

Los Contrato Programa como instrumentos de las políticas extrapresupuestarias: su influencia en las prácticas de gestión en las universidades nacionales argentinas en el periodo 2005-2015

Program Contracts as Instruments of Extra-Budgetary Policies: Their Influence on Management Practices in Argentine National Universities (2005-2015)

Silvina Ana Santin¹

Resumen

El artículo sintetiza los resultados de un proyecto de investigación, el cual analiza las prácticas de gestión universitaria derivadas de los programas de financiamiento específico, con especial atención a los Contrato Programa (CP) en Argentina entre 2005 y 2015. Evalúa su influencia en los niveles político e institucional y del rol de los actores. Parte de considerar la gestión universitaria como un proceso complejo que define el perfil institucional y se estructura tanto en normativas como en acciones concretas. A través de un marco teórico que incluye el análisis de política pública, el neoinstitucionalismo, la gestión universitaria y la economía de la educación, entre otros enfoques, la investigación sostiene que los CP han evolucionado de ser un instrumento de política a convertirse en la política misma, modificando agendas universitarias y las relaciones entre los actores. Se identifican algunos supuestos iniciales: la resignificación del significado del CP, su potencial desvío respecto a los objetivos originales y su impacto en las relaciones de gestión, promoviendo eficiencia y reduciendo tiempos de deliberación, pero también ocasionando una serie de tensiones en la gestión de las universidades. La metodología emplea un enfoque mixto con triangulación de métodos, con análisis documental, entrevistas y estudios de caso en universidades seleccionadas según criterios de implementación de los CP en las funciones: docencia, gestión, investigación y extensión. Se destacan hallazgos preliminares sobre la tipología de CP, diferenciando entre aquellos orientados a la planificación estratégica y otros centrados en necesidades específicas. La investigación subraya la relevancia de los CP en la alineación de las universidades con políticas nacionales, la transparencia en el financiamiento y los desafíos asociados a su implementación.

Palabras clave: Contrato Programa; políticas extrapresupuestarias; gestión; universidades nacionales

Abstract

This article synthesizes the results of a research project analyzing university management practices derived from specific funding programs, with a particular focus on program contracts (PCs) in Argentina between 2005 and 2015. It assesses their influence at the political, institutional, and actor levels. The study considers university management as a complex process that defines institutional profiles and is structured through both regulations and concrete actions. Using a theoretical framework that includes public policy analysis, neo-institutionalism, and the economics of education, the research argues that PCs have evolved from being a policy instrument to becoming the policy itself, reshaping university agendas and management relationships. Four key assumptions are identified: the redefinition of the meaning of PCs, their potential deviation from original objectives, and their impact on management relationships—promoting efficiency and reducing deliberation times, while also generating tensions in university management. The methodology follows a mixed-methods approach, combining document analysis, interviews, and case studies in universities selected based on the implementation of PCs in teaching, management, research, and outreach functions. Preliminary findings highlight different types of PCs, distinguishing between those oriented toward strategic planning and those focused on specific needs. The study underscores the relevance of PCs in aligning universities with national policies, enhancing funding transparency, and addressing the challenges associated with their implementation.

Keywords: Program Contracts; Extra-budgetary Policies; Management; National Universities

Introducción

Este trabajo presenta algunas de las líneas de investigación de una tesis doctoral², que tiene como propósito examinar las prácticas de gestión universitaria que emergen de la implementación de programas de financiamiento específico, con especial énfasis en los Contrato Programa (CP), durante el período 2005-2015. Asimismo, analiza la influencia que estos instrumentos han tenido en el funcionamiento de las universidades desde tres niveles de análisis: político, institucional y del rol los actores. Esta comunicación pone especial énfasis en el primer nivel.

Parte del reconocimiento de la gestión universitaria como un proceso complejo y dinámico, que no solo contribuye al cumplimiento de las funciones sustantivas de las instituciones, sino que también define su identidad organizacional. Esta configuración se da tanto a través de estructuras y normativas establecidas como mediante acciones concretas. Se pone especial atención en aquellas prácticas que surgen con la implementación de programas de financiamiento específico, los cuales aportan recursos adicionales y operan como mecanismos diseñados para impulsar distintas iniciativas dentro de las universidades. En este sentido, estos programas han sido los instrumentos de política predominantes en el período analizado.

Parte del problema que motiva la investigación tiene que ver con que bajo la denominación “Contrato Programa” (CP), se empiezan a incluir, en el período en estudio, diversas formas de concertación para la asignación de fondos extra presupuestarios entre el Ministerio de Educación en la figura de la Secretaría de Políticas Universitarias y las universidades nacionales, adquiriendo así los CP otro significado, al perder la marca original con la que este instrumento se conoce en la literatura especializada, y en las experiencias internacionales.

