados al cumplimiento de metas verificables (Brunner, 2011; Bernasconi, 2015).

Los Convenios de Desempeño constituyen acuerdos plurianuales entre el Ministerio de Educación y las universidades en los cuales se establecen compromisos relativos a áreas estratégicas como el fortalecimiento institucional, la innovación curricular, la formación de

capital humano avanzado, el desarrollo de la investigación, la vinculación con el medio y el fortalecimiento de la gestión universitaria (Bernasconi, 2015).

El financiamiento se libera conforme al cumplimiento de indicadores previamente acordados y evaluados periódicamente, promoviendo una lógica de rendición de cuentas (*accountability*) y mejora continua. Entre los principales indicadores utilizados se encuentran la acreditación institucional y de carreras, la retención de estudiantes, las tasas de graduación oportuna, la inserción laboral de los egresados, la productividad científica y el fortalecimiento de capacidades de gestión. Estos instrumentos procuran fortalecer la autonomía institucional mediante acuerdos negociados, reemplazando parcialmente mecanismos tradicionales de asignación incremental por modalidades basadas en resultados. Diversos estudios sostienen que la experiencia chilena favoreció la instalación de procesos de planificación estratégica, evaluación institucional y desarrollo de capacidades de gestión, aunque también generó tensiones derivadas del incremento de exigencias administrativas y de la creciente utilización de indicadores de desempeño como mecanismos de regulación estatal (Brunner, 2011; Bernasconi, 2015).

En el caso de Colombia, el financiamiento asociado al aseguramiento de la calidad tuvo lugar mediante los incentivos al desempeño. En este país, el financiamiento de las universidades públicas continuó sustentándose principalmente en transferencias estatales establecidas por la Ley 30 de 1992. El modelo colombiano combina instrumentos tradicionales de financiamiento histórico con crecientes mecanismos de regulación basados en la calidad y el desempeño, fortaleciendo progresivamente la capacidad de evaluación del Estado sin sustituir completamente el financiamiento basal (Brunner y Miranda, 2016; OECD,

2019). Sin embargo, durante las últimas décadas, el sistema incorporó diversos mecanismos orientados a estimular el desempeño institucional mediante políticas de aseguramiento de la calidad y asignación de recursos asociados a resultados. El Sistema Nacional de Acreditación, coordinado por el Consejo Nacional de Acreditación, constituye uno de los principales instrumentos de regulación de la calidad universitaria. Aunque la acreditación posee carácter voluntario, se ha transformado en un importante criterio para acceder a recursos extraordinarios, programas especiales y reconocimiento institucional.

Los indicadores considerados incluyen variables relacionadas con la calidad académica, productividad científica, cualificación del cuerpo docente, tasas de graduación, permanencia estudiantil, eficiencia administrativa, internacionalización y producción investigativa. Paralelamente, el país desarrolló sistemas nacionales de información (SNIES), evaluación de resultados (Saber Pro) y seguimiento a graduados, los cuales fortalecen la utilización de evidencia para la formulación de políticas públicas. Asimismo, Colombia desarrolló uno de los sistemas de financiamiento estudiantil más importantes de América Latina mediante el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), que complementa las políticas institucionales con mecanismos de apoyo a la demanda.

En el caso de México, los llamados Fondos Extraordinarios tuvieron lugar como objetivos de modernización institucional. México constituye otro de los casos más representativos de utilización de incentivos financieros para promover cambios organizacionales en las universidades públicas. Desde principios de la década de 1990, el Gobierno federal implementó diversos Fondos Extraordinarios destinados a financiar proyectos institucionales orientados al

mejoramiento de la calidad académica, el fortalecimiento de la gestión y la modernización administrativa. Entre ellos sobresalen el Fondo para la Modernización de la Educación Superior, el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional —posteriormente transformado en el Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa— y el Programa para el Desarrollo Profesional Docente.

Estos programas asignaban recursos mediante convocatorias competitivas en las que cada universidad presenta proyectos de desarrollo institucional alineados con sus planes estratégicos. La evaluación considera diagnósticos institucionales, metas cuantificables, indicadores de desempeño y mecanismos de seguimiento. Los principales objetivos comprenden el fortalecimiento de la calidad de la docencia, el desarrollo de cuerpos académicos, la consolidación de programas de posgrado, la mejora de infraestructura, la innovación curricular, el fortalecimiento de la gestión administrativa y la acreditación de programas educativos.

Estos fondos extraordinarios favorecieron la profesionalización de la gestión universitaria, la planificación estratégica y el desarrollo de capacidades institucionales. Sin embargo, también advierten que la creciente dependencia de recursos concursables introdujo mayores niveles de competencia entre instituciones y una fuerte orientación hacia el cumplimiento de indicadores establecidos por el Gobierno federal (Mendoza Rojas, 2015; ANUIES, 2018).

Estudio de los Contratos-Programa en Argentina

En Argentina, García de Fanelli (2005) estudia los contratos (*innovation funds*) que, de tradición francesa, conforman dispositivos

creados por los Gobiernos con el fin de promover actividades o comportamientos en las universidades y, al tiempo, por medio de la asignación económica, sujetarlas a los términos contractuales. Antes planteamos dos tipos de contratos que han sido de uso habitual: los competitivos (como el FOMECE) y los no competitivos. García de Fanelli analiza en Argentina el programa de asignación específica competitiva FOMECE. Este ha sido el antecedente más importante para analizar los Contratos-Programa que, como alternativa de financiamiento, comienzan a surgir a partir de 2002-2003 en Argentina. Asimismo, sobre los programas no competitivos, realiza una investigación pormenorizada del Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza de las Ingenierías (PROMEI), programa que contaba con recursos del Tesoro Nacional (García de Fanelli, 2012).

El PROMEI se remonta a un tiempo en que el Consejo Federal de Decanos de Ingeniería (CONFEDI) promovía a la ingeniería como una profesión central para el despegue económico del país y el desarrollo. Es entonces que se piensa en apoyar la formación de los ingenieros, no solo a modo de complementar esta política, sino para apoyar una profesión necesaria en ese contexto determinado. Así, la ingeniería fue reconocida como profesión central para el impulso económico del país, por lo que se generó un plan estratégico. De este modo se crea una comisión que asesora a los ingenieros, con especialistas en el tema, en la que estaba presente el CONFEDI, pero también otros ingenieros que habían tenido responsabilidades de gestión en las universidades o que venían del campo del desarrollo de la ciencia y la tecnología, y otros del Colegio Argentino de Ingenieros. Esa comisión culminó con una propuesta con los lineamientos con los que debía contar ese programa. Entre ellos se señalaban el financiamiento a mediano

plazo (mínimo a tres años); la elegibilidad de los proyectos no podía estar dada por una competencia, como había sido el FOMECE, sino que tenía que ganar el mejor proyecto para esa universidad y para esa carrera; debía estar basado en los compromisos de acreditación que se señalaban en la evaluación de la carrera, y debía tener elementos que fortalecieran a los docentes, la enseñanza y la investigación. El rubro equipamiento no contaba con los mayores recursos dentro del proyecto total de manera tal que los esfuerzos no se centraran solo en infraestructura. La propia comisión asesora confeccionaba una propuesta que contaba con un estimado de costos que contemplaba, entre otros, los siguientes rubros: dedicaciones exclusivas (que luego pasarán a consolidarse y ser parte del presupuesto de la universidad) y programas de tutoría. También se incluía la repatriación de becarios que estaban fuera del país, a los efectos de que fueran incorporados en proyectos de investigación en curso.

Ana María García de Fanelli (2012) señala que, si bien esta modalidad de CP no afectaba a la universidad en su conjunto, sino que eran recursos destinados a una unidad académica, facultad o departamento dentro de una universidad o a una carrera dentro de una unidad académica, conforman un ejemplo de cómo se utiliza la dinámica y la lógica de gestión de un CP, pero, en este caso, de una forma acotada y quizás “más manejable”.

También sugiere que las carreras de ingeniería ya tenían experiencia en planeamiento, debido a los formalismos que sugieren las organizaciones que nuclea el CONFEDI. Este organismo contaba con un planeamiento producto del análisis sostenido sobre las necesidades que tenían las carreras de ingeniería. Esto, más las debilidades detectadas en el proceso de acreditación de la calidad, servía de base

para el establecimiento de un tipo de convenio según cual cada parte tenía que cumplir con los objetivos, y así se comprometían líneas de financiamiento. Esta modalidad de concertación se acerca a los nuevos usos que se les fueron dando a los CP.

Esas investigaciones, además de resultar un insumo como estrategia metodológica, ofrecen una línea de interpretación para el estudio de una política pública desarrollada desde 2005 en Argentina vinculada al financiamiento. Dichas investigaciones estudian el modo en que el Ministerio de Educación asignaba fondos no competitivos a las universidades públicas destinados a aquellas carreras de grado que comprometen el interés público encuadradas en el artículo 43 de la Ley de Educación Superior (LES). Dichas carreras, al ser acreditadas por tres años, asumen un compromiso de mejora. Así, las investigaciones como estudios de caso se concentran en analizar los factores por los cuales, para la autora, la hacen una política exitosa.

Un tercer ejemplo interesante a la hora de revisar estudios que operan como antecedentes de la modalidad contractual es el programa de desarrollo institucional que organizaba el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MINCYT). Si bien ese programa es posterior a los estudios en esta investigación, su gestión se financiaba con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo y era para el mejoramiento de la investigación. Esta modalidad contractual suponía que, a partir de una autoevaluación de la universidad y de una evaluación externa, se identificaban fortalezas y debilidades en cada universidad, sea esta pública o privada. El programa desarrollaría también una suerte de convenio para poder fortalecer la función de investigación, en el caso de las universidades públicas, con fondos del Tesoro Nacional. En el caso de las universidades privadas, era más de colaboración, como modo de

ayudarlas a realizar la autoevaluación y, así, llegar a conclusiones sobre las necesidades y, por tanto, alcanzar un diagnóstico de su situación.

El estudio de Lapolla (2016) sobre los Contratos-Programa en Argentina y sobre el financiamiento público incremental para las UU. NN. da cuenta de los resultados obtenidos por la política contractual sobre la mejora de la calidad de las universidades receptoras¹⁵. La investigación se centra en el análisis del Fondo Universitario para el Desarrollo Nacional y Regional (FUNDAR¹⁶) tendiente a promover la mejora de la calidad y la pertinencia de las universidades nacionales (Resolución 260/05)¹⁷. Este constituye un aporte de los más relevantes y, junto con la entrevista, conforman parte del análisis que presentamos en el capítulo correspondiente. Una cuestión adicional a estos antecedentes es analizar los aspectos positivos que surgen de todas estas experiencias.

¹⁵ Esa investigación anuncia la diversidad de ocasiones en las que, con el rótulo nominal de Contrato-Programa, se utilizan instrumentos de financiamiento distintos. Así reconoce, por lo menos, dos etapas diferentes de implementación de los CP por parte de la Secretaría de Políticas Universitarias: la primera etapa conforma aquella en la que, con las adecuaciones del caso, se transfiere la experiencia europea. La segunda es la que hace alusión a la firma de convenios financiados por el Ministerio de Educación, pero no prohibitiva de esa cartera gubernamental. La polisemia del término merece ser estudiada. Este trabajo procura identificar las diferencias entre ambas y evaluar los CP correspondientes a la segunda modalidad.

¹⁶ Véase <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/105000-109999/105013/norma.htm>

¹⁷ La Resolución 206/05 establecía en el artículo 3 que el programa asignaría fondos mediante la firma de convenios para CP plurianuales celebrados entre la Secretaría de Políticas Universitarias y las instituciones universitarias nacionales y para proyectos especiales diseñados por la dicha Secretaría.

Las ideas que sostienen la mirada: conceptos para interpretar las transformaciones universitarias

Entre perspectivas y diálogos: distintas formas de comprender la universidad y sus cambios

El tema de estudio, como mencionamos, es la influencia de los CP en las prácticas de gestión institucional de las UU. NN. desde el 2005 al 2015. Dicho tema pretende ser investigado a partir de diversos enfoques teóricos que subsidiariamente lo enmarcan. Como dijimos, por un lado, encontramos aquellos aportes que provienen del análisis de la política pública. Por otro lado, los aportes que retoman la dimensión organizacional, entre el neoinstitucionalismo sociológico, las aportaciones del campo de la educación superior y los aportes sobre la gestión educativa¹⁸. También recibe las contribuciones de la economía de la educación y el financiamiento universitario y, finalmente, los aportes de la teoría de las representaciones sociales.

Perspectiva del análisis desde las políticas públicas

Como punto de partida, la investigación aborda la relación entre el Estado y las universidades nacionales desde la perspectiva del análisis de las políticas públicas. En este nivel macro interesa comprender cómo las orientaciones estatales, expresadas en los instrumentos de financiamiento, inciden en las formas de organización y gestión de las

¹⁸ El marco teórico ha tomado como inspiración ciertas categorizaciones propuestas a partir de las aportaciones de la tesis doctoral de Mónica Marquina (2012), *Yo te evaluó, tu me evaluás... Estado, profesión académica y mercado en la acreditación de carreras en Argentina*. UP.

universidades. Para ello, se recupera el enfoque de Oszlak y O'Donnell (1982), quienes conciben las políticas públicas como procesos dinámicos de intervención estatal, contruidos en interacción con diversos actores sociales e institucionales y atravesados por relaciones de poder, conflictos y negociaciones.

Desde esta perspectiva, las políticas públicas no constituyen decisiones homogéneas ni lineales, sino un conjunto de acciones y omisiones mediante las cuales el Estado define su posición frente a problemas socialmente contruidos. Su formulación, implementación y transformación responden a procesos de interacción en los que participan organismos estatales, organizaciones sociales y actores institucionales con capacidades desiguales de influencia. En consecuencia, el análisis de una política pública requiere considerar tanto los instrumentos adoptados como las disputas, acuerdos y redefiniciones que acompañan su desarrollo.

Este enfoque resulta especialmente pertinente para la presente investigación, ya que permite interpretar los CP como un instrumento específico de política pública surgido en el marco de la reconfiguración de las relaciones entre el Estado y las universidades nacionales. En este sentido, el interés no radica únicamente en describir el instrumento, sino en comprender cómo su diseño, implementación y apropiación institucional expresan una determinada modalidad de intervención estatal sobre el sistema universitario.

Desde esta perspectiva, la reforma de la educación superior iniciada con la Ley de Educación Superior de 1995 y las regulaciones posteriores constituyen el contexto en el que se consolidan nuevos mecanismos de coordinación entre el Estado y las universidades. Entre ellos, la evaluación y el financiamiento adquieren un papel central

como instrumentos de regulación y promoción del desarrollo institucional. La presente investigación se concentra particularmente en este último, analizando la implementación de los CP durante el período 2005-2015 y sus efectos sobre las prácticas de gestión institucional.

Una perspectiva complementaria para comprender las transformaciones introducidas por los CP es la desarrollada por Stephen J. Ball y Deborah Youdell desde el enfoque micropolítico de las políticas educativas. Este enfoque permite analizar cómo las reformas inspiradas en la nueva gestión pública no solo modifican los instrumentos de regulación estatal, sino también las prácticas organizacionales, las relaciones entre los actores y las formas de construir la gestión universitaria (Ball y Youdell, 2007; Ball, 2011).

Desde esta perspectiva, el financiamiento basado en resultados incorpora nuevas formas de regulación sustentadas en la planificación por objetivos, la evaluación del desempeño, la rendición de cuentas y el uso de indicadores como mecanismos de conducción de las organizaciones. Más que instrumentos exclusivamente técnicos, estas herramientas promueven determinadas formas de organización y redefinen las prioridades institucionales, orientando la gestión hacia el cumplimiento de metas verificables.

Para la presente investigación, este enfoque resulta particularmente relevante porque permite analizar de qué manera los Contratos-Programa introducen nuevas exigencias de planificación, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas que inciden sobre las prácticas de gestión de las universidades. En este sentido, interesa comprender si estos instrumentos generan transformaciones en la distribución de responsabilidades, en las formas de coordinación entre áreas y en la producción de nuevas capacidades técnico-administrativas para

gestionar programas financiados por el Estado. Asimismo, Ball (2011) sostiene que estas transformaciones forman parte de nuevas modalidades de gobernanza, caracterizadas por la articulación entre múltiples actores, la utilización de mecanismos de evaluación y la incorporación de criterios de desempeño en la regulación de las instituciones públicas. Desde esta perspectiva, la gestión universitaria deja de organizarse exclusivamente en torno a las lógicas académicas tradicionales e incorpora nuevas racionalidades vinculadas al gerencialismo, la performatividad y la producción de resultados.

Este marco analítico permite interpretar los CP no solo como un mecanismo de asignación de recursos, sino también como un instrumento capaz de producir cambios en las formas de organización, en las relaciones entre los actores institucionales y en las prácticas de gestión desarrolladas por las universidades públicas.

Neoinstitucionalismo sociológico

Los estudios sobre la gestión institucional, término que en sí resulta muy controvertido, deben entenderse en la intersección que deriva de los aportes de diversas disciplinas, entre ellas, la sociología, la administración, la psicología y la teoría de la organización como campos instrumentales y la educación como campo sustantivo. Estos estudios podemos enmarcarlos en el nuevo institucionalismo. El neoinstitucionalismo es una corriente de investigación que examina cómo los actores se comportan dentro de una institución, considerando sus acciones en relación con las reglas y valores que los guían. Desde esta perspectiva, una institución se forma a partir de un conjunto de normas, valores y prácticas que se construyen colectivamente y que influyen en las acciones y

decisiones de quienes participan en ella. Algunos de los autores fundamentales en esta perspectiva son March y Simon (1958), Cohen, March y Olsen (1972), Weick (1976), Powell y DiMaggio (1999) y Meyer y Rowan (2006). El neoinstitucionalismo nos brinda aportes teóricos interesantes para comprender las transformaciones institucionales y del sistema en el campo de la educación superior, resaltando el papel de los actores en los procesos de toma de decisiones pero, a la vez, considerando el entorno organizacional en que dichos procesos se desarrollan.

Es interesante explorar las particularidades de las universidades como organizaciones dentro del marco del neoinstitucionalismo. Aunque los mecanismos que definen la estructura universitaria son externos, basados en normativas, internamente los miembros de la universidad desarrollan creencias, significados y culturas que moldean y adaptan estas estructuras a sus necesidades. Según este enfoque, la universidad se ve como parte de la construcción de un orden social, un proceso colectivo en constante evolución (Bidwell, 2001). Se describe a la universidad como una “anarquía organizada” (Cohen, March y Olsen; 1972, p. 1), con preferencias problemáticas, tecnología fluida y participación flexible. El concepto de “racionalidad limitada” (March y Simon, 1958, p. 379) es otro aspecto clave de las universidades como organizaciones. Refleja la realidad de que muchas decisiones se toman con información limitada, basándose en nuestras capacidades cognitivas y temporales. Contrario a la idea tradicional de organizaciones con vínculos densos, las universidades se ven como “débilmente acopladas” (Weick, 1976, p. 11). Esto significa que los elementos no están tan estrechamente conectados ni se ajustan tan precisamente. Aunque esto puede parecer negativo, permite a la universidad persistir, adaptarse creativamente y mantener cierta autodeterminación. Sin embargo, también puede llevar a la creación de “celdas” o

espacios privados dentro de la organización, generando una dinámica de individualismo y poder segmentado (Willower, 1996, p. 35).

Desde esta perspectiva, se exploran tres mecanismos de comportamiento organizacional: el coercitivo, el normativo y el mimético, que son clave para comprender cómo se difunden las demandas institucionales (Powell y DiMaggio, 1999). El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional destaca cómo la acción humana se estructura en un orden organizacional gracias a un sistema compartido de reglas. Estas reglas no solo limitan las acciones de los actores, sino que también benefician a ciertos grupos cuyos intereses son respaldados por las sanciones y recompensas del sistema.

Este enfoque considera a las instituciones como creaciones humanas que se reproducen a través de patrones sociales. Su supervivencia depende de procesos de reproducción social rutinarios, más que de acciones colectivas específicas. Este concepto es útil para analizar cómo se adoptan rápidamente las lógicas del nuevo gerencialismo en las universidades. El análisis de las acciones diarias en la gestión universitaria revela patrones de reproducción que construyen la institución desde adentro, en lugar de ser impuestos desde afuera.

La noción de reproducción social implica la creación de dos tipos de normas que guían el comportamiento humano: por un lado, las normas informales que surgen de prácticas sociales transmitidas culturalmente, y, por otro lado, las normas formales, jerárquicamente establecidas, que conforman el sistema legal. Dichas normas coexisten en diversas combinaciones dando lugar a entornos institucionales que combinan obligaciones tanto formales como informales. Esta compleja relación genera interacciones entre los actores y las instituciones, ya que los objetivos individuales se ven influenciados por el entorno

institucional. Este enfoque es útil para analizar cambios en roles, perfiles y funciones de los actores a nivel micro.

Asimismo, esta perspectiva sugiere que el marco institucional, como estructura de interacción humana, limita las opciones disponibles para los actores y sus decisiones. Las organizaciones proporcionan una estructura que guía la acción humana y facilita su participación en la división del trabajo social. Las organizaciones operan a través de rutinas que permiten prever el comportamiento ante problemas recurrentes, reduciendo la incertidumbre y proporcionando un carácter institucional a su funcionamiento. Esta idea es relevante para entender cómo los patrones de combinación de recursos y estrategias en la gestión de los CP se adaptan y resignifican según las modalidades de gestión en las universidades (Powell y DiMaggio, 1999).

Los autores también destacan el impacto de la incertidumbre en el comportamiento humano. Los recursos dedicados por los grupos para prever el entorno son considerados *costos de transacción* en el intercambio social, lo cual es relevante para el análisis de los CP. Estos costos surgen de la falta de información y de desigualdades en el conocimiento del entorno por parte de las organizaciones.

El cambio institucional refleja la evolución de la sociedad en el tiempo y es clave para comprender el cambio histórico, ya que las instituciones son el resultado de las reglas sociales. La autonomía de las instituciones dificulta controlar los cambios racionalmente, ya que estos surgen tanto de restricciones heredadas como de acciones humanas. Aunque los equilibrios estables se alcanzan gradualmente, estos son impulsados por la necesidad de reducir los costos de transacción o por cambios en preferencias y recursos. Analizar cómo los CP responden a estas fuerzas externas, adaptándose a las reglas del

juego, es crucial para entender cómo ganan, qué pierden y a quién benefician estas estrategias de gestión y tecnologías asociadas.

Por último, desde esta perspectiva (Powell y DiMaggio, 1999), también se hace hincapié en la forma en que los procesos coercitivos, como resultado de la imposición directa de procesos de operaciones estandarizadas, así como la influencia institucional ejercida como presiones más sutiles para lograr la conformidad, limitan la variabilidad. Es decir, como consecuencia de la introducción de las nuevas técnicas de gestión, se producen patrones de imitación o “isomorfismo” institucional (p. 88).

En la misma perspectiva, el trabajo de Heinz-Dieter Meyer y Brian Rowan en *The new institutionalism in education* (2006), mucho más reciente y cercano a nuestro tiempo, se recoge para el análisis de las nuevas formas de organización educativas, entre ellas, los cambios en la educación superior. Desde esta perspectiva, se analiza el sistema educativo estadounidense y cómo las instituciones se encuentran cada vez menos exigidas por las medidas de eficiencia técnica por la necesidad de mantener su legitimidad en la sociedad (Meyer y Rowan, 2006). Un supuesto básico de este pensamiento institucional que resulta interesante para nuestra tesis es aquel que propone que los grandes complejos institucionales y sus prácticas resultan contingentes y controvertidos. Por lo tanto, dicho presupuesto es fértil para el análisis de las decisiones o “elecciones” de diversas acciones en particular para el estudio de los intereses de las personas, grupos o sectores que se benefician de aquella elección¹⁹.

¹⁹ Según este punto de vista, las instituciones adquieren una existencia independiente de “ahí fuera” al ser estructuradas socialmente “aquí”, es decir, en las mentes de los actores individuales que tienen un interés en ellas. Ponen especial énfasis en cómo las personas construyen activamente significado dentro de los entornos institucionalizados a

Un último tema del nuevo institucionalismo es la noción de “actores históricos concretos” que construyeron una determinada institución. Resultan de particular interés las ideas de Brian Rowan sobre la “industria” de mejoramiento educativo para “entender cómo se estructuran y funcionan las organizaciones, y cómo interactúan con otras instituciones y agencias gubernamentales” (2006, p. 68). Así, el neoinstitucionalismo plantea la necesidad de comprender los marcos institucionales dentro de los cuales los individuos actúan y la incidencia de dichos marcos en las conductas (Buckley, 1970). Esta perspectiva brinda aportes teóricos sugestivos para comprender las transformaciones institucionales y del sistema en el campo de la educación superior, ya que resalta el papel de los actores en los procesos de toma de decisiones, pero a la vez considera el entorno organizacional en que dichos procesos se desarrollan.

Las universidades resultan ser ejemplos de este tipo de organizaciones que actúan dentro de complejos sistemas institucionales de reglas, valores y normas que influyen y a la vez son influidas por los actores con intereses respecto de la organización. Los arreglos institucionales producidos como consecuencia de las reformas de los años 90 y los más recientes de la década del 2000 generaron cambios en las conductas de los actores involucrados en la educación superior que resultará necesario analizar.

En este nivel nos interesa relevar el modo en el que el Contrato-Programa se articula con los problemas, las demandas y las necesidades de las universidades y las funciones que pretendía impactar;

través del lenguaje y de otras representaciones simbólicas, en el papel que desempeñan las creencias y cogniciones compartidas en la creación de instituciones.

las áreas que privilegió y la forma en que se rindió cuenta a partir de las acciones desplegadas, a los objetivos de la política; los actores que se comprometieron con su implementación y los intereses que se desplegaron sobre el instrumento; el modo en que los CP impactaron o no sobre las dimensiones que pretendía alcanzar; el modo en que se distribuyeron o no los recursos de poder o la forma en que, por su parte, concentró poder, autoridad, recursos y prestigio; la forma que impactó sobre la agenda de las universidades, etc.

Aportes del campo de la educación superior

Una perspectiva que ofrece un marco de interpretación para el análisis de los sistemas de educación superior es el que provee el autor Burton Clark (1991) y su alusión al “triángulo de coordinación” (p. 200). Este modelo propone la existencia de tres tipos de mecanismos de coordinación y regulación. Una forma de regulación es a partir de la acción de la autoridad estatal, que diseña e implementa políticas. Aquí se ubican aquellos sistemas que, en su historia, o bien con las reformas recientes, han evolucionado y se transformaron a partir de acciones provenientes del Estado. La segunda forma funciona sobre la base de la acción del mercado, donde la coordinación no se ejerce con arreglo a regulaciones, sino a la competencia entre instituciones. La tercera forma de coordinación tiene como base la autoridad profesional académica de los grupos consolidados —oligarquía académica—, dotados de autonomía plena para el desarrollo de las funciones de creación y transmisión del conocimiento. Estas diferentes formas de coordinación de los sistemas dan cuenta del poder proveniente de

los ámbitos en los que participan distintos grupos de interés en los sistemas de educación superior.

Sin embargo, las transformaciones recientes, operadas sobre el sistema universitario argentino en los últimos años, exigen analizar la relación entre esos vértices, lo que implica considerar para nuestra investigación otras dimensiones intervinientes en aquella modelización. Asimismo, mediante un análisis fundado disciplinariamente en la tradición organizacional desde una perspectiva comparada, Clark (1991) está interesado en el análisis de la universidad como un campo con tensiones propias, pero en tanto las lógicas académicas están vinculadas a las diferencias sociales y económicas que se expresan al interior de la vida universitaria como disputa entre facultades. Desde una perspectiva organizacional y comparada, Clark concibe a la universidad como una organización compleja, integrada por múltiples unidades académicas relativamente autónomas cuyos intereses, identidades y formas de organización se estructuran principalmente en torno a las disciplinas. En este sentido, sostiene que la división del trabajo académico constituye uno de los principales factores que explican el funcionamiento de las universidades y la forma en que estas procesan las demandas provenientes de su entorno. Para Clark, las disciplinas no solo organizan la producción y transmisión del conocimiento, sino que también configuran espacios de autoridad, mecanismos de coordinación y culturas académicas diferenciadas. De este modo, las universidades no operan como organizaciones homogéneas, sino como estructuras fragmentadas en las que coexisten distintos grupos con márgenes variables de autonomía y capacidad de decisión.

Este enfoque resulta especialmente relevante para la presente investigación, ya que permite comprender que la implementación de los

Contratos-Programa no depende únicamente de los lineamientos definidos por la política pública, sino también de la forma en que cada universidad organiza su estructura académica y administrativa, distribuye responsabilidades entre sus unidades y articula intereses institucionales diversos. Desde esta perspectiva, las diferencias observadas en la apropiación, gestión e implementación de los CP responden, en parte, a las particularidades organizacionales de cada institución y a las dinámicas internas que median entre las políticas estatales y las prácticas de gestión universitaria.

Ahora bien, en Argentina, los estudios sobre la universidad tienen una tradición compleja (Krotsch y Suasnábar, 2002), aunque el campo de la educación superior viene desarrollándose con más fuerza desde los años 90. Han contribuido en su proceso estudios provenientes de diversas disciplinas, con multiplicidad de enfoques, incorporando otras temáticas a la investigación de las habitualmente trabajadas, de las que surgieron nuevos conceptos y diferentes marcos analíticos y se consolidaron líneas de indagación con suficientes antecedentes relevados (Chiroleau, Suasnábar y Rovelli, 2002). Han contribuido a su formación, entre otros, autores como Pedro Krotsch (2001), quien marcará las dificultades que influyen en su articulación. Otro autor, Martínez Nogueira (2000), nos ofrece en su investigación un marco mediante el cual iluminar el análisis de la *gestión universitaria*. En general, la gestión universitaria, debido al enfoque prioritario de investigación y de desarrollo conceptual, es decir, a la hegemonía del enfoque funcionalista, se ha asimilado más permanentemente al concepto de administración, reduciéndola o simplificándola meramente a los aspectos operativos o de ejecución, aunque también sometiéndola a las problemáticas financieras y de manejo de los recursos (Martínez Nogueira, 2000).

Al decir de Martínez Nogueira (2000), la gestión institucional suele ser entendida como: a) la resultante de la agregación de las gestiones específicas de las funciones de formación, investigación, extensión, etc., y b) aquella vinculada a la administración de todos los recursos a disposición de la universidad, sean ellos materiales, financieros o humanos.

Sin embargo, consideramos la complejidad de la organización y, por ende, la complejidad de la propia práctica de gestión institucional, que involucra tanto al Gobierno como a la conducción institucional. Es decir, por gestión se entiende un concepto inclusivo que contribuye a pensar la misión institucional, el perfil institucional que cada institución universitaria detenta, las formas de gobierno, las estructuras y las normas organizacionales que adoptan. Así, al considerar a la universidad una institución, ponemos el acento no solamente en los aspectos normativos o institucionalizados, sino también en los aspectos simbólicos (Weick, 1976; Clark, 1991). Lo simbólico comprende la historia institucional y la cultura como serie de signos y símbolos que dan sentido a la acción. De esta forma, mediante la gestión, la universidad afirma su identidad institucional y la de sus miembros. La gestión está inmersa en estos, a la vez que los modifica resulta determinada por ellos.

La gestión universitaria tiene determinados rasgos singulares que hacen a su enclave territorial, al contexto histórico y social en la que está inmersa, al conjunto de regímenes normativos que la regulan, las políticas que las conducen, los recursos con los cuentan, etc. Según Martínez Nogueira (2000), la gestión alcanza una dimensión estática y otra dinámica. Estas dos dimensiones aportan dos tipos de enfoques con su utilidad particular. La consideración estática sirve a los propósitos de contar con una caracterización institucional, es decir, de carácter exploratorio y diagnóstico, más propia de una perspectiva

funcional ya descrita. El enfoque dinámico permite fijar la atención en los diferentes horizontes temporales de la gestión y su hacer institucional. Este enfoque dinámico devela sentidos, identifica racionalidades y permite diagnosticar las tensiones que se dan en su seno y las formas particulares en que se los podría abordar. Estas categorías analíticas son más propias del carácter político y cultural de la organización, propuesto por las perspectivas ya presentadas.

Habitualmente, en el desarrollo del campo de los estudios sobre educación superior nos encontramos con abundante literatura sobre estas problemáticas: las políticas públicas del sector; la relación Estado, mercado y universidad; el gobierno universitario y la gobernanza institucional; la gestión universitaria, etc. Sin embargo, son incipientes los estudios que desde una mirada interdisciplinaria ponen foco en las cuestiones que importan a un cambio en la base operativa de la organización universitaria, en el modo de administrar y gestionar los financiamientos externos de asignación específica para la mejora de la calidad.

Según Martínez Nogueira, el tratamiento de la gestión nos exige pensar un marco analítico en el que...

...las cualidades y atributos deseables de la gestión deben guardar correspondencia con la concepción de la universidad que la gobierna, con los desafíos y las restricciones contextuales que enfrente, con las estrategias y políticas que se adopten y con el modelo organizativo establecido. (2000, p. 14)

En sentido, para el estudio de los procesos organizacionales, de acuerdo con la propuesta del autor, la gestión institucional requiere considerar los siguientes aspectos: articulación, coordinación, participación, liderazgo, comunicación y los aspectos referidos a su cultura

y el clima organizacionales. Por articulación entiende a la capacidad de lograr una convergencia adecuada entre los niveles y componentes de la organización. La coordinación busca complementar esfuerzos y optimizar el uso de recursos entre diferentes ámbitos organizacionales. Esto elimina duplicaciones y facilita la comunicación interna. La participación en la gestión institucional se refiere a la inclusión y el involucramiento activo de todos los miembros de la comunidad universitaria en la formulación y ejecución de políticas y programas. El liderazgo en la gestión refiere a la capacidad de guiar, influir e inspirar a los miembros de la organización para alcanzar los objetivos institucionales. La comunicación institucional es el proceso mediante el cual se comparte información relevante tanto internamente (entre sus miembros) como externamente (con el público, otras instituciones y actores interesados). La cultura organizacional comprende los valores, las normas, los comportamientos y las tradiciones que dan sentido a la pertenencia y participación dentro de la institución. Está relacionada con el clima organizacional y debe promover comportamientos abiertos y tolerantes. Procesos como la incorporación de personal, la actualización de capacidades y la evaluación coherente contribuyen a una cultura sólida.

Otra contribución es la que ofrece Sergio F. Obeide (2015) respecto de que los rasgos singulares de la universidad presentan ciertos aspectos fundamentales que hacen a su estructura²⁰ organizacional y a los procesos de la institución universitaria. Entre otros, dichos aspec-

²⁰ Entendemos por estructura lo que Mintzberg (1989) define como las distintas maneras en que puede ser dividido el trabajo dentro de una organización para alcanzar luego la coordinación de este orientándolo al logro de los objetivos.

tos son las características del conocimiento, como su materia prima; las tecnologías del trabajo aplicadas al conocimiento y, finalmente, el carácter de sus estructuras²¹. El autor analiza con qué frecuencia las instituciones son gobernadas por inercias institucionales o se construyen a partir de respuestas circunstanciales a determinados estímulos o demandas de su medio (modelo reactivo, proactivo o regresivo). Las decisiones suelen responder a la resolución de problemas inmediatos, a la satisfacción de demandas puntuales, y son producto de la negociación constante y la permanente necesidad de establecimiento de consensos sobre cuestiones meramente instrumentales. Por tanto, la gestión se reduce así a lo administrativo y a la ejecución de acciones, sin acudir a los sentidos que constituyen la identidad institucional.

Ahora bien, el gobierno universitario tiene responsabilidades hacia adentro, necesarias para el cumplimiento de sus fines, y hacia afuera, de modo de proyectarse en la sociedad de tal manera que estos dos sentidos, interno y externo, deben encausarse en el proceso de tomas de decisiones a los efectos de hacer legítimas sus acciones. Las capacidades de los órganos de conducción están definidas tanto por

²¹ Entre estos aspectos señalados con relación al conocimiento, debido a su carácter altamente especializado, la creciente autonomía de las diferentes disciplinas y especialidades y la imposibilidad de sistematizar o transponer didácticamente todo lo investigado impactan sensiblemente en las formas en las que se organiza el trabajo universitario, esto es, la docencia, la investigación y la extensión, entendidas como tecnologías de generación, transmisión, custodia y difusión del conocimiento. Esto genera una estructura de tipo isomórfico (similar o congruente) a las distintas profesiones y disciplinas. Las facultades, escuelas, departamentos académicos, institutos se crean en función de los ordenamientos profesional y científico, generando un conjunto de unidades organizativas (académicas) de características laxas (*loosely coupled*). Lo que con frecuencia encontramos son relaciones organizadas alrededor de patrones de tipo asociativo, esto es, antes que flujos de actividades resultados, comparten recursos administrativos, normativos, presupuestarios y simbólicos (Obeide, 2015).

las atribuciones legales (estatuto) como por el contenido de la decisión y sus posibilidades de articulación con otros ámbitos y actores. Entonces, por lo general, encontramos superposiciones, dilución de responsabilidades, conflictos de competencias que surgen muchas veces por la falta de correspondencia entre la organización formal y los procesos decisionales efectivos, lo que exige la identificación de centros informales de decisión. Esta idea resulta interesante para pensar de qué forma se irradian decisiones desde la órbita de estructuras formales o informales de decisión con relación a la gestión de los CP.

Respecto del modelo de conducción, Obeide (2015) lo caracteriza como un sistema de gobierno de tipo colegial, que construye legitimidad (identificación o creencia en el fundamento de la decisión) en un carácter representacional resultante de su composición, que para ser eficaz debe estar acompañada de una forma de gestión. Esta forma resulta problemática como consecuencia de la existencia de una multiplicidad de poderes y la presencia de las fuerzas centrífugas propias de toda institución universitaria, que requieren de una permanente necesidad de establecimiento de negociaciones y esfuerzos para la construcción de consensos. Estas negociaciones pueden resultar de discusiones sobre la misión institucional, las políticas específicas, la distribución de recursos, la incorporación de personal, las orientaciones particulares de las distintas funciones desempeñadas, las decisiones operativas, etc. Todo aquello trae diversas consecuencias negativas (efectos no deseados y no buscados): reducción de la coherencia institucional, falta de transparencia de la gestión, licuefacción de las responsabilidades, etc. Todos estos aspectos requerirán ser observados en los casos seleccionados.

Así, entendemos que la universidad presenta un ejercicio plural del poder, la existencia de múltiples racionalidades en la toma de

decisiones, amplitud y ambigüedad de objetivos institucionales. Todos ellos constituyen los rasgos fundamentales de la organización universitaria. Con el tiempo, la articulación entre la conducción institucional, académica y administrativa se fue complejizando y, con la especialización de los conocimientos y la diversificación de sus actividades, la gestión adquirió cada vez una mayor importancia. Esto, sumado a las exigencias externas, las demandas diversas provenientes de públicos numerosos y heterogéneos, junto con la diversificación horizontal y vertical de su base, trajo mayor competitividad. Todo esto ha dado lugar a la emergencia de una estructura organizacional cada vez más densa y diferenciada, el desarrollo de procesos internos cada vez más rigurosos y la profesionalización de sus actores. Hoy, la gestión universitaria enfrenta varias tensiones: masividad y excelencia; coordinación entre disciplinas y otros ámbitos universitarios; flexibilidad que atiende las demandas sociales y demandas de las actividades de grado y posgrado, así como las de la docencia y la investigación; demandas múltiples y heterogéneas versus centralidad de sus objetivos; disponibilidad de recursos y efectividad en su acción, entre otras. Nos interesa en este libro poner el acento en esta última tensión.

Aportes de la economía de la educación y el financiamiento universitario

En este tema en particular, conviene dar cuenta de las investigaciones que ofrecen categorías analíticas provenientes del campo de la economía aplicadas a la educación y que aportan a nuestro marco teórico. Hemos mencionado anteriormente ciertos conceptos referenciales como costo de oportunidad, de transacción, mecanismos

de traslación y procesos *trade off*, todos provenientes de este campo particular de estudio.

Esta obra parte de un supuesto sobre la intervención estatal en la producción de bienes educativos y sobre la subsidiariedad del Estado en materia de educación superior. Al respecto, Morduchowicz (2003) señala los criterios o el modo de clasificación de la forma de financiar el gasto universitario, el que puede provenir, entre otras fuentes, de los recursos económicos provenientes de la fuente estatal. Sobre ello, dicho autor y Doberti (2024) señalan que en materia de producción de bienes educativos universitarios se reconoce que no es sino a partir de la intervención del Estado que se garantiza la equidad en la provisión de dicho bien que consideran preferente o meritario²².

García de Fanelli menciona otro argumento sobre las externalidades reconocidas por la educación superior. La autora cita a Stiglitz (1988), quien propone que es el Estado el mejor asignador de recursos, debido a diversas razones que justifican la asignación pública. Entre estas menciona “las imperfecciones o fallas en el mercado de capitales y la información imperfecta” (García de Fanelli, 2005, p. 66).

Para Morduchowicz (2003), asimismo, conviene tener en cuenta quién se beneficia con la provisión estatal, es decir, cuáles son los

²² El académico y profesor Musgrave propuso el término *merits wants* o *merits goods*, equivalente al de “necesidades preferentes”, para designar algunos bienes de consumo con una importancia destacada para la sociedad, para cuya satisfacción el Estado debe asignar recursos públicos. Dadas sus características, existe una dificultad para los individuos de establecer un beneficio exclusivamente individual, ya que promueven la mejora del bienestar general y poseen algunas de las características de no rivalidad o externalidad. Por todo ello, resulta necesaria la intervención estatal en el sentido de que esos bienes deben ser provistos, incluso si los consumidores no los demandan (Musgrave y Musgrave, 1992).

beneficios y cuáles son los costos. En tal sentido, destaca que se configuran tanto beneficios y costos individuales como sociales, características que ubican a la educación superior como un bien mixto. Para García de Fanelli (2015), los criterios sobre los que se construyen las definiciones de bienes públicos y privados son los de rivalidad y/o exclusión y el de divisibilidad.

Ahora bien, para Morduchowicz, en la medida en que los recursos son siempre escasos y tienen múltiples usos alternativos, la decisión de cuánto asignar, cómo asignarlo y con qué finalidad no tienen una única respuesta. Por tanto, los modelos, instrumentos y mecanismos empleados para el financiamiento no son solo una elección entre distintas opciones financieras, sino también una elección entre distintos sistemas educativos, entre diferentes opciones de eficiencia y equidad, entre opciones de cantidad y calidad de insumos, procesos y resultados.

Las teorías del capital humano, del valor económico de la educación o de la educación como inversión²³ han estudiado los beneficios de la contribución de la educación al impulso económico y social. La contribución de la educación superior universitaria, como consecuencia de lo planteado por esta teoría, mejora por derivación el desarrollo económico no solo del país, sino en el ámbito local y regional en que dicha localización se emplaza, además de que contribuye a la difusión

²³ En efecto, este campo disciplinario está conformado por los estudios de dos principales referentes en la temática como son los aportes de Theodore Schultz (1968) y de Gary Becker (1964) (Morduchowicz, 2003; García de Fanelli, 2015).

y preservación del acervo cultural. Resulta de esta teoría la comparación del presupuesto a educación y su relación con el PBI²⁴.

Otro tema de valor proviene del análisis de los mecanismos de asignación de recursos. García de Fanelli (2005) propone que el Estado pudiera emplear mecanismos de subsidio directo a la oferta, es decir, a las instituciones²⁵, pero también podría asignar indirectamente los fondos a la demanda, es decir, a los estudiantes o sus familias²⁶. En efecto, en sus relevamientos nos indica que casi exclusivamente los fondos se han asignado a las instituciones, en virtud de “introducir señales que simulen la operatoria del mercado captando las demandas de los estudiantes y estimulando las competencias entre las instituciones” (2005, p. 95). Sobre este tema y esta variedad de formas que adquiere el subsidio a la oferta volveremos en el apartado siguiente.

Del tema financiamiento y política contractual resta discurrir sobre los aportes de Musselin (2001) que se suman a las consideraciones realizadas sobre las investigaciones, ya mencionadas en el capítulo 2, correspondientes a los autores Gornitzka *et al.* (2004) y De Boer *et al.* (2015) en el extranjero y, en Argentina, a los de Delfino y Gertel (1996), Fanelli (2005, 2006, 2009, 2009, 2012) y Lapolla (2016).

²⁴ Además, la preocupación sobre la vinculación de la educación con el crecimiento económico, para García de Fanelli (2005, p. 68), renace, luego de un *impasse* desde su surgimiento, de la mano de la “teoría del crecimiento endógeno”, la cual incorpora al desarrollo tecnológico como variable endógena y transforma al conocimiento como uno de los principales factores de productividad (Morduchowicz, 2003).

²⁵ Más adelante nos referiremos respecto de este tema.

²⁶ Cuando las familias, evaluando el costo de oportunidad, deciden que sus hijos abandonen los estudios, esto en buena medida sustenta la ayuda económica que los Gobiernos proveen a las familias de los estudiantes (Morduchowicz, 2003, p. 92).

El trabajo de esta investigadora (Musselin, 1997; Lipiansky y Musselin, 1995), localizado en Francia, da cuenta de los resultados de los estudios realizados en el año 1994 sobre la preparación y la negociación de los contratos en tres universidades²⁷ y de otro estudio efectuado, cuatro años más tarde, por otra investigación, sobre cuatro universidades²⁸ (1999). De estos estudios se desprende una evolución en dos direcciones: la racionalización y la profesionalización de la gestión de las universidades, por un lado, y el fortalecimiento de sus modos de gobierno, por el otro.

Al respecto de estos estudios conviene destacar las conclusiones de la investigación hecha sobre el caso francés, que para nuestra obra operarán como supuestos. En efecto, la primera cuestión que considerar es de orden metodológico. Las universidades estudiadas presentan convergencia en una serie de aspectos de su gestión, aunque para la autora resulta relevante considerar las diferencias ligadas a los modos de funcionamiento y de gobierno la talla, las disciplinas presentes, la localización geográfica y las tasas de inscripción, entre las más importantes. Estos criterios operan para nuestra tesis, como se anunció primariamente, a modo de criterio de clasificación de los casos, a los que se le añade la antigüedad.

²⁷ Estudio realizado en 1994 sobre la preparación, la negociación y el seguimiento de los contratos del establecimiento de tres universidades, basado esencialmente en charlas (más de setenta) en el marco de la célula de prospectiva dirigida por B. Girod de l'Ain en el seno del Ministerio de Educación Superior y de Investigación (Lipiansky y Musselin, 1995; Musselin, 1997).

²⁸ Esta ha dado lugar a un informe comparativo (Musselin y Mignot-Gérard, 1999) y a la definición de un cuestionario cuantitativo difundido en el ámbito de treinta y siete universidades.

De los supuestos, el primero que presentamos es la relación principal-agente: Musselin (1997) advierte que la política contractual ha modificado los modos de ejercicio de tutela del Estado. El segundo supuesto es que la política contractual, además, ha desencadenado internamente una serie de transformaciones que la ha llevado a desarrollar líneas de trabajo prioritarias y proyectos institucionales colectivos. Para esta autora, el éxito de la política contractual estuvo más relacionado con la forma en que las universidades respondieron de manera reactiva a esta, procurando el desarrollo de información e indicadores, no tanto para informar a la administración central, sino para apuntar a la generación de información que les permita conocerse a sí mismas y ser coherentes con sus propuestas de desarrollo, rompiendo así los consabidos círculos viciosos que hay en la relación principal-agente.

La necesidad de generar datos, como fase previa al análisis de las prioridades y el establecimiento de los ejes de política, promovió el perfeccionamiento de capacidades técnicas para confeccionar bases y armonizar los datos, construir series que fuesen comparables, desarrollar instrumentos de control de gestión, promover el desarrollo de observatorios, adquirir programas de gestión contable y financiera, transparentar la información, etc. Sin embargo, también señala la heterogeneidad con que estas medidas fueron recogidas por uno u otro estamento: los administrativos fueron más receptivos y los docentes ofrecieron mayor resistencia, sobre todo por ver aumentada su carga de trabajo y por volverse sus rutinas más rígidas y burocráticas.

Asimismo, suscitó una mejor utilización de los recursos, es decir, alentó la eficiencia y la consecución de medios complementarios a los efectos de contar con flujos constantes, por lo que se produjo una internalización de las obligaciones y los controles, siendo que antes se

derivaban “del exterior”. En efecto, la incorporación de nuevas prácticas de planificación, seguimiento, control y rendición de cuentas al interior de las universidades se fundamentan principalmente en los testimonios de funcionarios nacionales y otros actores con responsabilidades en el diseño de los Contratos-Programa.

Por su parte, el estudio de Musselin (1997) advierte no solamente el mejoramiento de las capacidades de gestión, sino también el fortalecimiento de las capacidades de gobierno. En este sentido, encuentra un viraje de los proyectos individuales a los proyectos colectivos, dado que estos funcionaron como un “catalizador”, por lo que “suscitaron la movilización del potencial de autonomía que existía en forma latente en el seno de cada establecimiento” (p. 7). Además, operaron como una fuerza decisional, dado que la información fue conocida de antemano, clara y explícita, consensuada y participada, estimulando fuerzas de cohesión al interior que trajeron mayores equilibrios en las formas de reparto de los recursos. También operaron en la construcción de liderazgos, impactando en el contenido de las funciones, en el establecimiento de equipos y en la profesionalización de las funciones directivas.