La investigación se sustenta en una serie de supuestos de partida, o conjeturas. El primer supuesto sostiene que los Contrato Programa, como instrumento de política pública en Argentina, experimentaron un cambio de significado respecto al originalmente concebido, debido a las readecuaciones y reinterpretaciones que han tenido lugar en los distintos escenarios institucionales. El segundo señala que este instrumento ha adquirido tal relevancia que ha dejado de ser un simple mecanismo de implementación para convertirse en la política en sí misma, desplazando su función inicial y asumiendo un rol diferente en la toma de decisiones universitarias. El tercer supuesto plantea que, aunque los Contrato Programa fueron concebidos como una herramienta para articular las prioridades del Estado y las instituciones universitarias, en la práctica no siempre han seguido estrictamente los objetivos acordados. En algunos casos, sirvieron como una oportunidad para redirigir o transferir beneficios hacia otras áreas de acción dentro de la universidad, más allá de las establecidas en la negociación inicial. Esto ha generado la conformación de nuevas agendas institucionales, incorporando temas emergentes o incluso reemplazando aquellos

que originalmente formaban parte de la agenda universitaria. En este sentido, resulta relevante considerar los costos de traslación y los costos de oportunidad asociados a estos cambios. Por último, el cuarto supuesto sugiere que los agentes involucrados en las áreas afectadas por los Contrato Programa tienden a establecer relaciones más directas y horizontales con los equipos de conducción, en comparación con las áreas operativas tradicionales. Como resultado, las decisiones se tornan más ágiles, eficientes y eficaces, reduciendo las demoras características de la burocracia administrativa y minimizando los tiempos de deliberación propios de los órganos de gobierno colegiados.

Esta comunicación se organiza de la siguiente forma: en primer lugar, se da cuenta de la problemática que suscita la investigación. En segundo lugar, se explicita el tipo de diseño elegido, luego presenta de manera sumaria los principales hallazgos en el nivel de análisis de la política y por último se propone una serie de discusiones para seguir estudiando.

Situación problemática y contexto de la investigación

La investigación parte de reconocer que las tendencias de reforma, innovación y cambio en la educación superior iniciadas hace tres décadas, en el marco de las políticas públicas de transformación, continúan vigentes y, en muchos casos, se han consolidado. Durante los años 90, en el contexto de un proceso más amplio de reforma e innovación estatal, se implementaron modificaciones en la educación superior, junto con políticas de mejora de la calidad que enfatizaron la evaluación de instituciones, carreras, planes, programas y docentes. Actualmente, estas tendencias siguen presentes, pero interesa destacar una de estas tendencias que emergió en Argentina en la misma época y que se profundizó en el siglo XXI. A partir de los años 2000 los países latinoamericanos, siguiendo el ejemplo de los gobiernos de los países centrales, reformaron el financiamiento de la educación superior, adoptando políticas implementadas en naciones industrializadas como Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Holanda y, más recientemente, los países nórdicos. Como resultado, se transformaron las condiciones de asignación de los recursos públicos a las universidades mediante la utilización entre otros instrumentos de programas y proyectos de financiamiento específico, como los CP.

En Europa, los contratos (conocidos también como fondos de innovación o “innovation funds”) o Contrato Programa (*innovation agreements*) de origen francés, fueron diseñados como herramientas gubernamentales para promover cambios en las universidades mediante políticas de financiamiento. A través de la asignación económica, estas instituciones se veían sujetas a las condiciones establecidas en dichos contratos (García de Fanelli, 2005:101). Hasta la década de 1970, las políticas europeas promovían una fuerte intervención estatal mediante un modelo de

planificación y control alineado con objetivos de desarrollo nacional, considerando a las universidades como actores clave en la consecución de metas económicas. Sin embargo, en los años 80 se produjo un giro hacia una estrategia de autorregulación como mecanismo principal de coordinación de los sistemas de educación superior. Se redujo la planificación cuantitativa, aumentando el enfoque en la planificación de recursos humanos, la evaluación estatal y una mayor autonomía universitaria (Bruner, 2011). Esta mayor autonomía permitió mayor autogestión, sustituyendo la supervisión estatal directa por un modelo basado en control de resultados, transparencia y rendición de cuentas públicas (*accountability*), con procedimientos de evaluación externa.

A través de distintos incentivos económicos, se promovieron reformas en la gestión institucional de las universidades mediante una regulación indirecta, conocida como “timoneo a distancia” (Neave y Van Vught, 1994), orientada a alinear las políticas universitarias con incentivos económicos (García de Fanelli, 2008). En Europa, la diversificación de las formas de financiamiento y la asignación de recursos como suma global buscaron alinear los objetivos universitarios con los del Estado, estableciendo una relación de tipo “principal-agente” (Bruner, 2000).

En Argentina, en el marco de las políticas de descentralización del Estado y del sistema educativo, desde los años 90 se introdujeron cambios en la gestión presupuestaria de las universidades nacionales (UUNN). Se otorgó a las UUNN un presupuesto general basado en pautas históricas, y a partir de 1997 se implementaron fórmulas y contratos para la distribución secundaria del presupuesto (García de Fanelli, 2012). Hasta 1992, el financiamiento se realizaba mediante partidas de gasto (line-item budgeting), mientras que posteriormente se adoptó el esquema de partida global (block grant) (García de Fanelli, 2012). El presupuesto anual se establecía con base en la línea del año anterior, con incrementos sujetos a negociación y destinados a asignaciones específicas.