Una de las causas señaladas por Musselin (2001) del éxito relativo de la política contractual residió en el ciclo de vida de tales innovaciones. Para la autora, este periodo es pequeño, dado que la mayoría de las veces estos instrumentos son, al decir de la académica, “enterrados” (p. 37), mientras que, cuando no son suprimidos, aparecen desvirtuados, reformulados y absorbidos por las lógicas de acciones legítimas, o bien se mantienen, pero son marginales. Algunos de los obstáculos reconocidos a la hora de poner en marcha las adecuaciones necesarias consabidas por la política contractual fueron de tipo organizacionales, como la dificultad de aprendizaje organizacional, resistencias a las nuevas

formas de distribución del poder, ahora no convenidas en el núcleo de las disciplinas sino de los establecimientos, y otros ligados a problemas de *timing* (alternancia política, por ejemplo). Sin embargo, con relación al éxito, menciona la no alternancia de la tutela política, es decir, la continuidad en el vínculo Estado-universidad, en la posibilidad de margen de maniobra que dejaban los fondos de libre disponibilidad que significaban las líneas contractuales, las que implicaban solo el reparto de medios suplementarios al presupuesto y, por último, el tiempo de bonanza económica que junto a la no afectación de las pautas o reglas de funcionamiento hizo que dicha orientación de la política no tuviera implicancias y pudiera ser puesta en práctica sin pasar por el Parlamento y sin correr los riesgos del debate político o los recursos jurídicos.

Dos conclusiones pueden leerse, a la luz de lo expuesto por Musselin (1997), sobre la nueva configuración de las universidades que impuso la política contractual. Estas resultan ser potentes para pensar la magnitud de los cambios en Argentina, comparado con Francia. La primera es que la modernización de las universidades ha sido consecuencia de la puesta en práctica de la política contractual y, por tanto, pone en cuestión la prelación de la evolución de las “ideas” (p. 39). En efecto, la autora sugiere que, por medio de diversos tipos de iteraciones y prácticas contractuales concretas, aparece y se instala el sentido o las “ideas” sobre aquellas, como una suerte de agregación o acumulación. Este proceso favoreció la expansión progresiva de la política contractual y, con ello, una nueva forma de comprender el papel de las universidades y sus vínculos con el Estado, basada en relaciones de mayor planificación, negociación y compromiso institucional. Esta conclusión coincide con la Powell y DiMaggio (1999) señalada anteriormente acerca de que la práctica precede a la instalación del

significado y así cobra su sentido sobre ella legitimándose. El mencionado efecto de acumulación procede por cuanto un número cada más creciente de instituciones adopta un tipo de instrumento o “tecnología” que le permite mejorar su rendimiento, y esto ocasiona que cada vez más opten por querer “adherirse” a la política contractual, permitiendo a los contratos agregarse al abanico de herramientas de conducción utilizadas por el Ministerio (Powell y DiMaggio, 1999, p. 109). La constitución de la “doctrina” acelera el efecto de arrastre y de fortalecimiento (Musselin, 2001, p. 38).

La segunda conclusión, coincidente con la primera, supone un cambio por agregación, es decir, las transformaciones que trae la política contractual no supusieron el abandono de la tradicional forma de vinculación con el Estado y la tradicional forma de legitimidad de las decisiones basada en las disciplinas, sino que se yuxtapusieron y agregaron a estas, conformando algo de nueva índole. Ahora bien, no por ser diferentes se les opusieron, sino más bien se asimilaron a aquellas. En este sentido, el cambio propuesto no significó una ruptura total con el tradicional ordenamiento, más bien fue suplementario.

La universidad frente a los cambios: Estado, reformas y nuevos escenarios

| CAPÍTULO 3 |

Entre reformas y transformaciones: el nuevo escenario de la educación superior

Del Estado evaluador al Estado garante: nuevas formas de relación entre política y universidad

Desde fines de los años 70, en un contexto mundial que asiste a la masificación de la universidad, en el marco de un tipo de Estado que va dejando de ser aquel que se formó después de la posguerra, denominado “de bienestar”, en medio de una crisis de desarrollo de las economías nacionales, con altos índices de desempleo y situaciones fiscales deficientes, se comienza a impulsar una serie de reformas que trastocan de una vez y para siempre las relaciones entre el Estado, la sociedad y la educación. Como consecuencia de las crisis fiscales y el deterioro de las economías nacionales, en Europa devino el pasaje de una etapa de enorme financiamiento estatal a las universidades a una fase de rendición de cuentas del gasto público. Este cambio en las relaciones históricas entre el Estado y las universidades, a su vez, se desató fruto de la desconfianza que se cernió sobre el propio Estado, las instituciones públicas (McCormick y James, 1996) y, junto con ello, la desconfianza en el avance de la educación superior (Trow, 1998).

Por su parte, dicho proceso significó para las universidades, en una primera instancia, un fuerte descenso en el financiamiento estatal, que, sumado al aumento paralelo de la cantidad de estudiantes, condujo a la diversificación del sistema. Así, se generaron diversas alternativas al modelo tradicional de universidad, por ejemplo, carreras cortas y formaciones técnico-vocacionales. Fue con la crisis de confianza que advino una gran diversificación de las políticas según países y regiones (Teichler, 1988). Estas políticas implicaban una serie de reformas que modificaban las relaciones entre Estado, educación superior y mercado durante los años 80 y 90, y se respaldaban en un proceso paralelo, a la vez que contradictorio, de centralización y descentralización. Esta situación contrapuesta, y hasta paradójica, es analizada por Guy Neave (2001), quien muestra cómo las políticas combinaban la fuerte reducción del gasto público y la aspiración a la mejora continua de la calidad a partir de la evaluación. Asimismo, se puede observar la contradicción entre los procesos de descentralización estatal y de autonomía de las instituciones, paralelamente a la implementación de políticas de recentralización y nuevo dirigismo estatal. La descentralización tendía, por un lado, a delegar funciones financieras de la administración central a las regiones y a la búsqueda de financiamiento en el sector privado y, por otro lado, se enfatizaba y se desplegaba la idea de conceder mayores instancias de autonomía a las distintas instituciones de educación superior. Esta autonomía se dirigía más plenamente hacia los procesos, pero no hacia los productos. De esta manera, a partir de nuevas regulaciones, pero especialmente a partir de la evaluación, se consigue un movimiento estratégico desde el cual privilegiar una nueva mirada a través del avance del mercado y del Estado evaluador.

Guy Neave (2001) propone el concepto de “Estado evaluador”²⁹ (p. 125) para referirse al proceso por el cual los Gobiernos —específicamente en Europa— dotan de autonomía a las instituciones mientras se reservan para sí el control a través de ciertos instrumentos como la evaluación y el financiamiento a través de los que se ha dado en llamar “timoneo a distancia” (García de Fanelli, 2008, p. 14) por medio de regulaciones laxas. Mientras el Estado se reservaba, mediante la evaluación, una especie de “vigilancia a control remoto” (Neave y Van Vught, 1994, p. 9), las instituciones educativas y las administraciones locales se hacían responsables de la gestión de los recursos y ganaban autonomía en el uso de los estos y en la forma de asignación. De la mano de estas medidas comienzan otras que tienden a diseñar diversos mecanismos de asignación de fondos a las universidades, junto al incentivo para la búsqueda de fondos adicionales o generación de fondos propios. Entre estos mecanismos se hallan los CP, pero sobre esto volveremos más adelante. Es en este marco en el que podemos situar el desarrollo de los sistemas de aseguramiento de la calidad en

²⁹ Este concepto, el de “Estado evaluador” en Europa, conviene necesariamente contextualizarlo en el marco del proceso de transición entre un tipo de Estado, el “Estado de bienestar”, y el “Estado neoliberal” que comienza a partir mediados de la década del 80 y se profundiza en los 90. Se pueden identificar estas dos últimas décadas como un tiempo bisagra que se despliega en dos momentos. Un primer momento o, como dice Neave (2001), “primera ronda”, cuyo carácter principal es la autorregulación académica. Un segundo momento, o “segunda vuelta”, cuya principal característica es la tendencia a la conducción remota por parte del Estado evaluador por medio de diversos instrumentos: la creación de sistemas informáticos; la formación de marcos operativos que reemplazan la forma anterior de regulación; la creación de cuerpos intermedios y finalmente la contractualización como mecanismo que se basa en la negociación y la condicionalidad. Este último es el que nos interesa dado el objeto de estudio.

América Latina³⁰, aunque con diferencias respecto del contexto europeo por la autonomía preexistente en nuestra región.

Más allá de estas particularidades, la evolución de las políticas de los años 80 y 90 ya señaladas implicaron la ruptura de la tradicional forma única basada en la validez oficial de los títulos (Neave, 1994, p. 118). La aparición generalizada de las evaluaciones externas puso a la universidad moderna en cuestión y bajo supervisión. Así, se desencadenó un complejo proceso a través del cual aparecieron una serie de tendencias, y es sobre dos de ellas que versa nuestra investigación. Dichas tendencias, a saber, son:

- Evaluaciones externas a las universidades, llevadas a cabo tanto por organismos públicos como privados.
- Mecanismos de estandarización de los logros de las instituciones de educación superior, estadísticas diversas, encuestas de calidad, exámenes, etc., que actúan como referencias comparativas y competitivas interinstitucionales.
- Planificación estratégica y por objetivos precisos, a lograr en cada uno de los niveles institucionales y creación de responsabilidades al respecto.
- Rendimiento de cuentas de las universidades a la sociedad a través de los resultados de las pruebas y de las estadísticas.

³⁰ En efecto, lo que señala Guy Neave (2001) es que el valor de la eficiencia se convirtió en el credo esencial, el objetivo único y central, vale decir, la palanca principal que abriría el camino para la reingeniería total del sistema de enseñanza superior. Como resultado, afirma Neave, “lo operacional se transformó en político” (2001). En muchos casos, la evaluación y el imperio de la eficiencia van acompañados de un discurso participacionista.

- Sistema de incentivos financieros de acuerdo con los resultados de las pruebas de calidad.
- Nuevos modelos de gestión basados en la lógica empresarial y privada.

En el mismo sentido, Martin Trow (1998) señala para el caso de Estados Unidos que en este contexto las universidades estarían vinculándose de cierta manera con el entorno, con el objeto de requerir financiamiento a sus acciones y paralelamente ganar legitimidad³¹. Esto se halla en directa relación con aquella transformación señalada como “crisis de confianza”, tanto de las instituciones públicas como del destino del financiamiento público (p. 12). En cuanto al tipo de rendiciones de cuentas posibles, existen, por un lado, las evaluaciones internas, más cercanas a la investigación institucional, y las externas, más ligadas a las auditorías. Por otra parte, se destacan las rendiciones de cuentas legales y financieras, de un lado, y las propiamente académicas, del otro. El punto es que, para el autor, los mecanismos de rendiciones de cuenta implementados, según el énfasis que se ponga en la “presión externa sobre el comportamiento institucional”, resultan ser desde meras orientaciones para ejercer influencia hasta indicaciones directas y exhaustivas ordenadas por agencias de regulación para asegurar el cumplimiento de directivas y políticas específicas (Trow, 1998, p. 20). Entonces, de dichas evaluaciones, “cuanto más ligadas

³¹ Trow reconoce históricamente tres tipos de relaciones básicas según las cuales las universidades se vinculan con el entorno: modalidad basada en la confianza, relaciones de mercado, basadas en la oferta y la demanda, y la modalidad de rendición de cuentas (1998). El pasaje histórico de estas relaciones estaría confluyendo de la primera hacia las otras dos clases de relaciones entre las universidades y su entorno, especialmente hacia la rendición de cuentas o *accountability*.

a lo académico y a lo externo más claramente se podrá reconocer el carácter interventor y centralizador del Estado” (Trow, 1998, p. 20).

Contexto general y especificidades en Argentina

Como señalamos, a finales del siglo XX concurrimos a un proceso de cambio que abarca todas las dimensiones de la sociedad. Dichos cambios se manifiestan en lo económico, los modelos de acumulación, el conjunto de instituciones y prácticas que inciden en la acumulación de capital y el modo de control del excedente. En lo social, mayor separación entre el Estado y la sociedad civil, con la emergencia de nuevos actores, como los grupos económicos, las tecnoburocracias, nuevos grupos de presión y corporaciones. En lo cultural, por medio del ingreso a la sociedad del conocimiento, de la comunicación y la información como elementos centrales para aumentar la competitividad. En los regímenes políticos, en sus patrones de legitimidad, en los métodos de reclutamiento de personal y los canales de representación política, afectando tanto a nivel de macropolítica como en la vida cotidiana de los individuos. En este marco, la modernización de los Estados nacionales aparece como insoslayable, aunque estos asisten a su “pérdida de peso, márgenes de autonomía y legitimidad” frente a su negociación ante los organismos de empréstito internacional (García Delgado, 1994, p. 42).

El proceso de restitución democrática en la Argentina, etapa que se inicia en 1983, representa, por un lado, cierta continuidad, producto de la herencia política económica que dejaba el anterior Gobierno de facto y, por otro lado, una ruptura o quiebre con aquellas tendencias políticas de censura ideológica iniciadas por el Gobierno

burocrático-autoritario. En lo que refiere a las continuidades, tras intentos fallidos de recuperación de la economía mediante la intervención del Estado, el Gobierno desarrolla estrategias poco exitosas dirigidas a privatizar y reformar el Estado y mantiene un régimen de acumulación de capitales e inversión de corte liberal orientado al creciente mercado externo. Respecto de los quiebres más trascendentales, fue la recuperación de la vida democrática. Así, respecto de la educación superior, los lineamientos políticos tendieron a fortalecer la mediación democrática y la normalización de las casas de altos estudios (Filmus, 1996). En este sentido, en las universidades se reordenaron las plantas básicas; se reinstalaron los estatutos previos al golpe militar; se reorganizaron los claustros y los centros de estudiantes prohibidos durante el anterior régimen; se suprimieron los exámenes de ingreso a la universidad y los aranceles a los estudios universitarios de grado; se reestablecieron los programas de investigación, ciencia y tecnología; se reformaron los planes de estudio y se impulsó el desarrollo de los estudios de posgrados, entre otros temas. La universidad en Argentina, durante ese periodo, impulsa una etapa de democratización debida tanto a la normalización como a la apertura de las barreras de ingreso a las universidades nacionales. La reinstauración de gobiernos universitarios colegiados y la anulación de procedimientos antidemocráticos, como la designación directa de profesores, son ejemplos de estas políticas (Buchbinder y Marquina, 2008).

Si bien en la década del 80 no hubo un marco legal general, se sancionaron una serie de decretos que restablecieron los principios de la reforma universitaria a través de la puesta en vigencia de los estatutos, hasta la normalización de las universidades por medio de la Ley 23068. A raíz de estas medidas y por medio de las atribuciones

conferidas a los rectores normalizadores se restablecían los Consejos Superiores, los decanatos, los cuales tenían como atribución aprobar los planes de estudio, aprobar o suprimir carreras, designar o remover docentes y designar los jurados para los concursos, normalizando así la vida académica y política de las casas de altos estudios. También mediante la Ley 23151, de 1984, entre otras cuestiones, se instauraba la autarquía financiera, se establecían las regulaciones sobre el patrimonio, los recursos, el fondo universitario y el presupuesto de las instituciones, así como los mecanismos de fiscalización por medio del Tribunal de Cuentas de la Nación. Esta ley les permitía realizar contrataciones, licitaciones, arrendamientos, concursos de precios y compras directas. Esta serie de normativas priorizaron la autorregulación sobre la base de la autonomía institucional y académica (Buchbinder, 2012).

Sin embargo, a pesar de estos desafíos, no se produjeron cambios estructurales. La falta de planificación integral en el proceso de apertura y democratización de la educación superior en Argentina trajo una serie de efectos no deseados. La apertura democrática y el producto de las medidas señaladas condujeron a un crecimiento acelerado de la matrícula, lo que no se tradujo en mejoras en las condiciones materiales para las casas de altos estudios. Esto trajo aparejados problemas de infraestructura y conflictos laborales. Así, la expansión del sistema universitario coincidió con una crisis económica que impactó negativamente en la calidad educativa y en las condiciones laborales. Las huelgas y la conflictividad sindical fueron frecuentes (Buchbinder y Marquina, 2008).

La ausencia de fuentes de financiamiento propio y alternativo (posibilitado anteriormente por la ley de arancelamiento), sumado al estancamiento de los aportes del Tesoro Nacional y a la falta de

adecuación de las estructuras institucionales permitió que cada establecimiento tomara sus propias decisiones para regular las políticas de admisión y permanencia.

En este periodo también se conformó la reorganización del propio Ministerio de Educación, junto con diversos mecanismos de coordinación y revisión del sistema universitario. Entre ellos, la creación del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) en 1985 (Decreto 2461) y la conformación del Sistema Interuniversitario de Cuarto Nivel (Decreto 1967). A través del CIN como organización con personería de derecho público no estatal y consultivo se elevaban al poder ejecutivo los presupuestos universitarios para ser incluidos en el presupuesto nacional, para su posterior aprobación en el Congreso de la Nación.

Ahora bien, la falta de atención a los niveles críticos de inflación e hiperinflación, la estanflación de la economía y la deuda externa pusieron al Gobierno democrático de 1983 en jaque. Con la llegada de un nuevo Gobierno, en el año 1989, comienza una gestión de nuevo signo.

En la década del 90, se asiste a un proceso de reforma estatal que implicó la reestructuración de las relaciones entre el Estado y el mercado, la apertura de la economía, la descentralización y transferencia de la educación, la privatización de las empresas del Estado, la desregulación del mercado de empleo y las obras sociales, la reforma de la política fiscal e impositiva y la liberalización del mercado de cambio, por mencionar algunas de las medidas más salientes (García Delgado, 1994). En este periodo, se aprobaron dos grandes leyes: la Ley de Emergencia Económica y la Ley de Reforma del Estado. La primera tenía entre sus objetivos la suspensión de todo tipo de subsidios, regímenes de promoción y privilegios, autorizando asimismo el despedido de empleados públicos. La segunda manifestaba la necesidad de

privatizar las empresas estatales y delegaba en el presidente la manera de efectivizar dicha transferencia o traspaso con el fin de lograr mayor eficiencia³².

En ese marco de descentralización de la economía y la administración, la transferencia de servicios educativos no estuvo exenta. La Ley 24049, del año 1992, facultaba el traspaso de las escuelas secundarias y terciarias con asiento en el Ministerio de Educación a las jurisdicciones. Asimismo, en materia de educación superior se asistió al crecimiento acelerado de la matrícula; a la regularización de concursos y el acrecentamiento de la base docente; a la creación de la Secretaría de Ciencia y Técnica, así como oficinas de transferencia (al mismo tiempo que el Consejo de Ciencia y Técnica articulaba su política con las universidades); a la proliferación institucional, a la diferenciación y jerarquización de las instituciones de educación superior; y al desarrollo incipiente de un mercado académico, en un contexto de crecientes reclamos salariales (Krotsch, 2001).

Durante el gobierno de nuevo signo político, que asume en el año 1989, se pueden reconocer en cuanto a la educación superior tres etapas. La primera abarca hasta el año 1993. En esta, los núcleos principales

³² Pero, paradójicamente, las consecuencias que dichas políticas traen son el ajuste estructural, la desregulación de los mercados, la reconversión productiva paralelamente a mecanismos de polarización y exclusión, el crecimiento sin empleo, la distribución regresiva del ingreso, la fragmentación de los procesos de producción, la privatización, la desarticulación de los sindicatos, la segmentación del mercado de trabajo, la precarización, la flexibilización, la rentabilidad a corto plazo, la descentralización. Estos cambios junto con otros, como la pérdida de los derechos de los trabajadores, la negociación y conciliación individual, la masculinización de la desocupación, la proliferación de mecanismos de adaptación y recalificación, la desregulación de las obras sociales y la jubilación, la pérdida de los derechos de licencia, el pago por productividad signa la llegada de un nuevo modelo de “Estado neoliberal” (García Delgado, 1994).

de la política universitaria implicaban la constitución de las bases para la creación de un sistema de evaluación y acreditación universitaria. También comprendía el estímulo a la venta de servicios a terceros y consultorías para que las universidades buscaran fuentes complementarias de recursos a los que proveía el Estado. En materia presupuestaria se introdujo por primera vez una partida de fondos sin destino específico, lo que le permitía al Ministerio de Educación diseñar políticas para las universidades según criterios propios. Asimismo, se presentó al Congreso de la Nación un anteproyecto de ley para ordenar un nuevo régimen económico-financiero en las universidades, el cual incluía criterios de eficiencia, calidad, descentralización salarial y la posibilidad de considerar aranceles. Esta época de debate intenso en torno al financiamiento, la autonomía y la gestión universitaria signará los temas de la agenda de la etapa siguiente, que se consolidarían con la sanción de la Ley de Educación Superior de 1995.

La etapa siguiente se desarrolla entre 1993 y 1995 y coincide con el tiempo en que se produce la emergencia del sistema de educación superior, debido a que, por medio de la sanción de la Ley de Educación Superior, junto con una serie de medidas de “reforma” según condiciones de mercado, se reconoce a los diversos tipos de instituciones que componen el nivel superior de enseñanza.

La reforma de la Constitución de 1994 en su artículo 75, inciso 19, incluía la noción de la autonomía universitaria, la que chocaría meses más tarde contra la sanción de aquella ley. Por su parte, la reforma constitucional, como consecuencia del Pacto de Olivos, habilitaba la discusión del Congreso en materia educativa.

En efecto, este proceso de reforma fue legitimado a partir de la sanción de un marco regulatorio común (Ley 24521, de Educación

Superior / LES)³³⁵ y la formulación y adopción de políticas públicas específicas para el sector. Estas han tenido, como ejes de transformación, la relación entre las universidades —públicas y privadas— y el Estado y, concomitantemente, la gestión política, administrativa y financiera de las universidades nacionales, en el marco de las transformaciones del Estado ya señaladas. Entre estas políticas cabe resaltar la creación, en 1993, de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) del Ministerio de Cultura y Educación; la Convención Constituyente, en el año 1994; la creación del Programa de Incentivos y la Ley de Presupuesto de 1995, que completan las novedades de la época (Buchbinder, 2012).

La agenda del periodo queda definida por los temas que caracterizan la LES:

- Establece criterios para el gobierno de las instituciones que, si bien no se alejan de manera definitiva del modelo de gobierno tripartito, tienden a fortalecer a las autoridades unipersonales.
- Descentraliza el régimen económico-financiero promoviendo la diferenciación en materia de retribuciones y, por lo tanto, la competencia entre instituciones y académicos (cuestión que se reforma en el 2015).
- Diversifica sectorialmente a través del estímulo a la creación de nuevas modalidades de oferta.
- Promueve la estratificación por niveles a través de la posibilidad de legislar sobre el posgrado y sobre el papel de la educación superior en la formación de los docentes de grado.

³³⁵ Puede consultarse en <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/ane-xos/25000-29999/25394/texact.htm>

- Verticaliza y complejiza la estructura de poder mediante la creación de organismos de amortiguación-coordinación: Consejo de Universidades, Consejo Nacional de Acreditación y Evaluación y Consejos de Planificación Regional, formalizando, asimismo, el papel central de la Secretaría de Política Universitaria.
- Flexibiliza la tradicional distinción público-privado.
- Complejiza el sistema, establece mecanismos de regulación del conjunto estructurándolo en torno a un campo o configuración que incluye la educación superior no universitaria.
- Integra el nivel de la educación superior como un conjunto de sectores con funciones diferenciadas.

Las reformas señaladas abarcaron una política de financiamiento asentada en la búsqueda de la disminución de los costos de funcionamiento, en pos de un incremento de la eficiencia del gasto; la calidad de la enseñanza; las condiciones de ingreso y el acceso; las condiciones del arancelamiento; la autonomía y autarquía; las condiciones de representatividad en la ciudadanía; la promoción de procesos de evaluación; la promoción de la investigación; la modificación de los regímenes salariales; la modificación de planes de estudios; la creación de nuevas ofertas curriculares, entre otras (García de Fanelli, 1996, 2012; Krotsch, 2001; Pugliese, 2003; Marquis, 2004; Mollis, 2008; Buchbinder y Marquina, 2008, entre otros). En este sentido, dichas reformas pusieron en tensión los procesos al interior del Sistema de Educación Superior a través de recomendaciones de políticas públicas emanadas tanto desde las organizaciones gubernamentales como de las organizaciones internacionales. En efecto, el proyecto de reforma universitaria contó con el respaldo fundamental del Banco Mundial, lo que facilitó su implementación a través de un crédito acordado

previamente. El Programa de Mejora de la Educación Superior (PRES), financiado por el Banco Mundial y el Tesoro Nacional, tuvo un presupuesto significativo que contrastó con la crisis financiera de las universidades. Fue efectivo para impulsar la reforma a través de diferentes componentes, los que incluyeron líneas para la creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), el Fondo de Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECA), el Sistema de Información Universitaria (SIU) y el Programa de Asignación de Recursos (AR), que se integraron con otros instrumentos para fortalecer la gestión universitaria.

Otros organismos de coordinación del sistema creados durante la época, además de la CONEAU, fueron el Consejo de Universidades, el Consejo de Rectores de las Universidades Privadas y los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES).

Asimismo, en el periodo se crea un conjunto de nuevas universidades. De las once de estas, muchas se instalaron en el conurbano bonaerense³⁴. No siguieron un modelo único de organización, sino que se organizaron según criterios diversos y mediante modelos de gestión académica no convencionales, rompiendo con la tradicional organización por facultades de las universidades más antiguas. Estas universidades contaron en su oferta con carreras no profesionalistas y, en general, adoptaron sistemas de ingreso que combinan cursos de ingreso con espacios de aprestamiento y nivelación. Atrajeron docentes con dedicación a la investigación mediante políticas salariales que se apartaron de aquellas seguidas convencionalmente por

³⁴ Este tema resulta importante de destacar dado que conforma la región objeto de estudio.

las universidades y eliminaron el sistema de cátedras. Privilegiaron plantas de alta dedicación y dieron importancia a los antecedentes científicos y académicos por encima de otros criterios (Buchbinder y Marquina, 2008). En esta etapa también se destaca el crecimiento acelerado sin planificación de la oferta de carreras de posgrado.

En la tercera etapa, que comienza luego del año 1995, se configura la construcción del “Estado evaluador” y, por tanto, un nuevo contrato entre el Estado y la universidad. Algunos de los temas de la agenda para las universidades comienzan a ser la gestión del presupuesto universitario, la gratuidad de la enseñanza de grado, la gestión administrativa, la evaluación de la calidad, la capacidad habilitante de los títulos, el estímulo a la investigación científica, el sistema de acreditación de nuevas universidades, los mecanismos de evaluación, la mayor autonomía para el sector privado, etc. (Buchbinder, 2012).

En este periodo se consolidó un sistema nacional de evaluación y acreditación universitaria; un sistema de incentivos a la investigación y a la docencia; el impulso de fondos competitivos, y se instaló el debate sobre una nueva forma de distribución presupuestaria, a lo que nos referiremos rápidamente a continuación. Es en este marco en el cual la evaluación comienza a vincularse con la eficiencia y la calidad y, por tanto, jugará un papel de tipo racionalizador formal de procesos de negociación. Esto, según Krotsch (2001), crea las condiciones para instalar un nuevo sistema de regulación del mercado universitario. Esta política de “reforma” supuso fundamentalmente modificar el patrón tradicional. En efecto, lo que señalamos es cómo con la LES se asiste a un marco de sobreregulación y emerge la problemática de la calidad como forma de inducir cambios, aunque sin modificar ciertos patrones

básicos. Todo aquello producirá un giro en la relación Estado-universidad hacia lo que se ha denominado una autonomía evaluada y la evaluación será la política que operará como mecanismo de racionalización *ex post* que suplantará al planeamiento como forma de garantizar la calidad en un sistema que se torna cada vez más complejo (Krotsch, 2001).

Por tanto, la evaluación comienza a atarse a programas de mejora financiados por mecanismos complementarios de asignación de fondos públicos a las universidades. De todas formas, el planeamiento se retornará como mecanismo de racionalización en lo inmediato en una etapa posterior, pero que no abarca el periodo en estudio.

La reforma de la educación superior de los 90: nuevos mecanismos de financiamiento

Respecto de los mecanismos de financiamiento, podemos señalar que hasta los años 80 los fondos públicos se asignaban a las universidades por medio de lo que se denomina “partida de gasto” y de modo incremental, es decir, las universidades se reservaban el modo de ejecutar las partidas en los rubros de los insumos de acuerdo al presupuesto que les había sido asignado y al Estado le correspondía la responsabilidad de controlar directamente el precio del insumo, el costo del servicio y la escala de remuneraciones del personal (García de Fanelli, 2007). Efectivamente, los fondos públicos asignados por partida de gasto se destinaban a costear los insumos Personal (inciso 1), Bienes de Consumo (inciso 2), Servicios No Personales (inciso 3) y Bienes de Uso (inciso 4), Transferencias (5), según el monto de presupuesto asignado por el Gobierno y eran, generalmente, incrementales.

Ahora bien, en los 90, a raíz de las demandas de mejora en la calidad de la gestión universitaria, se va dando de manera simultánea una política de financiamiento asentada en la búsqueda de la disminución de los costos de funcionamiento, en pos de un incremento de la eficiencia del gasto. Al tiempo que se produjeron estas transformaciones, comenzaron a aparecer una serie de problemas vinculados al funcionamiento del sistema de educación superior que irán conformando una agenda de debate en torno a las relaciones entre universidad, Estado y sociedad que conducirá a ponderar la mejora de la calidad, la equidad y la eficiencia. Entre esos problemas se señalan la crisis financiera, los desajustes en el apoyo financiero de fondos públicos debido a políticas de aplicación selectiva de recortes presupuestales, las bajas remuneraciones del personal, el inadecuado mantenimiento de la infraestructura y el equipamiento insuficiente (Martínez Nogueira, 1994). Dicha crisis financiera se manifestaba en una baja eficiencia de los sistemas de administración y una preocupante desigualdad en la distribución de los fondos públicos³⁵. En este sentido, los diagnósticos señalados terminaron por justificar los procesos de reforma al interior de los sistemas de educación superior, sobre todo precipitados por las recomendaciones políticas emanadas desde las organizaciones internacionales³⁶. Se mencionan, entre otras recomendaciones, la importancia del buen ejercicio del poder, la necesidad de considerar a la educación

³⁵ Las permanentes restricciones presupuestarias deterioraron las capacidades de las universidades y empobrecieron sus planteles e infraestructuras (Martínez Nogueira, 1994).

³⁶ Un claro ejemplo es el documento *La Educación Superior en los países en desarrollo: peligros y promesas* (correspondiente al Grupo Especial del Banco Mundial sobre Educación Superior y Sociedad, 2000) En él se analizan en detalle la expansión y diferenciación del sistema y la revolución del conocimiento.

superior como un sistema y el interés público sobre el tema. Con esto, delegan en el Estado la capacidad de velar por la calidad y el alcance de este nivel educativo y la necesidad de que sus políticas protejan y promuevan el interés público en la educación superior, promoviendo la equidad, atendiendo las áreas de investigación básica vinculadas con las necesidades de los países y la capacidad de velar por que las instituciones operen sobre la base de la probidad y la transparencia financiera. También señalaban que la expansión y la diferenciación del sistema y la especialización del conocimiento pueden ser respuestas lógicas a la prestación de servicios que busquen mejorar su relación con el interés público, concentrando la oferta en un público particular de estudiantes, ofreciendo servicios con objetivos claramente definidos. Prosiguiendo con las recomendaciones emanadas desde estos organismos internacionales encontramos también que se presentaba como un obstáculo para el desarrollo de la educación superior, en los términos que venimos señalando, la ineficiencia administrativa de las instituciones. Por su parte, estos organismos asignan a las instituciones la responsabilidad de asumir el liderazgo que les compete en aspectos como el fortalecimiento de los regímenes de evaluación, el mejoramiento de los programas académicos y la formación y motivación de los cuerpos docentes (Banco Mundial, 2000).

Desde el punto de vista de los organismos internacionales, encontramos también la referencia a la necesidad de utilizar modelos “holísticos” de administración y gestión, que, por un lado, estructuren la institución basados en un sistema racional y, por otro, establezcan un diálogo fecundo documentado y transparente entre todos los interesados.

Asimismo, en esta etapa comienzan a adoptarse nuevas estrategias y modalidades de asignación de financiamiento público

—preferentemente a través del uso de mecanismos de tipo mercado— por medio de los cuales se buscaba inducir cambios en la conducción de las universidades. El primer cambio en los mecanismos de financiamiento en las universidades en Argentina consistió en asignar los montos del presupuesto por partida global, con el fin de promover la mejora de la calidad y evitar los circuitos viciosos de información que se encontraban en la relación principal-agente que constituían. En el año 1992, la Administración pública nacional aprueba la primera transferencia global sin afectación específica (*block grant*) con el objetivo de dotar de mayor autonomía y autarquía financiera en el manejo del presupuesto a las universidades (Abeledo y Obeide, 2003).

En este sentido, desde ese mismo año podemos dar cuenta de una serie de etapas o momentos en los que sucesivamente se va transformando la forma de asignar fondos incrementales a las universidades (Doberti, 2020). El primer periodo, que se extiende hasta 1997, corresponde al origen del modelo de pautas establecido por iniciativa del CIN. Esta iniciativa surgió en un contexto marcado por la debilidad económica del país, las crisis hiperinflacionarias que se produjeron entre 1989-1990 y las restricciones fiscales extremas. Este escenario, como también se marcó con anterioridad, generó fuertes limitaciones en el funcionamiento de las universidades. Por ello, en el año 1992, el CIN encargó a la Comisión de Asuntos Económicos la elaboración de una propuesta con el fin de dotar a la administración central de un instrumento para distribuir el presupuesto universitario. El Acuerdo Plenario N.º 74/92 recuperó la necesidad del establecimiento de criterios objetivos para la distribución de fondos. Doberti (2020) señala que, sin embargo, por las limitaciones de tipo tecnológicas, las dificultades para la obtención de información, la limitada participación de

las universidades, sumado a la complejidad del sistema debida a las diferentes características de tamaño, antigüedad, oferta académica y afiliaciones políticas de las universidades, dificultó llegar a los acuerdos en los plazos establecidos. Durante los años 1993 y 1994, la misma comisión trabajó en el desarrollo del modelo, la recopilación de información y la búsqueda de consensos. Pero fue recién en 1995, mediante el Acuerdo Plenario N.º 195/95, que el CIN aprobó el modelo elaborado por los técnicos de la Comisión y solicitó al Congreso un aumento de fondos para distribuir entre las universidades según criterios acordados. Estos criterios incluían “el número de estudiantes, graduados, investigadores del Programa de Incentivos y consideraban la economía de escala” (Doberti, 2020, p. 4). Se establecieron coeficientes de ponderación para diferentes tipos de carreras: factor 2 para Veterinaria, Agronomía, Química, Farmacia, Ingeniería Química; 0.5 para Derecho y Económicas, y 1 para el resto de las carreras. En número de graduados suma el factor del 5 % y, además, se establecieron otros factores.

El periodo siguiente abarcará desde 1997 hasta el 2000, cuando la SPU será el organismo que aplica el instrumento en el momento en que también comienzan a introducirse los cambios para el sector señalados precedentemente en los diagnósticos. Sin embargo, las limitaciones de información en esa época llevaron a adaptar el modelo a los datos disponibles, lo que resultó en un enfoque más simplificado de la realidad. En efecto, en 1997 y 1998 se utilizó por primera vez un modelo de pautas presupuestarias para distribuir fondos entre las universidades nacionales. Aunque la ley y el modelo se basaban en indicadores objetivos de eficiencia y equidad, también se aplicó una política de distribución con cierta discrecionalidad, debido al enfrentamiento

político entre el Gobierno y parte del sistema universitario opositor a este (Doberti, 2020).

El Banco Mundial financió el desarrollo de este modelo, que introdujo iniciativas como evaluaciones institucionales, programas de incentivos y sistemas de información, aunque no logró implementar el arancelamiento de estudios de grado ni exámenes de ingreso de manera generalizada debido a la resistencia del sistema universitario público.

Entre 1997 y 2000, la SPU asumió un papel central en la elaboración y aplicación del modelo de pautas presupuestarias, discontinuando el trabajo de diseño de fórmulas en el CIN y centrando la evaluación en propuestas alternativas de la Secretaría.

Desde ese tiempo, pero con más fuerza a partir del 2001, será el CIN quien interviene en la definición del modelo de pautas presupuestarias, rediseñándolo, y, por intermedio de la SPU, logrará su aplicación parcial (Doberti, 2020). En ese mismo año, 2001, el CIN aprueba dicho instrumento a través del Acuerdo Plenario 395/01, denominado “Modelo de Pautas Objetivas de Distribución Presupuestaria del Consejo Interuniversitario Nacional”, el que incluye el modelo normativo de la SPU que establece los criterios básicos de distribución³⁷. Como consecuencia de aquella modificación, se fueron perfilando nuevos criterios para la asignación de los fondos a las universidades nacionales, dado que el clima de época se caracterizaba por una puja por incrementos presupuestales y una fuerte diferenciación horizontal y vertical de la estructura del sistema de educación superior,

³⁷ Para más información sobre este modelo, se puede acceder a todos los acuerdos plenarios a través de la página web del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN): <https://www.cin.edu.ar/archivo.php>

junto con un incremento de la matrícula. Entre estos nuevos criterios presupuestarios surgen diversos instrumentos de asignación de fondos a las universidades. En efecto, si bien este libro hace hincapié en la figura del Contrato-Programa, simultáneamente, en el caso argentino, debemos decir que se han aplicado otros mecanismos de asignación presupuestaria. Así, se encuentra el uso de fórmulas; dentro de esta categoría tenemos al Programa para el Financiamiento de la Enseñanza (PROFIDE), el cual constituía un fondo asignable según una fórmula con indicadores de proceso (alumnos/docentes, auxiliares/docentes) y de resultados (egresados/ingresantes, cantidad de materias aprobadas); y, atendiendo a requerimientos particulares de universidades creadas en el 90, el Programa de Reforma para las Universidades Nuevas (PROUN). En la asignación específica no competitiva, destinada a categorías particulares de instituciones y/o actores universitarios, encontramos, por ejemplo, el Programa de Incentivo a los Docentes-Investigadores y el Programa de Reforma y Reestructuración Laboral. Con relación a la asignación específica competitiva, contamos, por ejemplo, con el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECA) y el Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología (FONCYT). Luego, en la asignación específica semi-competitiva (fondos destinados a nuevas inversiones), encontramos el Programa de Inversiones Nuevas (PROIN). Por último, como forma de asignación a la demanda, los programas que están dirigidos a los estudiantes, entre ellos tenemos el Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU) y el Programa Nacional de Crédito Educativo (PNCEES), que ha dejado de funcionar en 1999 (García de Fanelli, 2008).

Ahora bien, a partir del año 2002 comienza una etapa en la que se recuperan los trabajos de comisiones propuestas por el CIN para

el análisis de pautas presupuestarias que desarrollaremos oportunamente en el tratamiento del periodo en estudio.

La evaluación como política pública a partir de los años 90: su vinculación con los programas de financiamiento específico

La evaluación de la calidad universitaria en Argentina surge, como dijimos, en respuesta a una serie de transformaciones y demandas sociales, políticas y económicas que afectaron a los países de la región más permanentemente desde los 90. Durante este período, varios factores impulsaron acciones para asegurar y promover la calidad de las instituciones y programas de educación superior (Krotsch, 2005). En primer lugar, está el dilema de la masificación de la matrícula y ampliación de la oferta versus la calidad, debido a la heterogeneidad de los diplomas en términos de duración, grado de especialización y variedad de disciplinas. En segundo lugar, la multiplicación de instituciones refuerza esta heterogeneidad en la oferta educativa, justificando así la necesidad del Estado de mejorar la información sobre el nivel educativo y garantizar su calidad. Un tercer factor está relacionado con los costos, lo que obliga al Estado a asegurar que los recursos invertidos en educación sean utilizados de manera eficiente, eficaz y pertinente, y que los costos de oportunidad justifiquen la inversión en este sector. El cuarto factor es la creciente internacionalización de los mercados de diplomas y carreras de grado y, especialmente, de posgrado. Por todas estas razones, los CP se convirtieron rápidamente en un medio para vincular, mediante un financiamiento específico, la mejora de carreras e instituciones con los resultados de las evaluaciones.

En Argentina, tanto la evaluación, así como su alcance, queda fijada por la Ley de Educación Superior. A partir de la sanción de la referida ley, la agenda estuvo más centralmente dominada por temas referidos a políticas de evaluación y acreditación. Es en este contexto que las instituciones se han visto obligadas a enfrentar nuevos desafíos debido a que aquellas cuestiones asociadas a la rendición de cuentas afectaron de una u otra forma su desarrollo. En verdad, el Estado, mediante el uso de mecanismos de medición de la calidad como forma de rendir cuentas, promovió procesos de evaluación de carreras de grado y de posgrado, acreditación de carreras que comprometen el interés público, evaluación institucional y autorización de nuevas casas de estudios. Todo ello con el fin de que las universidades den cuenta de sus acciones, en pos de garantizar la eficiencia y eficacia administrativa de los recursos, además de la formación de calidad, frente a los requerimientos establecidos por el Estado y la sociedad en su conjunto (Krotsch, 2005).

Según la LES, las instituciones universitarias debían autoevaluarse y someterse a evaluaciones externas cada seis años, abarcando la docencia, la investigación, la extensión y, en el caso de las instituciones nacionales, la gestión institucional. La evaluación se institucionaliza en la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU)³⁸. Esta, como organismo descentralizado del Estado, orbita bajo la jurisdicción del Ministerio de Educación y atiende:

- Evaluación externa.
- Autorizaciones de nuevas instituciones universitarias.

³⁸ La LES junto con los decretos reglamentarios 173/1996, 705/1997 y 868/1999 establecen el marco general de su funcionamiento.

- Seguimiento de instituciones universitarias privadas con autorización provisoria y su reconocimiento definitivo.
- Pronunciamiento sobre nuevas sedes de instituciones universitarias e instalaciones de sedes de instituciones extranjeras en el país.
- Entidades privadas de evaluación y acreditación.
- Acreditación periódica de carreras de posgrado.
- Acreditación periódica de carreras de grado (CONEAU, 1998).

La evaluación realizada a través de la CONEAU en Argentina se diferencia claramente del resto de los organismos de los países de América Latina por la cantidad y variedad de procesos de evaluación y acreditación del que participa y porque la política fue concibiéndose para el mejoramiento del cumplimiento de las funciones sustantivas de las universidades. Entre sus funciones, entiende por evaluación institucional un complejo proceso que contempla dos fases: la auto-evaluación y la evaluación externa, cada una de ellas desarrollada por diferentes actores. En la primera, los miembros de la comunidad universitaria exponen, en una presentación tanto cuantitativa como cualitativa, los siguientes aspectos: las actividades, la organización y el funcionamiento de la institución, sus objetivos, políticas y estrategias. En la segunda, se aprecian la organización y su funcionamiento, se valoran los procesos y los resultados y se recomiendan cursos de acción. Esta evaluación es llevada adelante por personas independientes y no pertenecientes a la institución universitaria objeto de evaluación. Los procesos de evaluación externa buscan mejorar el funcionamiento de las universidades, son voluntarios y comienzan con un convenio entre la CONEAU y la institución interesada. Incluyen una autoevaluación seguida por una visita de evaluadores especializados, cuyo informe finaliza el proceso. Dadas las particularidades propias

de las instituciones universitarias, la naturaleza de la evaluación toma en cuenta cuestiones relativas a su tamaño, composición, ubicación y funciones de gestión.

También evalúa la viabilidad de nuevos proyectos institucionales, necesarios para que el Ministerio de Educación autorice nuevas instituciones. Además, prepara informes para otorgar autorizaciones provisorias o reconocimientos definitivos a instituciones privadas y reconoce entidades privadas de acreditación.

Es importante destacar que la CONEAU no establece los criterios de evaluación del sistema, sino que aplica regulaciones definidas por el Ministerio de Educación, en consulta con el CIN. Sin embargo, sí produce manuales y guías de apoyo para los procesos de evaluación y cuenta con normas internas³⁹.

En cuanto a la acreditación de carreras, la LES establece la necesidad de acreditar periódicamente las carreras de grado reguladas por el Estado y todas las carreras de posgrado, siguiendo estándares definidos por el Ministerio de Educación en consulta con el Consejo de Universidades. La acreditación, a diferencia de la evaluación, supone un proceso mediante el cual un órgano externo otorga una garantía pública de calidad basada en estándares predeterminados, aunque no contempla la habilitación profesional dado que, en Argentina, por su tradición autonómica, esto es función de las universidades (Marquina, 2012). Los títulos regulados incluyen Medicina, diversas ingenierías,

³⁹ Pueden encontrarse mayores referencias sobre el organismo y la política de evaluación en la Argentina en la tesis doctoral de Mónica Marquina (2012), *Yo te evaluó, tu me evaluás... Estado, profesión académica y mercado en la acreditación de carreras en Argentina*. UP.

Farmacia, Veterinaria, entre otros. La acreditación se organiza mediante convocatorias y procesos de autoevaluación. Los resultados pueden arrojar la acreditación por seis años, por tres años con compromisos de mejora o la no acreditación. En la acreditación de carreras de Ingeniería, la CONEAU trabajó junto al CONFEDI y ajustó diversos procedimientos debido a la diversidad de especialidades y el volumen de carreras involucradas. Ahora, si bien la ley establece la obligatoriedad de la acreditación de las carreras de interés público, no fija de la misma forma el compromiso que tendrá el Estado con el mejoramiento de los resultados alcanzados por las casas de altos estudios, cuestión que retomaremos más adelante en función de describir los objetivos de la política contractual en el periodo en estudio. La acreditación de posgrados, por su parte iniciada antes de la LES, también se transfirió a la CONEAU y los procesos incluyen autoevaluación y evaluación por pares (Marquina, 2012).

La política de evaluación en Argentina, como se dijo, contó con el apoyo material y simbólico del Banco Mundial a través del programa PRES. Por su parte, los actores universitarios no manifestaron la misma urgencia. Su interés para incorporar la evaluación de la calidad a sus prácticas pasó por la consecución de los recursos que se desprendieron ella —como veremos con el caso de los CP— (Krotsch, 2005). El financiamiento tuvo un papel relevante y resultó un factor decisivo, como veremos, por ejemplo, con la evaluación de carreras comprometidas en el artículo 43 de la LES. En efecto, los CP resultan la figura primaria y pieza clave para cumplir con los compromisos pendientes en la evaluación de carreras e instituciones.

Lo que queremos señalar aquí es que, a partir de la aparición de la evaluación, en las universidades comienza a aplicarse un conjunto de

técnicas de gestión y administración basadas en la empresa, tal como remarcamos en el capítulo 2 (Ball, 2011; Obeide, 2015). Las recomendaciones tienden al mejoramiento de la gestión de las universidades e impulsan el planeamiento estratégico, la evaluación de resultados, la rendición de cuentas, la modernización tecnológica de la gestión, la autoevaluación, la búsqueda de la diversificación de fuentes y formas alternativas de financiamiento, el fortalecimiento de las relaciones con el sector productivo en vías a la consecución de recursos propios por medio de la transferencia, entre otras acciones. Las consecuencias de estos nuevos modelos de gestión tienen, además, efectos sobre las condiciones laborales de los docentes y sobre los procesos de cogobierno de las universidades. Las reformas, impulsadas y apoyadas en recomendaciones de organismos, para Powell y DiMaggio (1999), hacen posible una mayor uniformidad —aludimos al “isomorfismo”— entre las instituciones, trastocando las conformaciones históricas y la heterogeneidad que caracterizó el sistema universitario en la Argentina.

Entonces, lo que señalamos es que, al tiempo que el Estado se constituye como evaluador de las universidades, no se establece de qué forma asumirá los compromisos con las propuestas de mejora que se desprenden de aquellas evaluaciones (cuestión a la que se referirán las entrevistas).

Las principales cuestiones que se modifican en la educación superior en el escenario 2003-2015

En una nueva etapa que se inicia en el año 2003, particularmente con el fin de la convertibilidad económica y el cambio de rumbo político, asistimos a un proceso que tiene como ejes en las cuestiones de

agenda política para el sector formas y contenidos discursivos que, en parte, confrontan con la etapa anterior. A continuación, veremos a que nos referimos.

La estabilidad ganada en términos de gobernabilidad política y económica en el primer tiempo del periodo en estudio, y también del sistema educativo, conlleva progresivamente al reposicionamiento del Estado, nuevamente en su rol educador, y a la sanción de regulaciones para el conjunto del sistema educativo. En efecto, se produce un cambio en las orientaciones de la política pública que inicia con la relegitimación de las intervenciones del propio Estado. Esta etapa abarca tres momentos: del 2003 al 2005, del 2006 al 2010 y desde el 2011 al 2015.

El primer momento comienza a partir de la creación del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y la implementación de una política de diálogo con el sector universitario centrado en la búsqueda de acuerdos para afrontar un equilibrio presupuestario basado en la ejecución a término y de manera completa del presupuesto universitario; saldar las deudas públicas para con las universidades de años anteriores; atender los retrasos salariales docentes y no docentes, la ley de jubilaciones docentes por el 82 % móvil; la continuidad del programa de incentivos docentes a la investigación, y la recomposición de la inversión para el crecimiento del sistema. Desde ese mismo año se comienzan a realizar importantes inversiones en materia de infraestructura en el sistema universitario y se fortalecen los programas de mejoramiento de la calidad⁴⁰.