A diferencia de Europa, estos mecanismos redujeron la autonomía universitaria y acentuaron el control estatal. En este sentido, hasta los años 80, los fondos del Tesoro Nacional eran asignados a las universidades nacionales por partida de gasto, pero en los años 90 comenzaron a otorgarse como montos globales, reservando partidas para asignaciones específicas basadas en nuevos criterios, incluyendo los contratos-programa. Desde entonces, se diferencian dos tipos de asignaciones de recursos públicos: aquellas destinadas al sostenimiento de las funciones sustantivas de la universidad (funcionamiento) y aquellas dirigidas a la mejora de calidad y eficiencia. Según Abeledo y Obeide (2003), estos mecanismos incluyen:

1. Asignación a costos de funcionamiento, basada en estándares históricos y en el volumen de trabajo académico o tamaño institucional, orientada a cubrir gastos corrientes como remuneraciones, insumos y mantenimiento.
2. Asignaciones dirigidas al desarrollo, premios y estímulos, destinadas a pro-

mover cambios institucionales mediante procesos competitivos.

Entre las asignaciones al desarrollo se incluyen: a. Formas contractuales, en las que las universidades establecen objetivos y el proveedor de fondos controla los resultados; b. Premios, otorgados con base en indicadores de calidad definidos previamente, como reconocimiento ex-post a resultados destacados, contribuyendo a la creación de rankings institucionales; c. Estímulos, asignaciones que buscan fomentar actividades específicas, generalmente con fondos limitados, y d. Asignaciones a la demanda, como fondos para mayor equidad social, por ejemplo, becas estudiantiles. Estos instrumentos incentivaron cambios en la estructura y gestión universitaria, promoviendo mayor eficiencia interna, mejor calidad de productos y una distribución equitativa de fondos (García de Fanelli, 2005:92).

En Argentina, dos tipos de contratos han sido utilizados con frecuencia: los competitivos, como el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad (FOMECA), y los no competitivos, como los contratos-programa. Se destacan dos aspectos fundamentales. En primer lugar, se desarrollaron instrumentos más adecuados para la asignación presupuestaria universitaria, reemplazando los mecanismos históricos y los criterios basados en cantidad de alumnos y docentes, que implicaban altos grados de negociación política. Sin embargo, las sumas asignadas por estos mecanismos solo representaban un complemento marginal al presupuesto universitario (menos del 10%). En segundo lugar, la modernización del gobierno y la gestión universitaria en los años 90 se enmarcó en la reforma del Estado, con la introducción de planificación estratégica, gestión por objetivos y técnicas de calidad total, alineadas con enfoques de la Nueva Gestión Pública (NGP). Durante esta década, bajo el paradigma neoliberal, se desplegaron políticas orientadas a modernizar la gestión universitaria, evaluar y acreditar instituciones, diversificar fuentes de financiamiento y fortalecer relaciones con el sector productivo para generar recursos propios.

En este contexto, las políticas universitarias transformaron las estructuras institucionales y operativas del sistema, exigiendo nuevas competencias y funciones en un marco de roles institucionales redefinidos. Los contratos-programa de financiamiento específico generaron un impacto significativo en la configuración y gestión universitaria esto es lo que nos interesa estudiar.

Metodología

Se propuso un diseño metodológico flexible, en el que inquiriere aspectos cuantitativos y cualitativos, por medio de la triangulación de métodos. Se focaliza en tres planos o niveles de análisis: la política, las instituciones y los actores. Respecto del nivel de análisis de la política se estudian las dimensiones normativas, organizacionales y presupuestarias. Así, se examina el diseño, la ejecución, y los resultados

alcanzados en términos de los objetivos declarados por los Contrato Programa. En este nivel, las fuentes y estrategias son las entrevistas a agentes gubernamentales localizados en la unidad ministerial, actores claves que se desempeñan 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 cuenta con los presupuestos provenientes de los Anuarios Estadísticos y de la unidad de estadísticas universitarias.

En el plano institucional se trabaja con una selección de cuatro casos. El criterio de selección de las unidades de análisis institucionales ha tenido como pauta constante la presencia de los Contrato Programa de financiamiento específico en las siguientes líneas: docencia, gestión, investigación y extensión. Como criterio variable se han considerado, las diferencias de antigüedad, la historia e idiosincrasia de las universidades; y el modo en que organizan su estructura social y normativa a partir de la forma de división del trabajo. Las fuentes utilizadas han sido documentos, informes de gestión, estadísticas institucionales, normativas, planes estratégicos, autoevaluación institucional y evaluación externa. Se han realizado entrevistas a agentes con responsabilidad diversa, involucrados en la gestión de los Contrato Programa en las instituciones. Aquí se repasa en las modificaciones que se producen en las prácticas de gestión institucional: los cambios en las bases normativas y de gestión, las estructuras organizacionales, y los aspectos del financiamiento.

Por último, interpelamos el modo en que los actores involucrados en la gestión de los Contrato Programa resignificaron sus prácticas y relaciones, enfrentaron los conflictos y desafíos en aquellas áreas comprometidas. Así, relevamos las representaciones sociales que tienen del instrumento, la gestión y de sus propias trayectorias académico-profesionales.