⁴⁰ El presupuesto en aquel periodo se eleva de 0,53 % del PBI en el 2003 al 0,85 % en el 2015 (Anuarios Estadísticos, 2015, SPU). En este sentido, este rasgo paradójico, entre la

Los temas de la agenda comienzan a estar más decididamente marcados por la pertinencia, la inclusión y la internacionalización, sin descuidar la mejora de la calidad. El cambio sustancial que este tiempo representa respecto de la década anterior estará asociado no solo con un pronunciamiento acerca de la educación como un bien social y a las instituciones universitarias nacionales como objeto y sujeto de políticas públicas tendientes a mejorar las condiciones de vida sociales, sino a orientar el gasto hacia el sector de manera estratégica. Para el logro de los objetivos de la política destacada se propusieron desarrollar, entre otras, las siguientes acciones⁴¹: actualizar el compromiso social de cada universidad y del sistema a nivel regional y nacional; mejorar la calidad de la formación de los recursos humanos docentes, profesionales y científicos que la sociedad necesita para su desarrollo; recuperar a los estudiantes que fracasan en los dos primeros años; mejorar la retención, el rendimiento y la graduación de los estudiantes de carreras de grado; mejorar las capacidades de inserción de los graduados; lograr una fuerte inserción regional de las carreras de pregrado y grado; constituir a la universidad en parte de un sistema crecientemente articulado en sentido vertical y horizontal; organizar y potenciar los recursos del sistema universitario para la transferencia de conocimientos a la sociedad, e impulsar la inserción

inercia y el diálogo, el reconocimiento simbólico al sector y el aumento presupuestario confronta decididamente con aquel anterior, produciendo un tipo de vinculación más “amigable” entre Estado y universidad (Chiroleu y Iazzetta, 2012).

⁴¹ Se puede consultar en el informe titulado *Universidades y Estado: una asociación para responder a los desafíos del cambio. Políticas públicas para las universidades nacionales*, editado por la SPU en el mes de agosto de 2004.

de las universidades en los procesos de internacionalización, integración y desarrollo local y regional.

En el año 2004 se produce un acuerdo denominado *Declaración de Horco Molle*⁴². Este documento es de destacar porque muestra el clima de época que luego nos permitirá situar la política de concertación y los CP propuestos. Allí, los rectores de las universidades se propusieron analizar los diversos desafíos a los que se enfrentaban, producto de las transformaciones señaladas. Entre los diagnósticos se señalan la necesidad del desarrollo de la ciencia y la tecnología para transformar los procesos productivos; la revisión de las condiciones de acceso y los modos de distribución de la información; atender el creciente número de estudiantes y su heterogeneidad; la multiplicación de sus esferas de actividad universitaria; la variedad de instituciones con fines, funciones y prioridades diferentes, entre otras⁴³.

En este sentido, para atender dichos desafíos se acuerdan algunos de los siguientes puntos: compromiso con una sociedad democrática; investigación orientada hacia objetivos específicos para beneficio de toda la sociedad; innovación científica y tecnológica mediante un desarrollo sustentable por medio de la interacción con el sector productivo y el Estado; impulsar una mayor inclusión educativa considerando la articulación entre las diversas modalidades de educación superior y con el resto del sistema educativo; consolidar y ampliar

⁴² Este acuerdo es producto de las Primeras Jornadas de Reflexión sobre Educación Superior en la Argentina, del 26 y 27 de agosto de 2004, en la Ciudad de Yerba Buena, Tucumán.

⁴³ Se puede acceder al documento completo de la *Declaración de Horco Molle* en Tucumán, Acuerdo Plenario 537/04, en <https://www.cin.edu.ar/download/2004-cin-conclusiones-horco-molle-pdf/>

los sistemas de información universitaria; consolidar la función docente y definir un sistema compartido de indicadores para mejorar el conocimiento del sistema y la toma de decisiones. Por último, y relacionado con nuestro tema de estudio, se plantean los requerimientos a los presupuestos universitarios, en el sentido de que contemplen incrementos progresivos que posibiliten el cumplimiento de los objetivos antes descritos. Fundamentalmente, a partir de la *Declaración de Horco Molle*, con posterioridad se desarrollan los lineamientos que conformarán las bases del Contrato-Programa FUNDAR, que nos ocupa en el capítulo siguiente.

En el año 2005, junto con la sanción de la Ley 26058, de Educación Técnico-Profesional, encontramos la Ley 26075, de Financiamiento Educativo, que dispuso que la inversión en educación, ciencia y tecnología debiera alcanzar el 6 % del PBI para 2010.

También durante este primer periodo se destacaron acciones para resolver la deserción universitaria, mejorar la calidad y establecer nuevos mecanismos de financiamiento mediante Contratos-Programa (Buchbinder y Marquina, 2008, p. 77).

Ahora bien, es necesario destacar que, luego de 2005, en las etapas siguientes, se tomaron algunas medidas que operaron en una serie de cambios para el sector, sobre todo en el periodo final en estudio⁴⁴. Entre estos, la llegada de “rectores” a cargo de Dirección en la SPU

⁴⁴ Como se verá más adelante, el periodo en estudio comprendido entre 2005-2015 se divide en dos segmentos, aquel que alcanza los años 2005-2010 y el que abarca 2011-2015. Esta división, como se analizará en el capítulo siguiente, está relacionada con la forma en que se interpreta la política contractual, sobre todo con la ampliación, diversificación, proliferación y desborde de su formato original. A este respecto, resultará interesante el concepto vertido por Powell y DiMaggio (1999) y Musselin (2001) acerca de que la puesta en acto de la política contractual genera por acumulación o agregación un sentido común acerca de lo que esta significa y, por tanto, la propia práctica genera

fue lo que marcó la política de alianza estratégica para la gobernabilidad del sistema y los consabidos CP plurianuales. Los CP plurianuales, como parte de la asignación del Estado de recursos adicionales a las universidades, a diferencia de los programas especiales, eran puntuales, mientras que los programas especiales terminaron por conformar lo que se denomina “efecto regadera”, puesto que todas las instituciones podían acceder a alguna parte o porción de los recursos financieros disponible (Suasnábar y Rovelli, 2012).

El segundo momento comienza en 2006 con la sanción de la Nueva Ley de Educación Nacional, que presenta a la educación como un bien público social y, por tanto, pretende distanciarse de las enunciaciones previas en las que la educación era considerada un servicio. Al mismo tiempo, respecto de la educación superior, se produce una ampliación de las bases, debido a la regularización de las plantas básicas y la sanción de convenios colectivos de trabajo. También se comprometieron acciones para garantizar la inclusión social: ampliación y diversificación de las ofertas, programas de acompañamiento a las trayectorias educativas de los estudiantes, programas de becas universitarias, programas de voluntariados universitarios, programas de créditos para la educación superior, atención a la discapacidad y los pueblos originarios, alumnos destacados de olimpiadas internacionales, carreras de oferta única, entre otras. En el periodo se implementaron innovaciones para resolver la deserción y articular la universidad con la escuela media y la inclusión social (Mainero y Mazzola, 2015).

un significado que precede a la instalación del significado original, y así cobran su sentido sobre ella legitimándose.

En el año 2007 se creó el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MINCYT), se ampliaron las becas doctorales y el ingreso a la Carrera del Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y se trazaron los temas más importantes que luego conformarían parte de la agenda en un documento elaborado por el CIN titulado *Lineamientos para una Ley de Educación Superior*⁴⁵. En este se recogen algunos de los hitos más importantes de aquel tiempo de discusión.

Por su parte, de la misma forma que en los años 90, a partir del mismo año 2007 comienzan a crearse un conjunto de universidades nacionales⁴⁶. Pero las universidades creadas en esa época se formalizaron en función de dos lógicas, algunas que se localizaron en el área metropolitana y otras que se asentaron en el interior. Las primeras privilegiaron o prevalecieron entre sus misiones el compromiso con la igualdad social, la equidad y el desarrollo local, regional y nacional. Mientras tanto, en las universidades del interior, por su parte, tendieron a fusionar los principios de modernidad que prevalecieron más propiamente en la ola de creación de la década de los 90, amén de fortalecer el compromiso con el territorio, los valores democráticos y el pensamiento crítico. Las universidades tuvieron una organización diferente a las tradicionales facultades: crearon unidades académicas diversas, institutos,

⁴⁵ El boletín del CIN desarrolla los *Lineamientos para una Ley de Educación Superior* en el número VI del año 2007, revista N.º 25. Recuperado de https://www.cin.edu.ar/descargas/revistas/revista_25.pdf

⁴⁶ En el periodo que abarca de 2003 al 2015 se crean diecisiete nuevas universidades (dado que dos fueron previas, creadas en el año 2002, como son la Universidad Nacional de Chilecito, en La Rioja, y la Universidad Nacional del Noroeste, de la provincia de Buenos Aires); nueve de ellas se ubican en la provincia de Buenos Aires. El resto están en Río Negro (2007), Chaco (2007), San Luis (2009 y 2014), Tierra del Fuego (2009), Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2014), Santa Fe (2014) y Misiones (2015).

departamentos y escuelas, con oferta mayormente de grado, con compromiso con la investigación científica y carreras pertenecientes a las ciencias aplicadas, pero también humanísticas y sociales. Una cuestión que es importante de destacar es que uno de los criterios que concurre a la creación de estas casas de altos estudios es la afinidad, en términos de la política partidaria, con el oficialismo. No obstante, la creación de nuevas instituciones trajo una renovación del sistema mediante proyectos políticos diversos (Chiroleu, Marquina y Rinesi, 2012).

En efecto, con todo, el sistema universitario gana en complejidad, en diversificación y se profundiza el efecto diferenciador y de segmentación que comenzara en la década previa. La ampliación del sistema por medio de su complejización horizontal, producto de la creación de carreras e instituciones —pero también de extensiones áulicas, sedes y subsedes, oferta a distancia con un alto grado de informalidad y pobre regulación—, junto con la diferenciación vertical producto de las agencias de coordinación del sistema ya creadas en la etapa previa, son algunos de los cambios que completan el mapa de innovaciones en la gestión del nivel de la década. Las políticas de expansión, empero, carecieron en buena medida de planificación estatal y la política constituyó entonces casi un “sistema de grifos” (García de Fanelli, 2012).

El Estado, por su parte, también demandará un mayor involucramiento por parte de las universidades en las acciones de política pública. En este caso, observamos un desplazamiento del Estado de las posiciones históricas, acercándose a la universidad no solamente como instancia de control, más propia del Estado evaluador previo, sino en este contexto para contratar servicios y/o proveerse de insumos. En este sentido, resulta necesario destacar que, si bien el concepto de Estado evaluador desarrollado por Neave (2001) constituye un marco

analítico relevante para comprender la incorporación de mecanismos de evaluación, regulación y rendición de cuentas en los sistemas de educación superior, su formulación responde al contexto de las reformas europeas asociadas a la expansión de políticas de orientación neoliberal. En el caso argentino, particularmente durante el período 2003-2015, la persistencia de dispositivos de evaluación coexistió con un Estado que recuperó capacidades de planificación, financiamiento e intervención sobre el sistema universitario. Más que una sustitución del Estado por mecanismos de mercado, el período analizado muestra una reconfiguración de sus modalidades de intervención en la que la evaluación se articula con políticas de expansión, fortalecimiento institucional y financiamiento específico. En este marco, los Contratos-Programa constituyen una expresión de esa combinación entre funciones de regulación, promoción y concertación que caracterizó la relación entre el Estado y las universidades nacionales durante esos años. Es de notar que esta nueva articulación prescinde en general de la mediación histórica de los organismos llamados “de amortiguación” y, muchas veces, los vínculos de la universidad con el Estado se realizan de forma directa con el Poder Ejecutivo.

Sin embargo, es necesario destacar que en este contexto el Estado no se desprende de su rol de control de rendición de cuentas, propio de los lineamientos de la política de la década pasada. Los programas y proyectos especiales, de financiamiento específico, provisión de equipamiento o mejoras resultan figuras a las que recurrirá el Estado como modo de recuperar o reafirmar, como fuera el caso, su espacio de legitimidad. Pero también responderán o darán cuenta del compromiso del Estado para con las universidades, como parte de afrontar un adeudo con los proyectos de mejora institucional que, a su vez,

deberán realizar las universidades como resultado de los procesos de evaluación de instituciones y carreras. En este sentido, la política de calidad presenta una continuidad de la agenda de los años 90, pero sujeta a disputas respecto a su significado y objetivos.

El Estado, en este periodo, comienza a destinar fondos para políticas de mejora surgidas de los procesos de acreditación. En efecto, desde 2007 asumen con fuerza y continuidad los programas de mejoramiento de carreras de interés público.

Ahora bien, dichos impulsos presupuestarios llegan de la mano de programas y proyectos, muchas veces de fuentes y formas de financiamiento divergentes. Así, se multiplican programas al interior de las universidades que cambian el mapa o configuración⁴⁷ de las formaciones institucionales.

En una tercera etapa, y como parte de los cambios en el periodo, se subraya la creación de siete nuevas universidades públicas, de las quince que se crearon en total⁴⁸ en el periodo (Tavela, 2020). Asimismo, se verifica, como veremos más adelante, un aumento significativo del financiamiento universitario a partir de la creación de programas especiales, la ampliación de programas de becas para es-

⁴⁷ Mintzberg (1998) define al concepto de “configuración organizativa” como un conjunto de atributos estructurales que se ajustan adecuadamente a un contexto, a un sistema técnico, a la edad y el tamaño de la organización, lo que da como resultado un conjunto limitado de tipos de organización. Musselin (1997) también se referirá al respecto, acerca de la forma en que los CP cambian las configuraciones institucionales.

⁴⁸ Estas nuevas casas son Universidad Nacional de los Comechingones (2014), Universidad Nacional de Rafaela (2014), Universidad Nacional de Hurlingham (2014), Universidad Nacional de Alto Uruguay (2015), Universidad Nacional de San Antonio de Areco (2015), Universidad Nacional Raúl Scalabrini Ortiz (2015) y Universidad Nacional Guillermo Brown (2015).

tudiantes desfavorecidos, incluyendo líneas especiales para indígenas y discapacitados, y en el año 2014 se impulsa el Proyecto de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROGRESAR), para jóvenes de 18 a 24 años con ingresos bajos.

También se implementaron programas específicos para fortalecer áreas de desarrollo del sistema universitario: las becas en áreas prioritarias; proyectos para fortalecer la formación de posgrado de docentes; el fortalecimiento de áreas específicas como vinculación tecnológica, extensión y voluntariado; infraestructura para el bienestar estudiantil y deporte universitario y la creación de medios audiovisuales para consolidar estos espacios y modificar anomalías institucionales, utilizando una herramienta europea como los Contratos-Programa, aunque no aplicados en todas sus dimensiones (Tavela, 2020).

A pesar de los avances, la política universitaria enfrentó límites en la construcción de una nueva agenda integral. Se evidenciaron tensiones y desafíos en la articulación de políticas educativas del nivel superior.

Cambios en el financiamiento de la educación superior

Anteriormente señalamos que en el periodo en estudio se asiste a la ampliación de las bases normativas del sistema educativo y de las bases institucionales mediante la creación de nuevas carreras, universidades y extensiones áulicas. Pero es de destacar que, aunque en términos discursivos la gestión gubernamental pretendía diferenciarse de las políticas neoliberales de los 90, parte de los temas de la agenda pública eran aquellos, por así decirlo, “heredados” de la década previa. Por tanto, podríamos decir que, en términos de gobierno del sistema, se asume cierto rasgo de inercia (Suasnábar, 2005). Empero, se verifica una

mayor inversión en el nivel, como veremos más adelante, y se abre un tiempo de deliberación sobre las condiciones del sistema de educación superior. Y aunque se producen amplios debates sobre la posibilidad de sanción de un nuevo texto de ley⁴⁹, habida cuenta de que la aprobación de la LES ya llevaba para ese tiempo más de diez años, ese nuevo texto no encuentra, por diversas razones, la posibilidad de un desarrollo. Si bien las propias contradicciones del gobierno del sistema, sumadas a la conflictividad interinstitucional, terminan impidiendo la sanción de una nueva ley, de todas formas, se modificaron ciertos artículos de la LES y se produjeron variados instrumentos y acuerdos. Entre estos acuerdos estaban las pautas presupuestarias⁵⁰. Veamos.

⁴⁹ Es de destacar un acontecimiento que tiene lugar en la ciudad de Mar del Plata, en el marco de las Segundas Jornadas de Reflexión sobre Educación Superior. Allí se discutió más centralmente un nuevo texto de ley de educación superior y se propusieron algunos temas de discusión, a saber: autonomía y autarquía; evaluación y acreditación —en relación con el Régimen de Títulos, arts. 42 y 43— y el rol de la CONEAU; régimen salarial y de administración de personal y cuestiones de índole presupuestaria.

⁵⁰ La consolidación de la CONEAU y de los nuevos instrumentos de regulación introducidos anteriormente por la Ley de Educación Superior no supuso en este escenario un proceso unidireccional de fortalecimiento de la capacidad estatal, sino que se desarrolló en un escenario de negociación permanente con las universidades nacionales, particularmente a través del CIN. Como señala Erreguerena (2017), desde su institucionalización el CIN se consolidó como un actor político con creciente capacidad de incidencia en la definición de la política universitaria, actuando como espacio de coordinación y representación de los rectores frente al Poder Ejecutivo. Esta creciente capacidad de negociación permitió al Consejo intervenir activamente en esta etapa, en la discusión de los mecanismos de evaluación, financiamiento y distribución de recursos, moderando o redefiniendo diversas iniciativas impulsadas por el Estado. En consecuencia, las políticas universitarias implementadas desde los años 90, y también aquellas desarrolladas durante el período en estudio, pueden comprenderse mejor como el resultado de procesos de concertación entre el Estado y las universidades que como la imposición unilateral de dispositivos de regulación. Esta perspectiva resulta especialmente relevante para la presente investigación, ya que los Contratos-Programa constituyen una

Con relación al tema de financiamiento universitario, el cambio comienza en verdad en el año 2001 respecto de las condiciones de asignación de partidas presupuestarias por monto global y, además, posteriormente se sumaron nuevos mecanismos en la transferencia del subsidio público a las universidades. Entre estos mecanismos que buscaban la concertación, se impusieron las fórmulas y los nuevos programas especiales; estos últimos representaban alrededor de un 20 % del gasto (Suasnábar y Rovelli, 2012)⁵¹. A partir del año 2002, la SPU recobra aquellas propuestas emanadas de las comisiones del CIN para el análisis de pautas presupuestarias y en el año 2003, mediante el Acuerdo Plenario 465/03⁵², se definen sus características. Este sistema buscaba atender el 100 % de los incrementos presupuestales y establecía:

- Un primer bloque en el que las universidades, en su función objetivo, no superen en un 75 % su presupuesto los gastos de personal (inciso 1) y dediquen el 25 % restante a atender las erogaciones de los incisos 2, 3, 4 (con excepción de las erogaciones por infraestructura) y 5. Para ello se propone un plan plurianual que lleve a las universidades a alcanzar dicho por-

expresión de esas nuevas modalidades de articulación en las que el financiamiento específico se construye mediante acuerdos institucionales negociados entre la Secretaría de Políticas Universitarias y las universidades, con la participación del CIN como actor legitimador de buena parte de las orientaciones de política pública.

⁵¹ Al respecto, se observa un crecimiento cuantitativo del 100 % de estos instrumentos entre 2000 y 2005 y un 600 % entre el 2000 y 2010, ya que pasan de cinco a treinta. Asimismo, se suman los programas especiales “focalizados”, orientados al mejoramiento de disciplinas, carreras e instituciones, los que no superan el 1 % del gasto total universitario y componen lo que se denomina en la grilla “recursos adicionales” (Anuarios Estadísticos 2015, SPU).

⁵² Para más información, se puede acceder a todos los acuerdos plenarios a través de la página web del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN): <https://www.cin.edu.ar/archivo.php>

centaje —aunque este componente luego fuera dejado de lado en el futuro— (Doberti, 2020).

- Un segundo bloque en función del tamaño de cada UU. NN.: tomaba en cuenta los factores denominados “de economía de escala”, como así también el índice de rendimiento y la complejidad de la oferta académica. Este componente representaba un 45 % del total de las asignaciones y proponía una distribución en función del tamaño de la universidad (ponderado mediante un coeficiente de 1, para la más grande, y de 3, para la más pequeña), por el rendimiento académico (medido mediante el promedio de materias aprobadas por alumnos en relación con el promedio del sistema universitario) y, finalmente, del número de alumnos ponderados por el índice de complejidad de las carreras (Doberti, 2020).
- Un tercer bloque en función de la propuesta de la Secretaría de Educación Superior, cuyas variables debían ser analizadas y ajustadas a partir de su aplicación al presupuesto anual y que consistía en una ponderación del 50 % sobre el total.
- Un cuarto bloque destinado a programas de investigación, posgrado, extensión, que consistía en una erogación, en función del número de investigadores del programa, de incentivos ponderados por categoría y dedicación. Este componente participaba en un 5 % sobre el total del modelo.

Luego, en el año 2007, se concretaron ciertos compromisos generales sobre la educación superior que se sintetizaron en el Acuerdo Plenario 640/07⁵³, pero hacemos énfasis en la dimensión financiera.

⁵³ El acuerdo se pronuncia sobre la educación superior como bien público y derecho humano; la gratuidad y equidad; la autonomía y autarquía; la organización y coordinación

Con relación a este acuerdo se destacan, entre otros⁵⁴, aquellos que plantean la necesidad de utilización de instrumentos normativos en el presupuesto universitario. Asimismo, menciona que este debe ser suficiente, con recursos estables y previsibles como para garantizar la calidad de todas las funciones universitarias —docencia, investigación, cooperación, extensión y vinculación— y que su distribución debía ser realizada de forma participada, a través de mecanismos de concertación, tomando en cuenta pautas objetivas. Aquí, se acuerda seguir con las concertaciones para la distribución presupuestaria.

Se propone, además, la asignación de un rubro de afectación presupuestaria específica para extensión, cooperación y vinculación, actividades relacionadas con el compromiso y el desarrollo del medio, y para las relaciones académicas internacionales, para las cuales se abrirán líneas de financiamiento específico. Asimismo, se propone que se deberán incorporar los recursos adicionales asignados a cada universidad por incrementos salariales, gastos de funcionamiento y necesidades especiales, con incrementos presupuestarios efectivos. Esta cuestión es la que luego irradiará la sustanciación de Contratos-Programa y, por tanto, según este esquema se plantea atender como prioritarias las siguientes acciones: actividades académicas dedicadas

del sistema de educación superior y los organismos de coordinación CIN - Consejo de Universidades - CPRES; la articulación con otros niveles educativos, acorde con la Ley de Educación Nacional; las instancias de evaluación y acreditación y el otorgamiento de títulos académicos y habilitaciones profesionales; el financiamiento; la descentralización salarial; la intervención y el control; las normas previsionales. Por último, se estiman acuerdos o consideraciones generales para la sanción de una nueva ley.

⁵⁴ Este documento se concreta en el evento realizado en el mes de agosto, producto de una reunión plenaria realizada en Vaquerías, Córdoba, en el cual se aprueban los lineamientos para con la ES.

a responder a las expectativas sociales; programas de articulación entre la universidad y el resto de los niveles del sistema educativo; creación de nuevas universidades; ampliación de la cobertura atendiendo las actividades esenciales (docencia, investigación, cooperación, extensión y gestión). Por su parte, se reconoce la posibilidad de orientación de recursos para la sustanciación de programas especiales, para que las universidades puedan asignarlos de acuerdo con los objetivos definidos en sus respectivas planificaciones estratégicas. Por último, se plantea que debiera incorporarse de manera permanente un programa para financiar el mantenimiento y el desarrollo de la infraestructura de las UU. NN., elemento no menos importante para garantizar un servicio de calidad, por lo cual también se generan CP especiales para atender este requerimiento.

Ya para el año 2008, se incorpora la fórmula o “modelo de pautas” dentro del componente definido por la SPU. A este modelo se agrega...

...el costo de los docentes destinado a los cursos de ingreso que tienen algunas universidades y se agrega un coeficiente que premia con hasta un 10% más del costo docente a aquellas universidades cuyos estudiantes tuvieran un promedio de aprobación de materias superior al promedio del sistema. (Doberti, 2020, p. 9)

Cambios en las relaciones Estado-universidad

Como venimos señalando, a partir del ciclo político posconvertibilidad iniciado en Argentina en el año 2003, encontramos una batería de medidas que decantaron en el tendido de diversas relaciones entre las UU. NN. y otras agencias estatales, nacionales, provinciales y/o municipales. A la vez que este proceso abre un abanico de relaciones

directas entre las UU. NN. con entes gubernamentales no vinculados tradicionalmente a la regulación del sector, ve relajarse las relaciones con aquellos organismos de amortiguación que desde los 90 venían ejerciendo la regulación del sector de manera directa o indirecta; de forma paralela, los rectores asumen otro protagonismo (Chiroleu, Marquina y Rinesi, 2012).

Las experiencias de vinculación entre el Estado y las universidades durante el período 2005-2015 se verifican en la ampliación de los mecanismos de financiamiento y de diversificación contractual como potenciales formas de instalar nuevas modalidades de relacionamiento. En efecto, en primer lugar, se manifiesta una proliferación de concertaciones administradas dentro de la órbita de la Secretaría de Políticas Universitarias (pero no prohibitiva de aquella) formalizadas en la figura del Contrato-Programa (García de Fanelli, 2015).

Asimismo, observamos dos tipos de movimientos. Un primer desplazamiento de este mecanismo hacia ciertas formas de concertación que buscan alcanzar una conciliación entre las prioridades de las partes involucradas (Pugliese, 2007) y un segundo desplazamiento que tiene que ver con el surgimiento de una serie de iniciativas encarradas por diferentes unidades y agencias estatales dependientes directamente del Poder Ejecutivo, mediante un estilo de relación directa (Pugliese, 2007; Gonilski, 2014). Estas iniciativas se realizan con el objeto de cubrir las demandas de conocimiento científico y/o servicios procedentes de la actividad académica y para cubrir necesidades propias de las carteras estatales. Este dispositivo tuvo un impacto relativamente marginal en la composición total del gasto consolidado en el sector. Los Contratos-Programa suscritos, pero también diversos tipos de convenios, han impactado tanto en gastos no recurrentes,

inversión, sistemas de gestión, capacitación y equipamiento como en gastos recurrentes, tales los salarios que impactaron en la jerarquización de las plantas básicas.

Por su parte, la expansión de los servicios de consultoría y asistencia técnica provistos por las UU. NN. a organismos públicos, así como el marco operatorio, presentaron un circuito característico respecto de la relación entre el Estado y las universidades durante el período estudiado. Con la promoción de estas iniciativas, se introdujeron nuevas orientaciones que afectaron algunas dimensiones del vínculo entre las instituciones universitarias y el entorno gubernamental. La novedad, como se dijo, es que estos instrumentos representaron una oportunidad para canalizar ciertas demandas sin involucrar organismos de amortiguación. Por otra parte, las UU. NN. concurrieron, a través de la prestación de estos servicios, a nuevas líneas de financiamiento que se sumaron a los modelos de asignación de recursos existentes (Chiroleu y Marquina, 2015).

Los contratos de prestación de servicios se inscribieron en el desarrollo de proyectos aislados, emprendidos y ejecutados por centros de investigación particulares o ciertas unidades del organigrama de la universidad involucrada, sin que por ello se comprometiera necesariamente el proyecto de desarrollo de la institución. La relación de la universidad con el entorno gubernamental le fue confiriendo a las UU. NN. nuevas misiones dentro su tradición histórica (Wainerman, 2010). Asimismo, con la promoción de la asistencia técnica y las tareas de cooperación de las universidades con las oficinas públicas, el Estado introdujo un nuevo estilo en las prácticas académicas.

En suma, durante el período en estudio, la relación de la universidad con el entorno gubernamental conllevó a un entramado complejo

de vinculaciones con instancias diversas de toma de decisiones y generación de nuevas demandas expresadas por diferentes organismos y unidades de gestión a escala nacional, regional y local. Pero lo que nos interesa estudiar es la proliferación de los CP de las universidades con la SPU. Acerca de esto nos ocuparemos en el capítulo siguiente.

La construcción de una política: surgimiento, desarrollo y tensiones de los Contratos-Programa

| CAPÍTULO 4 |

Cuando el financiamiento se convierte en política: los Contratos-Programa en la educación superior

Entre recursos y compromisos: la construcción de los Contratos-Programa como política universitaria

Como se señaló, los CP, como parte de una concertación entre las prioridades del Estado y de las universidades, fueron instrumentos de las políticas de financiación a las acciones de las universidades que buscaban, a partir de un plan de desarrollo integral, orientarlas hacia la mejora de su desempeño por medio de la planificación estratégica, la dirección por objetivos y la evaluación de los resultados (Pugliese, 2007; García de Fanelli, 2012; Lapolla, 2016).

Los CP en Argentina son el resultado de la diversificación de los modos de reparto de fondos estatales a las universidades públicas. Estos surgieron, junto con otras propuestas, como las fórmulas de insumo-producto, como mecanismos de distribución de los recursos complementarios y de asignaciones incrementales del presupuesto. Los CP se encuentran basados en criterios objetivos destinados a corregir desequilibrios, en búsqueda de la eficiencia los primeros —las fórmulas— y en búsqueda de mayor equidad los segundos

—programas de asignación específica— (Delfino y Gertel, 1996). Ya planteamos cómo esta política, dada la marcada crisis de confianza (Trow, 1998) que imperaba en diversos países del mundo (Austria, Dinamarca, Finlandia, Hong Kong, Irlanda, Alemania, Países Bajos, Reino Unido y Estados Unidos), debe entenderse en el marco de políticas generales de descentralización del manejo de fondos (De Boer *et al.*, 2015), como parte de la aplicación de nuevas técnicas de gestión (Neave, 1994) y de rendición de cuentas a través del uso de estímulos o recompensas económicas.

En Argentina, a partir del nuevo milenio, encontramos que la mayor parte del presupuesto asignado a las universidades proviene del Tesoro Nacional y solo una parte pequeña (alrededor del 10 %) proviene de fondos o recursos propios, los que comprenden ingresos por aranceles, venta de servicios (técnicos, consultorías, capacitación, servicios a terceros), transferencias, donaciones y relaciones con el sector productivo; un monto similar proviene de fondos de libre disponibilidad convenidos con el poder central. Si bien esta política tiene origen en los años 90, en el contexto de reformas de la educación superior analizadas en el capítulo anterior, lo que veremos es cómo desde el nuevo siglo se diversifica e intensifica. En este sentido, a continuación, presentamos nuestra discusión organizada en tres momentos. Primero, en un tiempo previo al 2003, se presenta el surgimiento de la política contractual junto con las primeras experiencias. El segundo momento parte de la consolidación y el desarrollo de la política contractual que abarca desde 2005 a 2010 y el tercer momento describe la reconfiguración de la política entre 2011 y 2015.

Surgimiento de la política contractual: primeras experiencias

Aunque esta obra hace hincapié en la figura del CP, debemos decir que, simultáneamente, en el caso argentino, se han aplicado otros mecanismos de asignación presupuestaria a la oferta, como las fórmulas, incentivos y premios, que se han destinado a mejorar la calidad de los procesos o a mejorar los resultados medidos por la eficiencia y eficacia⁵⁵.

Para poder entender dónde se inscriben los CP, resulta necesario ensayar un criterio de sistematización. De acuerdo con lo señalado anteriormente, se reseñan algunos programas para mejorar la calidad siguiendo un doble criterio de clasificación: contemplando el objetivo de la política, tal como señalan Abeledo y Obeide (2003), y la tipificación sobre la modalidad de asignación propuesta por García de Fanelli (2002)⁵⁶. Entre estos se encuentran:

1. Asignaciones al desarrollo: incluyen los instrumentos destinados a provocar un “cambio institucional” acordado previamente y como resultado de un proceso competitivo entre instituciones de educación superior. Dentro de estas asignaciones específicas competitivas contamos, por ejemplo, con el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria

⁵⁵ Según Greco (2009), la proporción del presupuesto universitario distribuido a través de algunos de estos mecanismos se inició con menos de un 1 % en 1993. Para el análisis del financiamiento a las universidades nacionales en la década del 90 por medio de estas innovaciones, puede consultarse el artículo de Greco (2009), “Financiamiento de las Universidades Nacionales: Análisis de una década”.

⁵⁶ La clasificación ensayada por García de Fanelli (2002) contempla para el subsidio a la oferta, las fórmulas, por un lado, y sobre la condicionalidad de la política desagrega en asignación específica no competitiva, asignación específica competitiva y asignación específica semicompetitiva.

(FOMECE) y el Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología (FONCYT). Estos incluyen aquellas formas contractuales en las que las universidades que resultan acreedoras de los fondos establecen ciertos objetivos, mientras que el proveedor de los recursos controla el cumplimiento de los resultados alcanzados. Dentro de esta categoría, pero siendo semicompetitivo, se puede mencionar al Programa de Inversiones Nuevas (PROIN)⁵⁷, destinado a solventar inversiones en proyectos de infraestructura presentados por las propias casas de altos estudios. Otros programas de desarrollo no competitivos son el de Crecimiento Institucional (PROCRE), que asigna fondos a las universidades para hacer frente al incremento de la matrícula de alumnos y a cambios en la normativa que implican un aumento en los costos; el Programa de Mejoramiento de la Calidad (PROCAL), destinado a proyectos de mejoramiento

⁵⁷ Este programa semicompetitivo surge en el año 1997 junto con otros de corte competitivo, como el FOMECE y el Programa de Financiamiento de la Enseñanza (PROFIDE), el cual promueve el uso de fórmulas. Por medio de un modelo de costos estándares, este programa se propuso corregir desfinanciamientos históricos considerando de forma primordial la variable insumo/cantidad de alumnos y se propuso, además, premiar comportamientos eficientes. En el mismo año también se crea el Programa de Apoyo al Desarrollo de Universidades Nuevas (PROUN), el cual asigna fondos a las universidades nacionales de reciente creación sobre bases racionales que contemplan sus necesidades particulares.

En el año 1998, y solo por ese año, surgen los PROCRE junto con el PROCAL, destinado a proyectos de mejoramiento institucional. El PROCAP inicia en el año 2000 junto al PROAE, con el fin de atender situaciones particulares de las instituciones universitarias que requiriesen financiamiento. Algunos de estos programas continuaron vigentes hasta el 2015 y otros fueron implementados solo para determinados años. Otros, como PROFIDE, PROCRE, PROIN, PROCAL, PROAE, pasaron a integrarse a las asignaciones denominadas “sobre la línea”, es decir, pasaron a formar parte de la distribución particular de cada universidad, manteniendo las asignaciones históricas inerciales.

institucional; el Programa de Asistencia Especial (PROAE), con el fin de atender situaciones particulares de las instituciones universitarias que así lo requiriesen y son consensuados con la Secretaría de Políticas Universitarias para su posterior evaluación de resultados; el Programa de Capacitación para el Personal No Docente (PROCAP), destinado a financiar actividades específicas de capacitación del personal tendientes a mejorar su desempeño, justificar su recategorización e introducirlos en el uso de las nuevas tecnologías y sistemas de información; el Programa de Articulación del Sistema de Educación Superior; el Programa de Desarrollo del Sistema de Información Universitaria (SIU), el cual desarrolla sistemas de gestión e información de alumnos, de aspectos económico-financieros, de infraestructura, de temas académicos, de personal; los programas de mejoramiento para las carreras; el Programa de Financiamiento de Proyectos Especiales, fondos destinados al desarrollo de políticas institucionales que atiendan al mejoramiento de la gestión de las universidades nacionales; el Programa de Asignación de Recursos para Ciencia y Técnica, distribución de recursos presupuestarios sobre la base de una ponderación de las categorías I y II de los docentes investigadores que dependen de cada universidad y que se encuentran reconocidos por el Programa de Incentivos. Dentro de esta categoría, tomaremos para el análisis el Fondo Universitario para el Desarrollo Nacional y Regional (FUNDAR) del año 2005, tendiente a promover la mejora de la calidad y pertinencia de las universidades nacionales y los programas para el mejoramiento de las carreras

que apoyaban los resultados de los procesos de acreditación, como el proyecto de mejoramiento para las carreras de Ingeniería (PROMEI). Dentro de este rubro inscribimos a los programas de apoyo a la enseñanza que apuntan a promover iniciativas institucionales de las unidades académicas y surgen desde el 2008, como el programa para el mejoramiento de las ciencias sociales (PROSOC).

2. Premios: la asignación se basa en ciertos indicadores de calidad definidos previamente y persigue un incentivo que es reconocido generalmente *ex post*, al haber alcanzado ciertos resultados y, a diferencia del anterior, el financiamiento apunta al reconocimiento de resultados o actividades considerados ejemplares, apuntando a la generación de “rankings institucionales”. No existen en Argentina al momento este tipo de asignaciones.
3. Estímulos: estas asignaciones buscan provocar el desarrollo de determinadas actividades. En general son y comprometen fondos limitados. Un ejemplo de este tipo de asignación no competitiva es el Programa de Incentivos a los Docentes-Investigadores de las Universidades Nacionales, que fue creado en 1994 para promover la investigación. El fin de este programa es que aquellos docentes-investigadores previamente categorizados que acrediten actividades de docencia e investigación tengan derecho a un beneficio económico adicional al salario ordinario.

Los CP estudiados, de acuerdo con estas definiciones, se inscriben en el tipo 1, señalados precedentemente: el FUNDAR, los programas de mejora a las carreras y los programas de apoyo a la enseñanza. Sobre este tema es de lo que nos ocuparemos a continuación.

La primera experiencia de innovación por programas en materia de financiamiento en la Argentina es el FOMECE. Se trata de un programa de tipo competitivo, creado en 1995, que se pone en funcionamiento en el año 1996 durante cinco periodos consecutivos y asigna el presupuesto por medio de convocatorias anuales⁵⁸. El FOMECE, previa la sustanciación de programas entre la SPU y las universidades, se desarrolló durante los años 1995 al 2000, con una prórroga en su ejecución hasta el mes de junio de 2003. El mismo programa, como una vía de aplicación de los nuevos instrumentos de financiamiento para orientar los objetivos del sector hacia las prioridades de la política, puede ser considerado como el antecedente más significativo para nuestro estudio, más allá de las diferencias importantes que tiene con los CP. El FOMECE fue financiado mediante recursos mixtos, sobre todo provenientes del Banco Internacional de Reconstrucción, Desarrollo y Fomento o del Banco Mundial, el que financió el Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES), junto con contrapartidas de recursos del Tesoro Nacional. El FOMECE, como se dijo, apuntaba a la mejora de la calidad universitaria en el componente fundamental que es la función docente. Para ello, determinó las siguientes líneas prioritarias: apoyo a las reformas académicas, orientadas al acortamiento de las carreras y la creación de ciclos; mejora en la calidad de la enseñanza, por medio del pago de becas para estudios de posgrado de docentes noveles, profesores invitados y asesores externos en calidad de servicios de consultorías y pasantías; lograr la eficiencia y eficacia en los

⁵⁸ Para más información sobre este programa, puede consultarse el informe denominado *FOMECE. Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria*, emitido por el Ministerio de Cultura y Educación en Buenos Aires en el mes de junio de 1998. Disponible en <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL004739.pdf>

procesos de formación académica, por medio de la modernización del equipamiento para la enseñanza y el desarrollo de las bibliotecas centrales a través de la adquisición de material bibliográfico, equipamiento y obras físicas (García de Fanelli, 2003).

Desde el FOMECE, como modelo de concursos de fondos, se solicitaba a las universidades que elaboraran una suerte de diagnóstico, un plan estratégico institucional y de ejecución para, a partir de allí, incluir el pedido específico por financiar. En total, al 2003 se financiaron 140 millones de pesos (desembolsados), que significaba poco más de 45 millones de dólares⁵⁹, 473 proyectos postulados por 36 universidades (Oszlak, 2003).

Con respecto a los resultados de estos concursos de fondos, debido a que las universidades aún no contaban con capacidades de planificación, estos se presentaron como contratos competitivos enfocados en la calidad de los proyectos propuestos. En consecuencia, se valoraba principalmente la eficacia en el cumplimiento de los objetivos, en lugar de la eficiencia en el uso de los recursos.

Diversas investigaciones señalan la repercusión del FOMECE, sobre todo de aquellos proyectos destinados a infraestructura y fortalecimiento en la capacitación de las plantas básicas de personal, no solo por la magnitud del monto de las partidas, sino por el significado que este desarrollo operó sobre la reversión en la “precariedad y deficiencia” en la forma en que se desarrollaba la labor investigativa y académica en las casas de altos estudios hasta entonces (Oszlak, 2003).

⁵⁹ En dólares son 45 016 077 millones, lo que representó en ese momento un 7 % del presupuesto total para universidades nacionales.

Los diversos componentes del programa tuvieron un alto impacto en el funcionamiento general de las universidades, lo que provocó verdaderas transformaciones, no solo por la posibilidad de adquisición de equipamiento de laboratorio y de bibliografía, sino por la paulatina informatización de la gestión (por el desarrollo paralelo de los programas SIU) y el desarrollo promovido por las becas al exterior, estancias, pasantías y consultorías, y las nuevas líneas de investigación y el desarrollo de carreras posgraduales, las que posiblemente redundaban en el despliegue de las propias carreras de posgrado de sus planteles.

Todo ello impactó oportunamente en la mejora de la enseñanza, en el fortalecimiento y la configuración de nuevas redes académicas, aunque se reconoce asimismo la dificultad de inserción posterior de los recursos formados en el exterior (Oszlak, 2003). Más allá de mencionar las fortalezas del programa FOMEC, nos interesa reparar en los problemas y dificultades que suscitó su implementación, para ver de manera comparada cómo se recogen dichas enseñanzas *a posteriori*, en los CP de financiamiento específico destinados a la mejora institucional, mejora de carreras y apoyo a la enseñanza.

La experiencia FOMEC nos deja algunas lecciones aprendidas. Los problemas económico-financieros aparecen insistentemente como el principal obstáculo enfrentado por los proyectos, sea por techos presupuestarios o límites a los desembolsos en momentos de crisis. Los mecanismos de ejecución y normativas del Banco Mundial para implementar los proyectos también son señalados como problema (Oszlak, 2003). Este tema está presente también en los programas de mejoramiento de la enseñanza y se recoge de las entrevistas, si bien se presentan con menor frecuencia.

La alta rotación de las autoridades universitarias ocasionó problemas de ejecución de los proyectos, debido a la modificación de las prioridades político-presupuestarias y al incumplimiento en la asignación de los fondos de contrapartida asociados a estos procesos políticos. Vinculado con el problema anterior, Oszlak (2003) aprecia que el cumplimiento de las metas previstas en los proyectos se vio dificultado por la falta de coordinación entre las distintas instancias administrativas y de gobierno de las universidades.

Además, en un informe elaborado para la SPU, se presentan recomendaciones que resulta interesante destacar. Esto permite evaluar si han sido consideradas y resueltas en las concertaciones posteriores⁶⁰. Al respecto, se señala evitar la improvisación, calcular la duración y el *timing*, con un alcance más prolongado; lograr mayor flexibilización de la gestión, permitir el uso de partidas no ejecutadas; lograr el mejor acceso a los fondos de la contraparte y adecuar las normas a los destinatarios; mejorar el mecanismo de seguimiento y evaluación, mediante el refuerzo de los instrumentos de asistencia técnica; capacitar sus recursos humanos, y lograr un mejor uso de indicadores. En especial, las recomendaciones refieren prestar atención al horizonte temporal de los proyectos a término, con el fin de recuperar el *know how* que deja, con el objeto de que no desaparezca una vez concluida su ejecución. En este sentido, la recomendación apunta al autosostenimiento de las líneas de trabajo propuestas.

⁶⁰ El informe elaborado por Oscar Oszlak (coordinador) junto a los investigadores Augusto Trombetta y Diego Asensio, titulado *Evaluación del programa Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria*, analiza en el año 2003 el Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES) y los Préstamos BIRF 3921-AR.

Ahora bien, luego del 2003, los CP adquieren otro protagonismo. Por ello organizamos la exposición de nuestro tiempo de estudio, que corresponde al periodo 2005-2015, en dos partes. En el caso argentino, aunque todas las tipologías de financiamiento se denominaron de la misma manera, en la práctica se identificaron dos tipos de Contratos-Programa, como veremos a continuación. En el periodo 2005-2010 se encuentran los primeros CP destinados al desempeño institucional. Estos instrumentos de política contractual representaban acuerdos entre el Estado y las universidades en los que se establecían prioridades y líneas sectoriales y, como señalamos anteriormente, un ejemplo de ello son el FUNDAR y los programas de mejora a la enseñanza.

En el periodo 2011-2015 hallamos los de segundos tipo, destinados al apoyo de las carreras, que se conocían coloquialmente como “contratitos” o “proyectitos”. Estas diferencias sustanciales pasaron inadvertidas. Estos contratos no tenían la misma profundidad ni el mismo enfoque integral de los primeros, se centraban en aspectos más específicos y de menor alcance. La descripción de este tema es lo que nos ocupa a continuación.

Consolidación y desarrollo de esta política contractual

La experiencia del FOMECE de los años 90 se recoge a partir del año 2003 en la política contractual apuntada hacia las UU. NN., con la conducción en la Secretaría de Políticas Universitarias a cargo de Juan Carlos Pugliese, a la vez que se incorporan diversos instrumentos para la mejora de la calidad universitaria mediante financiamiento exclusivamente proveniente del Tesoro Nacional, sobre todo aquellos que buscan el desarrollo institucional: los Contratos-Programa plurianuales.

FUNDAR

En el periodo en estudio y dentro de las asignaciones que apuntaban a la mejora del desempeño, se encuentra el Fondo Universitario para el Desarrollo Nacional y Regional (FUNDAR), destinado a mejorar la gestión institucional en su conjunto.

El FUNDAR fue un programa tendiente a promover la mejora de la calidad y pertinencia de las universidades nacionales. Fue aprobado por la Resolución Ministerial 260/2005 del 28 de marzo (ver Anexo), dentro del ámbito de la Secretaría de Políticas Universitarias (perteneciente al Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología)⁶¹. Este fondo tuvo como instrumento privilegiado al CP, que buscaba adquirir la capacidad de compatibilizar las políticas públicas vinculadas al sector con las decisiones de las propias universidades, para fomentar su desarrollo, proveyendo fondos adicionales⁶² al presupuesto otorgado a las instituciones de manera directa por el Congreso nacional⁶³. La citada resolución ministerial preveía la asignación de fondos a las instituciones universitarias nacionales a través de proyectos especiales diseñados con la SPU, en el marco de los cuales las instituciones universitarias encuadraban dichos proyectos en sus planes institucionales

⁶¹ Para más información, ver <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/105000-109999/105013/norma.htm>

⁶² Los recursos adicionales incluyen a diversos tipos de programas especiales y conceptos como Programa de Incentivos a Docentes Investigadores, el FUNDAR, el Programa de Calidad Universitaria, los diversos proyectos de mejora y apoyo de los que se despliegan los CP y otros programas de promoción.

⁶³ “Dado que el CIN contaba con indicadores objetivos, estaba claro que este era un instrumento transparente y todos sabían cuántos fondos se les asignaban a las universidades y en base a qué criterios” (AL, entrevista, 2 de agosto de 2023).

y esto se institucionalizaba con la firma de un convenio denominado “Contrato-Programa”. Esos CP conformaban la expresión de los objetivos prioritarios en políticas concretas de promoción a través de convocatorias sectoriales⁶⁴. A pesar del alejamiento en diciembre de 2005 de Juan Carlos Pugliese como secretario de Políticas Universitarias, el FUNDAR continuaría en la gestión de la SPU con Daniel Malcom a cargo de la cartera y se extendería luego con Alberto Dibbern, que lo sucedió en el cargo en agosto de 2006. Respecto de este instrumento, a continuación, revisaremos las dimensiones normativas, funcionales o de implementación y presupuestarias de la política.

Dimensión normativa

En este punto daremos cuenta del tipo de aspectos estructurales que se reglamentan, las directrices de la política, el tiempo que abarcó, el carácter de su estructuración, los alcances, objetivos, estrategias y contenidos, los diagnósticos sobre los que se basó y las dimensiones en las que intervino.

Para comenzar, diremos que era implementado a través del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, basado en propuestas de la Secretaría de Políticas Universitarias, quien determinaba

⁶⁴10 AB, directora de Presupuesto, en la entrevista, señala que el área de calidad, en donde en ese entonces estaba Daniel Morano, tenía un diálogo con la CONEAU en lo que respecta a los programas de mejoras. Entonces, en el momento de las evaluaciones institucionales y la acreditación de carreras, se buscó que se rescataran estas experiencias de mejora para evaluarlos de algún modo. Dentro de las evaluaciones se tomaban en cuenta los objetivos declarados en las asignaciones para la mejora y el modo en que se concretaban los objetivos.

anualmente las líneas de acción y los criterios de distribución de los fondos del FUNDAR.

El FUNDAR se organizaba mediante un Consejo Directivo, compuesto por el presidente (secretario de Políticas Públicas) y seis vocales. Dicho consejo era responsable de aprobar y supervisar las convocatorias y proyectos.

Eran atribuciones del Consejo Directivo aprobar las características y condiciones de cada convocatoria; realizar las convocatorias de los proyectos especiales y CP; designar las comisiones evaluadoras; aprobar los proyectos; aprobar las asignaciones de los recursos del FUNDAR; supervisar el seguimiento de los proyectos, y aprobar el informe final de cada proyecto.

Los vocales, personas de reconocida jerarquía y experiencia académica, profesional e institucional, eran designados por el Ministerio y no recibían remuneración por su función.

El director ejecutivo coordinaba las tareas administrativas y de seguimiento. Debía ser un profesional de reconocida jerarquía en la gestión universitaria. Sus responsabilidades incluían coordinar las tareas del proceso de negociación, reformulación y seguimiento de los CP y/o proyectos; enviar al Consejo Directivo los proyectos seleccionados por las comisiones de evaluación de proyectos especiales; brindar servicio de apoyo y asesoramiento a las universidades participantes para la elaboración de sus proyectos; prestar apoyo a los consejeros de universidades, y elaborar informes sobre el seguimiento de la ejecución de los proyectos y contratos.

Sin embargo, la estructura del FUNDAR no contaba con una descripción de los esquemas de dependencia jerárquica. En efecto, la

Secretaría de Políticas Universitarias, que fuera creada por Decreto Nacional N.º 357/2002 el mes de febrero de 2002⁶⁵ y sus modificatorias y complementarias, solo aprueba el organigrama de aplicación de la Administración pública nacional centralizada hasta el nivel de secretarías y subsecretarías, de las que establecía sus competencias, sin embargo, no desarrolló los esquemas de dependencias inferiores⁶⁶.

Además, en la normativa se establecieron un conjunto de lineamientos para el funcionamiento del FUNDAR, que incluían reglamentos internos, criterios de elegibilidad y metodologías de evaluación de proyectos. Los gastos del programa se cubrían con recursos asignados específicamente al desarrollo de la educación superior.

En cuanto a las líneas de política, el FUNDAR definía diversas acciones de acuerdo con los *Lineamientos Generales y Particulares* (Resolución 260/2005) de la siguiente manera:

- a) Apoyar el desarrollo de las áreas específicas que confieren a cada universidad una característica distintiva.
- b) Fortalecer las ventajas comparativas respecto del conjunto, en su capacidad de contribuir significativamente al desarrollo nacional o regional.

⁶⁵ Puede consultarse el Decreto Nacional 357/2002 en <http://www.saij.gob.ar/357-nacional-estructura-organica-administracion-publica-nacional-dn20022000357-2002-02-21/123456789-0abc-753-0002-2002soterced>

⁶⁶ Se incluyen en este organigrama aquellas dependencias relevantes para el análisis presentado en este capítulo. Las líneas punteadas hacen referencia a las dependencias del Ministerio que no están en las normativas centrales referidas al organigrama.

- c) Impulsar el trabajo asociativo entre las universidades situadas en una misma región del país y entre aquellas que desarrollen programas semejantes.
- d) Promover carreras críticas de grado y posgrado orientadas a cubrir áreas de vacancia.
- e) Estimular el acceso de los estudiantes en carreras de grado críticas para el desarrollo nacional.

Para el asesor de la SPU, CA, el FUNDAR tuvo que ver, por un lado, con modificar la manera de financiar las universidades dentro de la SPU, es decir, la idea era ir de a poco transformando la forma de financiamiento global por un modelo de pautas surgido del trabajo que realizó la SPU con la colaboración del Consejo Universitario. Por otra parte, tenía que ver con contar con un instrumento que tuviera características similares a aquellas que habían servido en la administración del fondo del Banco Mundial (FOMEC). Es decir, que el FUNDAR fuera “como una agencia de financiamiento con un tipo de administración en el que se presentaran y se discutieran proyectos de las universidades, con el compromiso de financiar solo eso” (entrevista, 3 de octubre de 2023).

El FUNDAR, como modalidad de financiamiento a las actividades de la universidad, constituyó una forma de dar un giro desde la política universitaria a un perfil más dialoguista con el sistema universitario. Al respecto, la directora nacional de Presupuesto de la SPU, AB, señala:

No era impuesto, sino más bien apuntaba a una búsqueda de los diagnósticos: dónde estaban los problemas con las universidades, qué problemas tenían y de qué modo la Secretaría del Ministerio podía acompañar en busca de esas mejoras y esas reformas para llevar adelante esos cambios. (Entrevista, 28 de junio de 2023)

Según indica el consejero AL, el FUNDAR y la metodología de CP surgen a partir de aquellos acuerdos mantenidos en Tucumán durante el encuentro del año 2004, plasmados en el documento denominado *Declaración de Horco Molle*, ya señalado, por el que se avanza en una serie de lineamientos que operan como diagnóstico del sistema de educación superior (entrevista, 2 de agosto de 2023). De lo expuesto en dicho documento se sugieren los ejes de la política universitaria para el año 2005, que se constituyen en líneas de acción⁶⁷ y, por ende, de estímulo a través de financiamiento incremental; siempre en la búsqueda de una mejora continua de las universidades, de cara a dar respuestas a los problemas de la sociedad.

De acuerdo con lo que sugieren diversos referentes entrevistados, Juan Carlos Pugliese, como secretario de Política Universitaria, fue el impulsor de esta política y para su aplicación en la Argentina se comisionó a dos miembros de la SPU al exterior, a los efectos de que aprendiesen de las experiencias de Cataluña y de Francia. El estudio comisionado en Francia fue viable debido a que el propio Gobierno francés estaba interesado en Argentina y planificó una actividad de cooperación en ese momento con el país. Al respecto, AB señala:

Había una relación muy importante entre Francia y Argentina. Ahí llega a nuestro conocimiento cómo Francia tenía implementando este instrumento con todas las instituciones universitarias,

⁶⁷ En ese documento se definieron los siguientes focos de política: articulación con la enseñanza media, instrumentación de ciclos generales de conocimientos básicos, mejoramiento de carreras de Ingeniería y de otras carreras prioritarias, desarrollo de estrategias de mejoramiento de la planta de recursos humanos (incremento de dedicaciones), apoyo a los programas de posgrado asociados en áreas definidas como prioritarias y fortalecimiento de condiciones para el desarrollo local.

de la mano de esta relación con la Cancillería, sobre todo con la Dirección de Educación Superior de Francia. Entonces, a partir de ahí empezamos a investigar. Formamos misiones, viajamos a conocer cómo desarrollaban ellos, inclusive, las negociaciones con las universidades. Todo esto para ir consiguiendo las diferencias entre nuestro sistema universitario y el sistema universitario francés. (Entrevista, 28 de junio de 2023)

Francia contaba ya con más de diez años de desarrollo de la evaluación externa, por lo cual había un ejercicio en la elaboración de planes de desarrollo institucionales y se sometían a evaluación permanentemente. Además, esos CP cada vez que se renovaban pasaban por un proceso de evaluación. Argentina, por el contrario, no contaba con un proceso consolidado. Al momento, pocas instituciones habían atravesado el proceso de evaluación externa. Entonces, sugieren desde la SPU estudiar de qué modo validar ese mecanismo y adaptarlo a nuestra realidad.

En la entrevista realizada al consejero de la SPU, JM, comenta que el FUNDAR era:

Una política que permitía de manera objetiva llevar adelante una línea. Y la política era favorecer el desarrollo de las universidades a través de metas que se fijaban en las propias universidades, pero con una revisión por parte del Estado de que esas metas que se habían puesto se cumplieran. No había invasión de la autonomía. Había una negociación de prioridades y de tiempos de ejecución de lo que proponían las universidades. Muchos detractores decían que esa era la forma de avasallar la autonomía. Sin embargo, era el desarrollo acordado entre el Estado y la propia universidad. (Entrevista, 27 de septiembre de 2023)

Con relación a la forma en que se reglamenta, mediante este instrumento se conjugaban la implementación de las políticas públicas respecto de las universidades nacionales en espacios de concertación en los cuales se enlazaban las prioridades del Estado y de cada universidad y la administración de los fondos que permitieran financiar los proyectos que resultaban de esta concertación. El consejero AL sugiere: “Y, a partir de ahí, surge el FUNDAR como fondo de desarrollo para las universidades nacionales, contribuyendo también al desarrollo regional” (entrevista, 2 de agosto de 2023).

Así, el FUNDAR, como la primera experiencia de Contrato-Programa que permite desarrollar la modalidad de política contractual en la Argentina, asignaba un financiamiento específico a un grupo de universidades seleccionadas según criterios explícitos y se esperaba una contrapartida por parte de aquellas, la que consistió en un compromiso de acción. En efecto, la consejera entrevistada indica que, como contraparte, existía una obligación institucional y que, en este caso, pudo venir negociado⁶⁸. Este financiamiento específico y concertado requería elaborar un plan de desarrollo que llevará progresivamente a las universidades a ir resolviendo las problemáticas detectadas (a las que en general se les adjudicaba la falta de presupuesto), los inconvenientes de crecimiento o de hipertrofia, producto de la consolidación de áreas muy fuertes, o los resultados no óptimos de áreas muy débiles o nuevas (AS, entrevista, 18 de julio de 2023).

Con relación al contenido y el tipo de aspectos que reglamenta, la diferencia fundamental del FUNDAR con respecto a todo otro

⁶⁸ Este compromiso, en otros casos, también puede venir impuesto, como en el PreFonix o el PreFomec (bastante “enlatado”, sugiere AS, en la entrevista realizada el 18 de julio de 2023).

programa es que tenía una concepción mucho más propia del diálogo, en donde cada CP tenía, inclusive, un formato diferente. Se contaba con un formato base, pero la concertación se organizaba en función del establecimiento de un diálogo, derivado de las orientaciones principales de la política, que la propia SPU venía impulsando para la educación superior.

La entrevistada AS sugiere:

La idea era ir rompiendo cascarones muy consolidados, muy rígidos, muy anclados, que durante el periodo previo no habían tenido la suficiente discusión. En ese periodo, posterior a la normalización del 83, empieza el debate por una ley de educación superior y, por tanto, se arrastra esa estructura tradicional de la mayoría de las universidades. (Entrevista, 18 de julio de 2023)

En efecto, señala que el instrumento les brindaba una oportunidad única de discutir la política por medio de ese tipo de diseño, que además contó con el asesoramiento de las consejerías o de referentes. Sobre la función de los consejeros volveremos más adelante.

Ahora bien, la hipótesis más fuerte sobre el cambio en la política pública de financiamiento indica que tuvo como propósito dar respuesta desde el Estado a las debilidades en el funcionamiento institucional de las universidades. Dichas debilidades aparecían en los diagnósticos que fueron detectados por los procedimientos de evaluación externa llevados adelante desde 1995 por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria. Y es por ello por lo que el mecanismo Contrato-Programa resultó ser interesante, dado que constituyó, por tanto, una estrategia para ligar los resultados de calidad relevados por

las evaluaciones institucionales al diseño de instrumentos de financiamiento orientados a colaborar con la mejora del sistema.

Con relación al alcance de los CP, la asignación de fondos se realizó en el marco de contratos trianuales firmados entre cada una de las universidades y el Gobierno. Las instituciones se comprometían a alcanzar los objetivos fijados en ellos y el Gobierno, a proveer los fondos. Los objetivos, metas e indicadores fijados en el contrato se derivaron de los proyectos institucionales de cada universidad, los que se organizaron con base en los resultados alcanzados en las autoevaluaciones institucionales y en las evaluaciones externas realizadas por la CONEAU que se sucedieron a las primeras. Para la universidad fue una oportunidad para establecer prioridades de financiamiento en función de la definición de los objetivos de mejora y modernización, tras informarse de los resultados de los procedimientos de evaluación de la calidad. Para el Gobierno resultaba de una nueva trama de relaciones que establecía con las universidades, lo que le otorgaba capacidad de analizar el comportamiento de estas⁶⁹. En este sentido, la recolección de información con el fin de dar cuenta de los requerimientos de respuesta que demandaba la rendición de cuentas de dichos instrumentos rompió con los consabidos círculos viciosos, de información asimétrica y de riesgos mutuos, que se creaban entre las

⁶⁹ AS indica que “existen ciertas especificidades en las universidades dadas por la historia de creación, del anclaje institucional que afectan a los problemas que tienen y las formas de resolver esos problemas. Pero, además, lo que el Contrato-Programa tenía, como el FUNDAR, era la posibilidad de reconocer esas diferencias, al contrario de la *tabula rasa* que hacía, por ejemplo, el PreFomec. Independientemente de todo eso, tenía como una especie de formateo completamente común. No importaba si la universidad era nueva o vieja, cómo se formó, cómo se gestó, etc. El FUNDAR tenía una potencialidad muy importante” (AS, entrevista, 18 de julio de 2023).

universidades y las autoridades gubernamentales en los mecanismos denominados “principal-agente”.

El secretario de Políticas Universitarias en el periodo 2006-2012, en su entrevista, refiere al respecto:

Lógicamente, a partir de este instrumento, por supuesto, uno pasa a conocer de este modo la meta de la universidad. Hoy con el SIU guaraní⁷⁰ y todos los sistemas informáticos tenés la radiografía de las universidades y con la rendición de cuentas que hoy tienen que hacer las instituciones, vos podés saber exactamente qué pasa. (Entrevista, 17 de noviembre de 2023)

En definitiva, se buscaba, de forma progresiva o gradual, superar modos tradicionales de asignar recursos al proponer instrumentos que interpelaran a la universidad, con el fin de evitar respuestas de gestión atomizadas, desbalances internos y acciones desarticuladas.

La modalidad de los CP introducía el desarrollo de estrategias y planes de acción teniendo en cuenta siempre la perspectiva integral de la universidad, por lo que las líneas prioritarias debían inscribirse e integrarse de manera armónica a los primeros. La diferencia sustancial entre el FUNDAR con los proyectos de financiamiento específico más tarde y con los creados en los años 90 residía en la no competitividad por los fondos y en la orientación del gasto. En efecto, el asesor de la SPU, CPR, en la entrevista señala que muchas veces ese tipo de soluciones en los años previos eran por concurso, sin embargo, la

⁷⁰ El SIU guaraní, como parte del Sistema de Información Universitaria, es un sistema de gestión académica que permite el registro de las actividades académicas y proporciona acceso directo a la información de estudiantes de manera segura, íntegra y consistente a través de la web.

experiencia que trae este periodo es el financiamiento por programa como política universal, específica y orientada. Importa lo orientado porque esa direccionalidad venía del Gobierno. La política universitaria definía la orientación del gasto para que las universidades se sumaran en el marco de su autonomía. Así señala: “De esa manera, entonces, se producía una negociación. Y aunque si bien se incorpora la negociación como un modo de conseguir financiamiento específico, se realizaba en el marco de cuestiones que estaban orientadas por la política” (CPR, entrevista, 8 de septiembre de 2023).

Por su parte, la entrevista realizada a la funcionaria de la SPU, VG, quien estudió en Francia la experiencia del CP, es la que nos da ciertas pistas para atar la política de evaluación a la política contractual. En efecto, nos comenta que los CP nacen luego del año 2001, atravesados por una crisis económica, política y social, sumado a toda la resistencia universitaria que hizo que la CONEAU modificara los postulados desde los cuales se pensó, y con la llegada de Juan Carlos Pugliese a la SPU en un contexto de un Gobierno dispuesto a invertir en el sistema. “Ya había mucha ebullición de cómo hacerlo [...] Por ese momento estaba Pugliese que venía de la CONEAU con su experiencia y su asesor [CPR] [...]. Estaba Ana Fanelli, que traía la experiencia de Francia y España” (VG, entrevista, 25 de julio de 2023).

Sin lugar a duda, al decir de VG, es por la experiencia de CONEAU que esta política se pone en marcha. Ya en el año 2000, en la CONEAU, con la figura de Adolfo Stubrin, que era el coordinador de la Comisión de Evaluación Institucional, se daba un debate interno, porque la evaluación institucional no era “atractiva” para las universidades. Esto se debía a que, más allá del artículo 46 de la LES, donde se señalaba la obligación, las universidades no tenían una motivación real para

hacerlas. Y, al mismo tiempo, las evaluaciones institucionales eran costosas en términos del trabajo que conlleva el relevamiento de la información y los acuerdos políticos. La VG señala: “En realidad, nunca es un buen momento para hacer una evaluación institucional” (entrevista, 25 de julio de 2023).

En este sentido, a menos que hubiera una voluntad de aprovechar la evaluación institucional para algún otro objetivo de política institucional, marca VG que “eran las universidades que querían hacer planes estratégicos” (entrevista, 25 de julio de 2023). En ese contexto, la CONEAU se interrogaba el para qué de la evaluación institucional; más allá del objetivo de que las universidades se miren a sí mismas y hagan un repaso de su situación en función de su historia y de su proyección a futuro, desde una mirada que vea la integralidad, que no sea la suma de sus partes. Entonces, hasta ese momento, las evaluaciones institucionales eran la suma de las evaluaciones institucionales de cada facultad (o unidad académica) con una introducción y cierre. Al respecto, VG se pregunta:

Pero ¿qué es la evaluación institucional? En ese contexto, la CONEAU tiene una participación internacional (en la que también estaba la figura de Adolfo Stubrin), y mucha relación con la Embajada de Francia, a quien le interesaba la cooperación a nivel de educación, y educación superior en particular. (Entrevista, 25 de julio de 2023)

Es por esta razón, y porque de alguna manera la evaluación institucional en la LES era pensada como tributaria del modelo francés, que se propone hacer una visita a ese país. Entonces hubo gran interés en profundizar ese vínculo, por lo que se organizará en ese periodo una

serie de actividades, entre ellas, una pasantía en Francia, a los efectos de estudiar cómo funcionaba la Comisión Nacional de Evaluación (CNE), agencia par de la CONEAU en Argentina. Asimismo, se esperaba poder analizar cómo funcionaba el Ministerio en relación con la universidad. De esa pasantía realizada en Francia, surgen dos cuestiones sugestivas para pensar la política contractual.

La primera, dado que el sistema francés se había desarrollado a partir de la relación entre el Ministerio y las facultades, surge la necesidad de implementar un cambio en las formas de gobierno de las universidades para fortalecer los equipos presidenciales y centrales. Si bien las universidades existían como tales, la relación del Estado con estas era, con mayor frecuencia, con las facultades. El Gobierno tenía una preocupación por fortalecer las instancias institucionales para dar más autonomía a las universidades, porque en estas sus esquemas de tomas de decisiones eran muy centralizados. Esto resulta interesante para ver los contrastes con el caso argentino. Entonces, tal como señalamos en la experiencia francesa, había una necesidad real de dotar de mayor autonomía a las universidades y que estas se relacionaran más con el medio local y regional. Para eso, necesitaban fortalecer los equipos institucionales y en menor medida a las facultades. Entonces, en conjunto con estos cambios en las formas de gobierno de las universidades, lanzan los CP, es decir, la política contractual. Y para establecer un contrato entre el Estado y la universidad, necesitaban una instancia universitaria central y fuerte que les permitiera consensuar con aquel. Este tipo de vínculo es lo que aparece como una novedad para pensar en lo local, los aspectos institucionales.

La segunda cuestión era relevar lo que era la comisión del CNE (la comisión de evaluación par de la CONEAU en Francia). En ese

momento también iniciaban las políticas de regionalización del sistema. Los acuerdos de Bolonia estaban muy cerca y las instituciones comenzaban a cambiar sus planes de estudios para ajustarlos a los estándares europeos y así favorecer a la movilidad académica de profesores y estudiantes. De esta forma, una política contractual podía fortalecer las instituciones si se asociaba con la política de evaluación y con la política de acreditación. En efecto, cuando la CONEAU comienza a hacer las primeras acreditaciones de carreras de grado (tanto de Medicina como de Ingeniería), quedaba muy evidente, a medida que los pares evaluadores volvían de las carreras y de las universidades y se relevaban los problemas que tenían, que había que encontrar una posibilidad (sugiere VG que la idea surge de Adolfo Stubrin) de que las carreras pudieran acreditar por tres años, mediando un compromiso de mejoramiento (cuestión que no estaba mencionada en la normativa del momento). La práctica contractual se transforma de esta manera en una medida que hace viable la acreditación (VG, entrevista, 25 de julio de 2023). VG propone: “Más allá de que se inician procesos de mejoramiento en las universidades para cumplir con los estándares, era evidente que requerían, del mismo Estado evaluador otra respuesta que diera herramientas a las universidades para poder implementar esos planes” (entrevista, 25 de julio de 2023).

Con relación a la temporalidad, la entrevistada AB señala también al respecto que, aunque el FUNDAR había sido planteado como CP plurianual, por tres años, como señalamos, luego se extendieron porque durante el periodo hubo que atender otras cuestiones y los recursos no eran los suficientes o no llegaban a tiempo como para poder financiar todo lo que se necesitaba para el funcionamiento de la universidad. Vale la pena recordar que, en este momento, se estaban

restableciendo las negociaciones salariales e instalando los convenios colectivos de trabajo. Así, la entrevistada comenta:

Había momentos en que teníamos temores de que los manotazos vinieran de otros sectores para atender esa otra necesidad que era real: recomponer los salarios o restablecer el nomenclador docente. En línea con eso, en el medio hay un cambio de gestión en la SPU en la que los CP tienen una duración más allá de los tres años (creo que fueron cinco) por el tema del giro de los recursos. (AB, entrevista, 28 junio de 2023)

De todas maneras, como veremos más adelante, tras su derogación, se siguen adjudicando fondos del presupuesto nacional a las UU. NN., según este concepto. En efecto, con el FUNDAR pudieron financiarse tres CP integrales y un cuarto que no llegó a terminar de consolidarse, entre los años 2005 al 2007, momento en que se deroga la resolución de creación mediante la Resolución Ministerial 1100/07⁷¹. Así se desarticula el FUNDAR y, con ello, los especialistas que asesoraban, el cuerpo de consejeros que actuaban como nexo con las universidades. Respecto de dicha discontinuidad, Lapolla (2016) sugiere que deben considerarse dos aspectos, uno presupuestario y otro vinculado a la rendición de cuentas y la evaluación⁷². Con relación al primer aspecto, es de notar cómo los recursos debieron redestinarse para

⁷¹ Para más información, consultar <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-1100-2007-130821/texto>

⁷² Estos aspectos también fueron señalados por la directora del Programa de Calidad Universitaria en la citada entrevista. Asimismo, Lapolla (2016) indica que, de acuerdo con la opinión del exsecretario Juan Carlos Pugliese, en la decisión de desarticular el FUNDAR tuvo un importante peso la intención política de colocar a las universidades como subordinadas a un proyecto político del ejecutivo y, para ello, se desarticularon

financiar, según el autor, diversos programas de mejoras de las carreras acreditadas y, según algunos consejeros, también para financiar los aumentos salariales docentes. El segundo aspecto, que se vincula a la evaluación, sugiere que las universidades no habían alcanzado la madurez suficiente como se dijo para desarrollar una cultura de la evaluación institucional. En efecto, las casas de altos estudios al momento no habían realizado su evaluación externa y las pocas que sí lo habían conseguido tenían ya varios años. En este sentido, los resultados de la evaluación conforman la condición *sine qua non* para elaborar los planes de desarrollo por financiar con los CP.

Por tanto, mediante la señalada Resolución N.º 1100/07, sancionada en el mes de marzo de 2007, se prescinde de la estructura de funcionamiento, pero se mantienen tareas de control para el cumplimiento de los convenios todavía en ejecución. Dichas tareas quedaron en la Coordinación General de Programas, dependiente de la SPU, área que tuvo asignadas acciones de seguimiento del cumplimiento de las obligaciones de carácter académico e institucional asumidas por las instituciones universitarias. Asimismo, mediante dicha resolución se cede la revisión de las rendiciones de cuenta de los fondos asignados a la Dirección Nacional de Coordinación Institucional, Evaluación y Programación Presupuestaria.

Dimensión funcional

Respecto de esta dimensión se analiza la forma de implementación de la política. El FUNDAR, como se dijo, dependía de forma interna

los equipos técnicos, más allá de las valoraciones satisfactorias que pudieran tener los programas que se pusieron en marcha.

de la SPU, pero también de la Dirección de Presupuesto. Contaba con un Consejo Directivo integrado por un presidente y seis vocales que se encargaban de aprobar y efectuar convocatorias, asignar recursos, supervisar el seguimiento de proyectos y dar el visto bueno al informe final. También contaba con un pequeño equipo técnico de la SPU e integró a referentes institucionales, los cuales actuaban como nexo entre el Ministerio y las UU. NN.⁷³, que se llamaron consejeros⁷⁴. Estos eran quienes acompañaban a cada universidad en la negociación de los CP y los que hacían operativa la política.

Con relación a las etapas de implementación en el FUNDAR, el proceso contractual supuso el cumplimiento de una serie de pasos:

1. Elaboración del Plan de Desarrollo Institucional (PDI) de largo plazo a partir de las evaluaciones institucionales realizadas.
2. Elaboración de la primera versión del Programa de Mejoramiento, derivado del PDI y con un horizonte de desarrollo de tres años y comienzo del diálogo con la SPU a través de los consejeros de universidad.

⁷³ Estos eran María Angélica Savatier (UNL), Marisa Depetris (UNLP), Gabriel Ojeda (UNNE) y Antonio Lapolla (UNLu), los cuales se incorporan a partir de su participación como miembros del taller que se desarrolló en la sede Buenos Aires de la Universidad Nacional de Luján, el 14 de septiembre de 2005. La idea original era que este grupo de consejeros se ampliase para que hubiera uno por cada CPRES, pero eso no llegó a concretarse.

⁷⁴ Dentro de la experiencia de Francia, la negociación estaba pensada a través de la figura de consejeros universitarios que eran exrectores de universidades. Esta modalidad de concertación, además de la experiencia francesa, también había sido utilizada por los países nórdicos. Gornitzka *et al.* (2004) sugieren la figura de estos funcionarios y su rol central en el seguimiento y evaluación de la política contractual, quienes juntamente con las universidades analizan los resultados en reuniones y visitas.

3. Desarrollo del diálogo entre la universidad y la SPU mediante encuentros y reuniones con la participación de consejeros de universidad, expertos y equipo técnico de la SPU, con la finalidad de lograr los ajustes necesarios al programa presentado.
4. Firma del CP entre la universidad y el Ministerio, a través de su SPU.
5. Implementación de las etapas o fases del programa acordado.

Ahora bien, en la elaboración del plan de desarrollo de cada universidad resultó necesario propender a definir un programa de mejoramiento, dado que este era el eje central de la negociación contractual. El programa de mejoramiento debía asumir ciertas características que pudieran operacionalizarse en un plan de acción ejecutivo, es decir, debía estar formulado sobre la base de objetivos generales, específicos, proyectos y subproyectos, cronogramas, indicadores de avance, actores involucrados, y estar planteado con un horizonte de desarrollo a tres años. El programa de mejoramiento debía tener coherencia e integralidad e incluir estrategias y acciones que la universidad se planteara realizar para el logro de los objetivos de progreso fijados en el plazo propuesto. Estos objetivos partían de los procesos de evaluación y acreditación. Los resultados de aquellos procesos operaban con carácter de diagnóstico. De esta manera, la política contractual buscaba un respeto por las autonomías universitarias al permitir a cada universidad afirmar su personalidad en la programación propuesta; así se buscaba reforzar las capacidades institucionales. Con todo ello, en la medida en que los pedidos de fondos para la mejora no se fundamentaban en problemas aislados, sino en la misión de la institución asumida como un todo, se buscaba tener un impacto institucional e integral.

Para la entrevistada AS, el mérito del FUNDAR fue “empezar a instalar un pensamiento diverso, respecto de la idea de cómo sentarse a pensar con cada universidad en términos de muchas de sus funciones, inclusive sus génesis”. En términos de resultados, tendían a buscar una mejora de los procesos, donde el indicador fuera una respuesta que, como su nombre lo dice, indicara que este se había transformado. De acuerdo con lo que señala otro asesor, AL, “el Contrato-Programa se conforma como un instrumento para el desarrollo universitario y a la vez que vincula a las universidades con la región, da transparencia a la asignación de fondos en las universidades, evitando las ventanillas múltiples”⁷⁵. Y añade:

Además que evitaba las ventanillas múltiples, evitaba que fueran distintas personas de las universidades, con poder en las mismas, a solicitar fondos para las diferentes facultades, carreras, etc. Por eso, era importante que los CP originales tuvieran el acuerdo del Consejo Superior y debieran trabajarse dentro de un espacio pluralista dentro de las universidades para escuchar a todas las voces. (Entrevista, 2 de agosto de 2023)

El Contrato-Programa que se organiza a través del FUNDAR “pone por delante la idea de ser un mecanismo para promover un cambio en

⁷⁵ Con relación a las ventanillas o *des guichets*, ya nos hemos referido a la forma en que tanto Guy Neave (2001) en la literatura internacional y Pedro Krostsch (2001) en Argentina se han expresado al respecto. Los autores ya señalaban para el año 2001 cómo esta política apuntaba a que las universidades realizaran una asignación más eficiente de los recursos humanos, físicos y financieros disponibles, amén de que por vía de los CP elevaran la calidad de las actividades de enseñanza, investigación y extensión y, al mismo tiempo, realizaran una distribución más equitativa de los fondos públicos (Neave y Van Vught, 1994).

el plano de las instituciones, sobre todo reconociendo las propias fortalezas y debilidades de la institución, contra otros tipos de mecanismos que eran más competitivos” (AMGF, entrevista, 25 de julio de 2023).

Al respecto, AB comenta que a raíz de ellos y en acuerdo con el CIN, la SPU planteó una serie de líneas estratégicas esperando que las universidades las convirtieran en “sus líneas” dentro del CP y decidieran cuáles eran prioritarias. Ahora bien, sobre estas líneas debían diseñar las acciones que tenían que ver con lograr la graduación y una mayor inclusión de estudiantes, mejorar las condiciones de vida universitaria, capacitar docentes y promover la internalización; ejes trazados en los documentos citados en el capítulo anterior⁷⁶. Estos lineamientos eran llevados adelante por esas figuras similares a las de Francia: los consejeros de universidad. Estos eran los que realizaban la negociación y el diálogo con la universidad hasta que el CP estuviera en condiciones frente al FUNDAR⁷⁷, y desde allí se aprobaba o llevaba a revisión. Uno de los problemas era que no estaban bien definidos los indicadores de impacto para su seguimiento. Este,

⁷⁶ Entre ellos, la *Declaración de Horco Molle*, Acuerdo Plenario N.º 537/04, Acuerdo Plenario N.º 640/07 y de demandas puntuales de las universidades.

⁷⁷ El FUNDAR había establecido requisitos. Las universidades que consideraban que cumplían los requisitos para solicitar financiamiento hacían la solicitud. Esto se trataba, en primer término, con la vista de los consejeros y si consideraban que esos prerrequisitos estaban en orden, luego era analizado por el directorio del FUNDAR, en el que estaban Carlos Abeledo, Pérez Rasetti y Macchi. Si se verificaban esos prerrequisitos, a la universidad se asignaba un consejero y ese consejero trabajaba directamente con la universidad. Las comunicaciones se establecían personalmente, yendo a la universidad y, además, yendo a Buenos Aires los representantes de la universidad. Se hacían cursos para esas universidades y todas las que quisieran participar en los que se planteaba cómo se debía trabajar para que las universidades que no habían entrado en los primeros CP pudieran ir formando para llegar a hacerlo (AB, entrevista personal, 28 de junio de 2023).

podríamos decir, era el “aspecto flojo” dentro del desarrollo del instrumento (AB, entrevista, 28 de junio de 2023).

Por su parte, los CP preveían que cada universidad formase una unidad ejecutora de proyecto (UEP). Muchas veces estas fueron las mismas que habían tenido experiencia en el FOMECE. Estas áreas tomaron otra fuerza con los CP, se intensificaron y fueron quedando en las universidades un conjunto de personas con capacidad para gestionar los proyectos, que estaban incluidos en cada uno de los ejes. Según el consejero AL, “fue mucho mayor el beneficio para aquellas universidades en que estos agentes tuvieron continuidad. Ya para el 2009, estas universidades contaban con una cantidad de personas formadas” (entrevista, 2 de agosto de 2023). En efecto, un procedimiento usual fue la formación de una UEP específica para los CP, la cual, al no formar parte de la estructura administrativa de la planta orgánica de la universidad, consiguió cierta agilidad y mejoró la eficacia. Sin embargo, a mediano plazo, la gestión del FUNDAR no contempló el recambio de gestores y, a la vez, se limitó la disposición de recursos humanos capacitados.

Con relación a este tema, VG sugiere que la creación de la UEP en el marco de la SPU terminó siendo una debilidad de los programas. Esto tuvo que ver con el hecho de que se fueron armando coordinaciones que contaban con un equipo por programa. Pero, con la llegada de otro secretario, se armaba otro programa y, por tanto, otra coordinación que muchas veces se superponía al anterior. Al respecto de este tema, VG señala: “la SPU nunca llegó a establecer una estructura fuerte que pudiera atravesar las distintas gestiones” (entrevista, 25 de julio de 2023).

La diferencia en la gestión estuvo dada cuando se crea el Programa de Calidad Universitaria⁷⁸, como veremos en el apartado siguiente. Este comenzó a administrar todos los programas de mejoramiento y apoyo, tanto para las carreras en acreditación como para el resto. En cambio, el FUNDAR nunca tuvo un anclaje institucional claro dentro de la SPU y tal debilidad hizo que nunca terminara de salir de un esquema piloto, es decir, no pasó de lo experimental⁷⁹.

En efecto, si bien en el periodo inicial la implementación del FUNDAR se planteó como “piloto” y, por tanto, no alcanzó al sistema en su conjunto, sino a un grupo de universidades, la idea era poder ir escalando con el tiempo a un plano más global. Sin embargo, como veremos más adelante en la descripción de los casos, solo se aplicó en tres universidades. Para la elaboración del plan piloto que se implementó en las tres universidades nacionales (que habían pasado por los procesos de evaluación institucional y, además, donde la SPU mantenía vínculos con figuras de relevancia política y de la propia gestión) se tomaron como ejemplo el FOMEC y las experiencias internacionales descritas (García de Fanelli, 2011)⁸⁰. Los tres casos que han sido

⁷⁸ Por medio de la Resolución SPU N.º 207, del 18 de agosto de 2004, se creó el Programa de Calidad de la Educación Universitaria.

⁷⁹ Nunca llegó a establecerse institucionalmente dentro de la SPU, debido a que era un conjunto de consultores externos coordinados por las figuras de Carlos Abeledo y Juan Carlos Pugliese, con estrecha colaboración de dos asesores, que tenían responsabilidad en la gestión presupuestaria. Asimismo, estos asesores, junto a García de Fanelli, se formaron en Francia y coordinaron el grupo de consultores externos (SPU, entrevista, 25 de julio de 2023).

⁸⁰ Podemos reconocer esta experiencia en la investigación de Ana García de Fanelli, *Financiación de la educación superior argentina: cambios y continuidades entre los años*

objeto de concertación fueron las universidades nacionales de Cuyo (UNCUYO), Sur (UNS) y Patagonia Austral (UNPA).

Respecto de estos tres casos, podemos dar cuenta del total del monto asignado a los ejes de líneas estratégicas comprometidas. En UNCUYO, el crédito fiscal inicial otorgado por la Ley de Presupuesto 25967 ascendía a \$97 036 080, mientras que el presupuesto por CP sumaba \$25 697 478; el FUNDAR financió \$17 033 871 y contó con una contraparte de la universidad de \$8 663 607. El CP en moneda corriente representaba el 26,48 % del presupuesto para ese año. Este se estructuró con base en tres ejes: integración interna y externa, que comprometía la territorialización e investigación, desarrollo y posgrado. Luego, el desarrollo institucional atendía el personal de apoyo académico: mediante capacitación y perfeccionamiento, el desarrollo y carrera docente mediante el estímulo al perfeccionamiento de posgrado e incentivo para las actividades de docencia e investigación, la implementación de Normas ISO 9000 y una metodología de asignación de recursos y control de gestión. Con relación al tercer eje, la atención a la calidad educativa e igualdad de oportunidades contenía los siguientes proyectos: articulación con la educación secundaria, mejoramiento de los índices de desempeño académico de los alumnos, programas de contención, inclusión educativa y salud estudiantil, desarrollo de la educación a distancia e innovación pedagógica, actualización de la oferta de grado para atender las demandas sociales, desarrollo de la biblioteca digital y mejoramiento de los sistemas de información documental y bibliográfica de la universidad.

90 y la primera década del 2000, recuperada de <https://www.researchgate.net/publication/316491467>

En la segunda universidad, la UNS, el monto del presupuesto era de una suma total de \$46 978 420, mientras que el CP ascendía a \$38 535 500, del FUNDAR \$20 680 300, \$6 301 300 de Proyectos Especiales y \$11 553 900 de la contraparte de la universidad. Ese monto, en este caso, representó el 82 % para ese mismo año. Este se basó en cinco ejes: fortalecimiento de la enseñanza de grado, que contempló la articulación con las escuelas de nivel medio e ingreso, el mejoramiento de la enseñanza de las ciencias básicas, de la enseñanza de idiomas, de ciclos generales de conocimientos básicos en las carreras de Ciencias Económicas, para la carrera de Licenciatura en Enfermería e incentivos estudiantiles. El segundo eje, ciencia y tecnología, y el tercero, proyección regional de la universidad. Luego, infraestructura y gestión, que implicó el desarrollo del Campus Universitario en Altos del Palihu y el mejoramiento de la calidad de la organización institucional. Por último, el quinto eje, recursos humanos para docencia e investigación, contempló la transformación de la planta docente para mejorar esas dos funciones sustantivas.

En el CP de la UNPA el presupuesto asignado para ese año ascendió a \$19 724 710, mientras que el CP suma \$15 062 441. En este caso, el CP representó el 76 % de aquel y se organizó en ejes estratégicos: el fortalecimiento de la docencia en la formación de grado y posgrado, mediante el diseño de la estructura curricular por ciclos y trayectos⁸¹, y el fortalecimiento de la docencia de grado. El segundo eje implica fortalecimiento de la investigación, la extensión y la transferencia; fortalecimiento de la función e integración social de la universidad

⁸¹ La estructuración en ciclos y trayectos está supeditada a las características de la oferta de grado y a la factibilidad de implementación o articulación con familias de carreras.

mediante el mejoramiento de la gestión, la coordinación y la integración institucional y social.

También estuvo comprometida con el FUNDAR la Universidad Nacional de Catamarca y, según el consejero entrevistado, AL, dado que esta era otra universidad que tenía evaluación externa, accedió a un programa parcial como forma de experimentación, para ver cómo se avanzaba. En general, los CP (cuando se trata de fondos de organismos internacionales) tenían una etapa de muestreo durante la cual se seleccionaban distintos casos que hacían a la muestra para perfeccionar el instrumento y luego ponerlo en vigencia en lo que sería el universo de los casos posibles (AS, entrevista, 18 de julio de 2023).

Con relación a la gestión y la comunicación entre las UU. NN., los consejeros y la SPU, no contaban con un instrumento específico. Se hacían visitas, se pasaban varios días, no se llevaban registros de los encuentros, se utilizaba el correo electrónico por el que se enviaban materiales, documentos, avances de proyecto y planes de desarrollo. No se contaba con herramientas digitales para sistematizar o para producir información. En aquel momento no se tenían instrumentos, además de las “nubes” o el *drive*. Sugiere AS que “todo era bastante a pedal”, era “bastante esquemático” (entrevista, 18 de julio de 2023).

Dimensión presupuestaria

En este punto nos interesa dar cuenta de la forma en que este tipo de instrumento de la política contractual instrumenta las asignaciones presupuestarias.

A efectos del financiamiento de los proyectos en ejecución, según la ley de presupuestos nacionales, el FUNDAR y las actividades

presupuestarias comprometidas en dicho fondo fueron dependientes del Programa 26 “Desarrollo de la Educación Superior”, en la Actividad 11 - Fondo Universitario para el Desarrollo Nacional y Regional. Sobre este tema, conviene realizar ciertas consideraciones sobre la dimensión desde una perspectiva política.

El FUNDAR se financiaba con fondos del Tesoro Nacional, créditos externos, cooperación internacional y aportes privados. Los fondos se asignaban mediante proyectos especiales y CP plurianuales enfocados en prioridades nacionales y regionales y en mejoras recomendadas por evaluaciones externas.

Un asesor de la SPU, CA, menciona en la entrevista que, fuera de su opinión sobre el Banco Mundial, se revisaron aquellas condiciones de la política que fueron potencialmente exitosas. Se tomaron algunas ideas sobre el funcionamiento del préstamo, que comentamos anteriormente, pero con la perspectiva de verlo como un mecanismo de asignación de recursos, similar a una “caja chica”. Así refiere:

Este financiamiento es para hacer estas cosas [...] Un poco era esto lo que queríamos crear, un fondo que se llama FUNDAR, fueron para las ciencias, para los científicos y darle fondos para eso [...] Luego, a partir del financiamiento de base, se esperaba una evolución a diez años, para analizar las características del proyecto inicial y ver la forma en que estaban orientados por ciertas políticas del ministerio. (Entrevista, 3 de octubre de 2023)

Por otra parte, en la entrevista realizada a un consejero de la SPU, JM, este señala que “el FUNDAR fue una herramienta de gestión del presupuesto, que tuvo que ver con la posibilidad de asignar los recursos y usarlos como una herramienta para ver qué es lo que quieren las

universidades” (entrevista, 27 de septiembre de 2023). Es decir, fue una herramienta para que las universidades pudieran generar escenarios para convencer al asignador de los recursos que necesitaban y mostrar qué estaban haciendo para obtener esos recursos. Por su parte, la SPU debía generar los mecanismos que pudieran observar esos escenarios y, para ello, se definieron determinadas políticas públicas, con el objetivo de asignar esos recursos según lo que el Ministerio definiera como prioridad.

Dentro del FUNDAR, no todas las actividades eran objeto de financiamiento en el marco de la negociación contractual. Sin embargo, aun cuando no fueran financiadas algunas acciones, si se derivaban de la formulación inicial, entonces se revisaba la asignación. La presentación del programa debía tener claridad sobre qué proyectos, subproyectos y actividades se iban a desarrollar en los tres años y qué instancias de financiamiento se preveían para cada uno de ellos, aun las que comprometían fondos propios de las universidades. Al final, el Estado, a través de la SPU, concurría con aportes financieros para la promoción de las reformas que se orientaban al mejoramiento gradual y que, por tanto, demandaban un presupuesto incremental. En todas estas etapas del proyecto se producían instancias de seguimiento del avance del programa con el fin de realizar los ajustes necesarios derivados de los resultados obtenidos (Lapolla, 2016)⁸². Por su parte,

⁸² En la evolución y rendición de cuentas está todo modelizado desde la solicitud y las presentaciones. Una de las primeras actividades que tuvieron los consejeros fue desarrollar todos los formularios a través de los cuales se gestionaba el programa. Desde la solicitud de la universidad hasta cómo tenían que presentarse los programas, los anexos, los componentes y las rendiciones de cuenta. Estas últimas se hacían por los canales habituales de rendición a la SPU. Pero todo estaba modelizado en los formularios

el mejoramiento gradual de las universidades fue enlazándose a un presupuesto de tipo incremental y este a ligarse con la figura del CP. Así fue como los programas especiales de apoyo y mejoramiento, que analizaremos más adelante, vienen de la mano del FUNDAR.

La preocupación más importante respecto de la gestión del FUNDAR tenía que ver con la cantidad de recursos para hacer frente a la política. Es decir, buscar algún tipo de mecanismo que primero “blindara” los recursos, para poder contar con estos como modo de resguardo y así implementar ese tipo de política y para que no fueran de “fácil desaparición para necesidades de otra índole” (AB, entrevista, 28 de junio de 2023). Por otra parte, tendían a buscar la forma de que las UU. NN. fueran evaluadas y con ello también estos CP que presentaban. A la universidad se le brindaba una cierta autonomía en el destino de los fondos, se buscaba que las líneas de trabajo fueran representativas de los diferentes sectores de la universidad y, a la vez, que las instituciones pudieran someter a evaluación estos CP.

Al respecto, AS comenta que la SPU no tenía la posibilidad de financiar las actividades de la universidad por una vía diferente que no fueran los dispositivos del presupuesto habitual. Por tanto, se vio la posibilidad de pensar un instrumento complementario. Así refiere:

Ejecutar un fondo *ad hoc* por una vía completamente paralela, transparente, pero paralela a las vías tradicionales de financiamiento. Ese fue un asunto muy conversado, muy analizado, muy discutido. Porque de lo contrario cualquier fondo que se asignara quedaba dentro de lo que podríamos llamar el mismo esquema de

que se habían diseñado a tales efectos. Algunos de estos formularios siguieron utilizándose después. Hasta hoy, constituyen plantillas que son utilizadas por las universidades.

asignación presupuestaria. La misma rigidez que podía tener la SPU con las universidades se replicaba al interior de las universidades. (Entrevista, 18 de julio de 2023)

Este esquema que servía para la asignación de presupuesto adicional servía para la SPU, pero el mismo problema que antes tenía el Estado ahora se desplazaba al interior de las universidades. AS señala:

¿Sabés qué nos decían las universidades de esa propia muestra? “Vamos a tener que innovar en ese sentido también, porque, de lo contrario, cada peso que llega a la universidad por un incremento de presupuesto se distribuye con los mismos criterios que antes. Tantos estudiantes tengo en primer año, tanta plata recibo”. (Entrevista, 18 de julio de 2023)

La entrevistada sugiere que siempre en las universidades hay una puja por los recursos, cuando los propios actores y criterios internos recusan el acceso a nuevos fondos, si no siguen las pautas tradicionales. En general, la distribución del presupuesto al interior de las universidades se realiza en función de parámetros, por lo que se benefician algunas áreas por la línea histórica de acceso a estos. Así es como el FUNDAR “vino para romper eso” (AS, entrevista, 18 de julio de 2023). Por su parte, también comenta AB que la novedad estuvo dada en la forma de negociación que se tuvo que llevar adelante, desde adentro en estas universidades a partir de estas experiencias. Al decir de la entrevistada:

Eso fue lo rico de la experiencia en la que pretendíamos que no quedara en un contrato programa centralista del rectorado, sino que sea un contrato programa de la universidad en la que se encontraran todos los actores representados en la negociación, para

que fuera consensuado y después poder seguir llevándolo adelante, dado que en las universidades siempre hay intereses que se entrecruzan. Esta modalidad de concertación buscaba romper con la crítica acerca de que los rectores tenían mayor poder [...] que no fuera solo un contrato administrativo, sino que tuviera la mirada de toda la gestión de la universidad y de los diferentes actores. (AB, entrevista, 28 de junio de 2023)

Con relación a la magnitud de los recursos, en cantidad estos eran significativos porque en la experiencia del FUNDAR no se tenía “techo” o, más bien, era un techo movable, porque a lo que se prestaba atención era a confluir las necesidades de la universidad y los ejes de la política que la SPU quería llevar adelante. En algunos casos fue representativo en cuanto a volumen de recursos de Contrato-Programa (AB, entrevista, 28 de junio de 2023). El financiamiento abarcaba lo que la universidad se planteaba en su plan de desarrollo. No había límite preestablecido porque había fondos de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (AS, entrevista, 18 de julio de 2023). Lo que no se financiaba era infraestructura nueva, pero sí recuperación de infraestructura, por ejemplo, terminar un laboratorio que estaba incompleto por falta de financiamiento o equipamiento. Se financiaban todos los componentes que la universidad planteaba en la medida que respondiera al plan estratégico, incluyendo extensiones áulicas, incorporación de docentes, investigadores y categorizaciones docentes. El CP respondía a esa filosofía: un plan de desarrollo integral. Los desembolsos eran en función del plan operativo y el cumplimiento iba siendo verificado a través de los consejeros (AS, entrevista, 18 de julio de 2023).

La complejidad en el tema recursos estuvo dada en que, primero, estaba vigente la discusión del tema de la política salarial

docente, lo que demandaba recursos y, segundo, las negociaciones con el Ministerio de Economía. Con relación a este tema, AB, la directora nacional de Presupuesto, comenta que el Ministerio de Economía no tenía recursos infinitos, por lo que había que seleccionar qué se financiaba, “era el cuento de la frazada corta” (entrevista, 28 de junio de 2023).

Pero uno de los temas más críticos era la disponibilidad de recursos y, por tanto, esa fue la principal razón por la cual la política contractual no pudo escalar al resto del sistema. En efecto, la entrevistada AB afirma que, a medida que se incorporaran más universidades y, sobre todo, con esa mirada de mediano plazo, no se podía tener la garantía de que el presupuesto nacional garantizara ese flujo plurianual. Así que el principal factor fue garantizar el financiamiento para las universidades seleccionadas y los proyectos consolidados (entrevista, 28 de junio de 2023).

Una parte importante del presupuesto comprometía los gastos recurrentes. En el caso de los sueldos, estos se incorporaban en el presupuesto de la universidad, por tanto, luego no había problema en cuanto a su sostenibilidad. Es interesante destacar que los gastos recurrentes, que incluían, entre otros costos, las modificaciones salariales en los años de vigencia del convenio, se incorporaban de forma paulatina al presupuesto de la universidad una vez concluida la ejecución del CP, pero esto siempre estaba sujeto a la aprobación final.

Algo interesante para ver en la continuidad de todos estos proyectos más allá de los tres años, tiempo en el que duraban los flujos de recursos, eran las posibles vinculaciones con la región. El asesor AL comenta que pudo observar en varios casos...

...cómo los intendentes, por ejemplo, o secretarios de producción, etc., habían advertido que esto era bueno para el desarrollo de las comunidades y estaban dispuestos a continuar con ese financiamiento. Eso fue lo que conversamos nosotros cuando hicimos la evaluación. No te puedo decir si a lo largo del tiempo, y con todos los vaivenes políticos y económicos, esto continuó. Pero en ese momento nos dijeron que estaban muy conformes y que querían continuar con esta vinculación entre la universidad y las distintas comunidades. (Entrevista, 2 de agosto de 2023)

Es interesante este hallazgo en el que se observa cómo los CP rearticulan los elementos internos de la organización, la gestión y el Gobierno para vincularse en nuevos términos con su entorno⁸³.

Otro aspecto adicional que destacar respecto al financiamiento es que, aunque el FUNDAR fue derogado en 2007, como ya se dijo, desde ese año se continuaron ejecutando partidas correspondientes a este programa. En 2010, dicho fondo se integró en la asignación de créditos presupuestarios dentro del Programa de Calidad Universitaria. Además, como mencionamos anteriormente, la Universidad Nacional de Catamarca se incorporó al FUNDAR para el período 2010-2012.