De la operacionalización de los niveles y dimensiones de análisis de este estudio, luego se desprenden las unidades de análisis y fuentes, tal como se muestra en la tabla 1.

Tabla 1

Relación niveles de análisis, dimensiones y fuentes

Nivel Macro, o de política pública	-Recolección, procesamiento y análisis de documentos públicos de política, normativa, informes y estadísticas de la SPU. -Entrevistas en profundidad.
	-Recolección de información de las tablas presupuestarias correspondiente a los créditos del Ministerio de Educación de los periodos 2005-2015. Presupuestos Anuarios Estadísticos (SPU). -Estadísticas universitarias
	-Realización y análisis de entrevistas en profundidad a personalidades, tanto del campo político como académico. -Búsqueda y análisis de estructuras organizacionales, dependencias de gestión gubernamental.
Nivel Meso, o institucional	-Recolección, procesamiento y análisis de documentos, informes de gestión, estadísticas institucionales, normativa, líneas de desarrollo institucional, planes estratégicos, evaluación institucional.
	- Búsqueda y análisis de la estructura organizacional.
	-Realización, procesamiento y análisis de entrevistas en profundidad a sujetos involucrados en las instituciones.
	-Búsqueda y análisis presupuestario.
Nivel Micro, o de los actores	-Entrevistas en profundidad a partir de un guión

Fuente: Elaboración propia

Estado del arte y marco teórico

El relevamiento de estos niveles de análisis supuso inicialmente concentrarse en la búsqueda de antecedentes y estado del arte a partir de un relevamiento de la

literatura sobre el tema. Estas investigaciones previas nos permitieron contextualizar y comprender nuestro objeto de estudio. Si bien no todas se alinean completamente con la perspectiva adoptada en este trabajo, han sido fundamentales para desarrollar hipótesis sobre la evolución de la relación entre el Estado y las universidades y sobre el instrumento mismo y sus consecuencias en la política de financiamiento

Para el Análisis de la Política: Diferentes autores han examinado la creciente interacción entre el Estado y las universidades, destacando la diversificación de vínculos y la implementación de nuevos mecanismos de articulación. Neave y Krotzsch (2001) resaltan la necesidad de asignar recursos de manera más eficiente y distribuir los fondos públicos de forma equitativa. Por su parte, Gornitzka, Stensaker, Smeby y De Boer (2004) conceptualizan los Contratos-Programa como acuerdos que alinean las prioridades estatales con las universitarias, enfatizando su relevancia en la evaluación institucional y en la redefinición de la función social de las universidades. Desde otra perspectiva, De Boer (2015) examina el financiamiento basado en el desempeño en distintos países, señalando cómo las reformas han promovido la asignación de recursos en función de indicadores que buscan estimular cambios institucionales. En cuanto al impacto de los incentivos económicos en las universidades, Teichler (2004) advierte sobre las tensiones que pueden surgir entre la gestión institucional y el ámbito académico, afectando la dinámica del sistema de educación superior. Por otro lado, Brunner (2000) analiza la transformación de la relación Estado-universidad en América Latina, evidenciando un giro hacia regulaciones con enfoque de mercado y la influencia del gerencialismo. Ginestar (1994) plantea que la planificación basada en objetivos y el análisis de resultados fortalecen la capacidad de gestión de las universidades públicas.

Para el Análisis de Cambios en Perfiles, Funciones y Roles de los Actores: Las reformas universitarias de los años 90 en América Latina impulsaron la reconfiguración de los roles dentro de las universidades. Marquina (2015, 2020) y Obeide (2015, 2018) destacan la aparición de funciones multidisciplinares que inciden en áreas como evaluación, internacionalización y educación a distancia.

Obeide (2018) examina los cambios organizacionales y la emergencia de nuevos roles en el marco de la Nueva Gestión Pública (NGP). Cuestiona las competencias requeridas en este nuevo contexto y sugiere que la categorización tradicional de roles universitarios ha sido desafiada por la introducción de prácticas gerenciales. Según su análisis, la NGP ha transformado la profesión académica y los esquemas de gobernanza institucional.

Diversos estudios internacionales han abordado esta problemática. Becher y Trowler (2001) investigan las “tribus académicas”, explorando cómo la identidad y los roles en la academia se ven afectados por transformaciones estructurales. Altbach y Whitelaw (1994) se centran en los cambios en la profesión académica, mientras

que Henkel (2000, 2002) analiza la evolución de las identidades académicas ante las nuevas demandas institucionales. Desde una perspectiva crítica, Deem (1998) introduce el concepto de “nuevo gerencialismo”, el cual muestra cómo las prácticas del sector privado han permeado la gestión universitaria, generando tensiones con los modelos tradicionales de administración. Whitchurch (2008, 2012) aporta el concepto de “tercer espacio”, en el que se redefine la frontera entre lo académico y lo administrativo, impulsando nuevas formas de gestión y liderazgo. Macfarlane (2011) introduce la noción de “para-académicos”, refiriéndose a la fragmentación de las funciones académicas en roles especializados. Klump y Teichler (2008) estudian este fenómeno y acuñan el término “Profesionales de la Educación Superior” (HEPRO), describiéndolos como actores clave en la gestión universitaria, aunque no directamente involucrados en la enseñanza o investigación.