Conclusiones sobre el FUNDAR

Para comenzar, encontramos algunas similitudes y grandes diferencias entre el FUNDAR y el FOMECE. En ambos la dirección y orientación del cambio que se quería impulsar en las universidades era

⁸³ Este tema ya había sido mencionado por Brunner (2014).

motorizado desde un “cierto arriba”, es decir, desde y a través de la SPU y la política. Esta constituye la similitud más importante de la comparación, además de la creación de una unidad ejecutora que generó diversos instrumentos de bases, condiciones y rendición de cuentas. Estos instrumentos se tomaron como ejemplos para readecuarlos luego a los contextos de aplicación de los CP de mejora.

Una diferencia sustancial entre el FOMECE y el FUNDAR consiste en que las propuestas para la consecución de fondos para el primero podía ser presentada por otras instancias no necesariamente centrales, de menor nivel dentro de la universidad. Esto, junto con la competitividad, es lo que buscaron posteriormente revertir el FUNDAR y los CP.

Por su parte, con relación al FUNDAR, una de las fortalezas señaladas es la posibilidad de que cada universidad pudiera definir su propio CP. Luego, la SPU lo que evaluaría era la coherencia interna del proyecto. Al respecto, en la entrevista, JM, un consejero de la SPU, señala:

¿Qué era lo que nosotros cuidábamos? Tratábamos de generar una herramienta que fuera indiscutible. Entonces, si nosotros marcamos una línea de trabajo, una línea de financiamiento, nos iban a decir que estábamos invadiendo la autonomía. Lo único que evaluábamos y cuidábamos era la coherencia institucional. Es decir, había proyectos que no nos gustaban, y le esbozábamos [...] que lo miraran y si podían unirlos, así, eran reforzados. Cuando eran reforzados los manteníamos. Pero buscábamos mucho la coherencia en la evaluación en el PDI que hacían. Nos interesaba mucho el plan de desarrollo institucional y nosotros financiamos a esos planes de desarrollo institucional. Fue un trabajo del consejero

universitario, que para mí es la clave en un buen contrato programa. (Entrevista personal, 27 de septiembre de 2023)

Otro de los grandes logros de la gestión del FUNDAR fue cambiar la visión que las universidades tenían sobre los mecanismos de evaluación. Al decir de JM, cambiar la idea de que el sistema universitario tenía miedo a las evaluaciones para utilizarlas como castigo o premios. Esos instrumentos se crearon y junto con ellos se diseñaron escenarios para favorecer los procesos de evaluación. Pero los procesos de evaluación eran marginales. La primera definición que tuvieron que hacer fue favorecer los procesos de evaluación. Entonces, los CP podían resolver aquellos problemas detectados en las evaluaciones.

Lo que fue novedoso es haber pensado los CP para el desarrollo, con otras herramientas de financiamiento. El descubrimiento radicó en cómo medir el funcionamiento de las universidades, a través de modelos, y su desarrollo, a través de pautas. En ese sentido, por un lado, medir la necesidad y, por otro, a través de indicadores, otorgar una recomposición.

Uno de los problemas específicos que afrontar por los CP radicaba en que los procesos inflacionarios dificultaban el adquirir equipamiento o cumplir con los compromisos que estaban previstos. Al respecto, el asesor AL señala:

Los indicadores decían que en determinada fecha debía tener determinado equipamiento y cuando vos lo verificabas no estaba. Lo que pasa es que la universidad no había recibido los fondos para poder comprarlo. El problema del flujo de fondos ahí se complicaba. (Entrevista, 2 de agosto de 2023)

Entonces, si bien el CP era una oportunidad para la concertación de las prioridades del Estado y de las instituciones, no siempre se

orientaba al objetivo acordado, sino que, en ocasiones, se trasladaban o transferían sus beneficios a otras esferas de acción universitaria, aparte de las concertadas.

Otro problema surgía cuando se modificaban las líneas de política institucional debido a que cambiaban aquellas perspectivas que sostenían las personas que gestionaban las universidades y los proyectos; esto le quitaba eficiencia a la gestión de los CP. Sin embargo, para Weick (1976), esta cuestión sobre la adaptación y los márgenes de flexibilidad es cómo pueden llegar a crear espacios privados de ejercicio de poder.

Una cuestión interesante para ver la continuidad y efectividad de los proyectos más allá de los tres años que duraban los subsidios eran las posibles vinculaciones con la región. El asesor AL sugiere: “pudimos observar, en varios casos, cómo los intendentes, por ejemplo, o secretarios de producción, etc., habían advertido que esto era bueno para el desarrollo de las comunidades y estaban dispuestos a continuar con ese financiamiento” (entrevista, 2 de agosto de 2023). Con relación a ello, podemos señalar la advertencia que respecto a los CP proponen diversos autores como Guy Neave (2001) y Krotsch (2001) cuando analizan las tendencias del paulatino surgimiento de interconexiones entre la universidad y el tercer sector, actores e instituciones, para dar respuestas concretas y eficaces a problemáticas sociales, socioproductivas y culturales.

Otra cuestión, añadida a ello, es el grado de inmadurez de las universidades para encarar una relación con el Estado desde ese lugar. Un lugar que exige una posibilidad de planificación, tanto de un lado como del otro (VG, entrevista, 25 de julio de 2023). En efecto, también la directora nacional de Presupuesto comenta que, para ese momento, la universidad en Argentina no contaba con el ejercicio de

planificación y de rendición de cuentas y, si bien había quedado la experiencia del FOMECA en la elaboración de proyectos, no había información estadística ni capacidades para el desarrollo de planeamiento estratégico. Al respecto, señala:

Si bien en los noventa comenzó el SIU y se crea el área estadística de la SPU, todavía había un largo camino a transitar. La CONEAU recién comenzaba con las evaluaciones externas. Además, la universidad no tenía ejercicio en la elaboración de planes institucionales, ni la Secretaría, que también precisamente carecía de conocimiento en el ejercicio de cruzar información, evaluar y analizar. Por eso esta experiencia dejó una enseñanza importante. (AB, entrevista, 28 junio de 2023)

Con todo lo mencionado hasta ahora, podemos decir que el FUNDAR significó para la SPU contar con un fondo destinado al desarrollo universitario y para las casas de altos estudios, contar con recursos de libre disponibilidad al interior, siempre y cuando en el diseño se pudieran articular, para empezar, las prioridades de política nacional, pero, de forma conjunta, atender las demandas institucionales, articuladas con las problemáticas de su región. Esta cuestión, así como otras oportunidades de la política contractual, ha sido marcada por Musselin (2001) en sus investigaciones sobre la posibilidad que surge en las universidades al tener un relativo margen de maniobra, el que deja ese tipo de fondos, que implica el reparto de medios complementarios al presupuesto. Esta forma de ejecución del presupuesto nacional destinado a financiar las actividades de las universidades estuvo basada en una distribución según criterios definidos de manera objetiva, en función de información transparente y, por su parte,

mediante la rendición de cuentas y el seguimiento según metas e indicadores, pero no de resultados o productos, sino insumos y procesos.

Contratos-Programa destinados a la mejora

Después del alejamiento del secretario de Políticas Universitarias, Juan Carlos Pugliese, de su cargo en diciembre de 2005, tras la llegada de la nueva conducción de la cartera gubernamental, se desarticula el FUNDAR y se desvincula de la Secretaría de Políticas Universitarias al conjunto de asesores, consejeros y especialistas. La derogación y desarticulación de este mecanismo no significó de manera alguna la suspensión de las erogaciones destinadas a las universidades según el presupuesto nacional inscriptas en este concepto; muy por el contrario, esta línea presupuestaria siguió en funcionamiento. Desde el 2005, de manera ininterrumpida, hasta el año 2015, en el periodo en estudio, prosiguieron ejecutándose partidas con la denominación del FUNDAR como parte de la erogación de los llamados “recursos adicionales”. Según sugiere Lapolla:

De acuerdo a la opinión del ex secretario, Juan Carlos Pugliese, en la decisión de desarticular el FUNDAR tuvo un importante peso la intención política de colocar las universidades como subordinadas a un proyecto político del ejecutivo y para ello se desarticulaban los equipos técnicos, más allá de las valoraciones satisfactorias que pudieran tener los programas que se pusieron en marcha. (2016, p. 224)

Ahora bien, en ese mismo contexto, en el año 2005, comienzan a pensarse un conjunto de herramientas desde la SPU que complementan las actividades de acreditación y evaluación, mediante apoyos

específicos, para el financiamiento de los planes de mejora. Así se en-
tablan los CP destinados a la mejora de calidad, relacionados con las
carreras alcanzadas por el artículo 43 de la LES.

Las carreras que se sometieron a procesos de acreditación ante
la CONEAU (por seis años y luego también por tres, dependiendo de
los resultados) desarrollaron sus estrategias de mejora respaldadas
oportunamente por el Gobierno a través de contratos específicos.
Estos programas de mejora de la oferta académica eran CP plurianua-
les financiados por el Tesoro Nacional que atendían la complejidad
de la enseñanza de las disciplinas y buscaban mejorar algunos indi-
cadores de insumo-producto y de procesos de las referidas carreras.
En efecto, estos programas de mejoramiento para determinadas dis-
ciplinas habían pasado por los procesos de evaluación y acreditación
de carreras, pero la idea era que, con el tiempo, todo se incorporara
en los CP plurianuales de desarrollo integral (AL, consejero de UNLU,
entrevista, 2 de agosto de 2023). Por ejemplo, con la acreditación de
Ingeniería se asiste a la creación del Proyecto de Mejoramiento de la
Enseñanza en Ingeniería (PROMEI). Este proyecto también requirió de
amplios recursos, según señala una entrevistada, “sobre todo por la
implementación del primer proyecto de formación de ingenieros, la
importancia de la disciplina y una serie de factores a los que se les
quería dar prioridad” (AB, entrevista, 28 de junio de 2023). Al respec-
to, la entrevistada aduce:

Teníamos la experiencia piloto, la recomposición salarial y los
programas de mejora de la calidad de las carreras. La situación era
bastante compleja. Y una de las cuestiones que uno tenía que tra-
tar era cómo armonizar los programas de mejora con los contratos

programa plurianuales, porque si no iban a quedar miles de ventanillas alrededor. (Entrevista, 28 de junio de 2023).

Dimensión normativa

Para la consecución de estos instrumentos se diseñaron criterios que sentaron las bases para la creación de convenios específicos. Esos instrumentos autorizaban al secretario de Políticas Universitarias a suscribir convenios con las universidades, cuyos proyectos resultaran aprobados⁸⁴. Para relevar la consistencia del proyecto se evaluaba la capacidad de la institución para lograr los objetivos propuestos a partir de la coherencia de las acciones con los objetivos planteados; la factibilidad financiera, el análisis de coherencia entre acciones, costos y plazos establecidos; la sustentabilidad del proyecto por medio del análisis de la coherencia de los objetivos y las acciones con las condiciones de base y oportunidades de la institución, y la inserción del proyecto en el plan de desarrollo global de la institución. En los lineamientos generales se establecía que la SPU llamaba a la presentación de proyectos con los componentes previstos en la convocatoria. Para esto, las universidades debían presentar un proyecto en el que tenían que incluir las actividades que llevar adelante para todas las carreras incorporadas. Los proyectos deberían cubrir los aspectos por mejorar y con un horizonte plurianual. Estos proyectos podían complementarse con otros que la institución tuviera en marcha.

⁸⁴ Se puede ver un modelo de bases de la convocatoria en el siguiente enlace: <https://www.ing.unrc.edu.ar/archivos/SPU-ConvocatoriaIngenier%EDa.pdf>

Para acceder al financiamiento a través del PROMEI, los proyectos debían cumplir con las siguientes características: un desarrollo plurianual, carácter integral, componentes cooperativos y de articulación, proyectos de desarrollo estratégico y objetivos y actividades definidos con claridad, cronograma detallado, indicadores de avance, responsables, costos y mecanismos de seguimiento académico.

Los proyectos debían ajustarse a las particularidades de cada contexto institucional y a la situación de cada unidad académica. La presentación debía incluir la información requerida para el primer año y previsiones generales para los dos años siguientes. La información detallada de los siguientes años se presentaba con los informes semestrales de avance. Eran componentes del proyecto el apoyo o el mejoramiento del proceso de formación de los futuros ingenieros, que comprendía el afianzamiento de la formación básica y articulación del sistema, la reformulación y el seguimiento de planes de estudio.

Otro componente era el desarrollo y mejoramiento de los recursos humanos académicos, el aumento de la cantidad de docentes con dedicación exclusiva y mediante actividades de pasantías de docentes visitantes, movilidad de docentes y realización de cursos, becas para posgrados en especialidades, entre otros.

El componente de actividades de investigación, desarrollo y transferencia tecnológica comprendía el aprovechamiento y convergencia con los programas existentes. También contemplaba un componente de infraestructura, equipamiento y bibliografía.

La normativa preveía instancias de evaluación mediante procedimientos de la revisión de características establecidas, consistencia interna, diagnóstico, objetivos, acciones propuestas y factibilidad. La valoración de la pertinencia, en el impacto en la universidad y la

región, consideraba la oferta de carreras de ingeniería y su inserción social. Los evaluadores estaban integrados por comités *ad hoc* de ingenieros con relevancia académica y profesional y expertos en evaluación de proyectos y gestión universitaria.

Por su parte, la SPU realizaba un seguimiento académico de los proyectos aprobados para llevar a cabo, en conjunto con las instituciones beneficiarias, un adecuado control de gestión de su ejecución. Los lineamientos también establecían que la unidad académica debía de disponer de un área de seguimiento del proyecto que tenía como principales funciones la tramitación, administración financiera y la revisión de los recursos asignados; la coordinación académica del seguimiento del desarrollo del proyecto; el contacto con el equipo técnico de la SPU; la realización, a través de la universidad, de los informes semestrales parciales, y el seguimiento y elevación del informe a SPU del subprograma de becas universitarias.

Dimensión funcional

Ahora bien, ya en la gestión de Alberto Dibbern⁸⁵ se efectúan transferencias de fondos, con el fin de financiar los CP, a las respectivas casas de altos estudios. A partir de la medida, y tras una somera valoración de los resultados obtenidos por esta estrategia de vinculación contractual realizada por Lapolla (2016), en función de un estudio de la SPU del impacto intra y extra institucional logrado por el desarrollo de los diferentes proyectos, se deja ver la utilidad de este instrumento

⁸⁵ Fue secretario de la SPU en el periodo 2006-2012 y sucede a Daniel Malcom, quien asumiera en diciembre de 2005.

para promover una comprensión integral de la universidad, facilitando la coherencia y el sentido cohesionado de las diferentes acciones de planificación y evaluación llevadas a cabo por la institución. En efecto, en la entrevista realizada al consejero de la UNLU, AL, sobre el mismo tema, comenta:

Después de la experiencia de estos tres CP, fue variando a otra modalidad, que yo la podría llamar “contrato proyecto”. No eran CP sino financiar un proyecto, con la modalidad de los CP en cuanto a los requisitos que debían cumplir, pero para la elaboración formal del proyecto: cómo tenían que plantearse los objetivos, los indicadores de diagnósticos, el monitoreo de resultados, cómo tenía que hacerse todo desde el resumen del Poder Ejecutivo. [...] Pero no hubo criterios objetivos para otorgar a una universidad sí y a otra no. Y las prioridades no estaban especificadas en un documento, como para decir “vamos a ir por este rumbo y no por este otro”. Estos “contratos proyectos” no tenían que tener necesariamente la aprobación del Consejo Superior. Si bien tenían que estar firmados por el rector, otra vez pasaban a ser elaborados por una unidad académica y no por toda la universidad. Muchos de ellos fueron para la creación de carreras. (Entrevista, 2 de agosto de 2023)

El secretario de Políticas Universitarias del período 2006-2012, en una entrevista realizada, explicó que la decisión de financiar directamente las acciones de las universidades, en lugar de sus planes de desarrollo o estratégicos, se debía a la metodología empleada. La metodología usada por el FUNDAR buscaba inicialmente abarcar a un grupo selecto de instituciones universitarias, con la intención de expandirse eventualmente a todo el ámbito universitario. Sin embargo, por las condiciones económicas y por la falta de experiencia de las universidades

en planeamiento estratégico, era muy difícil avanzar de inmediato con el conjunto total de universidades. Esto tenía que ver con la madurez que en aquel momento tenían las universidades para poder planificar en función del reconocimiento de las debilidades relevadas en los procesos de autoevaluación y evaluación externa. Para que aquello sucediese, se debía disponer de mayor tiempo y/o de mucho dinero para impactar sobre el conjunto de las UU. NN. Al respecto, el secretario de Políticas Universitarias en el periodo 2006-2012 señala:

Yo veía que este era un proceso que en algún momento podía verse como una selección arbitraria de las instituciones para ver por cuál empezar y cuál dejar afuera. En aquel momento, se empezó por la universidad de Cuyo, por Patagonia Austral y El Sur, que fueron impactadas por el primer FUNDAR. (Entrevista, 17 de noviembre de 2023)

En ese marco, la decisión de implementar el FUNDAR había recibido fuertes críticas por parte del resto del sistema y el secretario de Políticas Universitarias en el periodo 2006-2012 tenía sus discrepancias sobre aquel mecanismo, de la misma manera que dirigentes de otras casas de altos estudios, como la UNL. Por su parte, miembros de la CONEAU también señalaban la necesidad de encontrar un dispositivo por el cual las universidades pudieran hacer frente y dar respuesta a las exigencias de los compromisos, de acuerdo con las debilidades señaladas en los informes a la vista, realizados por medio de los procesos de acreditación de carreras. Sobre esto, el secretario señala:

Las universidades planteaban: “estamos de acuerdo, pero no tenemos el presupuesto suficiente para poder avanzar con las mejoras que los dictámenes sugieren”. En ese sentido, este problema era

bastante común y la respuesta venía desde los decanos o de los directores de la carrera, avaladas por las autoridades máximas de la institución universitaria. (Entrevista, 17 de noviembre de 2023)

En este sentido, se diseñan otros instrumentos que apuntan a los procesos de acreditación de las diferentes disciplinas. El secretario de Políticas Universitarias en el periodo 2006-2012 señala:

Así, se comenzó con las carreras de Ingeniería, de Medicina, de Agronomía *a posteriori* y todas tuvieron su contrato programa. Pero, por ejemplo, Medicina no tuvo ningún contrato programa al principio, en la primera etapa. Para Ingeniería empezaron las primeras respuestas que tenían que ver con eso, la institución universitaria no contaba con los recursos necesarios para disponer las mejoras de los procesos de acreditación, que estaban sugiriendo un compromiso. (Entrevista, 17 de noviembre de 2023)

Tal es así que se observó la forma en que el mecanismo muchas veces comprometía un impacto presupuestario permanente, cuando se trataba de gastos recurrentes como salarios de plantas básicas. Estos CP también establecían dos etapas: la primera correspondía al proceso de autoevaluación y la segunda a cuando la carrera tenía el dictamen correspondiente de la CONEAU y se procedía a determinar las líneas de financiamiento y mejora.

Según el secretario de Políticas Universitarias del periodo 2006-2012, el procedimiento establecía que, una vez que estaban las resoluciones de acreditación, los CP se discutían con los decanos respecto del fondo que se iba a disponer desde el Ministerio para cada una de las carreras. Luego, este hacía una lectura de cada uno de los componentes que estaban incluidos, se preparaba el pliego para cada una

de las casas de estudio y era el rector la universidad el que se hacía responsable de la firma, quien recibía esos fondos y luego los trasladaba o distribuía dentro de su propia institución hacia la carrera que estaba incluida dentro del CP. En la rendición de cuentas, el responsable siempre era el rector, puesto que era quien lo firmaba. Los CP en general tenían una duración anual y solo algunos comprometían dos o tres años; en la mayoría de los casos, los fondos no eran permanentes (entrevista, 17 de noviembre de 2023).

Para la gestión de dichos CP, el Ministerio, en el marco de la SPU, contaba con un equipo que trabajó de manera permanente, en el cual la Dirección Nacional de Presupuesto ocupaba un rol fundamental. Luego había diferentes agentes con responsabilidades específicas que tenían a cargo cada una de las carreras. Asimismo, había un equipo de responsables de seguimiento en contacto continuo con las instituciones.

Ahora bien, el Programa de Calidad Universitaria, a partir del año 2007 y hasta el año 2010, se va implicando en la gestión y el financiamiento de las convocatorias que se asimilan a este tipo de CP. Las convocatorias se organizaron en los siguientes ejes:

1. Mejora de la enseñanza en carreras que se comprometen en el artículo 43 de la referida ley: de la Ingeniería (PROMEI I y II), en Agronomía (PROMAGRO), en Farmacia y Bioquímica (PROMFyB), en Veterinaria (PROMVET), en Arquitectura (PROMARQ), en Informática (PROMINF), en Seguridad e Higiene, a Hospitales Veterinarios, mejora de Geología (PM-G),

mejora de Química (PM-Q), de Psicología (PM-P), de Biología (PROMBIO)⁸⁶.

2. Apoyo de la enseñanza: incluye proyectos no competitivos para el resto de las carreras de universidades nacionales, a saber: Proyecto de Apoyo a Carreras de Ciencias Sociales-Recursos Humanos (PROSOC-RRHH), Apoyo a la Formación de Técnicos Informáticos, Apoyo a Ciencias Exactas y Naturales, Ciencias Económicas e Informática (PACENI), a Ciencias Sociales (PROSOC), a Humanidades (PROHUM), a Universidades Nuevas (PROUN), a los Doctorados Sociales, a las Carreras de Arte (FORMARTE), al Desarrollo de las Editoriales Universitarias Argentinas, al Desarrollo y Fortalecimiento de Capacidades Institucionales para la Atención de Necesidades de Personas con Discapacidad en el Ámbito de la Enseñanza Universitaria, de Divulgación de las Ciencias Sociales y Producción Audiovisual con Contenido Científico, a la movilidad de estudiantes de carreras de grado de Ciencias Sociales y de Historia Argentina y Latinoamericana.

En efecto, de manera desagregada podemos observar que, desde el año 2007, el Programa de Calidad Universitaria incluye las siguientes líneas: intercambio entre universidades nacionales (INTER-U),

⁸⁶ El Plan Estratégico de Formación de Ingenieros (PEFI) también es impulsado por la Secretaría de Políticas Universitarias y tiene por finalidad incrementar la cantidad de graduados en Ingeniería, provenientes de universidades públicas y privadas, en un 50 % en 2016 y en un 100 % en 2021, mediante los siguientes programas: Doctorar Ingeniería (incremento de doctorandos en Ingeniería), Doctorar Agronomía (aumento de doctorandos en Agronomía), Agrovalor I y II (estímulo a la innovación e incorporación de valor a la producción agropecuaria), Delta G I y II (incremento de graduados en Ingeniería), Indicadores Académicos, Rally 2014 y 2015 de innovación (fomento a la innovación en estudiantes de Ingeniería de Latinoamérica).

proyecto de intercambio en Ingeniería con Francia (ARFITEC) y, por último, el Programa Nacional de Becas TICYS, los Contratos-Programas (en relación con el FUNDAR), el Programa de Recursos Humanos Académicos y otros proyectos de apoyo.

Ya para el año 2008, en el contexto de instancias de evaluación del impacto de esos CP, denominados por algunos entrevistados “proyectos especiales”, “contratos-proyectos” o “programas de mejora”, quedaba a cargo de su gestión la Dirección del Programa de Calidad Universitaria, la que luego asimilará el resto de los CP. Durante ese año, y desde el Programa de Calidad, primero se ordenó de cierta forma todo lo que fueron las convocatorias de mejora. Estas convocatorias, por lo general asociadas a la acreditación de las carreras del artículo 43 de la LES (que inician con Medicina e Ingeniería y siguen con todas y cada una de las carreras que fueron pasando con su primer proceso de acreditación), fueron una oportunidad para recomponer la historia de distanciamiento entre la CONEAU y la SPU. Durante ese año, al Programa de Calidad Universitaria se le suman algunos proyectos de mejoramiento de carreras del artículo 43, como el Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza en Arquitectura (PROMARQ). Dentro de los proyectos de apoyo se añade a carreras de Humanidades (PROHUM) y el Proyecto de Apoyo para la Implementación de Acciones Complementarias Becas Bicentenario.

Para el año 2009, se incorporan como parte de la distribución de recursos adicionales dentro de la esfera del Programa de Calidad Universitaria el proyecto de Articulación SPU-INFED, el Proyecto de Mejora de la Formación Docente Inicial para el Nivel Secundario orientado a las áreas de biología, física, matemática, química, lengua, historia, geografía y lengua extranjera y el Proyecto de Articulación e Integración de la Formación Docente.

En el año 2010, se observó una diferencia sustancial en el crédito presupuestario destinado a proyectos especiales. Esta diferencia se debe a que parte de esos fondos se incorporaron al presupuesto de cada universidad nacional y su ejecución se reflejó como “política salarial”.

Para el secretario de Políticas Universitarias en el período 2006-2012, la política de contractualización tuvo un fuerte impacto en al menos dos aspectos: la mejora y el reconocimiento. En términos de mejora, las carreras que pasaron por procesos de acreditación enfrentaron diversas presiones hasta recibir el estímulo presupuestario necesario para mejorar. En cuanto al reconocimiento, la acción de la CONEAU fue crucial, ya que durante ese tiempo se observó un aumento en la demanda de diversas carreras para pertenecer al artículo 43.

En este sentido, la política también representó un riesgo. Dado que pasar por el proceso de acreditación implicaba recibir recursos y mejoras, todos querían participar. Sin embargo, según el secretario de Políticas Universitarias en el período 2006-2012, este riesgo también reveló la falta de debate interno dentro de las instituciones universitarias. En este sentido, señala:

Porque cuando uno tiene que determinar cómo disponer los recursos presupuestarios, comienza ahí un proceso en el cual hay ciertos compromisos que asumir para la mejora de una determinada carrera, con el presupuesto que cada universidad tiene. Existen los recursos para disponer y acompañar esas mejoras. Pero todo debe pasar por una discusión del Consejo Superior. Aunque lo que sucede, muchas veces, es que esas discusiones no se quieren dar, porque políticamente seguramente hay conflictos. (Entrevista, 17 de noviembre de 2023)

Otro peligro interno fue llevar ese debate al ámbito de los consejos y claustros. Con el CP se buscaba atender de manera específica los dictámenes de cada carrera, mediante acuerdos particulares, e ir abarcando luego la totalidad de la oferta. De este modo, la mayoría de los estudiantes que hoy cursan carreras acreditadas han sido beneficiados por el impacto de un programa de mejora. Esta es la diferencia fundamental con la política contractual del FUNDAR, ya que, al involucrar solo a un pequeño grupo de universidades, los resultados a nivel sistémico eran muy desiguales. El secretario de Políticas Universitarias en el periodo 2006-2012 sugiere: “al ritmo de tres universidades por trienio, íbamos a un compás sumamente lento, esto iba a generar desigualdades” (entrevista, 17 de noviembre de 2023).

Es necesario reconocer que los CP para mejoramiento de las carreras, en un principio, también generaban de forma interna desigualdades porque, por ejemplo, una carrera acreditaba, aunque otras no pasaban por el proceso de acreditación. Entonces, la primera tenía posibilidades de mejorar equipamiento, dedicaciones, bibliotecas, entre otros componentes, mientras que las segundas, las que no pasaban por estas políticas o por políticas internas de la propia institución universitaria, no eran objeto de una mejora. Es así, entonces, que, con el correr del tiempo, todas se fueron asimilando y, de forma consecuente, al contar con mayor cantidad de carreras que pasaron por el proceso de acreditación y por el CP, la política fue resultando más homogénea al interior del sistema y de las instituciones.

De acuerdo con lo que señala el secretario de Políticas Universitarias en el periodo 2006-2012, un impacto que se releva hacia dentro de las instituciones universitarias es el valor que tuvo desde aquellos años la CONEAU, que pasó de ser una institución que era cuestionada hasta

hoy, que es una institución valorada. Este fue un efecto también de los CP, porque hubo una relación directa entre la mejora y el rol de la agencia de evaluación nacional. En ese sentido, es un caso bastante inédito respecto de la experiencia de otros países, donde generalmente esto no ocurre (entrevista, 17 de noviembre de 2023).

Otro aspecto para tener en cuenta es que estos CP, relacionados con los procesos de acreditación, fueron muy útiles para implementar mejoras. Sin embargo, dado que los procesos de acreditación continuarán en el futuro, es pertinente considerar el uso de otros tipos de indicadores de segunda generación. Al respecto, el secretario de Políticas Universitarias en el periodo 2006-2012 sugiere incorporar indicadores que permitan medir el impacto regional y la empleabilidad de los egresados, entre otras cuestiones. Entonces, señala:

La institución universitaria es una institución que tiene que impactar sobre la región en donde está instalada. Hay ejemplos claros de que esto ha sido así en Argentina [...] el verdadero debate de estas mejoras tiene que verse hacia adentro de las instituciones, por supuesto con un buen presupuesto, otorgándoles los recursos necesarios a las universidades. (Entrevista, 17 de noviembre de 2023)

Dimensión presupuestaria

Respecto a este tema, conviene realizar ciertas consideraciones sobre la dimensión desde una perspectiva política. En ese sentido, en los programas de mejora la determinación de los montos máximos financiados se basaba en la cantidad de las carreras acreditadas, los docentes, los alumnos y los graduados, considerando el proyecto en

términos de coherencia, factibilidad y sustentabilidad. La asignación del financiamiento se calculaba según carreras acreditadas, docentes, alumnos y graduados, con una unidad de financiamiento correspondiente más una contrapartida.

Los costos anuales por cargo debían detallarse por tipo de dedicación (exclusivo, semiexclusivo, simple). Los programas que incluían becas otorgaban hasta tres becas por carrera presentada a acreditación, con montos anuales pagaderos en diez cuotas.

Conclusiones sobre el Contrato-Programa de mejora

Tras el cambio de conducción en la cartera de la SPU, la desarticulación del FUNDAR y la necesidad de encontrar un instrumento presupuestario que hiciera frente a los compromisos de mejora de las universidades que habían pasado por procesos de acreditación por la CONEAU, se desarrollaron CP plurianuales destinados a la mejora.

Estos instrumentos fueron financiados por el erario público y buscaron mejorar indicadores y procesos de enseñanza. Ejemplo de estos es el Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza en Ingeniería (PROMEI). Estos CP buscaban ligarse a una comprensión integral de la universidad y así lograr la coherencia entre las acciones de planeamiento y evaluación que las universidades venían desarrollando. Con el tiempo, estos CP evolucionaron hacia otra modalidad denominada “contrato-proyecto”, “proyectos especiales”, enfocada en financiar líneas de acción específicas con objetivos y monitoreo establecidos. Esta política de contractualización tuvo un impacto positivo en la mejora y el reconocimiento de las carreras, aunque también generó desigualdades internas con las carreras que no pasaban por la acreditación.

El Programa de Calidad Universitaria (2007-2010) gestionó y financió convocatorias para mejorar la enseñanza en diversas carreras, incluyendo Ingeniería, Agronomía y Veterinaria. Estas iniciativas buscaban armonizar los proyectos de mejora por medio de los CP y así evitar la proliferación de ventanillas múltiples.

Un aspecto similar entre estos CP y el FUNDAR consistió en que las propuestas para la consecución de fondos eran no concursables y podían ser presentadas solo por las instancias centrales dentro de la universidad. Sin embargo, una diferencia sustancial entre estos CP y los anteriores es haberse propuesto como política universal. Por su parte, otra diferencia con los anteriores fue su pretensión de transversalidad en el sistema. Esto es, entre los resultados alcanzados por el FOMECA y el FUNDAR se muestra que no pudieron revertir el desequilibrio sistémico, por lo que se profundizó la brecha entre las universidades que tenían condiciones operativas para presentar proyectos y, por tanto, óptimos resultados, y las que no. Que los CP tuvieran un impacto positivo en la educación superior pero enfrentaran desafíos en términos de equidad interna y planificación institucional se relaciona con la afirmación de Oszlak y O'Donnell (1982) acerca de que las políticas públicas pueden tener resultados inconsistentes y generar desequilibrios. En este sentido, se produce lo que García de Fanelli (2003) denomina “efecto Mateo”⁸⁷ y, por tanto, la política termina

⁸⁷ Hace referencia a la denominación sociológica del fenómeno de acumulación de bienes, riqueza o fama o de distribución de los recursos, acentuando la desigualdad. Dicho efecto queda simplificado en la frase extraída de un versículo de la Biblia, del libro de *Mateo*, en el que se aduce que “el rico se hace más rico y el pobre se hace más pobre”, donde la analogía se produce al identificar en el sistema universitario a las UU. NN. que tienen más y más reciben y a las universidades que menos recurso tienen y menos recibirán por medio de la utilización de la competencia.

premiando, en términos de mejoramiento, a los grupos académicos más consolidados.

Respecto de la competitividad entre instituciones, la directora del Programa de Calidad Universitaria señala que las convocatorias se hacían para el conjunto del sistema universitario, sin distinción de banderas políticas y, por tanto, los proyectos no competían entre sí en la distribución del presupuesto (entrevista, 6 de septiembre de 2023). A las casas de estudios se les otorgaba un presupuesto inicial por medio de una asignación por fórmula que se consensuaba con los consejos de decanos. El presupuesto, por lo general, tenía una base fija y un monto variable. El monto variable respondía a lo declarado en las resoluciones de acreditación donde participaban docentes, alumnos y graduados. Todas las fórmulas de información presupuestaria eran consensuadas con los actores.

En resumen, la política de CP de mejoras implementada permitió un avance, aunque se enfrentaron desafíos en términos de equidad interna y planificación institucional.

Reconfiguración de los Contratos-Programa

Los CP, en el periodo que abarca los años 2011-2015, alcanzaron un grado de diversificación que nos permite hablar de reconfiguración. Veamos.

Contratos-Programa de apoyo a las carreras

A partir de 2011, incurrió en la coordinación del Programa de Calidad Universitaria la responsabilidad de gestionar la mayor parte

de los CP. En este sentido, comenzaron a ejecutar tanto los CP de mejoramiento de carreras como los de fortalecimiento académico y el apoyo a la función de enseñanza e investigación. En efecto, hasta el 2010, los CP se ejecutaban con la intervención de la Dirección de Presupuesto, pero para fines de ese año y principios del siguiente, con la salida de Dibbern de la SPU y la llegada de Martín Gil como secretario, se produjo un cambio notorio en la gestión, en relación con todo lo que venía sucediendo. En ese contexto, se reorganizaron los espacios, las áreas y las unidades y el Programa de Calidad Universitaria asumió dos grandes líneas de trabajo: los programas de mejora destinados a las carreras del artículo 43 y los programas de apoyo, a los que se dio en llamar CP para “las carreras del 42” (directora del Programa de Calidad Universitaria, entrevista, 6 de septiembre de 2023).

Evaluar las “debilidades de las carreras del 42”, supuso un “trabajo súper laborioso, lento y participativo”, en palabras de la, por ese entonces, directora del Programa de Calidad Universitaria. En dicho proceso participaban el CIN, los consejos de decanos, las asociaciones profesionales y, en el caso de que correspondiera por compartir titulaciones, se convocaba al subsistema no universitario, incluyendo al Instituto Nacional de Formación Docente y, si se trataba de educación técnica, al Instituto Nacional de Educación Tecnológica. De esa manera se convocaron mesas disciplinares y mesas interministeriales; esto permitió no solo una mirada desde lo académico y desde la formación, sino también desde la visual de aquellos factores que aplicaban al mercado de trabajo. Se abordaron las carreras de Turismo, Ciencias Sociales, Derecho, antes de que esta última se incluyera en el artículo 43, y las de seguridad. Se articuló también con el área de Salud, Educación y el resto de los subsistemas de educación, con Trabajo,

Industria y con Cancillería. Con esta última se abordó la temática de precursores de armas químicas y La Haya, entre otras acciones.

Dentro de los proyectos especiales que componen este periodo, pertenecientes al Programa de Calidad Universitaria, se incorporaron a los ya existentes en la línea de Mejoramiento de la Enseñanza en Medicina (PROMED) y en Odontología (PROMOD). Continúa con los proyectos de apoyo e incorpora los proyectos especiales. Estos estaban dirigidos al desarrollo de líneas estratégicas de políticas públicas para el sistema universitario. Incluyeron, además, la línea de articulación, que buscaba construir de modo conjunto una política nacional y federal de fortalecimiento del sistema formador de profesores del nivel secundario y la identificación de estrategias comunes para llevar adelante el proceso de mejora. A las áreas comprometidas en años anteriores, se incorporaron Educación Física y Arte.

Por su parte, en el mismo año, se comenzó a gestionar el Proyecto de Apoyo a Universidades Nuevas (PROUN), para atender mediante la asignación de recursos específicos las universidades nacionales creadas en el periodo. Con este fondo buscaron que las universidades pudieran desarrollar acciones que sostuvieran, mejoraran y desarrollaran sus proyectos institucionales. Para ello debían entregar proyectos de desarrollo plurianuales por diez años. Las universidades que se integraron a esta línea fueron la Universidad Nacional de Chilecito, la Universidad Nacional de Río Negro, la Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires y la Universidad Nacional del Chaco Austral. Más tarde, se incorporan las llamadas “del bicentenario”.

En ese contexto, para el año 2012, se incorporaron al Programa de Calidad Universitaria parte del equipo los técnicos y asesores de SPU.

Ya en la conducción de Gil como secretario de la SPU, el área sumó a quien estuvo a cargo de la Dirección de Nacional de Presupuesto.

En la distribución de fondos adicionales del año 2012 se incorpora a la gestión de los proyectos especiales la Dirección Nacional de Gestión Universitaria, área dependiente de la SPU. El Programa de Calidad Universitaria contempló para ese ciclo a los ya habituales proyectos mencionados de Mejoramiento de la Enseñanza de las Carreras de Interés Público, el Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza en Ingeniería Forestal, Recursos Naturales y Zootecnia (PROMFORZ) y se lanzaron dos nuevos proyectos, de Mejoramiento de la Enseñanza en Informática (PROMINF) y de Apoyo a Escuelas Veterinarias. Asimismo, dentro de los proyectos de apoyo lanzaron el de Apoyo a Carreras de Humanidades I (PROHUM II) e implementaron la gestión de dos proyectos que se incorporan a su órbita: el Proyecto de Intercambio entre Universidades Nacionales (INTER-U 2012) y el Proyecto de Mejoramiento de los Doctorados en Ciencias Sociales.

Asimismo, prosiguieron con la gestión de los denominados proyectos especiales los proyectos de articulación de la formación docente, ambos ya mencionados, y dentro del PROUN incorporaron a las cuatro universidades del año 2011 las siguientes nuevas cinco casas de altos estudios: Universidad Nacional Arturo Jauretche, Universidad Nacional de Avellaneda, Universidad Nacional de José C. Paz, Universidad Nacional de Moreno y Universidad Nacional del Oeste.

Por su parte, desarrollaron el Plan Estratégico para la Formación de Ingenieros 2012-2016 (PEFI). Dicho plan tuvo como objetivo incrementar la cantidad de graduados en Ingeniería asegurando en cantidad y calidad los recursos humanos por medio de las siguientes líneas de política: aporte de la universidad al desarrollo territorial sostenible

e internacionalización de la ingeniería argentina. En la misma línea, también gestionaron el Proyecto de Mejoramiento de Indicadores Académicos, cuyo objetivo consistió en incrementar la cantidad de graduados, con metas a cuatro años y ocho años, en un 50 % para el 2016 y en un 100 % para el 2021, tomando como base el año 2009.

Las novedades en el periodo que comprende los años 2012-2013, respecto de asignaciones de recursos adicionales en proyectos especiales, contemplaron dentro de la esfera de la competencia de la coordinación del Programa de Calidad Universitaria los proyectos de PROMINF, de Apoyo en Seguridad e Higiene y a Hospitales Veterinarios y fueron lanzados el Proyecto Estratégico de Mejora de Geología (PM-G) y el Proyecto Estratégico de Mejora de Química (PM-Q).

A su vez, se iniciaron proyectos interministeriales, los cuales incluyeron estrategias enmarcadas en esferas de acción compartida con el objetivo de trabajar en la mejora de la formación de profesionales en áreas prioritarias para el desarrollo del país. Los ministerios y otras reparticiones con los que se realizaron mesas de trabajo fueron el Ministerio de Salud, el Ministerio de Turismo, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Cancillería y la Autoridad Nacional para la Convención de Armas Químicas (ANCAQ). En ese marco, se desarrollaron lineamientos de mejora para la formación de recursos humanos en Turismo (MINTUR), para la formación de recursos humanos en Enfermería (MINSAL), el Proyecto de Carreras Protegidas (MINSAL) y se lanzaron dos proyectos, el de Educación en el Uso Responsable y Seguro de las Ciencias y Tecnologías Químicas al Servicio del Desarrollo Científico, Económico y Social de la República Argentina (ANCAQ) y el colaborativo con otros actores del sistema educativo. En este último trabajaron con la Secretaría de Educación del Ministerio

de Educación, la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), la Comisión Nacional de Acreditación y Evaluación Universitaria (CONEAU) y el Instituto Nacional de Formación Docente (INFD).

Por último, también se iniciaron cuatro acciones complementarias: el Proyecto de Apoyo a los Recursos Culturales - Secretaría de Educación (ME), la Asignación Universal por Hijo - Secretaría de Educación (ME), el Curso de Gestión Universitaria para Universidades Nacionales de Gestión Pública y Privada y la firma del Convenio Marco de Asistencia entre la Sindicatura General de la Nación, la Comisión Nacional de Acreditación y Evaluación Universitaria y la Secretaría de Políticas Universitarias.

En el año 2014 se desarrollaron las líneas de acción que venían de periodos anteriores y se agregaron dentro de los proyectos de mejora de la enseñanza el de Psicología (PM-P). Con respecto a los proyectos de apoyo de la enseñanza, se añadió el Proyecto de Apoyo al Desarrollo de las Editoriales Universitarias Argentinas.

En el marco del PEFI se llevaron adelante los siguientes programas: el Proyecto de Mejoramiento de los Doctorados en Ingeniería (Doctorar Ingeniería) en universidades públicas y privadas; el Proyecto de Mejoramiento de los Doctorados en Agronomía; la creación de Unidades Productivas de Innovación Agropecuaria y Agregados de Valor (Agrovalor I); el Premio Rally Latinoamericano de Innovación de Ingeniería, y se lanza la beca de Estímulo a la Graduación de Estudiantes de Carreras de Ingeniería (Delta G). Con relación a los proyectos interministeriales, se implementó el Curso de Capacitación en Gestión Universitaria para los Institutos Universitarios de la Fuerza Policial y de Seguridad y el Curso de Capacitación en Gestión Universitaria para el resto del sistema.

También se trabajó en los lineamientos para la mejora de la formación de profesionales en Salud Mental, en conjunto con el Ministerio de Salud de la Nación y la Jefatura de Gabinete de Ministros, en el marco del trabajo que venía realizando la Comisión Nacional Interministerial en políticas de Salud Mental y Adicciones.

Por último, se abordó una línea de divulgación del Proyecto Argentina “Education for Peace: New Pathways for Securing Chemical Disarmament”⁸⁸, en el marco del Proyecto Nacional sobre Educación en el Uso Responsable y Seguro de las Ciencias y Tecnologías Químicas. Asimismo, dentro de la línea de desarrollo de proyectos colaborativos, con actores del sistema, como con la Asignación Universal por Hijo - Secretaría de Educación (ME).

Durante el año 2015, la política de la SPU de mejoramiento de la calidad a través del Programa de Calidad Universitaria se refiere a tres dimensiones: los procesos de formación profesionales, académicos y científicos; las condiciones institucionales que sostienen a la universidad pública en el marco de su autonomía, responsabilidad social, pluralismo ideológico y respeto por los valores democráticos, y las dinámicas de integración y articulación del sistema educativo entre niveles e instituciones. En este sentido, el área continuó con los tradicionales proyectos que formaron parte de su órbita y agregó una serie de nuevos proyectos: el Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza en Biología (PROMBIO); el Proyecto de Apoyo a la Movilidad de Estudiantes de Carreras de Grado en Ciencias Sociales; el Proyecto de Divulgación de las Ciencias Sociales; el de Producción Audiovisual con Contenido Científico; el Proyecto de Apoyo al

⁸⁸ Dícese “Educación para la paz: nuevos caminos para asegurar el desarme químico”.

Desarrollo y Fortalecimiento de Capacidades Institucionales para la Atención de Necesidades de Personas con Discapacidad en el Ámbito de la Enseñanza Universitaria.

Sintetizando todo lo dicho hasta ahora, desde el Programa de Calidad Universitaria en el periodo, se siguen gestionando y financiando las líneas que pueden observarse en la Tabla 2.

Tabla 2. Programas especiales del Programa de Calidad Universitaria

Rubro	Componente	Programas
Programa de desarrollo	Mejora de la calidad y pertinencia de las universidades nacionales.	- Fondo Universitario para el Desarrollo Nacional y Regional (FUNDAR).
Mejora de la enseñanza	Mejora de la gestión académica, a las actividades interinstitucionales, al desarrollo de los recursos docentes y a la infraestructura, el equipamiento y la bibliografía.	- Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza en Ingeniería (PROME I y II). - Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza en Agronomía (PROMAGRO). - Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza en Farmacia y Bioquímica (PROMFyB). - Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza en Veterinaria (PROMVET). - Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza en Arquitectura (PROMARQ). - Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza en Informática (PROMINF). - Proyecto de Apoyo en Seguridad e Higiene. - Proyecto de Apoyo a Hospitales Veterinarios. - Proyecto Estratégico de Mejora de Geología (PM-G).

Rubro	Componente	Programas
		- Proyecto Estratégico de Mejora de Química (PM-Q). - Proyecto Estratégico de Mejora de Psicología (PM-P). - Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza en Biología (PROMBIO).
Apoyo de la enseñanza	Fortalecimiento de las necesidades particulares de la disciplina que propicien la creación y consolidación de las carreras mediante acciones ajustadas a la necesidad observada.	- Proyecto de Apoyo a Carreras de Ciencias Sociales-Recursos Humanos (PROSOC-RRHH). - Proyecto de Apoyo a la Formación de Técnicos Informáticos. - Proyecto de Apoyo para Carreras de Ciencias Exactas y Naturales, Ciencias Económicas e Informática (PACENI). - Proyecto de Apoyo a Carreras de Ciencias Sociales (PROSOC). - Proyecto de Apoyo a Carreras de Humanidades (PROHUM). - Proyecto de Apoyo a Universidades Nuevas (PROUN). - Proyecto de Apoyo a los Doctorados sociales x Proyecto de Apoyo a las Carreras de Arte (FORMARTE). - Proyecto de Apoyo al Desarrollo de las Editoriales Universitarias Argentinas. - Proyecto de Apoyo al Desarrollo y Fortalecimiento de Capacidades Institucionales para la Atención de Necesidades de Personas con Discapacidad en el Ámbito de la Enseñanza Universitaria. - Proyecto de Divulgación de las Ciencias Sociales Producción Audiovisual con Contenido Científico.

Rubro	Componente	Programas
		-Proyecto de apoyo a la movilidad de estudiantes de carreras de grado de Ciencias Sociales 2015. -Proyecto Universitario de Historia Argentina y Latinoamericana.
Plan Estratégico de Formación de Ingenieros (PEFI)	Incrementar la cantidad de graduados en Ingeniería, provenientes de universidades públicas y privadas, en un 50 % en 2016 y en un 100 % en 2021.	-Doctorar Ingeniería (incremento de doctorandos en Ingeniería). -Doctorar Agronomía (aumento de doctorandos en Agronomía). -Agrovalor I y II (estímulo a la innovación e incorporación de valor a la producción agropecuaria). -Delta G I y II (incremento de graduados en Ingeniería) por indicadores académicos. -Rally 2014 y 2015 de Innovación (fomento a la innovación en estudiantes de Ingeniería de Latinoamérica).
Proyectos interministeriales	Generar acciones con el objetivo de trabajar en la mejora de la formación de profesionales en áreas prioritarias para el desarrollo del país. - Ministerio de Salud de la Nación. - Ministerio de Turismo de la Nación. - Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Cancillería.	- Lineamientos para la Mejora de la Formación de Profesionales en Seguridad Ciudadana. - Curso de Formación Docente en Turismo. - Aula Virtual: en el marco del Proyecto Nacional sobre Educación en el Uso Responsable y Seguro de las Ciencias y Tecnologías Químicas al Servicio del Desarrollo Científico, Económico y Social de la República. - Concurso de Ensayos "Química para la Paz y el Desarrollo". - Educación en el Uso Responsable y Seguro de las Ciencias y Tecnologías Químicas al Servicio del Desarrollo

Rubro	Componente	Programas
	- Autoridad Nacional para la Convención de Armas Químicas (ANCAQ).	- Científico, Económico y Social de la República Argentina (ANCAQ). - Lineamientos para la mejora de la formación de profesionales en Salud Mental. - Proyecto de Carreras Protegidas (MINSAL).
Proyectos colaborativos con otros actores del sistema educativo	Generar acciones que mejoren la calidad de la enseñanza y sus procesos. -Secretaría de Educación del Ministerio de Educación. -Sindicatura General de la Nación (SIGEN). -Comisión Nacional de Acreditación y Evaluación Universitaria (CONEAU). -Instituto Nacional de Formación Docente (INFOD).	- Proyectos de mejora para la formación inicial de profesores para el nivel secundario para las áreas de matemática, física, química, biología, lengua, historia, geografía, lengua extranjera. - Convenio Marco de Asistencia entre Sindicatura General de la Nación, Comisión Nacional de Acreditación y Evaluación Universitaria y la Secretaría de Políticas Universitarias. - Proyectos de mejora para la formación inicial de profesores para el nivel secundario para el área de educación artística. - Proyectos de mejora para la formación inicial de profesores para el nivel secundario para el área de educación física (INFOD). - Curso de Gestión en Políticas Universitarias. Una perspectiva interinstitucional. SPU – CONEAU – SIGEN. - Proyecto de Apoyo al Desarrollo de Actividades de Capacitación en Gestión Universitaria. - Proyecto de Apoyo a los Recursos Culturales -Secretaría de Educación (ME). - Asignación Universal por Hijo - Secretaría de Educación (ME).

Fuente: elaboración propia a partir de Anuarios SPU 2005-2015.

Dimensión normativa

En continuidad con las políticas del quinquenio anterior, desde la SPU se comenzaron a desarrollar en conjunto con el sistema universitario lineamientos que les permitieran avanzar en la definición de mecanismos y procedimientos de promoción del mejoramiento de la calidad de las carreras no comprendidas en el artículo 43 de la Ley de Educación Superior⁸⁹. De esta forma, desde el 2007 se pusieron en marcha diversos proyectos para el apoyo a la mejora de las carreras de grado. Entre ellas, como vimos, se encuentran las carreras del campo de las ciencias sociales, la rama de ciencias humanas, ciencias exactas y naturales, ciencias económicas e informática, entre otras.

Esos instrumentos autorizaban al secretario de Políticas Universitarias a suscribir convenios con las universidades, cuyos proyectos resultaran aprobados⁹⁰. Por su parte, desde la SPU, por medio del Programa de Calidad Universitaria, se implementaban los sistemas de seguimiento de los proyectos. Para relevar la calidad del proyecto se evaluaba la capacidad de la institución para lograr los objetivos propuestos, a partir de la coherencia de las acciones con los objetivos planteados; la factibilidad financiera, el análisis de coherencia entre acciones, costos y plazos establecidos; la sustentabilidad del proyecto por medio del análisis de la coherencia de los objetivos y las acciones

⁸⁹ Para cada CP y proyecto de apoyo a las carreras se contaba con un instrumento que daba cuenta, en rasgos generales, de los requisitos por cumplir. Por ejemplo, para el PROHUM se cuenta con un instrumento que puede consultarse en línea. Disponible en <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/150000-154999/151707/norma.htm>

⁹⁰ Modelo de convenio cuya fuente es la Resolución ME 386/09.

con las condiciones de base y oportunidades de la institución, y la inserción del proyecto en el plan de desarrollo global de la institución.

En los lineamientos generales se establecía el objetivo general de la política, cuyo fin radicaba en apoyar a las universidades nacionales con proyectos especiales para el mejoramiento de la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje y de sus resultados en términos de formación de los recursos humanos. Un objetivo secundario de las políticas tenía que ver con estimular la convergencia y cooperación de las unidades académicas y carreras para propender al aprovechamiento conjunto de los recursos físicos y humanos. Asimismo, buscaban promover la conformación de redes académicas interuniversitarias para el desarrollo de actividades de docencia, investigación, vinculación y transferencia entre dichas unidades.

Con dicho objetivo, en 2007 se había realizado la convocatoria a la presentación de proyectos para el apoyo a la mejora de las carreras de grado, de las universidades nacionales, de licenciatura en Sociología, licenciatura en Ciencia Política, licenciatura en Comunicación Social y licenciatura en Trabajo Social que estaban ejecutándose durante el trienio 2008-2010. Continuando con esa línea, para la presentación de proyectos de mejoramiento de la calidad de la enseñanza de las carreras de grado, se fueron definiendo de forma general proyectos de apoyo que, como veremos, en la mayoría de los casos eran por tres años.

De esta forma se diseñaba una convocatoria para la presentación de proyectos de apoyo para las universidades nacionales, siempre y cuando sus carreras hubieran alcanzado la validez nacional del título. Las convocatorias eran de carácter no competitivo y los fondos no eran concursables. Así, la SPU llamaba a la presentación de proyectos en los componentes previstos en la convocatoria. Para esto, las

universidades debían presentar un proyecto en el que debían incluir las actividades por llevar adelante para todas las carreras incorporadas. Los proyectos debían cubrir los aspectos que mejorar, con un horizonte plurianual definido a tres años. Estos proyectos podían complementarse con otros que la institución tuviera en marcha.

En general, las acciones desplegadas se ubicaron en torno a apoyar el mejoramiento de los procesos de enseñanza y aprendizaje a través del fortalecimiento de la formación básica y general y el afianzamiento de la formación práctica, mediante el aporte para equipamientos adecuados, la capacitación y la formación de los recursos humanos docentes y técnicos. Mediante estas acciones, como metas se buscaba el mejoramiento del rendimiento de los alumnos a través de acciones que permitieran favorecer la retención, sobre todo en el primer año, y reducir la duración real de las carreras, dado que se prolongaban muchas veces por más del doble de la duración real (con todo ello, finalmente, se buscaba aumentar la tasa de graduación). Para esto, los proyectos debían reunir una serie de condiciones, entre otras, que tuvieran un carácter integral en el abordaje de las problemáticas y debilidades y que provinieran de los proyectos de desarrollo estratégico de la universidad.

En términos de su formulación, se solicitaba que contaran con objetivos generales y específicos, actividades, cronograma, indicadores de avance, responsables, costos y mecanismos de seguimiento académico. Los componentes frecuentes en las actividades académicas eran gestión y seguimiento de alumnos y graduados; capacitación del personal administrativo y técnico, reforma de plan de estudios y prácticas pedagógicas; apoyo al mejoramiento de la formación práctica, y la realización de actividades de articulación con la escuela media. En

las actividades interinstitucionales se comprometían acciones para el intercambio de docentes, estudiantes y personal técnico y otras actividades interinstitucionales como actualización docente, formación de alumnos, utilización conjunta de laboratorios y toda otra actividad que afianzara o promoviera relaciones interinstitucionales.

Las actividades de formación de recursos humanos académicos conformaban, por lo general, un componente especial en el que se podían contemplar docentes visitantes del país y del exterior, pasantías para movilidad docente y realización de cursos, becas para la realización de posgrados en la especialidad destinadas a los jóvenes graduados y formación continua y actualización para docentes.

En el componente infraestructura, equipamiento y bibliografía también se contemplaban obras de ampliación, adecuación, mejoramiento de la seguridad general, instalaciones, equipamiento de apoyo y multimedia para la enseñanza, instrumental de laboratorios, equipamiento informático, reparación de equipamiento disponible, *software* específico para la enseñanza de temáticas propias de la carrera y mobiliario necesario. Para la mejora de las bibliotecas podían incluirse compromisos para incrementar, mejorar y/o actualizar el acervo bibliográfico disponible para la enseñanza o preverse la adquisición de otros materiales necesarios.

Una vez presentados los proyectos, primero se verificaba que se ajustaran a las bases de esta convocatoria y se evaluaba su formulación en los siguientes aspectos: consistencia entre las acciones propuestas, cronograma de ejecución, indicadores de avance y resultados comprometidos. Por su parte, la SPU realizaba el seguimiento de la ejecución de los proyectos aprobados en conjunto con las instituciones beneficiarias.

El foco de estos CP se localizó en las carreras de grado, es decir, todo lo que tuvo que ver con mejora de la calidad estaba relacionado con la formación del grado universitario y para ver la viabilidad de las propuestas se armaron comités de evaluadores disciplinares. Así, se le solicitó a la CONEAU un banco de pares de acreditación.

Por su parte, una debilidad que hizo al sistema de evaluación de los CP, para VG, es que el Programa de Calidad Universitaria, tanto con los CP específicos de mejoramiento de las carreras como con los CP integrales, no llegó a construir indicadores claros. Al ser los CP tributarios de la acreditación, la evaluación estaba más en función de que la carrera pudiera mejorar sus propios indicadores para acreditar. Entonces, la referencia para el Programa de Calidad Universitaria es el resultado de la acreditación y que las carreras cumplan con los requisitos pendientes para poder llegar a la acreditación. Así, los CP no apuntaban a la construcción de indicadores a nivel de las instituciones, que luego pudieran escalar a nivel del sistema (entrevista, 25 de julio de 2023).

Asimismo, con relación a ello, el asesor de la SPU, JM, indica que estos eran “programas específicos” que se hacían a través de la definición de las necesidades y que nacían de los procesos de evaluación específicos, es decir, procesos de mejora de cada una de las carreras que ya estaban evaluados y escritos en las evaluaciones externas que se habían hecho. Al decir de JM: “Era mucho más fácil generar un programa direccionado a la mejora de una carrera. Ese fue el contrato programa utilizado más como contrato de mejora” (entrevista, 27 de septiembre de 2023). Ahora bien, los CP que buscaban el apoyo eran de otra forma, respuestas del organismo financiador a demandas concretas de cada universidad.

Las instituciones tenían que prever la disponibilidad de una unidad de seguimiento del proyecto. Esta se encargaba de la tramitación,

la administración financiera y el control de los recursos asignados y la coordinación institucional. Era el contacto principal con el equipo técnico de la SPU y se encargaba de la realización de los informes semestrales del grado de avance del proyecto, incluyendo el informe de la ejecución de los fondos asignados.

Dimensión funcional

La estructura de la dependencia jerárquica de la Secretaría de Políticas Universitarias, dependiente del Ministerio de Educación, se modificó en el mes de diciembre de 2011 mediante Decreto Nacional 2084/2011. En dicha normativa se modificaba el Decreto 357/2002, relacionado con el organigrama correspondiente al Ministerio de Educación, las normas y cláusulas precedentes de esta, y el Decreto 115/2010, el cual, entre otras disposiciones, aprobaba la estructura organizativa de primer nivel operativo. Por tanto, esta nueva disposición organizaba los esquemas de dependencia jerárquica subalternos⁹¹. Dicha decisión se fundamentó en la necesidad de dotar de más y mejores herramientas a los órganos competentes del sistema universitario público argentino y, para eso, se desarrollaron en dichas normativas las líneas de acción que correspondían a las áreas intermedias que como parte de la estructura coordinen sus distintos niveles. En ese marco, se crean tres direcciones dependientes de la órbita de la Subsecretaría de Gestión y Coordinación de Políticas Universitarias, lo

⁹¹ Se puede consultar este decreto en <http://www.saij.gob.ar/2084-nacional-modificacion-organigrama-correspondiente-al-ministerio-educacion-dn20110002084-2011-12-07/123456789-0abc-480-2000-1102soterced#CT001>

que permitiría coadyuvar al desarrollo de los objetivos previstos para dicha Secretaría. Dentro de esa Subsecretaría, se faculta mediante dicho decreto a “proponer, diseñar, evaluar y coordinar planes, programas y proyectos para el desarrollo y mejoramiento de la eficacia y eficiencia del sistema de educación superior universitaria, así como para la asignación y empleo de los recursos económico-financieros en las universidades nacionales” (Decreto 2084/2011).

Ahora bien, el Programa de Calidad Universitaria quedó bajo esa órbita y estaba integrado por alrededor de treinta personas con una estructura de coordinación; dos subcoordinaciones, una abocada a la cuestión interna, es decir, que absorbía todo el trabajo de los equipos hacia adentro, y la segunda, que coordinaba los espacios hacia fuera del Ministerio, por ejemplo, las mesas interministeriales, la coordinación con la CONEAU y todas las otras instituciones. Luego, un equipo de rendición de cuentas, un equipo académico y un equipo que era más de consultoría, con los que se trabajaba en los diseños de las bases de la convocatoria. Asimismo, se coordinaba con los equipos de evaluadores, que eran *ad hoc* y acudían solo en los casos que se debiera evaluar proyectos.

Si bien en un primer momento, desde el año 2005, la Dirección Nacional de Coordinación Institucional, Evaluación y Programación Presupuestaria fue el área principal que condensó al conjunto de programas denominados especiales y CP de la SPU, a partir de 2011, esa responsabilidad recae en la coordinación del Programa de Calidad.

Dimensión presupuestaria

La asignación presupuestaria correspondiente a cada proyecto de apoyo quedaba definida por un acuerdo (CP) y el financiamiento debía

atender la ejecución de los proyectos plurianuales presentados por las universidades nacionales. Los gastos eran imputados con cargo a la Jurisdicción 70-Ministerio de Educación; Fuente de Financiamiento 11-Tesoro Nacional; Programa 26-Desarrollo de la Educación Superior; Actividad 11-Acciones universitarias para el desarrollo nacional y regional; Inciso 5-Transferencias. En general, comprometían recursos para financiar gastos corrientes.

Las universidades podían aspirar a obtener un monto máximo financiable que se calculaba tomando en cuenta la cantidad de alumnos declarados y, además, dependía del tipo de proyecto presentado. Sin embargo, con posterioridad y como resultado del proceso evaluativo, se podía obtener un monto que difiriera del financiado inicialmente.

Contratos-Programa a demanda

Un aspecto que emerge de manera recurrente en las entrevistas realizadas a funcionarios refiere a la progresiva aparición de los denominados Contratos-Programa “a demanda”. Según la interpretación de estos actores, esta modalidad habría supuesto un desplazamiento respecto de la lógica inicial de los CP, concebidos como instrumentos vinculados al planeamiento institucional y a objetivos estratégicos previamente definidos, hacia mecanismos orientados a atender requerimientos específicos o situaciones particulares planteadas por las universidades. Cabe señalar, sin embargo, que esta caracterización surge principalmente de las representaciones y reconstrucciones realizadas por los entrevistados. En este apartado se procura recuperar una percepción compartida por los actores sobre la evolución del instrumento, entendiendo que dicha interpretación constituye un

insumo relevante para comprender las dinámicas de implementación y resignificación de los CP durante el período estudiado.

En efecto, durante el mismo periodo también se firmaron otros CP, los referidos a la creación de carreras nuevas, conveniados al margen del Programa de Calidad Universitaria pero gestionados por este, que atendieron diversas situaciones problemáticas, muchas veces vinculadas a otras cuestiones (de infraestructura, por ejemplo)⁹². Estos programas mantuvieron, en líneas generales, los lineamientos previos, que sentaron las bases para la creación de convenios específicos para la creación de carreras nuevas, formación posgradual, así como proyectos de extensión y movilidad, entre los más importantes.

Al decir del secretario de Políticas Universitarias del periodo 2006-2012 entrevistado:

En algunos casos, nosotros, ante demandas puntuales de ciertas universidades o para ciertas actividades que tienen que ver, por ejemplo, con la creación de una carrera que pueda tener un verdadero impacto en la región, se hacía un Contrato-Programa para la creación de esa carrera, no como una mera forma de otorgar fondos, sino no como instrumento de control, a los efectos de contar

⁹² Según el secretario de Políticas Universitarias en el periodo 2006-2012, había demandas propias de la universidad, entonces los acuerdos eran resultado de criterios que primero se discutían internamente a la SPU. También hubo un CP que atendió mayores dedicaciones mediante una política de unificación de cargos; otro para las universidades nuevas; otro para los primeros años, para ir creciendo a partir de un programa institucional. Hubo CP especiales, porque algunas universidades tenían modos de contratación de personal muy particulares, que se veían muy afectadas con el inicio de las paritarias. Hubo otros CP para financiar la formación de los posgrados “que nos permitían administrar de modo más prolijo y controlado los recursos que contaba la Secretaría” (entrevista, 17 de noviembre de 2023).

con una visión mucho más exhaustiva de la inversión de los fondos. (Entrevista, 17 de noviembre de 2023)

Si pasamos revista a este tipo de política contractual, vemos cómo, desde el año 2011, la cantidad de proyectos aumentó de una manera considerable casi al doble del año anterior (Tabla 3). En efecto, previo al 2011, se habían financiado 9 proyectos, pero a partir de ese año y hasta el 2013⁹³, se incrementaron a 21 y luego, desde el 2014-2015, se otorgaron fondos para 97 proyectos.

Tabla 3. Contratos-Programa a demanda por año

Año de convenio	Cantidad de proyectos
2007	1
2008	0
2009	2
2010	6
2011	11
2012	14
2013	21
2014	57
2015	40
Total	152

Fuente: elaboración propia a partir de Programa de Calidad Universitaria 2015, SPU.

⁹³ A partir del año 2012, la SPU cambia de conducción y lo sucede a Dibbern el abogado Gill, exrector de la Universidad de Villa María, Córdoba, y a este luego lo sucederá Caballero.

Habida cuenta de la ampliación del mecanismo que observamos en la tabla presentada, el análisis que se muestra a continuación compone los CP correspondientes a los proyectos que se sustanciaron hasta el 2015. Dichos proyectos fueron asignados a las universidades. La Universidad Tecnológica Nacional, la Universidad Nacional de La Plata y la Universidad Nacional de Misiones son las que reúnen más del 20 % del total de los contratos consolidados⁹⁴ (Figura 1).

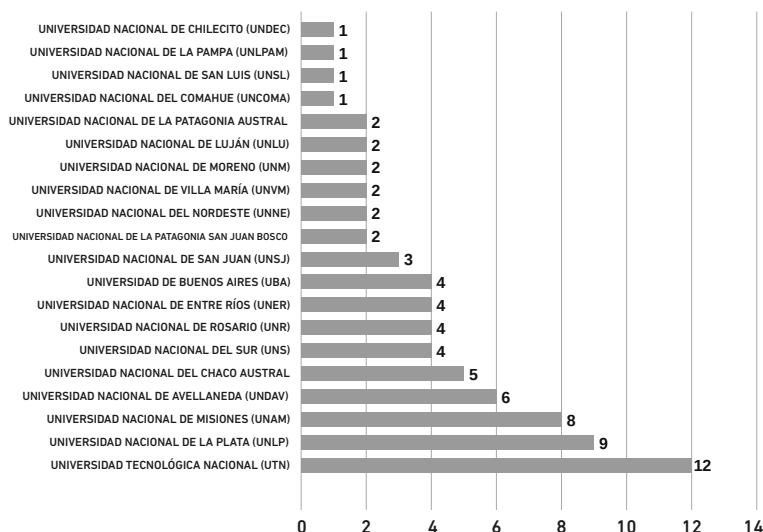


Figura 1. Cantidad de Contratos-Programa a demanda por universidades, 2007-2015

Fuente: elaboración propia a partir de SPU Programa de calidad universitaria.

⁹⁴ Es de destacar que en la Universidad Tecnológica Nacional corresponde a FR Delta 1, FR General Pacheco 3, FR Haedo 3, FR Río Grande 2, FR Trenque Lauquen 1, FR Neuquén 1 y FR Tucumán 1.

En el periodo también observamos que el FUNDAR, como parte de los llamados “recursos adicionales”⁹⁵ asignados como partidas complementarias por sobre la línea del presupuesto asignado históricamente a las universidades, a pesar de su interrupción, vuelve a ejecutarse con una asignación presupuestaria, desde el año 2011 hasta el año 2015, y al principio del periodo representó el 14 % del total del crédito presupuestario, para llegar al final del periodo a un total cercano al 50 % (Tabla 4).

⁹⁵ Como recursos adicionales en el presupuesto se encuentran, además, el Fondo de Garantía Docentes Preuniversitario/Universitarios; el Fondo para Acuerdos Salariales; diversos programas como el PROUN, los proyectos especiales, el Fondo para Radicación de Jóvenes Investigadores, Vinculación Tecnológica, Desarrollo Local, el Proyecto de Apoyo al Último Año, los proyectos de mejora como PROMEI, Dedicaciones Exclusivas, PROMEI Ciclos Generales (que pasa a ser PROMEI II en 2007), PROMFyB, PROMAGRO, PROMVET, PACENI, PROMARQ; los proyectos de apoyo como PROSOC, PROHUM, Universidad Argentina Derecho y Justicia PROMED, PROMOD, SIU; otros conceptos como recursos adicionales/con destino específico, FONID/Garantía, CAPES-SP, Contratos-Programa, Voluntariado, Recursos Humanos Académicos/PIDRI PRH, Programa de Apoyo y Articulación, Programa de Articulación Educación Superior, Equipos Informáticos y Programa Nacional de Becas Universitarias, Programa de Seguridad en Universidades Nacionales, Programa de Capacitación, Capacitación Medio Ambiente/Capacitación Gratuita, Programa de Promoción de la Universidad Argentina, Fortalecimiento de Radios Universitarias/Señales Audiovisuales Universitarias, FUNDAR otras asignaciones, Autoevaluación Arquitectura/Apoyo a la Autoevaluación y Acreditación, ARFITEC, INTER-U/internacionalización de la ES, Cooperación Internacional, PEID, Acciones Complementarias Becas Bicentenario, Programa Unificación de Cargos, Mejoramiento a la Calidad Universitaria, Expansión de la ES, Inclusión Educativa, Bienestar Universitario, Infraestructura, Cooperativismo y Economía Social.

Tabla 4. Distribución de los recursos FUNDAR por año sobre el total de presupuesto universitario

Años	Valores corrientes			Valores a precio dólar*		
	FUNDAR otras asignaciones	Total presupuesto universitario	% FUNDAR sobre el total	FUNDAR otras asignaciones	Total presupuesto universitario	% FUNDAR sobre el total
2010	S/D	333 968 116			83 492 029	0,00
2011	91 576 475	646 964 751	14,15	21 198 258,1	149 760 359	14,15
2012	91 610 671	722 671 830	12,68	18 582 286,21	146 586 578,1	12,68
2013	S/D	1 141 900 904			174 469 198,5	0,00
2014	704 601 458	2 055 629 702	34,28	82 313 254,44	240 143 656,8	34,28
2015	740 798 021	1 534 636 260	48,27	55 699 099,32	115 386 185	48,27
*Valor efectivo determinado por la cotización del dólar al último día hábil del año en curso por el BN, sin tener en cuenta el incremento de precios a causa de cualquier proceso de inflación.						

Fuente: elaboración propia a partir de Programa de Calidad Universitaria (SUP).

De los 152 proyectos consolidados, 62 corresponden a la creación de carreras o dictado de carreras en nuevos espacios geográficos (diplomaturas, tecnicaturas, licenciaturas, ingenierías, Abogacía, Medicina y Contador Público) y 90 al fortalecimiento de carreras ya existentes⁹⁶. Con relación a aquellos que apuntaban al fortalecimiento, se incluían las categorías Docencia 73, Gestión 7, Investigación 7 y Extensión 3 (Lapolla, 2016).

⁹⁶ Dentro de las asignaciones al desarrollo están los CP destinados al apoyo a la enseñanza. Estas se incorporarán como otras modalidades de contractualización, para el apoyo de la enseñanza del resto de las carreras, y otros CP que responderán a los diagnósticos señalados, procedentes de diversos documentos de la SPU, Acuerdo Plenario N.º 537/04, Acuerdo Plenario N.º 640/07 y de demandas puntuales de las universidades.

El consejero GOF comenta al respecto:

Esos 152 CP no tenían evaluación, eran pedidos de financiamientos puntuales que hacen las universidades y que se les otorgaban. Seguramente hubo otros pedidos que no se llegaron a financiar. Una de las primeras actividades que me encomiendan en el SPU (en el 2015) era evaluar todos esos llamados CP, algunos de los cuales no se sostenían absolutamente para nada, no tenían forma ni indicadores. Muchos quedaron sin financiarse justamente por eso. (Entrevista, 19 de julio de 2023)

En ese sentido, el entrevistado alude que la propia categoría de CP sufre una “distorsión”, porque algunos financiamientos salían de los fondos de la SPU para cuestiones puntuales. Las cuestiones específicas siempre se habían financiado de otra manera. Aunque el concepto de CP implicaba un acuerdo entre dos partes, en el que la universidad se comprometía a un determinado desarrollo y el organismo financiador a proporcionar los fondos, esta no era la intención original de este tipo de contratos. Aun así, se siguió llamando CP a estos proyectos, aunque la diferencia fundamental residió en la verificación de un compromiso por parte del organismo financiador. Por lo tanto, estos otros CP que surgieron posteriormente pudieron entenderse como una mera rendición de cuentas, pero no como mecanismos concretos de desarrollo, que era el impacto que se buscaba lograr con los CP.

Al respecto, un entrevistado sugiere que “llamar contrato programa a cualquier cosa... está utilizando una especie de nombre propio, que tenía un objetivo y compromiso con una serie de indicadores, que se presta a confusión si se lo usa para decir otra cosa” (GEOF, entrevista, 19 de julio de 2023). De esta forma, como concluiremos más

adelante y siguiendo la idea de Musselin (1997), el sentido o significado que en este contexto alcanza la política contractual surgió por intermedio de las propias prácticas contractuales concretas y, de este modo, se instaló un sentido sobre aquellas, independiente de la idea original.

El secretario de Políticas Universitarias durante el periodo 2006-2012 estima que los fondos de la SPU debían distribuirse de manera que involucraran el presupuesto total de las universidades. Esto hubiese permitido que, en el marco de su autonomía, las universidades pudieran discutir la utilización de esos recursos. En ese sentido, el entrevistado señaló que dichos fondos no deberían depender únicamente de reuniones con el rector o con alguna Secretaría. En defensa de la autonomía universitaria, el secretario se identifica como un firme defensor de los debates internos sobre la situación universitaria y considera que la distribución de los recursos debiera seguir este enfoque, dejando solo una pequeña parte bajo la órbita de la Secretaría para usos muy específicos. Continúa:

Digamos, a mí me gusta la otra universidad, la que puede tener los recursos y puede debatir y discutir internamente con todos los mecanismos que hoy se han establecido, como la evaluación, los planes de acción, todo ese debate que genera un proceso de evaluación institucional, que será luego respondido por medio de acciones que puedan ser financiadas con recursos de la propia universidad. Donde la propia universidad sea quien sepa administrar esos recursos, no que necesariamente tenga que ser el ministerio que diga y controle todo lo que se tiene que hacer. (Entrevista, 17 de noviembre de 2023)

Luego, los CP asumieron en ese marco otra dimensión. En estos contratos, el programa de calidad no tenía ninguna incidencia ni en

la decisión política ni en las ejecuciones, aunque sí tenía vínculo con la viabilidad técnica y la rendición. En este periodo se consensuó junto al CIN y con las universidades la modalidad de financiamiento de esas partidas presupuestarias que se encontraban por encima de la línea. Si bien hubo ciertas voces que se alzaron a caracterizar como discrecional la asignación de estos fondos, la entonces directora del Programa de Calidad Universitaria indica: “Había todo un análisis interno sobre el equilibrio en los fondos asignados a cada institución. Verticalmente había un trabajo interno, un circuito que fue publicado, único requisito y condición para seguir haciéndome cargo de los CP” (entrevista, 6 de septiembre de 2023).

Dimensión normativa

Para la gestión de estos CP no se cuenta con normativa o reglamentaciones específicas⁹⁷. De todas formas, estos CP contaron con instrumentos de bases, condiciones y formularios que provienen de la experiencia previa. Cada universidad solicitaba la mejora a la SPU a través de una nota acompañada de un proyecto y de los fondos que requería. Del análisis de las concertaciones se observaron tres grandes líneas de mejoramiento: en primer lugar, fortalecimiento académico, que abarcaba recursos humanos, capacitación y aquello que tenía que ver con la regularización y el incremento de las plantas docentes. En segundo lugar, infraestructura y equipamiento: construcciones,

⁹⁷ Los CP a demanda utilizaron las recomendaciones, bases y condiciones establecidas precedentemente, pero, a diferencia de los CP anteriores, no surgían de convocatorias, sino por pedido específico de las universidades, que los adaptaban a los esquemas de los formularios establecidos.

mobiliario, equipos. Y, en tercer lugar, la apertura de carreras. Una particularidad que se dio con la apertura de carreras, en ese momento, fue la convivencia de este dispositivo con la política de expansión que venía del CPRES. Pero la apertura de carreras de grado en las sedes centrales se gestionaba a través de CP.

Así, las universidades presentaban los proyectos y luego se procedía a la evaluación de la propuesta. Dicha evaluación, sumada a la vista del secretario, consistía en revisar el equilibrio interno de las propuestas y el equilibrio de la propuesta, si se trataba de una carrera nueva. Cuando llegaba la autorización a avanzar con los proyectos, la universidad tenía que presentar una propuesta de acuerdo con las bases y condiciones, con toda la documentación, la argumentación, el pedido presupuestario y demás términos establecidos en las bases.

Luego se realizaba una evaluación técnica en la cual parte del equipo, que anteriormente había sido integrante del cuerpo de asesores del FUNDAR, tenía un rol central. Asimismo, cuando resultaba necesario se contaba con la opinión de expertos disciplinares. La evaluación técnica observaba que la carrera nueva contara con validez nacional o, si no la tenía, el financiamiento quedaba sujeto a dicha condicionalidad. Una vez evaluado el proyecto, comenzaba un espacio de negociación e intercambio con la universidad. La directora del Programa de Calidad Universitaria señala que dichas negociaciones eran arduas, de mucha “pelea”:

Claramente, si las universidades necesitaban tres, pedían cinco, y las universidades no tenían financiamiento infinito. Entonces, lo que originalmente se solicitaba no era lo que se otorgaba. Nunca se financió a carpeta cerrada, siempre se fue priorizando, haciendo

una evaluación de la matrícula, de la cantidad de docentes que se solicitaban. Evaluar cuál era la contrapartida que la universidad suponía, abrir una carrera no solo tenía que depender 100 % de la Secretaría, sino que para nosotros también era fundamental que cualquiera de las acciones que financiáramos, la universidad podría tener la garantía de sostener en el tiempo. Por eso mucho se financiaba a término. (Entrevista, 6 de septiembre de 2023)

Dimensión funcional

Una vez que se aprobaba el proyecto y el financiamiento final, se llegaba a un convenio (llamado “Contrato-Programa”) y recién en ese momento se ponía en marcha. Así, a las universidades se les sujetaba a presentar un proyecto, el que debía acordarse entre el rector y la SPU. Es por eso por lo que no había dos proyectos iguales. Luego había instancias de seguimiento y rendiciones, presentaciones de informes parciales, semestrales o anuales y rendiciones de cuentas semestrales o anuales. El Programa de Calidad Universitaria recibía los dos informes, contable y académico, ambos pensados en conjunto.

Respecto a la rendición, para la presentación de los informes se trabajó en talleres y espacios de capacitación, a partir del formato aprendido en el Contrato-Programa plurianual y de los programas de mejora, a los efectos de darle un sentido de integralidad a las propuestas y después un seguimiento. Este seguimiento debía ser operativo. A partir de la recepción del informe contable y académico, el equipo técnico hacía una revisión conjunta; luego, el área contable revisaba lo propio, otra parte del equipo técnico revisaba los informes académicos y recién ahí se daba continuidad o no a la propuesta.

Lo interesante de la gestión de estas propuestas radica en la forma de entender la articulación. Por ejemplo, si el proyecto era de infraestructura y, por tanto, había algún pedido de obra, se articulaba con el área de Infraestructura Universitaria. Si se trataba de una carrera nueva, se enviaba a la SPU para ver si tenía validez, si se estaba gestionando. Si era una carrera técnica o si, por ejemplo, afectaba a un área particular, dirigían la consulta al CPRES. Si bien las apreciaciones y recomendaciones de los organismos a los que se les consultaba no eran vinculantes, colaboraban para poder definir de manera estratégica si eso correspondía y si era pertinente hacer efectivo el financiamiento del proyecto.

El actor privilegiado y “habilitado” a solicitar esa línea incremental de presupuesto era el rector, dado que, amén de haber sido elegido por la asamblea universitaria, era quien, junto al Consejo Superior, establecía su plan de gestión y definía cuáles eran las prioridades de la universidad. Para todo trámite se solicitaba la firma del rector y las comunicaciones siempre se hacían con esta figura, y luego se hacían con los equipos técnicos. En los casos en los que el financiamiento era más específico, el rector era el actor que actuaba con la Secretaría.

Sin embargo, en aquellas universidades donde los objetivos de política eran capturados por grupos o comunidades disciplinarias y no propuestos por el rectorado, los resultados eran muy diferentes. La entrevistada AS sugiere que esto era muy visible en algunos casos porque, además, por la vía de estos planes, en las universidades que tenían un área de conocimiento muy fuerte o consolidada, las carreras que derivaban de aquellas tenían núcleos de poder que se consolidaban aún más. Al respecto, señala:

Sin escarbar demasiado, era visible cómo eso seguía estructurado. Casi como una universidad dentro de otra, ni siquiera era una unidad académica [...] producto de una estrategia de departamentalización que se frustró, la universidad es una mezcla extrañísima, no tiene facultades, tiene departamentos, como pueden ser las universidades brasileiras. Muy parecida en el formato institucional, pero en el funcionamiento, funcionan como si fueran espacios disciplinares, fuertemente enraizados por su tradición. Por otro lado, han logrado incorporar pautas de funcionamiento. Hay un director de departamento, pero, a su vez, hay un decano porque ahí se yuxtapone la cuestión disciplinar con la cuestión del ejercicio de la ciudadanía universitaria. Un cóctel terrible. En ese caso, el contrato programa quedó como trunco. Se formuló y se financió, pero no se terminó de coagular, [...] no había ninguna manera de consensuar dispositivos de reconversión de esos modos de haber distribuido el poder, el presupuesto y demás. (Entrevista, 18 de julio de 2023)

Para la entrevistada AS, aquello se convertiría en un universo relativamente inmanejable. Además, al no haber una suerte de contención o límites, todo eso se desbordó.

La entrevistada AB, al respecto, afirma:

Y después, como todas las cosas, empezaron a tomar deformaciones. Aparecieron asignaciones de recursos que no tenían nada que ver con crear una carrera. No era un contrato programa por no tener la figura concreta. Porque los proyectos de mejora rescatan los acuerdos entre Estado y universidad en el CIN, de cuáles eran las grandes líneas. (Entrevista, 28 de junio de 2023)

Al respecto, y de la misma forma, la directora nacional del Programa de Presupuesto, AB, afirma que en los “contratos proyectos” estas líneas estaban definidas, pero eran demasiado amplias y cuando estos terminaban quedaba todo muy difuso, se justificaban las acciones realizadas por aspectos que nada tenían que ver con el Contrato-Programa. Sobre esto sugiere que una de las grandes fallas era la desestimación del mecanismo al momento de elaborar el Contrato-Programa o los proyectos. El Contrato-Programa era más bien abarcativo, en cambio, el “proyectito” tenía un objetivo concreto, como la mejora de calidad de Ingeniería, Medicina, el intercambio de docentes y estudiantes en tal disciplina.

Es decir, a diferencia de lo anterior, los “Contratos-Programas integrales” se vinculan con los proyectos de desarrollo institucional y los resultados de los procesos de autoevaluación y evaluaciones externas llevadas adelante por la CONEAU. Por tanto, cobran desde el inicio relevancia los contenidos de las políticas institucionales y las metas en función del diseño y, en consecuencia, conllevan al aprendizaje continuo en la gestión y a la mejora de calidad institucional. Facilitan la asignación de recursos basada en la detección de áreas de vacancia y lineamientos de desarrollo, identificados a partir de las evaluaciones y de la elaboración de planes estratégicos (Lapolla, 2016).

Muchas veces, pese a la valoración de las acciones sustanciadas, las áreas y dependencias creadas a instancias de los CP “no han terminado de incorporarse a la estructura estable de las universidades, ni a su dinámica habitual, lo cual conspiró contra su continuidad” (AL, entrevista, 2 de agosto de 2023).

Otro problema se vinculaba con los cambios en la gestión. Al respecto, la entrevistada AB señala que, con el cambio de gestión en la Secretaría,

se veía la disponibilidad de recursos, y entonces estos instrumentos fueron sometidos a los vaivenes del elenco político. En efecto, AB señala que, si bien seguían los programas de mejora, la política se focalizaba en estos CP de apoyo, no en los CP como el FUNDAR. En ese sentido, una vez que se lanzaba una convocatoria, las universidades se postulaban con su carpeta y el programa de mejora ya acreditado y ya se acercaban con su instrumento, en tanto la definición de sus recursos se realizaba con cada universidad. En este contexto, si existía un techo para cada universidad, así se elaboraba un proyecto que era aprobado por la Secretaría y luego se comenzaba la ejecución (AB, entrevista, 28 de junio de 2023).

Dimensión presupuestaria

De la misma forma, la asignación presupuestaria correspondiente a cada proyecto puntual quedaba definida por un acuerdo y el financiamiento debía atender la ejecución de los proyectos denominados CP presentados por las universidades nacionales. Estos CP puntuales o “contratos proyectos”, al igual que los anteriores, se financiaban siempre que su presupuesto obedeciera a una necesidad dentro del plan estratégico de la universidad y mantuviera cierta lógica de racionalidad. En cambio, sugiere el consejero GOF, cuando los CP eran “para que un decano, con contactos, consiga fondos para cualquier cosa de su facultad, eso no es un CP” (entrevista, 19 de julio de 2023). En este sentido, el plan estratégico era consensuado y todos los actores estaban de acuerdo. Si los actores de la universidad se ponían de acuerdo en que hacía falta desarrollar determinada carrera, unidad académica o laboratorio, con un orden prioritario, el CP podía financiar algo puntual. Otro entrevistado, consejero de la SPU, JM, comenta:

Lo que se hizo después fue utilizar la herramienta para decirles a los amigos o a quien uno quería financiar: “Escribame un proyectito, un contrato programa. Dibujemos un escenario y metas”. Y fue la forma más legal y elegante que encontró el Estado para transferirle discrecionalmente dinero a las universidades. Que no fue la herramienta para lo que fue diseñada y no fue lo que fue pensado. Nuevamente, existen los instrumentos, existen las herramientas para llevar adelante políticas y el problema es que después esas herramientas se utilizan de otra manera o se aprovechan. (Entrevista, 23 de septiembre de 2023)

Al respecto, encontramos que estos “contratos proyectos”, sugiere otro consejero, AL, eran para financiar plantas básicas, dado que había algunas deudas para la sustanciación de concursos y, entonces, eran usados con ese objetivo y también para el mejoramiento de la infraestructura cuando se verificaba que se necesitaba una mejora para el desarrollo de las actividades académicas. También comenta el entrevistado que hubo casos en los que la concertación se hacía de forma directa con el Poder Ejecutivo. Asimismo, señala: “si un decano llegaba con que había obtenido todos los fondos recurrentes y no recurrentes (infraestructura, sueldos o la creación de nuevas carreras), era muy difícil que el Consejo Superior dijera que no, porque ya tenía todos los fondos” (AL, entrevista, 2 de agosto de 2023). Esta situación podría alterar los equilibrios dentro del sistema. El entrevistado comenta que estos desequilibrios, primero, se situaban dentro del CPRES⁹⁸ y, después, dentro del sistema. Al respecto, señala:

⁹⁸ Como señala antes, la distensión del vínculo entre los organismos de coordinación del sistema, el Estado y las UU. NN., entre estos el CPRES, también será una característica del último periodo en estudio.

De cualquier manera, si por un algún camino se lograba encontrar que la SPU financiara un determinado proyecto y te daba todos los fondos, recurrentes y no recurrentes, era muy difícil no estar de acuerdo. Y entonces no iba el decano a negociar a la SPU. Iba el rector, que sabía que esta nueva carrera, por ejemplo, no iba a afectar los intereses de las demás carreras y unidades académicas de su universidad. Lo mismo si tenían fondos para un laboratorio. Es imposible decir que no cuando los fondos vienen de afuera y no te alteran para nada el equilibrio interno. Por lo menos no altera en el corto plazo. Después, seguramente, si esa carrera tiene muchos estudiantes y demanda una gran cantidad de profesores, sí va a cambiar el equilibrio político interno. (AL, entrevista, 2 de agosto de 2023)

De la misma forma, de la entrevista realizada a una especialista en la materia se desprende:

Que este es un hecho que no deja de ser interesante y destaca la falta de transparencia. Porque en estos casos es el Poder Ejecutivo, en cualquier parte de este sistema político, quien decide que a tal universidad le van a dar tal cosa. Por fuera de un canal en donde se discute todo el sistema. Esa falta de transparencia también tiene los contratos *ad hoc*. Justamente, los franceses, cuando se propusieron crear el Contrato-Programa, ellos explicaban que centralmente lo que querían evitar era la política cliché de ventanilla múltiple. (AMGF, entrevista, junio de 2023)

Con relación al mismo hecho, AB, afirma:

Si uno analiza los tres primeros programas y lo que se hizo después, se pierde la esencia de mirar la universidad desde el todo y las dificultades que requieren. Todo aquello queda en la experiencia,

pero al final en este periodo de la historia fue otra cosa lo que sucedió. (Entrevista, 28 de junio de 2023)

Con relación a los fondos, estos se giraban una vez que el proyecto era aprobado. Cuando se analizaba la viabilidad de que el proyecto tal como se presentaba fuera ejecutable, dichos fondos quedaban preservados. Todos los proyectos eran plurianuales, para la mayoría se establecía un monto anual, que se iba a desembolsando a medida que se avanzaba en la ejecución. Por lo general, los plazos eran de tres años, con presentación de informe de avance y rendición parcial, allí se desembolsaba la segunda partida del gasto y, así, de modo sucesivo hasta el tercer desembolso.

La directora del Programa de Calidad Universitaria, en la entrevista, señala que, si bien “los CP estos más chiquitos” no estaban asociados a la evaluación externa, se trabajaba con los planes de gestión de la universidad. No todas las instituciones contaban con un plan de desarrollo integral, pero sí con proyectos institucionales aprobados y planes de gestión (entrevista, 6 de septiembre de 2023).

Después de toda esa experiencia, y como se mostró, el Programa de Calidad Universitaria creció y fue sumando líneas de acción, sobre todo porque absorbió los proyectos de mejora de los segundos ciclos de acreditación mediante políticas de mejora transversales, los de apoyo y la supervisión de los CP a demanda.

Reconfiguración de los Contratos-Programa: conclusiones

Pese a que los tres casos que fueron beneficiarios del FUNDAR quedaron como “experiencias piloto” y no hubo una escala al conjunto

de universidades, la consecuencia fue que, a partir de sus resultados, se implementaron “nuevos instrumentos”. Ahora bien, estos nuevos instrumentos tenían un objetivo concreto, pero ¿por qué se llamaban a todos estos instrumentos “Contrato-Programa”?

Para la entrevistada AB, se los llamaba así por esa condición de plurianualidad que tuvieron los programas iniciales de mejora. Se rescataba parte del “espíritu” del CP, pero el resultado era un solo plan de mejora dentro de la universidad y de la propia gestión.

Con todo, resulta interesante analizar si el periodo que se corresponde entre 2011 y 2015 guarda los mismos énfasis, en términos de política, que el periodo anterior. Los datos mencionados indican que los CP, como instrumento de la política, parecieron desbordar los propósitos iniciales. Así han dicho algunos entrevistados. A mediados de 2009 y 2010 comienza a cambiar de afectación. Porque, si bien continúa la política contractual entre el Ministerio, la SPU y las universidades, empiezan a producirse vinculaciones con otras carteras del Ministerio. También comienzan a acercarse a realizar concertaciones con el Estado, decanos de facultades y grupos de investigación. La experta entrevistada AMGF señala al respecto que, en ese contexto, se diluye la posibilidad de que el Estado pueda establecer algunas líneas prioritarias en concertación con la universidad. En efecto, de alguna manera, ya no es un CP. Al respecto, señala:

Se le llama así, pero, si alguna vez se reflota todo esto, se le tiene que llamar de otra manera. Es una manera que tiene el Ministerio de transparentar, en el sentido de hacer viable administrativamente, una asignación presupuestaria por fuera del presupuesto establecido por la ley en función de ciertas necesidades puntuales

de las universidades en determinados momentos. Se pierde la mirada de prioridades, tanto del Estado como de cada universidad, porque muchas veces eran prioridades de grupos y no de las universidades en conjunto, y se pierde la mirada de la planificación de establecer prioridades a mediano y largo plazo. De lo que era el contrato programa en aquel tiempo, no tiene nada. Es otra cosa. (Entrevista, 25 de julio de 2023)

En este sentido, el Estado decide darle una asignación presupuestaria puntual a una determinada universidad en función de explícitos objetivos y las concertaciones se realizan solo para contar la viabilidad administrativa. “Y allí está, pero no tiene nada que ver con la idea de los CP originales” (VG, entrevista, 25 de julio de 2023).

Durante el periodo, los fondos de la SPU se distribuyeron en general considerando el presupuesto total de las universidades, promoviendo debates internos sobre la utilización de recursos. La especialista en la materia entrevistada, AMGF, sugiere que en la práctica de la gestión de la SPU que inicia en 2007, la modalidad CP, tal como fue el FUNDAR, fue dejada de lado no porque no hubiera suficientes fondos, porque cuando se analiza la evolución de los subsidios a educación superior en el periodo 2007-2008 fue cuando más presupuesto hubo para las universidades. La entrevistada sugiere que esta discontinuidad estaría más asociada a una estrategia más amplia de recomposición salarial. Al respecto, afirma:

[...] hubo una decisión política de mejorar los sueldos docentes, no tanto de apuntar a poner fondos a través de mecanismos innovadores que busquen cambios, mejoras más importantes desde el

plan institucional, cómo se trataba de hacer hasta ese momento. (AMGF, entrevista, 25 de julio de 2023).

También la decisión de diversificación de los CP, para el asesor de la SPU, CPR, estuvo fundada en la necesidad de gobernabilidad del sistema. Sugieren ambos entrevistados que la denominación de CP refiriéndose a otras modalidades de concertación tuvo que ver con contar con un instrumento que otorgara mayor legitimidad a la intervención del Estado. Para la especialista entrevistada, AMGF, también era “porque sonaba lindo”, y cree que detrás había una cuestión de definición. Al respecto, señala:

Uno puede pensar que cualquier negociación a través de un contrato, de un programa escrito de lo que vas a hacer y en lo que vas a asignar, podría llamarse “Contrato-Programa”. Lo que pasa es que el uso que se le dio al concepto se fue del significado hasta ese momento utilizado en la Argentina, a través de la gestión de Pugliese. (AMGF, entrevista, 25 de julio de 2023)

Asimismo, con relación a la denominación, agrega que “en la cuestión de nombre [...] hay una utilidad que desvirtúa el uso histórico y, si se quiere, internacional” (AMGF, entrevista, 25 de julio de 2023). Resulta acertado aquí recordar la definición misma de CP que plantea la literatura, como “acuerdos” de concertación entre las prioridades de la universidad y las prioridades del Estado, que se expresan en líneas de política sectorial por las cuales se hace operativa la política, pero, lo más importante, dan sustento a la evaluación institucional y actualizan su función social (Gornitzka *et al.*, 2004). En efecto, no se trata solo del uso del término, en tanto y en cuanto este no se aleja del objetivo básico descrito, sino que en verdad debiéramos poder

rescatar en el análisis del nivel siguiente, el institucional, en qué medida este instrumento no cumplió con ese cometido o si fue “una excusa” para otra cosa, si en sí mismo conformó otro tipo de instrumento con la misma nominación o nomenclatura, con sus características propias y especificidades. Otra discontinuidad importante, producto de los cambios en las gestiones, es la desactivación de la figura de los consejeros académicos, figura que revestía interés.

Otra entrevistada sugiere también que se pueden encontrar en este periodo otros mecanismos de asignación específica denominados CP, pero a los que no se accede por convocatoria, a los que podríamos llamar “asignaciones especiales”. Entonces, dada una decisión de asignar ciertos recursos a las universidades, se lo hacía respetando algún tipo de procedimiento que implicara poner metas, algún tipo de indicador (y luego someterlo a evaluación) y una rendición de cuentas, etc. A ello se refiere AB en su entrevista, sobre lo que la bibliografía denomina o suele llamar “discrecionalidad”:

O sea, viene la universidad y dice: “yo necesito porque en la época tanto... me cerraron la carrera por temas políticos”, que sé yo. Y ahora nosotros, la comunidad, tenemos todas estas firmas y queremos abrir y restablecer las carreras. Entonces, venían con sus proyectos y “los denominados CP”. Se evaluaban y, si estaba la decisión, se asignaban los recursos. ¿Por qué a esto se le denomina “discrecionalidad”? Porque precisamente no es que hay una línea concreta de política, ni tampoco todos son sometidos a la misma vara a la convocatoria y reciben recursos en el medio de otras que no lo plantearon. (Entrevista, 28 de junio de 2023)

Siguiendo con esta línea, el consejero GOF señala:

La idea original del FUNDAR era financiar programas de desarrollo completos, no aspectos parciales. Porque eso surgió después, en la distorsión del FUNDAR en la que aparecieron financiamientos parciales como la creación de nuevas carreras o algunos apoyos puntuales para ciertas universidades. Y esa cantidad de proyectos terminaron siendo más porque se les siguió llamando de esa manera, como Contrato-Programa. Inclusive, en la etapa 2015-2019, que se les siguió llamando Contrato-Programa. [...] Pero, incluso, ha habido contratos para universidades nuevas y de apoyos puntuales a ciertas universidades. Pero, en realidad, cuando uno revisaba esos proyectos financiados, estaban lejos de reunir los requisitos del Contrato-Programa propiamente de la etapa FUNDAR. (Entrevista, 19 de julio de 2023)

Con relación a los CP como instrumento de la política, en esta etapa el consejero GOF señala:

El instrumento no marca la política, es un instrumento, [...] pero una cosa es el instrumento bien utilizado y [otra cosa es] el instrumento mal utilizado. El instrumento no tiene la culpa. Yo siempre suelo poner este ejemplo: ¿quién no tiene un destornillador en su casa? Se te aflojan las patillas de los anteojos y lo resuelves con un cuchillo de la cocina. Ni piensas en el instrumento y después culpas al instrumento. (Entrevista, 19 de julio de 2023)

De esta forma, el uso del vocablo CP evolucionó, a menudo desviándose de su propósito original. Algunos CP se convirtieron en herramientas para asignar fondos discrecionalmente a universidades, lo que generó falta de transparencia y de equilibrio dentro del sistema.