Para el Análisis de la Gestión Universitaria: tomamos a Claverie (2013), quien examina la gestión universitaria desde enfoques estructurales, culturales y políticos, subrayando la importancia de un abordaje integral para comprender el funcionamiento de las universidades.

Martínez Nogueira (2000) propone un marco de análisis que destaca la primacía del enfoque funcionalista en la gestión universitaria, lo que ha llevado a reducirla a aspectos administrativos y operativos. A su juicio, la gestión institucional suele entenderse como la suma de las funciones de formación, investigación y extensión, además de la administración de recursos materiales, financieros y humanos.

Para el Análisis de las Experiencias de Contractualización: en las experiencias Internacionales, resultan claves las investigaciones de García de Fanelli (2008, 2011), quien estudia la implementación de los Contratos-Programa en Francia, iniciados en 1983 con un contrato específico para la investigación y generalizados en 1989 a todas las universidades. Estos acuerdos buscaban alinear los objetivos institucionales con los del Estado mediante planes estratégicos plurianuales de cuatro años, promoviendo una planificación más estructurada y la modernización de la gestión. Se otorgó mayor autonomía a las universidades y se introdujeron indicadores de evaluación que permitieron una administración más cualitativa de los recursos. En Cataluña, los Contratos-Programa se implementaron en 1997 y se formalizaron en 2001. Su objetivo principal era mejorar la calidad universitaria a través de planes estratégicos plurianuales, ofreciendo incentivos a las universidades para cumplir objetivos específicos. La creación de una Comisión de Seguimiento, integrada por representantes gubernamentales y universitarios, permitió consolidar una cultura de evaluación y planificación estratégica, fortaleciendo la transparencia y la colaboración institucional.

En Argentina la primera experiencia de contractualización fue el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMEC), un programa competitivo

diseñado para fortalecer la educación superior y considerado un antecedente clave de los Contratos-Programa en el país (García de Fanelli, 2005; Oszlak, 2003). Posteriormente, se implementó el Programa para el Mejoramiento de las Ingenierías (PROMEI), que, a diferencia del FOMECE, no tenía carácter competitivo. Este programa promovió la planificación a mediano plazo y asignó recursos no solo para infraestructura, sino también para la formación docente y la reinserción de becarios en el sistema universitario (García de Fanelli, 2005).

En 2003, se dio inicio formal a los Contratos-Programa en Argentina, inspirados en modelos internacionales pero adaptados a la realidad local. García de Fanelli (2005, 2011) analiza su evolución y destaca su papel en la promoción de actividades universitarias y en la mejora de la gestión de recursos.

Asimismo, Lapolla (2018) examina el impacto del Fondo Universitario para el Desarrollo Nacional y Regional (FUNDAR), un programa orientado a mejorar la calidad y pertinencia de las universidades nacionales. Según sus hallazgos, la implementación de los Contratos-Programa contribuyó a fortalecer la gestión institucional y a mejorar los estándares de calidad de las universidades beneficiarias.

A continuación, repasamos aquellas bases investigativas que contribuyeron a delimitar nuestro tema o problema como marco referencial y las organizamos en la siguiente tabla 2:

Tabla 2

Bases investigativas y marco teórico conceptual

Niveles de análisis	Marco teórico	Conceptos y categorías de análisis
El nivel de la política pública	Teoría de Análisis de política pública: Oszlak, O'Donnell (1982) Ball y Youdell (2007, 2011)	Ciclo de análisis de política pública, agenda, arena, etc. Gestión por contingencia, integralidad, gestión compartida, coordinación, abordaje territorial, planificación en red y protagonismo social.

El nivel institucional	Neoinstitucionalismo en Cohen, March, Olsen (1972), March y Simon (1958), y Weick (1976).	En el pensamiento del neoinstitucionalismo las universidades son vistas como organización “débilmente acoplada”, anarquías organizadas, con racionalidad limitada, ‘celularismo’, “orden negociado resultado de una construcción social
	Referencias sobre relaciones entre actores sociales y gubernamentales: Bruner (1990), Pugliese (2003); Camou (2008), Marquina (2008), Marquis (2010), Suasnabar y Rovelli (2011), Nosiglia (2015), Maneiro y Mazzola (2015), Neave (2001), Krotsch (2001).	Análisis de la universidad, cambio en la relación entre E-U
	Gornitzka et al (2004) y De Boer, (2015)	Analiza los Contrato Programa. Definen a estos como “acuerdos”, “acuerdo de caballeros”, “cartas de intención”
	Neave y Van Vught, 1994 Aportes sobre temas de Educación superior: Burton Clark (1991)	Mecanismos de articulación y amortiguación entre el Estado y las instituciones universitarias y la noción de ventanillas triángulo de coordinación universidad como organización desde tres enfoques
	García de Fanelli (2005, 2008, 2012) Fanelli y Broto (2023) Teichler (1988) Delfino y Gertel (1996) Lapolla (2018) Musselin (2001)	Análisis de políticas de financiamiento de la universidad argentina Política contractual imitación o isomorfismo institucional