El Programa de Calidad Universitaria creció, absorbiendo proyectos de mejora de ciclos de acreditación y desarrollando políticas de mejora transversales para el sistema de carreras universitarias. Al respecto, una entrevistada señala: “en cambio, en la etapa de la discrecionalidad no se miraba nada” (AB, entrevista, 28 junio de 2023). En ese sentido, la entrevistada agrega: “Salvo la autoridad de turno que pueda tener esa mirada integral, que tenga claro lo que estaba sucediendo. Pero corren otras reglas, las reglas de la política”. Una cuestión adicional a eso es la segmentación que producen los acuerdos de mejora, porque van a una disciplina determinada, a una facultad determinada.

Ahora bien, en ese periodo, como el Programa de Calidad Universitaria no estuvo de forma exclusiva vinculado a las carreras que tenían que acreditarse, sino a otras que no tenían obligación, se generaron, al mismo tiempo, dos efectos paralelos. El primero fue que las carreras querían ser incluidas en el artículo 43. Al respecto, la experta entrevistada, AMGF, señala:

De pronto, en la acreditación que nadie quería, todos empiezan a pelearse para entrar en el 43. Eso fue un antes y un después para el artículo 43, estos programas. Y sí, después fueron entrando los otros programas. Con algunas discontinuidades que hubo después en el Ministerio respecto de estos programas. (Entrevista, 25 de julio de 2023)

El segundo efecto fue la presión para que haya algún mecanismo de fondos adicionales semejante para fortalecer la formación de los docentes, la capacitación en posgrado, para mejorar la disponibilidad del equipamiento o la educación digital, lo virtual, etc. La presión se ejercía después sobre la Secretaría de Políticas Universitarias o en

el Congreso de la Nación, sobre los diputados o los senadores de las provincias en donde estaban estas instituciones. Esto surge cuando no hay un planeamiento estratégico de la universidad en su conjunto. La ventaja de los CP por carrera es que eran más manejables, por el volumen dado, tanto por la cantidad de fondos que se necesitaban como por la magnitud de los proyectos que monitorear y evaluar. Pero, por otra parte, generaban un efecto contrario a la gestión interna. De algún modo, lo que buscaban los CP en su versión más genérica era mejorar la capacidad de las instituciones de ejercer una actitud proactiva de gestión, a partir de fortalecer la cúspide de los gobiernos universitarios⁹⁹.

Por su parte, con todo lo anterior se plantea otro problema acerca del modo en que la aplicación de estos instrumentos, conforme a la consecución de estímulos económicos, produce, altera o modifica la gestión universitaria. El secretario de Políticas Universitarias del período 2005-2006 aduce:

Una cosa que yo agregó a esto es que tengo mis dudas sobre [que] estas actividades —que yo juzgo como positivas— hayan impactado en la gestión de las universidades. Digo esto partiendo de la base de que las universidades, bajo el modelo en el que fueron fundadas, no han cambiado mucho en ese período. Hubo cambios, pero no fueron tan grandes. Y esto es porque la universidad es una corporación. Era el término *Universitas* en la Edad Media.

⁹⁹ Además, el instrumento buscaba financiar principalmente innovaciones institucionales que permitieran una optimización, generando esa especie de saldos para ir cubriendo las nuevas áreas de conocimiento, incluyendo áreas comunes, titulaciones comparadas (AS, entrevista, 18 de julio de 2023).

En este tiempo se decía que la universidad nunca muere porque van muriendo los cuerpos biológicos pero la institución sigue. La permanencia tiene una tendencia, para bien o para mal, enorme. Entonces, el impacto de los cambios en la gestión son frases lindas que quizás no sean ciertas. (Entrevista, 15 de noviembre de 2023)

Por su parte, respecto de los tensos equilibrios internos de poder en la universidad, el secretario de Políticas Universitarias del periodo 2005-2006 señala tener sus dudas sobre las posibilidades efectivas de que el instrumento motorice cambios en la gestión interna en las universidades y rompa con los arreglos políticos históricos internos.

Definición de Contratos-Programa en Argentina: conclusiones sobre la política contractual

Los Contratos-Programa se han conceptualizado como instrumentos estratégicos utilizados por el Estado para financiar el desarrollo integral de las universidades. Según Gornitzka, Stensaker, Smeby y De Boer (2004) en los países nórdicos y Fanelli (2012) y Lapolla (2016) en Argentina, los CP son acuerdos que alinean las prioridades universitarias con las del Estado. Estos acuerdos se utilizaron como instrumentos operativos que sirvieron a los fines de la evaluación institucional y permitieron a las universidades plantear problemas y estrategias de mejora junto a los funcionarios de la respectiva área ministerial.

La forma en que se despliega la gestión en las universidades fue resultante, y se configuró, en parte, de y por las orientaciones emanadas de la política pública dirigida al sector. Resultó esencial analizar esta política pública de manera dinámica, considerando las complejidades

y contradicciones inherentes a toda construcción social e histórica (Oszlak y O'Donnell, 1982).

El FUNDAR mantuvo la idea de contratos basados en el desempeño. Buscó cambiar las universidades a través de incentivos económicos y promovió una distribución presupuestaria más estratégica basada en indicadores, tal como señalara De Boer *et al.* (2015). Esta idea se relaciona con la introducción de nuevas técnicas de gestión pública mencionadas por Ball y Youdell (2007). En efecto, los CP buscaban mejorar indicadores y procesos de enseñanza, lo cual, de alguna forma, refleja la orientación de las organizaciones universitarias hacia los mecanismos de rendición de cuentas.

Sin embargo, la falta de experiencia en planificación y rendición de cuentas en el contexto universitario argentino fue evidente, lo que dejó enseñanzas importantes sobre la evolución de la gestión universitaria y la formación en capacidades de gestión, tal como plantearan Boyer, Altbach y Whitelaw (1994) y Becher y Trowler (2001). Estos autores ya advertían sobre la formación en capacidades de gestión y sobre las transformaciones en las culturas académicas y la gestión administrativa.

Por su parte, los CP emanados del FUNDAR jugaron un papel crucial en alinear las actividades universitarias con objetivos de largo plazo planificados por el Estado, promoviendo la transparencia en la distribución de fondos y facilitando el seguimiento de planes estratégicos y la rendición de cuentas, como refieren Neave (2001) y Krottsch (2001). Para los autores, la emergencia de nuevos espacios entre el Ministerio de Educación y las universidades y la creación de agencias y unidades ejecutoras buscaba realizar una asignación más eficiente de recursos y una distribución más equitativa de los fondos públicos.

En algún modo, tras las experiencias de las tres universidades que participaron del FUNDAR, el fondo mantuvo esta concepción inicial que tiene este instrumento en la literatura académica, aunque, como vimos, de la misma forma que el FOMEC fortaleció a las universidades que mejor pudieron responder a sus requerimientos.

La creación de unidades específicas de ejecución a instancias de los CP a menudo funcionaba como “islas” y conducían al aislamiento institucional (Lapolla, 2016). Respecto de este tema, resulta sugerente la idea vertida por Willower (1996) cuando advierte que este tipo de estímulos en la gestión pudiera llegar a generar espacios privados de ejercicio profesional, a manera de celdas aisladas. La creación de UEP en el marco de la Secretaría de Políticas Universitarias resultó ser una debilidad para los programas. Cada vez que un nuevo secretario llegaba, se establecía un nuevo programa y, por tanto, una nueva coordinación, lo que a menudo generaba superposiciones con las coordinaciones existentes. Por tanto, en vez de generar sinergias, estos mecanismos de estímulo frecuentemente resultaban en yuxtaposiciones, duplicaciones y superposiciones, como señala García de Fanelli (2015), debido a la competencia por los recursos.

Por su parte, los consabidos cambios en la conducción central, tras la renovación de autoridades, ponían en riesgo la continuidad y los logros de los programas, cuestión que había sido señalada por Lapolla (2016). Pero no solamente los cambios de interlocutor externo producían dificultades, sino también las modificaciones en las líneas de política institucional, que tras el recambio de las autoridades universitarias afectaban la eficiencia de los proyectos. En ocasiones, también la modificación en las perspectivas de quienes gestionaban las universidades y los proyectos llevaba a modificar las líneas de

política institucional, lo que afectaba la eficiencia de la gestión de los CP. Según Weick (1976), esta adaptación y flexibilidad pueden generar espacios de ejercicio de poder privados.

Los procesos inflacionarios que enfrentaba Argentina al final del periodo dificultaron el cumplimiento de compromisos previstos en los CP. García de Fanelli (2015) nos alertaba sobre ese riesgo y la forma en que los ciclos económicos afectaban la eficiencia de los proyectos. Estos problemas están relacionados con las discusiones sobre la eficacia y los desafíos de los CP, como lo plantea García de Fanelli (2015).

El FUNDAR proporcionó fondos de libre disponibilidad para el desarrollo universitario siempre y cuando se articularan con las prioridades nacionales y las demandas institucionales. Este tema se vincula con la hipótesis de Musselin (1997) sobre el margen de maniobra que ofrecen este tipo de fondos y su impacto en el reparto de recursos complementarios.

Ahora bien, la modalidad de CP para el mejoramiento de las carreras y apoyo a la enseñanza generó competencias internas dentro de las universidades. En contextos de recursos limitados, las carreras presionaban al Ministerio por fondos, lo que provocaba desigualdades al interior del sistema cuando no había un esfuerzo adicional para capitalizar las mejoras para el conjunto. El uso de recompensas o estímulos económicos reforzó la imitación más que la diversidad (Teichler, 1988). Esto, junto con la falta de un plan estratégico común, generaba rivalidades internas y afectaba la configuración del CP en cada universidad. Las diversas culturas académicas y disciplinarias dificultaban la gestión unificada de los CP, como señalan Becher y

Trowler (2001)¹⁰⁰ y Musselin (2001). Es decir, el énfasis en los estímulos, en vez de promover una motivación intrínseca a la superación de los propios resultados basados en la propia planificación, la socava provocando una tendencia “natural” a querer contar con lo que los otros tienen. En efecto, cuando se conciertan múltiples contratos por temas diferentes, se rompe con el propósito de unificar la misión institucional y esto genera rivalidades, ya que hay culturas en disputa.

Por su parte, cuando se releva la existencia de diversas culturas disciplinarias, el desafío es en qué medida la gestión de los CP ayuda a unificarlas mediante el ejercicio de liderazgos. Esta cuestión ya había sido señalada por Musselin (1997), en la experiencia europea, como obstáculos o resistencias a las nuevas formas de distribución del poder, ahora no convenidas en el núcleo de las disciplinas, sino de los establecimientos.

La coherencia interna y la sinergia entre los diferentes instrumentos de política fueron cruciales. Sin embargo, las múltiples ventanillas y la falta de coordinación interna llevaron a la identificación de necesidades ficticias solo para acceder a fondos adicionales, sin pasar por una discusión interna adecuada. Es decir, ventanilla busca proyecto. Al respecto, una especialista entrevistada señala:

En muchas ocasiones, aquellos que terminaban presentándose a la solicitud de fondos adicionales no pasaban por una discusión interna, dentro de los órganos de gobierno de la universidad, para decidir quién se presentaba con qué demandas y por qué, sino más

¹⁰⁰ Al respecto, Becher y Trowler (2001) nos advierten sobre la existencia de diversas culturas académicas que conforman verdaderas “tribus académicas” con sus propios valores y prácticas.

bien lo hacían aquellas personalidades que tenían cercanía al poder, para de forma efectiva armar un proyecto de esta naturaleza y conseguir fondos. (AMGF, entrevista, 25 de julio de 2023)

Esto nos lleva a analizar también cómo la política produjo sinergias o apalancamientos o yuxtaposiciones, duplicaciones o superposiciones o mecanismos de *trade off*, como señalan De Boer *et al.* (2015) y García de Fanelli (2005, 2012). En general, si bien existían diferentes convocatorias, no había superposición entre estas al momento de la demanda. Sin embargo, Lapolla sugiere al respecto que “desde el punto de vista del impacto los proyectos instrumentados parecen ser más eficaces cuando complementan, amplían o fortalecen acciones que se están implementando en una estructura que ya existe previamente” (2016, p. 379).

La magnitud del horizonte temporal o *timing* en que se aplicaban los recursos financieros impactaba en la sostenibilidad de los proyectos (Musselin, 1997). La falta de continuidad en la asignación de fondos comprometía la continuidad de las áreas, las funciones y los servicios generados por los CP, tal como sugieren Neave (2001) y Krotsch (2001). Las universidades que lograban establecer lazos con el territorio o con el tercer sector podían sostener sus compromisos una vez suspendidas las líneas de financiamiento.

Neave y Krotsch (2001) advierten sobre las interconexiones que se generaban en los CP entre actores públicos y privados.

Con relación a los CP de apoyo, en el tiempo en que se despliegan, parecen tener un impacto importante al interior de las universidades en el financiamiento. Sin embargo, debido a una de las causas señaladas por Musselin (1997) concerniente al ciclo de vida de tales innovaciones, en general, los CP de apoyo se organizaron por un tiempo

corto y, cuando continuaron, comenzaron a “desvirtuarse” o reformularse acerca de su concepción original.

El uso de políticas contractuales en el caso FUNDAR rompió con los círculos viciosos de información asimétrica y riesgos entre universidades y autoridades gubernamentales, según también refiere Musselin (2001) y lo discutido previamente. Estas políticas llevaron a las universidades a desarrollar estrategias internas y proyectos colectivos para lograr coherencia interna más que para informar al Gobierno, modificando así los modos de tutela estatal. Se buscaba gradualmente mejorar la forma en que se proponían instrumentos a las universidades para evitar respuestas atomizadas, desequilibrios internos y acciones descoordinadas. De esta forma, los CP actuaron como catalizadores al acelerar procesos de cambios al interior y como fuerza decisional al establecer reglas explícitas, lo que buscaba contribuir a la cohesión interna y a un mayor equilibrio en el reparto de recursos.

El impacto de los CP que se observa dentro de las instituciones universitarias es el cambio en la percepción de la CONEAU a lo largo de los años, pasando de ser cuestionada a ser, en la actualidad, una institución valorada. Este cambio también se atribuye a los CP, ya que hubo una relación directa entre la mejora y el papel de esta agencia de evaluación nacional. Se destaca cómo la implementación de procesos de evaluación institucional, como la acreditación, generó cambios organizacionales dentro de las universidades al crear áreas específicas de acreditación y evaluación que se vincularon con la concertación. Esto condujo a una mayor necesidad de recopilación y análisis de datos, así como a la reingeniería de procesos y formas de organización.

En la dimensión funcional de la política contractual, en las entrevistas se destaca la forma en que la Secretaría de Políticas Universitarias

trabajaba en conjunto con los rectores de las universidades para garantizar la viabilidad y ejecución de los proyectos. Se hacía hincapié en la necesidad de generar consensos y respetar las instituciones para lograr la implementación efectiva de los proyectos. También se destacaba la necesidad de diseñar y coordinar programas estratégicos para impulsar el desarrollo universitario y la investigación en áreas prioritarias, la formación de equipos y la definición de lineamientos para estos programas como elementos clave de la gestión de proyectos. Por último, rescataban el momento de implementación de los sistemas de información, como el SIU, que requirieron cambios y replanteos dentro de las instituciones para mejorar sus procesos. Además, lo que había implicado la asignación de recursos significativos y la necesidad de armonizar todos estos programas con otros contratos para evitar fragmentación y superposición de ventanillas.

También de lo recogido en las fuentes de primera mano se marca cómo se realizaron cambios en la forma de abordar los proyectos, pasando de un enfoque más focalizado como fue el FUNDAR a uno más transversal y sistémico. Se destaca la importancia de adaptarse a nuevas estrategias y políticas para mejorar el sistema universitario en su conjunto. Se alude al contexto de cambios en las formas de gobierno de las universidades y la necesidad de fortalecer los equipos presidenciales, rectorales o centrales para dar más autonomía a las instituciones (Brunner, 2000). También se menciona la importancia de establecer una relación más estrecha entre las universidades y el medio local y regional, lo que implicaba un cambio en la orientación organizacional hacia un enfoque más descentralizado y orientado al entorno (Neave, 2001; Krotsch, 2001).

Para cerrar, a partir de todo lo estudiado encontramos una tipología de CP, dado que se han implementado algunas variantes en diferentes momentos:

1. CP que provienen del FUNDAR: aquellos que surgieron en el contexto del Programa de Fortalecimiento de la Universidad Argentina y tenían como objetivo financiar programas de desarrollo integral en las universidades, con énfasis en la planificación estratégica y el cumplimiento de indicadores de desempeño.
2. CP posteriores: cuando se hizo referencia a tres tipos de CP implementados en etapas posteriores, los cuales pudimos ver que han variado en su enfoque y alcance. CP de mejoramiento y CP de apoyo, ambos como parte de la agenda gubernamental, eran destinados al desarrollo. Luego llegaron los CP puntuales o “a demanda”, según los cuales eran las universidades las que planteaban sus necesidades. Algunos de estos contratos puntuales estuvieron más orientados a financiar proyectos específicos, como la creación de carreras nuevas o necesidades especiales de las universidades, a diferencia de los anteriores, que se destinaban al desarrollo integral de la universidad. Entonces, con posterioridad al FUNDAR, hubo dos tipos de CP de desarrollo: los de mejoramiento de las carreras ligadas al artículo 43 y los de apoyo a la enseñanza ligada a las carreras llamadas del 42.

En este sentido, los CP tuvieron distintos enfoques, dado que, a lo largo del tiempo, han experimentado cambios en su concepción, adaptándose a las necesidades y prioridades de la política. Esto dio por resultado diferentes variantes o modalidades de Contrato-Programa según la época, el contexto político y el contexto académico. Podemos

esquematzar lo estudiado buscando las diferencias entre los distintos tipos de Contrato-Programa que han estado influenciados por el contexto político, económico y académico en el que se implantaron (Tabla 5).

Tabla 5. Diferencias entre tipos de Contratos-Programa

Dimensiones	CP en el FUNDAR	CP posteriores	
		De mejoramiento y de apoyo	CP a demanda
Enfoques y objetivos	- Provenientes de la agenda política. - Enfoque asociado a las características de los CP surgidos de Europa. - Orientados hacia el financiamiento de programas integrales de desarrollo universitario, con énfasis en la planificación estratégica y el cumplimiento de indicadores de desempeño.	- Provenientes de la agenda política. - Son CP de desarrollo, pero han variado en su enfoque, conservando su relación con los resultados de la acreditación de carreras, por un lado, y las problemáticas surgidas de las evaluaciones institucionales, por el otro, como los de apoyo a las carreras. Desarrollaron bases y condiciones y se verificaba el cumplimiento de compromisos.	- Provenientes de la agenda de las universidades. - Estaban más orientados a financiar proyectos específicos o necesidades puntuales a demanda de las universidades, en lugar de programas de desarrollo integral.
Complejidad y alcance	- Involucraban múltiples aspectos del	- Eran más específicos y enfocados en la	- Eran más específicos y enfocados en áreas

Dimensiones	CP en el FUNDAR	CP posteriores	
		De mejoramiento y de apoyo	CP a demanda
	funcionamiento universitario, desde la infraestructura y la adecuación de las estructuras académicas hasta la formación de recursos humanos académicos, de investigación y extensión. - Plurianuales, por tres años. - Focalizados. Dirigidos puntualmente a las universidades que habían pasado por planeamiento estratégico y al menos dos evaluaciones institucionales.	mejora de las carreras del 43 o los de apoyo en las carreras del 42. - En general, eran por tres años, pero algunos se extendieron más allá de esos compromisos. - Política universal. Dirigidos al conjunto del sistema de modo transversal.	particulares, como la creación de nuevas carreras, la mejora de laboratorios o el fortalecimiento de programas académicos específicos. - En general, eran por un año. - Eran puntuales y a demanda.
Procesos de formulación y seguimiento	- Requerían de procesos más exhaustivos de formulación, con énfasis en la planificación estratégica y la definición de	- Eran mucho más flexibles en su formulación y seguimiento, se adaptaban a las necesidades y prioridades de las universidades y	- Tenían escasa articulación entre ellos, a veces inconsistentes. - Con escaso seguimiento, solo de los compromisos financieros.

Dimensiones	CP en el FUNDAR	CP posteriores	
		De mejoramiento y de apoyo	CP a demanda
	indicadores de desempeño. - Se gestionaban centralmente bajo la figura del rectorado y requerían formular planes de desarrollo. - El seguimiento se hacía por parte de los consejeros.	del sistema universitario en general. - Si bien la firma era del rector, se comprometía a las unidades académicas. - Requerían formular proyectos. - El seguimiento era centralizado en el programa de calidad y en la dirección de presupuesto. - Se organizaban convocatorias y diseñaron bases y lineamientos al respecto.	- Requerían formular proyectos. - No se hacían por convocatoria y utilizaron los procedimientos y bases anteriores.
Impactos y el resultado de la evaluación	- De impacto más amplio y duradero en el desarrollo de las universidades comprometidas, con evaluaciones centradas en el logro de objetivos estratégicos a largo plazo.	- Con impacto más inmediato y focalizado en áreas específicas, con evaluaciones centradas en la ejecución y los resultados de proyectos individuales. - Alcanzaron al conjunto del sistema.	- Con bajo impacto y en atención a necesidades puntuales y demandas concretas.

Fuente: elaboración propia.

| CAPÍTULO 5 |

Los resultados de una política en movimiento: alcances, tensiones y aprendizajes

Después del acuerdo: huellas, tensiones y transformaciones de la política contractual

De acuerdo con el propósito de la obra, hemos analizado a los Contratos-Programa como mecanismos de financiamiento al sector universitario, implementados en Argentina en el periodo 2005-2015, y como forma de estimular cambios en las prácticas de gestión en las universidades nacionales.

Organizamos el estudio en el nivel, de la política, en su dimensión normativa, organizacional y presupuestaria. El objetivo ha sido analizar los CP en Argentina como mecanismo privilegiado en la política de contractualización y, para ello, estudiamos sus antecedentes, los diversos tipos, su forma de implementación y los resultados obtenidos. La investigación supuso un camino que nos llevó a relevar y comprender el significado mismo de este instrumento y su alcance en el sistema de educación superior argentino. Para esto nos detuvimos en indagar las maneras en que este instrumento se desplegó como parte de la diversificación de las formas de financiamiento a las acciones de la universidad argentina; el modo en que se desarrolló durante el periodo estudiado; el motivo por el cual se desbordó, adquiriendo otras características, y, finalmente, si es que sucedió así.

Es importante señalar que algunas de las interpretaciones desarrolladas en este apartado, particularmente aquellas referidas a la incorporación de nuevas prácticas, se fundamentan principalmente en los testimonios. En consecuencia, estas afirmaciones deben entenderse como parte de las representaciones que dichos actores construyen acerca de los efectos de la política pública sobre las instituciones universitarias. Desde esta perspectiva, el interés de la investigación radica tanto en reconstruir esas interpretaciones como en comprender el modo en que los propios actores estatales conciben el alcance y los efectos de los instrumentos de financiamiento específico.

Sin desconocer las dificultades que surgieron de la aplicación de estos instrumentos, que en parte se convirtieron en la política privilegiada de ese tiempo, pero con la esperanza de encontrar la forma de reanudar un método de concertación similar entre las prioridades del Estado y las necesidades, demandas y primacías de la universidad, es que comenzaremos por mostrar los resultados que esta experiencia tuvo al momento de su aplicación.

Los Contratos-Programa se definen en la bibliografía especializada como instrumentos estratégicos que el Estado utiliza para financiar el desarrollo integral de las universidades. Según Gornitzka, Stensaker, Smeby y De Boer (2004), en los países nórdicos, y García de Fanelli (2012) y Lapolla (2016), en Argentina, los CP alinean las prioridades universitarias con las del Estado. Estos acuerdos permiten a las universidades plantear problemas y estrategias de mejora junto con funcionarios ministeriales, por lo que sirven como instrumentos operativos para la evaluación institucional. La gestión universitaria en Argentina ha sido influenciada por las orientaciones de la política

pública, que deben analizarse dinámicamente, considerando las complejidades sociales e históricas (Oszlak y O'Donnell, 1982).

Toda la evidencia empírica recogida, tanto de la documentación de la experiencia como de las entrevistas realizadas, ora a personalidades referentes de la política pública del sector, otrora a agentes ubicados en las universidades, nos permitieron afirmar que nos encontramos con tres tipos diferentes de dispositivo, siguiendo los criterios de clasificación de Abeledo y Obeide (2003) y la tipificación sobre la modalidad de asignación ideada por García de Fanelli (2005). Uno, destinado al planeamiento integral de la universidad y vinculado a los procesos de evaluación institucional; otro, más específico, como los de mejoramiento de la enseñanza asociado a los procesos de acreditación y los de apoyo a la función de docencia e investigación; todos estos provenientes de la agenda del gobierno de la educación superior. Otro tipo, destinado a la creación de carreras a demanda, surgido de las agendas de las universidades, llamado “a demanda” o “contratos proyectos”.

El FUNDAR promovió contratos basados en el desempeño, estimulando cambios en las universidades a través de incentivos económicos y una distribución presupuestaria más estratégica basada en indicadores (De Boer *et al.*, 2015). Estos CP buscaban mejorar indicadores y procesos de enseñanza, reflejando la orientación hacia mecanismos de rendición de cuentas, en línea con las nuevas técnicas de gestión pública mencionadas por Ball y Youdell (2007). Sin embargo, la falta de experiencia en planificación y rendición de cuentas en las universidades argentinas presentó desafíos significativos, entre los que se destacaban la necesidad de formación en capacidades de gestión (Boyer, Altbach y Whitelaw, 1994; Becher y Trowler, 2001). El FUNDAR jugó un papel crucial en alinear actividades universitarias con objetivos

estatales a largo plazo, ya que promovía la transparencia en la distribución de fondos y facilitaba el seguimiento de planes estratégicos y la rendición de cuentas (Neave, 2001; Krotsch, 2001).

Las razones por las que en Argentina este instrumento adquirió características propias pueden explicarse porque, en efecto, toda política, desde la perspectiva o enfoque que pronunciamos, refiere a un conjunto de acciones que dan lugar, por un lado, a un tipo o modalidad de intervención por parte del Estado (Oszlak 1997) y, por otro, a una posición o recepción particular en las instituciones educativas, mediadas por sus propios valores, cultura e idiosincrasia (Martínez Nogueira, 2000). Burton Clark (1991), en la caracterización que hace de los sistemas universitarios en el mundo, es quien nos ofrece una imagen de las universidades como organizaciones, las que actúan dentro de complejos sistemas institucionales de reglas, valores y normas, así como también lo hacen los académicos. Este sistema de reglas y valores influyen en las formaciones institucionales y en los actores, a la vez que los actores influyen en las normativas creando nuevos valores e ideas (Meyer y Rowan, 2006). Desde este enfoque, las universidades producen un orden simbólico y cultural que no es otro que su propia identidad y esta, a su vez, orienta las prácticas. En este sentido, la forma en que la política contractual se plasmó en decisiones, acciones y resultados generó una serie de instancias muchas veces inconsistentes entre ellas, justamente porque la propia naturaleza del hecho político es conflictiva, como es conflictiva la relación entre el Estado y las UU. NN. En efecto, como resultado del proceso de interacción política observamos que no siempre fueron consistentes la formulación de objetivos, el modo de implementación, las acciones derivadas de las decisiones, ni siquiera los propios criterios de rendición de cuentas

y evaluación. Y esto tuvo que ver con el proceso de formación particular de esta política contractual, pero, en general, de toda política pública, donde encontramos un complejo ensamble de problemas y soluciones que a la vez son continuamente reelaborados por los participantes involucrados en el juego político (Oszlak y O'Donell, 1982).

Otra cuestión hallada tiene que ver con la similitud en la denominación. Esto se debe a que, en la práctica, los actores se reapropiaron de este concepto de “Contrato-Programa” para referirse también al modo de asignación de recursos a las universidades, en el que media solo un acuerdo entre partes. En este sentido, el instrumento de financiamiento se ponderó por sobre la política. Al decir de Krotsch en nuestra primera cita, señalada en el prefacio, que anticipa el tratamiento de nuestro tema: “prima en nuestra región la propensión mágica a elevar el instrumento en actor, cuando son los actores y sus circunstancias dentro de un campo particular los que otorgan sentido y pertinencia a los instrumentos de cambio educativo” (2005, p. 21). En efecto, desde la propia lógica de la política contractual se buscaba, mediante este instrumento, orientar y direccionar las acciones de las UU. NN. haciéndolas más eficientes, eficaces y asertivas. Sin embargo, producto de las propias circunstancias en las que esta política se desplegó, el instrumento adquirió diversos sentidos en la ejecución. Al respecto, ya hemos visto cómo algunos autores, entre ellos Powel y Di Maggio (1992) y más recientemente Musselin (2001), reconocen que, por medio de diversos tipos de prácticas contractuales concretas, por agregación o acumulación, se fueron instalando en el sentido común las “ideas” sobre los CP. Esto, según los autores, no solo acarrea su crecimiento progresivo, sino que también conduce a una concepción

diferente sobre las relaciones de las instituciones con el Estado, como planteamos en el desarrollo y como concluiremos más adelante.

En el caso argentino, si bien se llamó de la misma manera a todas estas tipologías de financiamiento, en la práctica identificamos tres tipos de CP. Los primeros, destinados al desempeño institucional, fueron reconocidos como aquellos que sumían las verdaderas formas de concertación, tal y como lo indica la bibliografía especializada. En este sentido, los diversos autores estudiados —Gornitzka, Stensaker, Smeby y De Boer (2004), Musselin (2001) y De Boer *et al.* (2015), que analizaron los CP en otras latitudes y, en Argentina, los estudios de Delfino y Gertel (1996), Fanelli (2005, 2006, 2009, 2009, 2012) y Lapolla (2016)— han coincidido en definir a los CP como instrumentos de la política contractual, en el sentido de indudables “acuerdos”, “cartas de intención”, *performance agreements* o *performance contracts*. Respecto a esto, desde la visión académica y la experiencia internacional, los CP constituyen una concertación entre la definición de prioridades diversas, las del Estado por un lado y las de la universidad por otro, las que quedan enunciadas en diversas líneas sectoriales y dan por resultado un instrumento que no solo las operativiza, sino que además soporta con contenido los resultados de la evaluación institucional. Estos CP se implementaron en el primer quinquenio.

Los segundos, destinados al mejoramiento y apoyo, fueron llamados en lo cotidiano de diversos modos: programas, proyectos, contratos, convenidos. Empiezan junto al FUNDAR y se despliegan con mayor fuerza en el segundo quinquenio del mismo lapso de diez años.

Los terceros, que funcionaron a demanda, “contratitos”, “proyectos”. De todas formas, esto dio lugar a que pasaran inadvertidas las diferencias sustanciales de los CP, utilizados en uno y otro tiempo en

el periodo estudiado. Estos CP son más propios del segundo periodo y, sobre todo, proliferan en los últimos años.

Por su parte, las diferencias entre estos tres tipos de CP ya han sido indicadas en la sección correspondiente, pero en este caso haremos especial atención a la formación de la agenda. Estas diferencias se resumen en que los primeros CP, provenientes de la agenda externa, y en el marco del FUNDAR, se orientaban al desarrollo integral de las universidades por medio de la planificación estratégica en programas plurianuales a tres años y el cumplimiento de indicadores de desempeño. Como parte de una concertación, buscaban orientar a las universidades a alcanzar mayor eficiencia, eficacia y calidad en el funcionamiento universitario y en su gestión. Para ello, se financiaban aspectos de infraestructura, estructuras académicas, formación de recursos humanos académicos, de investigación y extensión. Los segundos CP se orientaban a metas más específicas o puntuales de las universidades, enfocadas en áreas y con un diseño mucho menos exigente desde su formulación y seguimiento. Tenían una extensión generalmente a corto plazo, a excepción de los destinados a las ingenierías, que llegaron a tener plazos de seis años. Los terceros, propios de la agenda interna, eran puntuales, a demanda y sin convocatoria. Sin embargo, esta cuestión ya había sido reconocida como causa limitante del éxito relativo de la política contractual por Musselin (2001). En efecto, cuando el ciclo de vida de estos instrumentos es corto, estos son “enterrados”, y cuando no son suprimidos aparecen desvirtuados, reformulados, o bien se mantienen, pero con impactos muy marginales.

Sostenemos, al mismo tiempo, que esta clasificación opera en función de los lapsos en que estos mecanismos se despliegan. Es decir que encontramos diferencias en el horizonte temporal y la aplicación de

los fondos. El primero como asignación al desarrollo, y el ejemplo por excelencia fue el FUNDAR. Este comienza en el 2005 y, a pesar de su discontinuidad en 2007, que se produce con el cambio de autoridades en la SPU y la desarticulación y desvinculación de los equipos técnicos y asesores, pudimos observar cómo continuaron afectándose recursos específicos a esta línea en el presupuesto nacional hasta el año 2015. El cambio de autoridades ministeriales colaboró con el viraje de esta política. Esta cuestión ya ha sido reconocida por Musselin (2001) cuando demuestra cómo la sucesión política operaba como freno de la política contractual. Pero la discontinuidad también respondió a factores diversos, entre ellos el desequilibrio que generaba a nivel sistémico y la imposibilidad de sostener este tipo de política de modo universal saliendo de la política focalizada. Igualmente, conducen a ello otros factores vinculados con aspectos presupuestarios, dado que implicaban un monto considerable del presupuesto del sector, pero también la necesidad de reorientar el gasto hacia programas de mejoras y apoyo a las carreras, y en estos reconocimos también mayor grado de discrecionalidad y negociación, como concluiremos más adelante.

Los del segundo tipo son asignaciones, también al desarrollo, que con mayor fuerza empiezan de manera casi simultánea en 2007 pero se diversifican luego, en el 2011. Dentro del segundo subtipo encontramos los destinados al mejoramiento de las carreras acreditadas y los orientados al apoyo de la función de docencia e investigación de las llamadas “carreras del 42”. Estos CP destinados a la mejora buscaban relacionar la asignación del gasto con los resultados de la evaluación y la acreditación de carreras que hacía la CONEAU. Indirectamente, los CP de esta clase, en ambos arquetipos, inquirían a las universidades en la cultura de la evaluación institucional.

Los terceros, más propios del segundo quinquenio, proliferan y alcanzan en total 152 Contratos-Programa específicos en el 2015. Este desborde señalado por las diversas fuentes, en principio, aduce a una necesidad del Estado de gobernabilidad del sistema, pero también a una conducta de imitación y pseudocompetencia por parte de las universidades, como plantearemos también luego.

En estos casos, las entrevistas advierten que los CP orientados a demandas concretas de las universidades y de apoyo a la creación de carreras nuevas, si bien, en parte, eran ejecutados desde el Programa de Calidad Universitaria, en la concertación no tenían injerencia y los aportes presupuestarios buscaban, a través del acuerdo, transparentar con criterios objetivos asignaciones de tipo discrecional. Podemos también advertir que en la negociación hay una diferencia entre estos CP a demanda con los anteriores, en la orientación desde donde parte el interés.

Mientras que en el FUNDAR y en los programas de mejoramiento la direccionalidad es *top-down*, es decir, es el Estado el que plantea las líneas de política sectorial, luego, cuando los Contratos-Programa proliferan, la direccionalidad es *bottom-up*, son las universidades las que plantean sus demandas.

En este punto conviene recordar lo advertido por diversos investigadores que han estudiado los Contratos-Programa. La primera cuestión que recogemos de esta diferencia tiene que ver con la forma en que esa concertación modifica la relación “principal-agente” ya señalada por Musselin (2001), o modo de ejercicio de tutela, donde el Estado controla y financia. En este caso, no es solo el Estado el que establece las prioridades, sino que son las universidades las que se acercan también con sus peticiones, rompiendo de esta forma el

equilibrio sistémico que se buscaba generar con la política, pero también alimentando ciertas cuotas de libertad decisoria.

Por otra parte, esta variación en la forma de concertación muestra el modo en que se fue desencadenando internamente, en las universidades, una secuencia o cadena de solicitudes en las que, en lugar de evitarse la aparición de ventanillas, estas se multiplicaron (García de Fanelli, 2008). En la bibliografía internacional, Neave y Van Vught (1994), Guy Neave (2001) y, en Argentina, Krotsch (2001) y también diversos especialistas alertaron sobre los riesgos que conlleva la asignación de tipo volitiva sobre aquella fundada en la planificación y en la eficiencia en la asignación del gasto educativo.

Por su parte, el Contrato-Programa FUNDAR, en las universidades beneficiarias, generó capacidades de gobernabilidad, dado que supuso *prima facie* la participación conjunta en la definición de los procesos y proyectos que comprenden el desarrollo integral de la institución. También contemplaba los resultados de los procesos de autoevaluación institucional, los informes de evaluación externa, de acreditación de carreras y las experiencias de planeamiento estratégico.

Por último, mediante un enfoque holístico, por medio de una comunicación fluida entre el organismo financiador, en este caso la SPU, y la universidad, se llegó al mejoramiento de su gestión. Musselin (2001), en sus investigaciones sobre el caso francés, ya advierte cómo los Contratos-Programa producen el mejoramiento de las capacidades de gestión y el fortalecimiento de las capacidades de gobierno dado que estimulan al mismo tiempo fuerzas cohesionadoras al interior y, por tanto, mayores equilibrios intrínsecos.

Asimismo, el FUNDAR también contaba con interlocutores entre ambos actores, Estado y UU. NN., figuras centrales en la concertación, como fueron los consejeros o asesores. Sin embargo, esta experiencia como política para el conjunto quedó en su etapa de despegue y solo afectó a tres casos. En este sentido, es muy posible que, de dar continuidad a esta modalidad de financiamiento, se produjera lo que García de Fanelli (2003) denomina “efecto Mateo”, por el que solo mejora la calidad de las instituciones y de los grupos académicos más consolidados.

En este sentido, el FUNDAR, como prototipo de la política contractual, promovía, según lo señalado por Musselin (2001) y por el resto de la bibliografía especializada consultada oportunamente, el desarrollo de líneas prioritarias y proyectos colectivos y de información académica e indicadores, necesarios no solo para rendir cuentas a la administración central, sino también para lograr la coherencia institucional, derribando los dialelos o parallogismos entre el Estado y las UU. NN.

En relación con eso, producto de la necesidad de contar con información como condición para determinar las prioridades de los ejes de la política, se promovió al interior de las UU. NN. beneficiadas por el FUNDAR capacidades técnicas altamente valoradas por las gestiones, pero que en verdad recayeron como carga de trabajo. Musselin (2001, p. 144) también nos advierte sobre estos riesgos cuando menciona que “los docentes mantienen un discurso crítico contra una herramienta que, según ellos, no teniendo en cuenta las especificidades de cada especialidad, fija y rigidiza, lo que aumenta su carga de trabajo”. Esta cuestión también fue señalada por los entrevistados.

Asimismo, el FUNDAR como asignación al desempeño y los Contratos-Programa estudiados del segundo quinquenio, a diferencia de otros tipos de asignaciones, contaban con fondos de libre

disponibilidad, cuestión que ya había resaltado Musselin (2001) como una cualidad de la experiencia francesa. Esto significaba contar con un margen de maniobra parcial de los medios complementarios del presupuesto. Además, una ventaja del FUNDAR por sobre las otras modalidades de CP radicaba en que, al comprometer el desarrollo integral de las universidades, traccionaba a la comunidad en la consecución de diversos lazos con organismos gubernamentales y del sector productivo, en busca de saltar la inexorabilidad de la conclusión del plazo de las asignaciones financieras extrapresupuestarias. Dicha cuestión ha sido estudiada, entre otros autores, por Guy Neave (2001) y Krotsch (2001), en la forma en que las universidades, a los efectos de responder a cuestiones concretas, demandas sociales, productivas y culturales recurren a interconexiones comerciales con otros agentes públicos y, con mayor frecuencia, el tercer sector. Es interesante este hallazgo en las diversas universidades estudiadas en las que, a partir de los CP, los colectivos se vinculan en nuevos términos con su entorno (Brunner, 2014) a los efectos de dar continuidad a los proyectos frente a la escasez y discontinuidad de los recursos. Pero también, como es de notar y al decir Wainerman (2010), la generación de nuevos lazos con el territorio le fue confiriendo a las UU. NN. nuevas misiones, nuevas agendas dentro su fiel usanza.

Ahora bien, los Contratos-Programa más pequeños, destinados a la mejora de la enseñanza y de apoyo a la función académica e investigativa, a diferencia del FUNDAR, que quedó como experiencia piloto, fueron más acotados, pero pudieron escalar al conjunto del sistema de manera transversal. Si bien, como se dijo, tuvieron un impacto presupuestario pequeño, menor rigurosidad en el diseño, escasa sistematicidad en su ejecución, débil vínculo con el desarrollo integral de la

universidad y el análisis de sus resultados estaba orientado a rendiciones de cuentas económicas financieras. Esta característica ya había sido reconocida por Suasnábar y Rovelli (2012) y la denominaron “efecto regadera”, porque las instituciones pudieron acceder al menos a una porción de los recursos financieros disponibles. Entonces, estos tuvieron menor impacto hacia adentro en el mejoramiento integral de la institución y solo afectó a las áreas que recibían dicho estímulo económico. Aunque, en algunos casos, cuando incluso se trataba de partidas con afectación específica, como ser el pase a planta del personal académico y administrativo, las dedicaciones docentes, los programas de orientación y acompañamiento, las capacitaciones, la formación de recursos humanos para la investigación, el fortalecimiento de bibliotecas, etc., se pudieron verificar traslaciones o externalidades de dichos programas a otras áreas de conocimiento y hacia otras carreras de las que, en efecto, comprometían los programas originalmente. En este sentido, ya hemos señalado con diversos autores, entre ellos, García de Fanelli (2002), los consabidos mecanismos de traslación, costos de oportunidad y los procesos de *trade off*, que se podían verificar en estos mecanismos de asignación de recursos públicos a las universidades. La autora encuentra posible asir diversos grados de sinergias y apalancamientos a partir de los estímulos económicos recibidos. En estos casos también se verifica este comportamiento.

Con relación a los recursos destinados a las llamadas “carreras del artículo 42” de la LES, estos comprometían montos muy marginales en comparación con el presupuesto universitario. Esto, de acuerdo con la información recogida, indica que, por debajo de cierto *quantum* mínimo, el costo de invertir tiempo y recursos en la administración de los fondos hace a las universidades pensar en la oportunidad que estos

estímulos significan, cuando, por su parte, no tienen un impacto real integral en toda la institución. La relación costo/oportunidad y de transacción se pone a jugar en el algoritmo (García de Fanelli, 2008).

Los CP de mejoramiento de carreras afectadas por el artículo 43 de la LES, en general, eran paquetes más cerrados, dado que sus componentes venían definidos por las debilidades detectadas por los procesos de acreditación de las carreras y, por tanto, también eran más transversales. Mientras que los de apoyo y los de creación de carreras nuevas respondían a necesidades puntuales, demandadas por las universidades, empero, permitieron a las universidades, a diferencia de los anteriores, mayor flexibilidad.

Sin embargo, los CP generaron competencias internas dentro de las universidades, lo que provocaba ciertas desigualdades cuando no se capitalizaban las mejoras para el conjunto, reforzando la imitación en lugar de la diversidad (Teichler, 1988). La falta de un plan estratégico común y las diversas culturas académicas dificultaban la gestión unificada de los CP (Becher y Trowler, 2001; Musselin, 2001).

Pese a todo ello, hubo una representación de estos mecanismos suplementarios del presupuesto que caló profundo y a esta diversidad de prácticas se las denominó sin distinción “Contrato-Programa”, en una suerte de que la propia práctica precedió a la instalación del significado y “así fue cobrando un sentido sobre ella legitimándose” (Powel y Di Maggio, 1992, p. 109). En efecto, debido a que cada vez un número más importante de universidades accedía a este tipo de instrumento o tecnología de la política contractual, esto reforzaba la idea de adhesión.

En todos los casos, en las generaciones de CP se pueden reconocer ciertos problemas. Uno, relacionado con la reorientación o el desvío

de los fondos de sus propósitos originales, causado por la falta de supervisión adecuada, por presiones políticas internas, pero, sobre todo, como consecuencia de la pérdida de valor de los fondos producto de los procesos inflacionarios que ha vivido Argentina a finales de ese periodo. Al respecto nos hemos referido en oportunidad de relevar la cuantía de los fondos que se destinaron a las universidades en el lapso estudiado. El análisis presupuestario del periodo en estudio implicó dos tiempos: el primero, hasta el 2009, de bonanza económica, como lo demuestran los índices del PBI y de recursos públicos destinados al sector en valores constantes (García de Fanelli y Broto, 2023). Un segundo tiempo hasta el 2015, cuando se observa la detención del ciclo de crecimiento económico. Al respecto, la opinión de Musselin (2001) relevada para el caso de las universidades francesas da cuenta de que la política contractual es más eficaz en tiempos de prosperidad y desarrollo económico, a los efectos de que esta no se vea afectada por las implicancias producto de los ciclos económicos.

A partir de esta investigación, es posible extraer una serie de conclusiones sobre la política de concertación. Dichas conclusiones permiten ponderar las potencialidades y limitaciones de este instrumento de financiamiento en relación con la acción del Estado, el funcionamiento de las universidades nacionales, las prácticas de gestión institucional y las transformaciones promovidas entre los actores involucrados. No obstante, corresponde señalar que algunas de estas conclusiones, especialmente aquellas referidas a los cambios organizacionales y a las transformaciones en las prácticas de gestión, se sustentan en las representaciones y valoraciones construidas por los actores entrevistados —tanto funcionarios estatales como gestores universitarios— acerca de los efectos de los CP. En consecuencia, estos resultados deben

interpretarse como una reconstrucción analítica de los sentidos atribuidos por dichos actores a la política implementada, antes que como afirmaciones generalizables al conjunto del sistema universitario.

Primero, el CP no debe ser visto como una herramienta aislada del conjunto de políticas que tienden a mejorar la calidad y a direccionar el funcionamiento del sistema universitario. Como instrumento tiene una serie de características propias de este modelo. Sus rasgos intrínsecos son de valor, como también tienen valor los procesos de los cuales debe formar parte. En principio, su pretensión de integridad y su atributo central, el ser resultado de una concertación. Esta condición es clave para entender el pasaje de un tipo de relación entre Estado y universidad que, si bien es de control, también es de diálogo (Musselin, 2001). Al decir de Chiroleau y Iazzetta (2012), esta forma relacional confronta con las anteriores dado que produce un tipo de vinculación más amigable entre Estado y universidad. En efecto, la relación principal-agente que se cimentó en el periodo dio paso a un tipo de vínculo que no tiene como protagonismo central el aspecto de rendición de cuentas, sino de “conversación para la acción”, es decir, de dialogizar en busca de la mejora del sistema de educación superior. Este diálogo es abierto y frontal siempre y cuando aquel esté anclado en pautas claras y objetivas, cuestión indispensable para evitar que las universidades sean capturadas por lógicas oportunistas de Gobiernos de turno (Lapolla, 2016). Este tema nos retrotrae al análisis del triángulo de coordinación propuesto por Burton Clark (1991) según el cual, en los sistemas latinoamericanos, el vértice de la oligarquía académica y la característica de autonomía universitaria dan paso a un refuerzo del vértice del Estado como organismo de control y regulación externa. Esta operatoria, a la que las universidades se

suman mediante los CP, pareciera reforzar el vértice del mercado. En ese sentido, se entiende que le cabe al Estado fijar las líneas prioritarias de las políticas públicas en materia de educación superior y les cabe a las universidades, en el marco de su indelegable autonomía, disponer de los fondos con libertad, en un marco de responsabilidad, y a los organismos deliberativos y colegiados dentro de ella, el debate por la fijación de las prioridades de la universidad.

Segundo, el CP en todas sus formas pone en diálogo también a la política de financiamiento con la política de evaluación y acreditación (García de Fanelli, 2008), pero siempre y cuando las universidades planteen sus planes de mejora, en un análisis consciente de sus problemáticas, devenido de la participación y de los procesos informados en base a sus sistemas de información y estadísticas (Musselin, 2001). Que se haya puesto en funcionamiento en la mayor parte de las universidades, en conjunción con los CP, el Sistema de Información Universitaria (SIU) ha sido de gran ventaja. En su defecto, el planeamiento en las universidades tiende a ser un “como si”, una simulación para responder a un requerimiento de una “ventanilla” más (Neave, 2001).

Tercero, los CP han adquirido otro significado de aquel otorgado inicialmente por la política y por la bibliografía especializada. Dicho instrumento ha sido enaltecido de modo tal que, en el periodo, asumen en parte el lugar “de la política”, sobre todo en el segundo quinquenio, dado que conforman una oportunidad para el Estado de liberar recursos al sistema para una serie de prioridades definidas en esos términos por la política nacional, y para las universidades la oportunidad de disponer de recursos por encima de la línea para crecer, mejorar, ampliar sus acciones en sus territorios de influencia. En este sentido, podemos verificar un cambio en la gobernabilidad (Musselin, 2001),

dado que se tejen alrededor de estas figuras nuevas relaciones Estado-universidad, nuevos modos de ejercicios de tutela del Estado, cambios en la relación principal-agente, ahora más fluidas, y círculos virtuosos de información. Pero también ha sido oportunidad de adaptación, de las universidades y sus planes, a las líneas y a los componentes financiados en los CP ofertados. Aunque también se ha señalado cómo en algunos casos ha sido oportunidad para la simulación de escenarios que le permitiera a la universidad el acceso a los fondos adicionales.

Cuarto, si bien el CP es una ocasión para la concertación de las prioridades del Estado y de las instituciones cuando se han ejecutado para los fines previstos, en algunos casos, no siempre se han orientado al objetivo acordado debido a los procesos inflacionarios, a los cambios de prioridades y al ajuste que los procesos de planeamiento sufren al momento de su ejecución. Así, en la mayor parte de los casos, suscitó una mejor utilización de los recursos, alentó la eficiencia y la consecución de medios complementarios a los efectos de contar con flujos constantes. En este sentido, cabe rescatar lo que Musselin (2001) llama como la internalización de las obligaciones y los controles, dado que antes se derivaban del exterior. Cabe precisar que las interpretaciones relativas a la internalización de prácticas de planificación, control y rendición de cuentas en las universidades surgen principalmente del análisis de las entrevistas realizadas a funcionarios nacionales y otros actores involucrados en la gestión de los CP a nivel de la política nacional. En ese sentido, estos resultados deben leerse como reconstrucciones de las representaciones que dichos actores elaboran acerca de los efectos de la política. Esta distinción resulta consistente con el enfoque cualitativo adoptado, cuyo propósito es comprender los sentidos atribuidos por los actores a los procesos analizados.

Los CP promovieron la complementariedad del presupuesto sin cuestionar la intervención estatal, vista como crucial para garantizar la equidad en la provisión de bienes educativos universitarios. Según Morduchowicz (2003) y Doberti (2024), esta diversificación de fuentes de financiamiento se basó en la subsidiariedad del Estado en la educación superior.

Ventajas, dificultades y recomendaciones para la política contractual

En esta última sección, para finalizar, nos interesa contribuir con algunas líneas para la gestión institucional de los CP.

Entre las ventajas del instrumento podemos destacar que aporta mayor previsibilidad financiera y facilita la planificación a largo plazo y la ejecución de proyectos. El problema está en la variación de los ciclos económicos, el flujo de capitales y los vaivenes de la economía argentina. Asimismo, posibilita flexibilidad en la gestión de los recursos, lo que puede adaptarse mejor a las necesidades específicas de cada institución y programa. En la medida en que se vinculen con el plan de desarrollo y la evaluación continua, los CP colaboran al fomento de la calidad, al ser incentivos para promover la mejora continua, de las instituciones y de sus programas académicos, así como se constituyen en un estímulo a la innovación en la consecución de objetivos específicos. También colaboran con la promoción de la rendición de cuentas, porque requieren establecer metas y objetivos claros, así como el establecimiento de indicadores, mecanismos de seguimiento y evaluación, lo que fomenta la transparencia en la gestión de los recursos.

No obstante, también se identificaron dificultades. Entre ellas, la incertidumbre en la asignación de recursos una vez concertados; la

creciente preocupación por la transferencia efectiva y a tiempo en la asignación de recursos financieros y su impacto en la implementación de los programas; la falta de continuidad en las políticas públicas debido a la alternancia de ciclos gubernamentales, y la discontinuidad en las políticas públicas, lo que podía afectar la implementación y sostenibilidad de los programas a largo plazo. Estas limitaciones, además, pueden convertirse en desafíos en la planificación a largo plazo, dada la dificultad inherente a la volatilidad en el financiamiento y las políticas gubernamentales. Otra dificultad relevada ha sido la dependencia del contexto político, dado que se reconoce que los CP están influenciados por este contexto, lo que pudo afectar su efectividad y continuidad. Los conflictos internos y externos que surgieron durante la implementación de los CP, junto con la alternancia de los elencos políticos, fueron las limitaciones encontradas más importantes.

Finalmente, y por fuera de los objetivos específicos de esta obra, el estudio ha permitido esbozar algunas recomendaciones relacionadas con la política contractual, con la expectativa de encontrar formas virtuosas para la gestión concertada y dialogada entre el Estado y las instituciones universitarias, dentro de un sistema de educación superior.

I. Propuestas para la concertación y coordinación del sistema:

- Que la política contractual contemple las áreas de vacancia y las sugerencias extraídas de los consejos regionales de planificación, a los efectos de que, entre las prioridades, se definan ejes para el desarrollo regional y los CP no alteren el equilibrio del sistema.
- Que los componentes de las políticas contractuales puedan contemplar las líneas prioritarias definidas por el Estado como parte de las políticas de desarrollo nacional, en concertación con las economías regionales y las demandas del aparato productivo.

Para ello, la universidad se relocaliza no solo como mera receptora de los recursos, sino también como oferente de servicios.

- Que los CP puedan contemplar el vínculo de las universidades con el resto del sistema educativo, con el fin de lograr un mayor equilibrio de la oferta educativa en la región de influencia.

II. Propuestas para el diseño y ejecución de la política:

- Que el diseño y la implementación de los CP, para ser más efectivos, puedan estar alineados con los objetivos estratégicos del sistema educativo en su conjunto.
- Que se puedan involucrar a las partes interesadas relevantes, para dar mayor participación a los docentes, los estudiantes y demás actores clave del gobierno colegiado de las universidades.
- Que se establezcan objetivos y metas claras, medibles y realistas en los CP, de modo que puedan servir como instrumentos efectivos para promover la calidad.
- Que se incorporen mecanismos de flexibilidad y adaptabilidad en los CP, de modo que puedan ajustarse a las cambiantes necesidades y circunstancias de las instituciones y del entorno económico y educativo.
- Que se establezcan sistemas institucionales de evaluación periódica y mecanismos de retroalimentación para monitorear el progreso y el impacto de los CP, para identificar áreas de mejora y buenas prácticas.
- Que se establezcan espacios de intercambio, capacitación y formación continua a modo de consorcios de programas con el fin de dar a conocer, replicar y fomentar buenas prácticas de gestión, lo que pudiese conformar una plataforma de *benchmarking*.

III. Propuestas para hacer operativa la política contractual:

- Contar con un cuerpo de asesores, consejeros en la SPU, que colaboren con la identificación de dificultades, el orden de prioridades y planeamiento en las universidades, así como en los procesos de rendición de cuentas sobre la marcha de los contratos.
- Ordenar las líneas prioritarias en consulta con el CIN, con el fin de evitar desequilibrios en el sistema.
- Contar con un cuerpo estable en la universidad, integrado por agentes profesionalizados, de modo de dar continuidad a los programas más allá de la renovación de las autoridades políticas.
- Contar con posibilidades de ajuste en los montos asignados en los CP a costes extraordinarios, con el fin de compensar los retrasos posibles en la adquisición del bien o servicio del que se trate, definido en el planeamiento como modo de respaldar el cumplimiento del objetivo mediante otro medio diferente del propuesto.

REFERENCIAS

Referencias legislativas

- Congreso de la Nación Argentina. (1905). Ley N.º 4699. Convenio entre la Nación y la Provincia de Buenos Aires para la nacionalización de la Universidad de La Plata.
- Congreso de la Nación Argentina. (1984). Ley N.º 23.068. Régimen provisorio de normalización de las universidades nacionales. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-23068-15928>
- Congreso de la Nación Argentina. (1984). Ley N.º 23.151. Régimen financiero para las universidades nacionales. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-23151-26474>
- Congreso de la Nación Argentina. (1989). Ley N.º 23.696. Ley de Reforma del Estado. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-23696-98>
- Congreso de la Nación Argentina. (1989). Ley N.º 23.697. Ley de Emergencia Económica. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/15/texact.htm>
- Congreso de la Nación Argentina. (1992). Ley N.º 24.049. Transferencia de servicios educativos a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24049-448>
- Congreso de la Nación Argentina. (1992). Ley N.º 24.095. Creación de la Universidad Nacional de General San Martín. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24095-494>
- Congreso de la Nación Argentina. (1995). Ley N.º 24.521. Ley de Educación Superior. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/25394/texact.htm>

- Congreso de la Nación Argentina. (2004). Ley N.º 25.967. Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 2005. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-25967-102049>
- Congreso de la Nación Argentina. (2005). Ley N.º 26.058. Ley de Educación Técnico Profesional. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26058-109525>
- Congreso de la Nación Argentina. (2005). Ley N.º 26.075. Ley de Financiamiento Educativo. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/112976/norma.htm>
- Congreso de la Nación Argentina. (2006). Ley N.º 26.206. Ley de Educación Nacional. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26206-123542>
- Congreso de la Nación Argentina. (2007). Ley N.º 26.319. Asignación especial de reparación histórica para la Universidad Nacional de Luján “Dr. Emilio Fermín Mignone”. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26319-135997>
- Congreso de la Nación Argentina. (2009). Ley N.º 26.543. Creación de la Universidad Nacional de Avellaneda. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26543-161189> Consejo Interuniversitario Nacional. (1992). Acuerdo Plenario N.º 74. Elaboración de pautas para distribuir el presupuesto.
- Consejo Interuniversitario Nacional. (1995). Acuerdo Plenario N.º 195. Pautas de distribución presupuestaria.
- Consejo Interuniversitario Nacional. (2001). Acuerdo Plenario N.º 395. Pautas de distribución presupuestaria.
- Consejo Interuniversitario Nacional. (2003). Acuerdo Plenario N.º 465. Modelo de pautas objetivas de distribución presupuestaria.
- Consejo Interuniversitario Nacional. (2004). Acuerdo Plenario N.º 537. Declaración de Horco Molle, Tucumán.

- Consejo Interuniversitario Nacional. (2007). Acuerdo Plenario N.º 640. Lineamientos para la reforma de la Ley de Educación Superior.
- Consejo Interuniversitario Nacional. (2011). Acuerdo Plenario N.º 781. Presupuesto universitario 2012.
- Consejo Nacional de Acreditación (CNA). (2020). Lineamientos y aspectos por evaluar para la acreditación en alta calidad de instituciones de educación superior. Bogotá: CNA.
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. (2005). Resolución N.º 260/2005. Creación del Programa Fondo Universitario para el Desarrollo Nacional y Regional (FUNDAR). <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-260-2005-105013>
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. (2007). Resolución N.º 1100/2007. Derogación de la Resolución N.º 260/2005, mediante la cual se creó el Programa Fondo Universitario para el Desarrollo Nacional y Regional. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-1100-2007-130821>
- Ministerio de Educación. (2009). Resolución N.º 386/2009. Proyecto de apoyo a las Ciencias Humanas. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-386-2009-151707>
- Ministerio de Educación. (2011). Resolución N.º 1668/2011. Autorización para la implementación y puesta en marcha del proyecto institucional formulado por la Universidad Nacional de Avellaneda. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-1668-2011-186977>
- Poder Ejecutivo Nacional. (1985). Decreto N.º 1967/1985. Sistema Interuniversitario de Cuarto Nivel (SICUN). <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7096739/19851023>
- Poder Ejecutivo Nacional. (1985). Decreto N.º 2461/1985. Creación del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN). http://www.saij.gob.ar/legislacion/decreto-nacional-2461-1985-creacion_consejo_interuniversitario_nacional.htm

- Poder Ejecutivo Nacional. (1992). Decreto N.º 2209/1992. Designación del rector organizador de la Universidad Nacional de General San Martín. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-2209-1992-10811>
- Poder Ejecutivo Nacional. (2002). Decreto N.º 357/2002. Apruébese el organigrama de aplicación de la Administración Pública Nacional centralizada hasta nivel de subsecretaría y los objetivos de las unidades organizativas correspondientes. <http://www.saij.gob.ar/357-nacional-estructura-organica-administracion-publica-nacional-dn20022000357-2002-02-21/123456789-0abc-753-0002-2002soterced>
- Poder Ejecutivo Nacional. (2010). Decreto N.º 115/2010. Modificación del Decreto N.º 357/2002 en relación con el organigrama de aplicación y los objetivos del Ministerio de Educación. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-115-2010-163361/texto>
- Poder Ejecutivo Nacional. (2010). Decreto N.º 842/2010. Designación del rector organizador de la Universidad Nacional de Avellaneda. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-842-2010-168509>
- Poder Ejecutivo Nacional. (2011). Decreto N.º 2084/2011. Modificación del Decreto N.º 357/2002 relacionada con el organigrama correspondiente al Ministerio de Educación (Anexo I d). <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/norma-191054/texto>
- Secretaría de Políticas Universitarias. (2004). Resolución N.º 207/2004. Creación del Programa de Calidad de la Educación Universitaria.

Referencias bibliográficas

- Abeledo, C., & Obeide, S. (2003). La política de financiamiento de la Secretaría de Políticas Universitarias: Un marco conceptual. En J. C. Pugliese (Ed.), *Políticas de Estado para la universidad argentina: Balance de una*

gestión en el nuevo contexto nacional e internacional. Secretaría de Políticas Universitarias.

- ANUIES. (2018). *Visión y acción 2030. Propuesta de la ANUIES para renovar la educación superior en México*. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.
- Ball, S. J. (2011). Política social y educativa, empresa social, hibridación y nuevas comunidades discursivas. *Propuesta Educativa*, 2(36), 25-34.
- Ball, S. J., & Youdell, D. (2007). *La privatización encubierta en la educación pública* (Informe preliminar). Instituto de Educación, Universidad de Londres. https://www.joanmayans.com/privatizacion_encubierta_de_la_educacion_publica.pdf
- Banco Mundial, Grupo Especial sobre Educación Superior y Sociedad. (2000). *La educación superior en los países en desarrollo: Peligros y promesas*. Corporación de Promoción Universitaria. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/630041467998505995/pdf/2018210educaci1países0en0desarrollo.pdf>
- Becher, T., & Trowler, P. (2001). *Academic tribes and territories: Intellectual enquiry and the culture of discipline* (2nd ed.). Open University Press.
- Becker, G. S. (1964). *Human capital: A theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. Columbia University Press.
- Bernasconi, A. (2015). *La educación superior de Chile: transformación, desarrollo y crisis*. Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Bidwell, C. E. (2001). Analyzing schools as organizations: Long-term permanence and short-term change. *Sociology of Education*, 74, 110-114. <https://doi.org/10.2307/2673256>
- Boyer, E. L., Altbach, P. G., & Whitelaw, M. J. (1994). *The academic profession: An international perspective*. Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching.

- Breitmayer, B. J., Ayres, L., & Knafl, K. A. (1993). Triangulation in qualitative research: Evaluation of completeness and confirmation purposes. *Image: The Journal of Nursing Scholarship*, 25(3), 237-243. <https://doi.org/10.1111/j.1547-5069.1993.tb00788.x>
- Brunner, J. J. (1990). *La educación superior en América Latina*. Fondo de Cultura Económica.
- Brunner, J. J. (2000, 23-25 de agosto). *Globalización y futuro de la educación: Tendencias, desafíos y estrategias* [Ponencia]. Seminario sobre Prospectiva de la Educación en la Región de América Latina y el Caribe, UNESCO, Santiago de Chile.
- Brunner, J. J. (2011). Gobernanza universitaria: Tipología, dinámicas y tendencias. *Revista de Educación*, 355, 137-159.
- Brunner, J. J. (2014). Transformación de lo público y el reto de la innovación universitaria. *Bordón. Revista de Pedagogía*, 66(1), 45-60.
- Brunner, J. J., & Miranda, D. A. (Eds.). (2016). *Educación superior en Iberoamérica. Informe 2016*. Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA).
- Buchbinder, P. (2012). *La universidad en los debates parlamentarios*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Buchbinder, P., & Marquina, M. (2008). *Masividad, heterogeneidad y fragmentación: El sistema universitario argentino (1983-2007)*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Buckley, W. (1970). *La sociología y la teoría moderna de los sistemas*. Amorrortu.
- Camou, A. (2008). Gobernabilidad y democracia en la universidad pública argentina: Notas para la discusión. En S. Araujo (Comp.), *La universidad como objeto de investigación: Democracia, gobernabilidad, transformación y cambio de la educación superior universitaria*. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Chiroleu, A., & Iazzetta, O. (2012). La universidad como objeto de política pública durante los gobiernos Kirchner. En A. Chiroleu, M. Marquina

y E. Rinesi (Comps.), *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: Continuidades, rupturas y complejidades* (pp. 27-48). Universidad Nacional de General Sarmiento.

- Chiroleu, A., & Marquina, M. (2015). ¿Hacia un nuevo mapa universitario? La ampliación de la oferta y la inclusión como temas de agenda de gobierno en Argentina. *Propuesta Educativa*, 24(43), 7-16.
- Chiroleu, A., Marquina, M., & Rinesi, E. (Comps.) (2012). *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: Continuidades, rupturas y complejidades*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Chiroleu, A., Suasnábar, C., & Rovelli, L. (2012). *Política universitaria en la Argentina: Revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes*. IEC-CONADU y Universidad Nacional de General San Martín.
- Clark, B. R. (1991). *El sistema de educación superior: Una visión comparativa de la organización académica*. Nueva Imagen/Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Claverie, J. (2013). La universidad como organización: Tres enfoques para el análisis de sus problemas de gestión. *Gestión y Gerencia*, 7(1).
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25. <https://doi.org/10.2307/2392088>
- Consejo Interuniversitario Nacional. (2007). *Lineamientos para una Ley de Educación Superior*. *Boletín del CIN*, 25(6). https://www.cin.edu.ar/descargas/revistas/revista_25.pdf
- De Boer, H., Jongbloed, B. W., Bennenworth, P., Cremonini, L., Kolster, R., Kottmann, A., Lemmens-Krug, K., & Vossensteyn, J. J. (2015). *Performance-based funding and performance agreements in fourteen higher education systems*. CHEPS, University of Twente. <https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/5139542/jongbloed%20ea%20performance-based-funding-and-performance-agreements-in-fourteen-higher-education-systems.pdf>

- De Lissovoy, N., & McLaren, P. (2003). Educational accountability and the violence of capital: A Marxian reading of post-structuralist positions. *Journal of Education Policy*, 18(2), 131-144. <https://doi.org/10.1080/0268093022000043092>
- Deem, R. (1998). New managerialism in higher education: The management of performances and cultures in universities. *International Studies in Sociology of Education*, 8(1), 47-70. <https://doi.org/10.1080/0962021980020014>
- Delfino, J. A., & Gertel, H. R. (Eds.). (1996). *Nuevas direcciones en el financiamiento de la educación superior: Modelos de asignación del aporte público*. Secretaría de Políticas Universitarias.
- Dill, D. D. (1982). The management of academic culture: Notes on the management of meaning and social integration. *Higher Education*, 11(3), 303-320. <https://doi.org/10.1007/BF00155621>
- Doberti, J. I. (2020). *Los modelos de pautas presupuestarias para las universidades nacionales en el período 1992-2020*. Universidad Nacional de la Patagonia Austral. <https://rea.unpa.edu.ar/handle/123456789/2153>
- Doberti, J. I. (2024). El periodo dictatorial de 1966-1973. En *Las políticas universitarias y su financiamiento en perspectiva histórica: de las dictaduras a la democracia: periodo 1966-2023* (pp. 15-70). Universidad Nacional de La Matanza. <http://repositoriocyt.unlam.edu.ar/handle/123456789/1903>
- Doberti, J. I., Levy, M., & Gabay, G. (2020). El presupuesto universitario en la Argentina: ¿Cuánto, cómo, dónde y a quiénes? *Cuadernos del INAP*, 1(7). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/182>
- Erreguerena, F. (2017). *El poder de los rectores en la política universitaria argentina (1985-2015)*. (Cap. 1). Prometeo Libros.
- Etzioni, A. (Ed.). (1975). *A comparative analysis of complex organizations*. *Political Science Quarterly*, 91(2), 341.
- Fernández Lamarra, N. (Dir.). (2018). *La educación superior universitaria argentina: Situación actual en el contexto regional*. Universidad Nacional de Tres de Febrero.

- Fernández Lamarra, N., Pérez Centeno, C. G. (Coord. Gral.), Marquina, M., & Aiello, M. (Eds.). (2018). *La educación superior universitaria argentina: Situación actual en el contexto regional*. UNTREF.
- Filmus, D. (1996). *Estado, sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo: Procesos y desafíos*. Troquel.
- Finkelstein, M. J., & Schuster, J. H. (2001). Assessing the silent revolution: How changing demographics are reshaping the academic profession. *AAHE Bulletin*, 54, 3–7.
- Fuentes Molinar, O. (2023). *El desarrollo de la educación superior en México y las políticas públicas* (M. Casillas, Comp.). Editorial Transdigital.
- García de Fanelli, A. M. (1996). La reforma de la educación superior en Argentina: Entre el mercado, la regulación estatal y la lógica de las instituciones. *Revista Paraguaya de Sociología*, 33(97), 71–104.
- García de Fanelli, A. M. (1998). *Gestión de las universidades públicas: La experiencia internacional*. Secretaría de Políticas Universitarias.
- García de Fanelli, A. M. (2002). *Universidad pública y asignación de fondos: Los desafíos de la complejidad organizacional y productiva*. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- García de Fanelli, A. M. (2005). *Universidad, organización e incentivos: Desafíos de la política de financiamiento frente a la complejidad institucional*. Miño y Dávila.
- García de Fanelli, A. M. (2007). La reforma universitaria impulsada vía el financiamiento: Alcances y limitaciones de las políticas de asignación. *Espacio Abierto*, 16(1), 7–29.
- García de Fanelli, A. M. (2008). *Contrato-programa: Instrumento para la mejora de la capacidad institucional y la calidad de las universidades*. IIPE-UNESCO.
- García de Fanelli, A. M. (2011). Financiación de la educación superior argentina: Cambios y continuidad entre los años noventa y la primera década del siglo XXI. *Educación Superior y Sociedad*, 16(1), 17–35.

- García de Fanelli, A. M. (2012). Acreditación de la calidad y financiamiento: Potenciando el cambio universitario vía fondos no competitivos de mejora. *Education Policy Analysis Archives*, 20(22), 1-31. <https://doi.org/10.14507/epaa.v20n22.2012>
- García de Fanelli, A. M. (2019). El financiamiento de la educación superior en América Latina. *Propuesta Educativa*, 2(52), 111-126.
- García de Fanelli, A. M., & Broto, A. (2023). Financiamiento estatal y expansión de las universidades nacionales argentinas: Primeras dos décadas del siglo XXI. *Revista Argentina de Educación Superior*, 15(27), 176-194.
- García Delgado, D. (1994). *Estado y sociedad: La nueva relación a partir del cambio estructural*. FLACSO/Tesis-Norma.
- Ginestar, A. (1994). *Costos educacionales para la administración financiera universitaria: Pautas para presupuestar*. EDIUNC.
- Glaser, B. G., & Strauss, A. L. (1967). *The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research*. Aldine Publishing Company.
- Gonilski, M. (2014). Formas indirectas de contratación en el sector público. En M. Gonilski, *Transformaciones recientes en las formas de contratación de la fuerza de trabajo argentina: El Estado como empleador (1990-2013)* (pp. 26-39). Centro de Estudios de Población, Empleo y Desarrollo.
- Gornitzka, Å., Stensaker, B., Smeby, J. C., & De Boer, H. (2004). Contract arrangements in the Nordic countries: Solving the efficiency-effectiveness dilemma? *Higher Education in Europe*, 29(1), 87-101. <https://doi.org/10.1080/03797720410001673319>
- Greco, C. (2009). Financiamiento de las universidades nacionales: Análisis de una década. *Gestión Universitaria*, 2(1).
- Henkel, M. (2000). *Academic identities and policy change in higher education*. Jessica Kingsley Publishers.

- Henkel, M. (2002). Academic identity in transformation? The case of the United Kingdom. *Higher Education Management and Policy*, 14(3), 137-147. <https://doi.org/10.1787/hemp-v14-art22-en>
- Jodelet, D. (1986). La representación social: Fenómenos, concepto y teoría. En S. Moscovici (Ed.), *Psicología social II: Pensamiento y vida social* (pp. 469-494). Paidós.
- Klumpp, M., & Teichler, U. (2008). Between over diversification and over homogenization: Five decades of search for a creative fabric of higher education. En B. M. Kehm & B. Stensaker (Eds.), *University rankings, diversity, and the new landscape of higher education* (pp. 151-181). Sense Publishers.
- Krotsch, P. (2001). *Educación superior y reformas comparadas*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Krotsch, P. (2005). La evaluación de la calidad en la Argentina: La necesidad de un análisis centrado en el poder y el conflicto. En *Calidad, eficiencia y evaluación de la educación superior* (pp. 281-296). Netbiblo.
- Krotsch, P. (Comp.). (2002). *La universidad cautiva: Legados, marcas y horizontes*. Ediciones Al Margen.
- Krotsch, P., & Suasnabar, C. (2002). Los estudios sobre la educación superior: Una reflexión en torno a la existencia y posibilidades de construcción de un campo. *Pensamiento Universitario*, 10(10), 35-54.
- Lapolla, A. (2016). *Financiamiento público incremental para las universidades nacionales: Los contratos programa en Argentina*. Editorial Académica Española.
- Lipiansky, S., & Musselin, C. (1995). *La démarche de contractualisation dans trois universités françaises : Les effets de la politique contractuelle sur le fonctionnement des établissements universitaires*. Centre de Sociologie des Organisations.
- Macfarlane, B. (2011). The morphing of academic practice: Unbundling and the rise of the para-academic. *Higher Education Quarterly*, 65(1), 59-73. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2273.2010.00467.x>

- Maneiro, N., & Mazzola, C. (2015). *Universidad en democracia*. Miño y Dávila.
- March, J. G., & Simon, H. A. (1958). *Organizations*. Wiley.
- Marquina, M. (2012). *Yo te evaluó, tú me evaluás... Estado, profesión académica y mercado en la acreditación de carreras en Argentina* [Tesis doctoral, Universidad de Palermo]. <https://dspace.palermo.edu/dspace/bitstream/handle/10226/2424/2012Tesis%20M%c3%b3nica%20Marquina.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Marquina, M. (2020). Entre ser “técnico”, “académico” o “político” en la universidad: Los nuevos roles de gestión en las universidades argentinas. *Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación*, 7(12), 82-96. <https://revistas.untref.edu.ar/index.php/relapae/article/view/393>
- Marquina, M., & Fernández Lamarra, N. (2008, 10-12 de diciembre). *La profesión académica en Argentina: Entre la pertenencia institucional y disciplinar* [Ponencia]. V Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina. http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.6219/ev.6219.pdf
- Marquina, M., & Polzella, A. (2015). El impacto de la nueva gestión pública en las universidades y la emergencia de nuevos roles: Comparando contextos, sistemas y abordajes teóricos para su estudio en distintos casos nacionales. *Revista Argentina de Educación Superior*, 7(11), 9-27.
- Marquina, M., Santín, S., Rodríguez, W., Reznik, N., Lizitz, N., Denes, C., & Lizzano, V. (2023). Políticas Educativas y Cambio Institucional: transformaciones en el funcionamiento de las universidades públicas argentinas desde las reformas iniciadas en los ‘90. *Revista Latinoamericana De Políticas Y Administración De La Educación*, (18), 80-92. <https://revistas.untref.edu.ar/index.php/relapae/article/view/1636>
- Marquis, C. (Comp.). (2004). *La agenda universitaria: Propuestas de políticas públicas para la Argentina*. Universidad de Palermo.
- Marquis, C. (2010). Sobre el gobierno universitario. *Gestión Universitaria*, 2(3).

- Marradi, A., Archenti, N., & Piovani, J. I. (2007). *Metodología de las ciencias sociales*. Emecé.
- Martínez Nogueira, R. (1994). El papel de la evaluación en los procesos de crecimiento interno de la facultad. En M. Mena (Ed.), *Evaluación de la calidad en la universidad*. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Martínez Nogueira, R. (2000). *Evaluación de la gestión universitaria* [Informe]. Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU).
- McCormick, R., & James, M. (1996). *La evaluación del currículum en los centros escolares*. Morata.
- Mendoza Rojas, J. (2015). Ampliación de la cobertura, políticas de financiamiento y reformas de la educación superior en México (1990-2014). *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 6(17), 3-41.
- Meyer, H.-D., & Rowan, B. (Eds.). (2006). *The new institutionalism in education*. State University of New York Press.
- Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Políticas Universitarias. (1998). *FOMEC: Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria*. <https://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL004739.pdf>
- Mintzberg, H. (1984). Power and organization life cycles. *Academy of Management Review*, 9(2), 207-224. <https://doi.org/10.2307/258437>
- Mintzberg, H. (1989). *Diseño de organizaciones eficientes*. El Ateneo.
- Mollis, M. (2008). Las reformas de la educación superior en Argentina para el nuevo milenio. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, 13(2), 509-532. <https://doi.org/10.1590/S1414-40772008000200011>
- Morduchowicz, A. (2003). *Discusiones de economía de la educación*. Losada.
- Moscovici, S. (1979). *El psicoanálisis, su imagen y su público*. Huemul.
- Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (1992). *Hacienda pública teórica y aplicada*. McGraw-Hill.

- Musselin, C. (1997). State-university relations and how to change them: The case of France and Germany. *European Journal of Education*, 32(2), 145-164.
- Musselin, C. (2001). *La longue marche des universités françaises*. Presses Universitaires de France.
- Musselin, C., & Mignot-Gérard, S. (1999). The recent evolution of French universities. En A. Amaral, G. Jones & B. Karseth (Eds.), *The governing of higher education: National perspectives on institutional governance* (pp. 55-72). Kluwer Academic Publishers.
- Neave, G. (1994). The politics of quality: Developments in higher education in Western Europe, 1992-1994. *European Journal of Education*, 29(2), 115-134.
- Neave, G. (2001). *Educación superior: Historia y política. Estudios comparativos sobre la universidad contemporánea*. Gedisa.
- Neave, G., & Van Vught, F. (1994). *Prometeo encadenado: Estado y educación superior en Europa*. Gedisa.
- Obeide, S. (2015, 12-15 de agosto). *De la tradición al cambio: Algunas cuestiones conceptuales para el estudio de los cambios en la organización universitaria y su funcionamiento interno* [Ponencia]. XII Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP.
- Obeide, S. (2018). *Nuevas categorías para el estudio de las transformaciones en la organización universitaria a partir de la agenda de la nueva gestión pública de los años noventa*. Universidad Nacional de Córdoba.
- OECD. (2019). *Higher Education in Colombia 2019*. Paris: OECD Publishing.
- Oszlak, O. (1997). Estado y sociedad: ¿Nuevas reglas de juego? *Reforma y Democracia*, 9.
- Oszlak, O. (2003). *Evaluación del Programa Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECA)* [Ponencia]. Congreso Análisis de los Impactos del Programa de Reforma de la Educación Superior y Perspectivas Futuras.

- Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1982). Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*, 1.
- Pérez Rasetti, C. (2014). La expansión de la educación universitaria: Políticas y lógicas. *Integración y Conocimiento*, 2, 8–32.
- Powell, W. W., & DiMaggio, P. J. (Comps.). (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Fondo de Cultura Económica.
- Programa MECESUP. (2015). Informe de cierre del Programa MECESUP 1999-2015. Ministerio de Educación de Chile.
- Pugliese, J. C. (2003). *Políticas de Estado para la universidad argentina: Balance de una gestión en el nuevo contexto nacional e internacional*. Secretaría de Políticas Universitarias.
- Pugliese, J. C. (2007). *Documento para el debate de una nueva ley de educación superior*. IIPE-UNESCO.
- Rhoades, G. (1998). *Managed professionals: Unionized faculty and the restructuring of academic labor*. State University of New York Press.
- Sabatier, P. A. (Ed.). (2010). *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Saussure, F. de. (1998). *Curso de lingüística general*. Alianza Editorial.
- Schneijderberg, C., & Merkator, N. (2013). The new higher education professionals. En B. M. Kehm & U. Teichler (Eds.), *The academic profession in Europe: New tasks and new challenges* (pp. 53–92). Springer. https://doi.org/10.1007/978-94-007-4614-5_3
- Schultz, T. W. (1968). Human capital. En D. L. Sills (Ed.), *International encyclopedia of the social sciences* (Vol. 6, pp. 277–280). Macmillan & Free Press.
- Secretaría de Políticas Universitarias. (2005–2015). *Anuarios de estadísticas universitarias*. Ministerio de Educación de la Nación. <https://www.argentina.gob.ar/educacion/universidades/informacion/publicaciones/anuarios>

- Sennett, R. (1998). *The corrosion of character: The personal consequences of work in the new capitalism*. W. W. Norton.
- Stiglitz, J. E. (1988). *La economía del sector público*. Antoni Bosch.
- Strauss, A., & Corbin, J. (1998). *Bases de la investigación cualitativa: Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Universidad de Antioquia.
- Suasnábar, C. (2005). Entre la inercia y la búsqueda de una nueva agenda de política: Las políticas universitarias en el gobierno de Kirchner. *Temas y Debates*, 10, 83–93.
- Suasnábar, C., & Rovelli, L. I. (2011). Políticas universitarias en Argentina: Entre los legados modernizadores y la búsqueda de una nueva agenda. *Innovación Educativa*, 11(57), 21–30.
- Suasnábar, C., & Rovelli, L. I. (2012). Impensar las políticas universitarias en la Argentina reciente. En A. Chiroleu, M. Marquina & E. Rinesi (Comps.), *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: Continuidades, rupturas y complejidades* (pp. 119–148). Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Tavela, D. (2020). Entre la coordinación estatal y la autonomía universitaria: Nuevo contrato social, planificación e incentivos presupuestarios. En C. Marquis (Ed.), *La agenda universitaria V: Criterios y propuestas de gestión y políticas universitarias* (pp. 133–166). Universidad de Palermo.
- Teichler, U. (1988). *Changing patterns of the higher education system*. Jessica Kingsley Publishers.
- Teichler, U. (2004). Cambio de estructuras de los sistemas de educación superior: La creciente complejidad de las fuerzas subyacentes. En *La diversificación de la educación superior y el cambio del papel del conocimiento y la investigación* (Documento de trabajo N.º 6). Foro UNESCO.
- Trow, M. (1998). Confianza, mercados y rendición de cuentas en la educación superior. *Pensamiento Universitario*, 6(7), 12–27.

- Vasilachis de Gialdino, I. (Coord.). (2006). *Estrategias de investigación cualitativa*. Gedisa.
- Wainerman, C. (2010). Prólogo. Problemas que enfrenta la producción de investigación científica en educación en la Argentina. En C. Wainerman & M. M. Di Virgilio (Comps.), *El quehacer de la investigación educativa* (pp. 11-17). Manantial.
- Weick, K. E. (1976). Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly*, 21(1), 1-19. <https://doi.org/10.2307/2391875>
- Whitchurch, C. (2008). Shifting identities and blurring boundaries: The emergence of third-space professionals in UK higher education. *Higher Education Quarterly*, 62(4), 377-396. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2273.2008.00387.x>
- Whitchurch, C. (2012). *Reconstructing identities in higher education: The rise of third-space professionals*. Routledge.
- Willower, D. J. (1996). Inquiry in educational administration and the spirit of the times. *Educational Administration Quarterly*, 32(3), 344-365. <https://doi.org/10.1177/0013161X96032003003>

| ANEXO |

Resolución 260/2005

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología

EDUCACION SUPERIOR

Créase el Programa Fondo Universitario para el Desarrollo Nacional y Regional (FUNDAR), en el ámbito de la Secretaría de Políticas Universitarias.

Bs. As., 28/3/2005

VISTO la Ley de Ministerios (t.o. por Decreto N° 438/92), modificada por las Leyes Nros. 24.190 y 25.233 y por los Decretos Nros. 1343 del 24 de octubre de 2001, 1366 del 26 de octubre de 2001, 1454 del 8 de noviembre de 2001 y 355 del 21 de febrero de 2002 y 1283 del 24 de mayo de 2003, y

CONSIDERANDO:

Que entre los objetivos de la SECRETARÍA DE POLÍTICAS UNIVERSITARIAS se encuentran los de promover y desarrollar políticas y estrategias de fomento de la calidad, de la articulación, y de la vinculación de las Universidades con el sector productivo, así como de diseñar y ejecutar políticas y estrategias de mejoramiento de la eficacia del sistema de educación superior y de asignación y empleo de los recursos económico-financieros en las universidades nacionales.

Que es necesario avanzar hacia la integración, calidad y pertinencia de la política universitaria, promoviendo acciones de fortalecimiento y reformas en las Universidades Nacionales.

Que el MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA ha introducido importantes avances con el inicio de un nuevo sistema de asignación de recursos que distribuye fondos incrementales en diferentes líneas de financiamiento.

Que, en esa línea, se asignaron recursos para el funcionamiento de las universidades mediante la aplicación de criterios objetivos, como así también con destinos específicos para financiar proyectos de desarrollo institucional.

Que para atender a ello resulta conveniente crear en el ámbito de la SECRETARÍA DE POLÍTICAS UNIVERSITARIAS un programa con la finalidad de avanzar hacia dichos objetivos.

Que, consecuentemente, corresponde dictar la normativa necesaria para el desarrollo de un programa que, respondiendo a pautas establecidas en forma conjunta con el CONSEJO INTERUNIVERSITARIO NACIONAL y utilizando como herramienta central a los programas especiales de financiamiento, promueva acciones de fortalecimiento y reformas en las universidades nacionales a ejecutarse en el marco de los programas y proyectos mediante los que se implementa la política del gobierno nacional para el sector.

Que, en tal sentido, se tienen en cuenta las recomendaciones de la COMISIÓN PARA EL MEJORAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR y los estudios realizados por la SECRETARÍA DE POLÍTICAS UNIVERSITARIAS, que determinan la pertinencia de desarrollar acciones dirigidas a:

- a) Apoyar el desarrollo de las áreas específicas que confieren a cada universidad una característica distintiva.

- b) Fortalecer las ventajas comparativas respecto del conjunto, en su capacidad de contribuir significativamente al desarrollo nacional o regional.
- c) Impulsar el trabajo asociativo entre las universidades situadas en una misma región del país y entre aquellas que desarrollen programas semejantes.
- d) Promover carreras críticas de grado y posgrado orientadas a cubrir áreas de vacancia.
- e) Estimular el acceso de los estudiantes en carreras de grado críticas para el desarrollo nacional.
- f) Fortalecer la permanencia de los estudiantes en carreras de grado.
- g) Fomentar la discusión interna en cada universidad respecto de su misión y de los alcances de su compromiso social de cara a la sociedad.

Que la DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS ha tomado intervención.

Que la presente se dicta en ejercicio de las facultades conferidas por la Ley de Ministerios (t.o. por Decreto N° 438/92), modificada por las Leyes Nros. 24.190 y 25.233 y por los Decretos Nros. 1343 del 24 de octubre de 2001, 1366 del 26 de octubre de 2001, 1454 del 8 de noviembre de 2001 y 355 del 21 de febrero de 2001 y 1283 del 24 de mayo de 2003.

Por ello,

El MINISTRO DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA

RESUELVE:

Artículo 1º — Crear en el ámbito de la SECRETARÍA DE POLÍTICAS UNIVERSITARIAS el Programa FONDO UNIVERSITARIO PARA EL DESARROLLO NACIONAL Y REGIONAL (FUNDAR), con la misión

principal de promover y fomentar acciones universitarias para el desarrollo nacional y regional tendientes a la mejora de la calidad y pertinencia de las Universidades Nacionales.

Art. 2º — El FUNDAR podrá ser financiado con fondos específicos provenientes del Tesoro Nacional, de operaciones de crédito externo, de la cooperación internacional y de los aportes del sector privado.

Art. 3º — El Programa FUNDAR, asignará fondos a las instituciones universitarias nacionales a través de:

- a) Proyectos especiales diseñados por la SECRETARIA DE POLITICAS UNIVERSITARIAS dirigidos al desarrollo de líneas estratégicas de políticas públicas para el sistema universitario. Para ello, las instituciones universitarias deberán presentar proyectos en el marco de las condiciones que se establezcan para cada convocatoria. Los criterios a aplicar para la selección de los proyectos tendrán en cuenta su calidad, su consistencia con el proyecto institucional de la universidad e impacto, su pertinencia social y su incidencia potencial para el desarrollo nacional y regional.
- b) Contratos Programa Plurianuales celebrados entre la SECRETARIA DE POLITICAS UNIVERSITARIAS y las instituciones universitarias nacionales. En el marco de su Plan Estratégico, dichas instituciones propondrán un proyecto de desarrollo institucional que deberá tener en cuenta: prioridades nacionales, las necesidades regionales prioritarias detectadas por las instituciones universitarias, y las mejoras recomendadas en los procesos de evaluación externa y acreditación de carreras.

Art. 4º — Anualmente, en el marco de las políticas previstas para el sector, el MINISTERIO DE EDUCACION, CIENCIA Y TECNOLOGIA, a

propuesta de la SECRETARIA DE POLITICAS UNIVERSITARIAS, dará a conocer las líneas de acción que se apoyarán a través del FUNDAR y los criterios de distribución de los fondos.

Art. 5º — A los fines del cumplimiento de su misión principal, el FUNDAR llevará adelante las siguientes acciones:

- a) Elaborar y proponer las características y condiciones que tendrá cada convocatoria de proyectos.
- b) Efectuar las convocatorias de los Proyectos Especiales y Contratos Programa.
- c) Asesorar y asistir técnica y académicamente a las universidades nacionales en la realización de sus proyectos.
- d) Evaluar la ejecución de los proyectos correspondientes a los Proyectos Especiales y de los Contratos Programa.
- e) Realizar las tareas referidas a la selección y aprobación de los proyectos correspondientes a los Proyectos Especiales.
- f) Desarrollar las tareas inherentes al proceso de negociación de los contratos programas.

Art. 6º — La conducción del Programa FUNDAR, estará a cargo de un Consejo Directivo, integrado por el Presidente y SEIS (6) vocales. La Presidencia será ejercida por el Secretario de Políticas Universitarias. Los vocales, quienes deberán ser personas de reconocida jerarquía y experiencia académica, profesional y en gestión institucional, serán designados por el MINISTERIO DE EDUCACION, CIENCIA Y TECNOLOGIA y no percibirán remuneración por esa función.

El Consejo Directivo podrá sesionar válidamente con la presencia de CUATRO (4) de sus miembros.

Art. 7º — Serán atribuciones del Consejo Directivo:

- a) Aprobar las características y condiciones que tendrá cada una de las convocatorias.
- b) Efectuar las convocatorias de los Proyectos Especiales y Contratos Programa.
- c) Designar las Comisiones Evaluadoras.
- d) Aprobar los proyectos.
- e) Aprobar las asignaciones de los recursos del FUNDAR.
- f) Supervisar el seguimiento de los proyectos.
- g) Aprobar el informe final de cada proyecto.

Art. 8º — El Consejo Directivo será asistido por Consejeros de Universidades de reconocida jerarquía en la gestión universitaria, cuyas funciones serán:

- a) Asesorar a las universidades en la formulación del Plan de Desarrollo Institucional para la firma del Contrato Programa.
- b) Coordinar el análisis académico de la propuesta de la universidad, entre ésta y el Ministerio durante todo el proceso de negociación del contrato.
- c) Prestar asesoramiento para el desarrollo de los proyectos especiales.

Art. 9º — La ejecución administrativa de las actividades aprobadas por el Consejo Directivo será efectuada por un Director Ejecutivo, quien deberá ser un profesional de reconocida jerarquía en la gestión universitaria perteneciente a la dotación existente en la SECRETARIA DE POLITICAS UNIVERSITARIAS, la que efectuará su designación.

Serán atribuciones del Director Ejecutivo:

- a) Coordinar las tareas del proceso de negociación, reformulación y seguimiento de los Contratos Programa y/o proyectos.
- b) Enviar al Consejo Directivo los proyectos seleccionados por cada una de las comisiones de evaluación de Proyectos Especiales.
- c) Brindar servicio de apoyo y asesoramiento a las universidades participantes que así lo requieran para la elaboración del proyecto.
- d) Prestar apoyo a los Consejeros de Universidades.
- e) Elaborar informes referidos al seguimiento de la ejecución de los proyectos y contratos.

Art. 10. — El Consejo Directivo del FUNDAR propondrá al Ministerio el dictado de las normas que regirán su funcionamiento, las que deberán considerar los siguientes aspectos: 1) reglamento interno de funcionamiento del FUNDAR, 2) condiciones de elegibilidad de los proyectos, 3) gastos elegibles, financiables y no financiables, 4) procedimiento para la presentación y tramitación de los proyectos, 5) metodología para la evaluación de los proyectos, 6) procedimiento de ejecución de los proyectos, 7) normas y métodos para el desembolso de los fondos, 8) informes de avance y final de los proyectos.

Art. 11. — El gasto que demande el cumplimiento de la presente resolución será atendido con recursos provenientes del PROGRAMA 026 - DESARROLLO DE LA EDUCACION SUPERIOR-, ACTIVIDAD 11 - FUNDAR - para el corriente ejercicio, y con los que se le asignen en el futuro.

Art. 12. — Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese. — Daniel F. Filmus.

Guion de las entrevistas

Nivel	Dimensión	Aspectos	Pregunta
Política	Normativa	Diseño de la política	¿Cuándo comienzan los CP?, ¿en qué marco? y ¿cómo se estructuraron?
		Aspectos que reglamenta	¿A qué se debían comprometer la SPU y la Universidad?
		Tiempo	¿Qué alcances tuvieron?, duración
		Carácter de su estructuración	¿Fueron a término?, ¿qué tipo de directrices contemplaba?, ¿de qué dependía la duración?, ¿qué tipo de gastos implicaron?, gastos recurrentes
		Alcances	¿A dónde se dirigirán?, ¿a la universidad?, ¿a una unidad académica?
		Objetivos	¿Qué objetivos proyectaban?, ¿cuáles eran los fines y las metas?
		Estrategias	¿Eran por convocatoria?, ¿en qué caso los solicitaba la universidad?
		Contenidos	¿Qué cuestiones vinieron a resolver?
		Aspectos sobre los que intervinieron	¿A qué aspectos estaban dirigidos?, formación, becas, dedicaciones, infraestructura
		Problemáticas detectadas	Diagnósticos sobre los que se basaron
	Estructura	Referentes clave en su gestión	¿A quiénes se convocaba a participar?

Nivel	Dimensión	Aspectos	Pregunta
Política	Estructura	Dependencias de gestión gubernamental que se involucraron	¿Desde qué áreas de gestión gubernamental se impulsaron?
		Competencias	¿Qué funciones tenían?, ¿qué tipo de acciones se desarrollaban?
		Las potestades en términos de acción que le compromete a cada actor en su dominio	¿Cómo se comprometía el Ministerio y la SPU y la dependencia?
		Vínculos con sectores o áreas de la universidad	¿Con quiénes se relacionaban?
			¿Qué funciones universitarias comprometían?
			¿Cómo se fijaban las comunicaciones?
	Presupuesto	El presupuesto normativo	¿Cómo se planificaba el presupuesto?
		Montos	¿Cuáles eran los montos totales (máximos) de las erogaciones?
		% que representa sobre el presupuesto universitario	% que representa sobre el presupuesto universitario
		Tipos de gastos que comprometen	¿Cuáles eran los objetos de gastos que contemplaban?
		Rubros	¿A qué rubros estaban destinadas las erogaciones?
		Desembolsos	¿Cuáles eran las condiciones para realizar los desembolsos?
		Contratos-Programa aprobados	¿Cuántos CP aprobaron?

Nivel	Dimensión	Aspectos	Pregunta
Política	Presupuesto	Cantidad de universidades beneficiadas	¿Cuántas UU. NN. participaron?
		Rendiciones de cuenta	¿Cómo eran los mecanismos para rendir cuentas?

Siglas y abreviaturas

1-Dependencias del Ministerio de Educación	
CONEAU	Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria
CPRES	Consejos de Planificación Universitaria Regional
SIU	Sistema de Información Universitaria
SPU	Secretaría de Políticas Universitarias
2-Otras dependencias públicas	
CIN	Consejo Interuniversitario Nacional
CNE	Comisión Nacional de Evaluación
3-Programas	
FUNDAR	Fondo Universitario para el Desarrollo Nacional y Regional
INTER-U	Programa de Intercambio entre Universidades Nacionales
PACENI	Proyecto de Apoyo para Carreras de Ciencias Exactas y Naturales, Ciencias Económicas e Informática
PEFI	Plan Estratégico de Formación de Ingenieros
PROAE	Programa de Asistencia Especial
PROCAL	Programa de Mejoramiento de la Calidad
PROCAP	Programa de Capacitación para el Personal No Docente
PROCRE	Proyecto de Crecimiento Institucional
PROFIDE	Programa para el Financiamiento de la Enseñanza
PROHUM	Proyecto de Apoyo a Carreras de Humanidades
PROIN	Programa de Inversiones Nuevas
PROMAGRO	Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza en Agronomía

PROMARQ	Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza en Arquitectura
PROMEI	Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza en Ingeniería
PROMEI II	Fase II del PROMEI
PROMFyB	Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza en Farmacia y Bioquímica
PROMINF	Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza en Informática
PROMVET	Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza en Veterinaria
PROSOC	Proyecto de Apoyo a Carreras de Ciencias Sociales
PROUN	Proyecto de Apoyo a Universidades Nuevas
4- Otros	
CONFEDI	Consejo Federal de Decanos de Ingeniería
UEP	Unidad ejecutora de proyecto
UU. NN.	Universidades nacionales



Entre acuerdos y tensiones

Los Contratos-Programa y las transformaciones de la universidad pública argentina

¿Qué sucede cuando una universidad recibe una invitación a cambiar? ¿Qué historias, decisiones y disputas se abren detrás de un acuerdo que promete recursos a cambio de nuevos caminos?

Entre 2005 y 2015, los Contratos-Programa se convirtieron en una de las herramientas elegidas para vincular las políticas públicas con los proyectos de las universidades nacionales argentinas. Pero detrás de cada instrumento hay actores, contextos, expectativas y conflictos que le otorgan sentido.

Este libro recorre esa trama silenciosa donde las políticas encuentran a las instituciones, donde los números dialogan con las decisiones y donde la gestión universitaria se transforma al ritmo de nuevas demandas. Más que una mirada sobre un mecanismo de financiamiento, esta obra invita a pensar cómo se construyen los cambios en la universidad pública: entre acuerdos, negociaciones, límites y posibilidades.