<p>El nivel de los actores</p>	<p>Altbach y Whitelaw (1994); Henkel (2000, 2002); Becher y Trowler (2001); Witchurch (2008), Macfarlane (2011); Deem, (1998); Roadhes (1998, 2001) Marquina y Fernández Lamarra (2008). Obeide (2018) Moscovici (1979) y Jodelet (1986).</p>	<p>cambios en las identidades académicas, tribus académicas, emergencia de nuevos roles, “tercer sector”, “para-académicos” representaciones sociales</p>
--------------------------------	---	--

Fuente: elaboración propia

Hallazgos

Esta presentación puntualiza los hallazgos preliminares en el nivel de la política. Hasta ahora con todo lo visto el Contrato Programa se ha venido conceptualizando como instrumento estratégico utilizado para financiar el desarrollo integral de las universidades. Según Gornitzka, Stensaker, Smeby y De Boer (2004) en los países nórdicos, Fanelli (2012) y Lapolla (2018) 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 universitaria en las universidades fue resultante y se configuró, en parte, por las orientaciones emanadas de política pública dirigida al sector. Resultó esencial analizar a la misma de manera dinámica, considerando las complejidades y contradicciones inherentes a toda construcción social e histórica (Oszlak y O'Donnell, 1982).

También de lo recogido en las fuentes de primera mano, se aprecia 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, en el ámbito de la calidad universitaria. Se destacaba 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 (Bruner, 2000). También mencionaban 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 y Krotzsch 2001).

Se ha destacado en las diversas entrevistas su importancia para alinear las actividades universitarias con objetivos de largo plazo, promover la transparencia en la distribución de fondos, facilitar el seguimiento de dichos planes estratégicos y la rendición de cuentas en la ejecución de proyectos.

Como resultado de la investigación encontramos una tipología de Contrato Programa, dado que se han implementado algunas variantes en diferentes momentos.

Los Contrato Programa que surgieron de la mano del Programa de Fortalecimiento de la Universidad Argentina (FUNDAR), 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.

Los Contrato Programa posteriores, implementados en la segunda etapa del periodo en estudio, donde pudimos ver que han variado en su enfoque y alcance. Algunos de estos contratos estuvieron más orientados a financiar proyectos específicos o necesidades puntuales de las universidades, en lugar de programas de desarrollo integral. Hubo de dos clases, de mejoramiento de las carreras y de apoyo a la enseñanza, pero también CP orientados a la demanda

Resulta 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 los cuales se hace operativa la política, pero lo más importante dan sustento a la evaluación institucional y actualizan su función social (Gorntizka et al, 2004). En efecto, no se trata solo del uso del término, en tanto y en cuanto este no se alejara del objetivo básico descrito anteriormente, en sí mismo conforma otro tipo de instrumento bajo 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, que eran interesantes.

Esquematisando lo estudiado, encontramos diferencias entre los distintos tipos de Contrato Programa, que pueden extractarse de la siguiente forma. En cuanto a los enfoques y objetivos, los CP en el FUNDAR fueron diseñados a partir de la agenda política y tomaron como referencia los modelos europeos de financiamiento universitario. Su principal propósito era apoyar programas integrales de desarrollo universitario, priorizando la planificación estratégica y el cumplimiento de indicadores de desempeño. Por su parte, los CP de mejoramiento y apoyo, aunque también derivados de la agenda política, evolucionaron en su enfoque. Si bien se mantuvieron como instrumentos de desarrollo, su aplicación se vinculó con los resultados de la acreditación de carreras y las problemáticas detectadas en evaluaciones institucionales. Además, se establecieron condiciones y se monitoreó el cumplimiento de los compromisos asumidos por las universidades.

En contraste, los CP a demanda surgieron de la propia agenda de las universidades y estuvieron orientados a financiar proyectos específicos o cubrir necesidades puntuales, en lugar de sostener programas de desarrollo integral.

En cuanto a su grado de complejidad y alcance, los CP en el FUNDAR tenían un enfoque amplio, abarcando múltiples dimensiones del funcionamiento universitario, como la infraestructura, la adecuación de estructuras académicas y la formación de recursos humanos en docencia, investigación y extensión. Estos contratos eran plurianuales, con una duración de tres años, y se dirigían especialmente a universidades que ya habían atravesado procesos de planeamiento estratégico y al menos dos evaluaciones institucionales. Los CP de mejoramiento y apoyo, en cambio, tenían un alcance más específico. Se centraban en mejorar determinadas carreras, particularmente aquellas vinculadas a los artículos 42 y 43 de la Ley de Educación Superior. Aunque su duración habitual era de tres años, algunos se extendieron más allá de ese plazo. A diferencia de los CP en el FUNDAR, estos contratos se aplicaban de manera más transversal a todo el sistema universitario. Los CP a demanda fueron aún más focalizados, dirigiéndose a áreas particulares como la creación de nuevas carreras, la mejora de laboratorios o el fortalecimiento de programas académicos específicos. Su duración era generalmente de un año y se asignaban de manera puntual, respondiendo a solicitudes específicas de las universidades.

Respecto de los procesos de formulación y seguimiento, los CP en el FUNDAR requerían un proceso de formulación exhaustivo, con un fuerte énfasis en la planificación estratégica y la definición de indicadores de desempeño. Su gestión estaba centralizada en el Rectorado, que debía formular planes de desarrollo, mientras que el seguimiento era llevado a cabo por consejeros. En el caso de los CP de mejoramiento y apoyo, los procesos de formulación y seguimiento fueron más flexibles, adaptándose a las necesidades tanto de las universidades como del sistema universitario en general. Aunque la firma correspondía al rector, las unidades académicas también asumían compromisos. Además, los proyectos debían formularse en respuesta a convocatorias organizadas con bases y lineamientos específicos. El seguimiento era llevado a cabo por el programa de calidad y la dirección de presupuesto. Por otro lado, los CP a demanda mostraron una menor articulación y, en algunos casos, fueron inconsistentes entre sí. Su seguimiento se limitó a la verificación del cumplimiento financiero, sin un control detallado sobre la ejecución de los proyectos. No requerían convocatorias formales y solían utilizar procedimientos y criterios previamente establecidos.

Con relación a la evaluación de sus resultados, los CP en el FUNDAR generaron un impacto más amplio y duradero en las universidades comprometidas, ya que sus evaluaciones se centraron en el logro de objetivos estratégicos a largo plazo. Los CP de mejoramiento y apoyo tuvieron una influencia más inmediata y focalizada en áreas

específicas. Sus evaluaciones se concentraron en la ejecución y los resultados de proyectos individuales, aunque alcanzaron a un número significativo de instituciones dentro del sistema universitario. En contraste, los CP a demanda tuvieron un resultado más limitado, ya que atendieron necesidades puntuales y demandas concretas, sin generar transformaciones estructurales dentro de las universidades. En este punto, estos otros mecanismos de asignación específica, denominado CP, no se accede por convocatoria, a las que podríamos llamar asignaciones especiales. Entonces, dada una decisión de asignar ciertos recursos a las universidades, se lo hacía respetando de cierto modo algún tipo de procedimiento que implique: poner metas, algún tipo de indicador y luego someterlo a evaluación y una rendición de cuentas, etc.

En el caso de los CP para mejoramiento de las carreras surgieron competencias, dado que se presionaba al Ministerio por los fondos, puesto que el uso de recompensas o estímulos económicos en las instituciones y los académicos, reforzaron la imitación (Teichler, 1988). Es decir, el énfasis en los estímulos en vez de promover una motivación intrínseca a la superación de sus propios resultados basados en su propia planificación, la socava provocando una tendencia “natural” a querer contar con lo que los otros tienen.

Esto generó efectos paralelos. Las carreras querían ser incluidas en el artículo 43º, presión por conseguir algún mecanismo de fondos adicionales semejantes, para fortalecer la formación de los docentes, la capacitación en posgrado, para mejorar la disponibilidad de equipamiento o la educación digital, lo virtual, etcétera. Esto surge cuando no hay un planeamiento estratégico de la universidad en su conjunto. La ventaja de los CP por carrera es que es más manejable por el volumen dado, tanto por la cantidad de fondos que se necesitan como por la magnitud del proyecto a monitorear y evaluar. De algún modo los Contrato Programa en su versión más genérica lo que buscaban era mejorar la capacidad de las instituciones de ejercer realmente una actitud proactiva de gestión, a partir de fortalecer la cúspide de los gobiernos universitarios.

Otro problema es acerca del modo en que la aplicación de estos instrumentos, conforme a la consecución de estímulos económicos produce, altera o modifica la gestión universitaria. Cuando se conciertan múltiples contratos por temas diferentes esto rompe con el propósito de unificar la misión institucional y generalmente esto genera rivalidades ya que hay culturas en disputas. Y eso va a existir siempre, justamente por las distintas culturas disciplinarias, de todas formas, la gestión ayuda a unificarlas, definiendo un plan estratégico común. 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 convenientes en el núcleo de las disciplinas sino de los establecimientos.

Un problema adicional son las ventanillas múltiples, y la coherencia interna del

conjunto de estos instrumentos de política. Así, en relación a la coherencia entre los instrumentos opera uno sobre otro, es decir, opera como subsidio cruzado, provocando situaciones de *trade-off*. Ya que de algún modo obligan a las universidades a tener necesidades, pero como se ofrecen fondos, las universidades arman un proyecto que entre dentro de este nuevo mecanismo de asignación de fondos. Es decir, ventanilla busca proyecto. En muchas ocasiones aquellos que terminan presentándose a la solicitud de fondos adicionales, no pasaron por una discusión interna, dentro de los órganos de gobierno de la universidad, para decidir quién se presenta con qué demandas y por qué. Sino, más bien, son aquellas personalidades que tienen cercanía para poder efectivamente armar un proyecto de esta naturaleza y conseguir fondos. En este sentido, no solo vemos distenderse aquellas instancias de discusión interna a las instituciones, sino también, al decir de diversos autores (Guy Neave (2001), Krotzsch (2001) un relajamiento y una constricción de los vínculos entre el Estado, organismos de amortiguación y universidades, vínculos que venían forjándose históricamente.

Agregado a esto, el problema es la magnitud del horizonte temporal en que se aplican los recursos financieros. El tema aquí es la posibilidad que tuvieron las universidades de sostener o llevar adelante a largo plazo los términos fijados originalmente, en la medida que dicho compromiso presupuestario no encontró asignación específica. En efecto, estos estímulos presupuestarios promueven la generación de áreas, funciones, generación de servicios, que, ante la retirada de los fondos, su suspensión o merma, se ven seriamente comprometidos en su continuidad. Es decir, los Contrato Programa impactan tanto en gastos no recurrentes, inversión, sistemas de gestión, capacitación y equipamiento; como en gastos recurrentes, como salarios en la jerarquización de las plantas básicas. Cuando la asignación desaparece se cae todo lo que se hizo alrededor de ese tema, dado que no se institucionalizan. En cambio, la idea de un Contrato Programa es ser un articulador, aunque su gran limitación es que la universidad tenga claro cuáles son sus objetivos, que haya internamente un acuerdo con sus autoridades de hacia dónde quiere ir la universidad, cuál es su misión. Sin embargo, esto parece ser también un tema que impacta debido a una de las causas señaladas por Musselin (1997) relacionada con el ciclo de vida de tales innovaciones en el financiamiento las que en general son por un tiempo corto y cuando en general continúa comienzan a ser "desvirtuados" o reformulados en su concepción original, y cuando las instituciones pueden continuar con los objetivos propuestos saltando el horizonte temporal propuesto inicialmente los impactos son más bien marginales.

Otro tema analizado es en qué medida en la política se producen sinergias o apalancamientos, o yuxtaposiciones, duplicaciones o superposiciones. La preocupación en su momento, en los Contrato Programa era que no sucediera. En un principio algunos CP tenían una determinada línea de política, que después no se

ligaba o iba en contra de la acreditación de una carrera, por ejemplos contra ciertos aspectos de movilidad de los docentes. Entonces, de esa forma se revisaba la política para que esto no sucediera y no se diera ese fenómeno de apertura de ventanillas que crea la superposición. 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 bien, lo hacían aquellas personalidades que tenían cercanía al poder, para de forma efectiva armar un proyecto de esta naturaleza y conseguir fondos. Esto nos llevó a analizar también cómo la política produjo sinergias o apalancamientos, o yuxtaposiciones, duplicaciones o superposiciones o mecanismos de *trade off* como señalan De Boer (2015) y García de Fanelli (2005, 2012). En general sí 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” (2018:379)

El FUNDAR mantuvo la idea de contratos basados en el desempeño, buscando cambiar las universidades a través de incentivos económicos y promovió una distribución presupuestaria más estratégica basada en indicadores, tal como señalara De Boer (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 Altbach y Whitelaw (1994) y Becher y Trowler (2001). Estos autores ya advertían sobre la evolución de la gestión universitaria, 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

Krotsch, (2001). Para los autores la emergencia de nuevos espacios entre el Ministerio de Educación y las universidades, la creación de agencias y unidades ejecutoras buscaba realizar una asignación más eficiente de recursos y una distribución más equitativa de los fondos públicos. De algún modo, tras las tres experiencias de las universidades que participaron del FUNDAR, el fondo mantuvo esta concepción inicial que tiene en la literatura académica este instrumento, aunque como vimos, de la misma forma que el FOMECE fortaleció a las universidades que mejor pudieron responder a sus requerimientos.

La creación de unidades de ejecución específicas creadas a instancias de los CP a menudo funcionaban como “islas” y conducían al aislamiento institucional (Lapolla, 2018). Respecto de este tema resulta sugerente la idea vertida por Willower (1996) cuando advierte que este tipo de estímulos en la gestión pudieran llegar a generar espacios privados de ejercicio profesional, a manera de celdas aisladas. La creación de Unidades Ejecutoras de Programa (UEP) en el marco de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) 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 señalada por Lapolla (2018). Pero no solamente los cambios de interlocutor externo producían dificultades sino también las modificaciones en las líneas de política institucional, 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 enfrenta Argentina al final de 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 dicho autor.

El FUNDAR proporcionó fondos de libre disponibilidad para el desarrollo universitario, siempre y cuando se articularan con las prioridades nacionales y demandas institucionales. Este tema se vincula con la hipótesis de Musselin (2001) sobre el margen de maniobra que ofrecen este tipo de fondos y su impacto en el reparto de

recursos suplementarios.

Ahora bien, la modalidad de CP para el mejoramiento de las carreras y apoyo a la enseñanza generó competencias internas dentro de las universidades. Esto, junto con la falta de un plan estratégico común, generaba rivalidades internas y afectaba la configuración del CP en cada universidad. Esto por supuesto afecta la forma en que se configura el CP en cada universidad y será tema de estudio en el capítulo ocho, en el nivel institucional. 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 (2001) en la experiencia europea como obstáculos o resistencias a las nuevas formas de distribución del poder, ahora no convenientes en el núcleo de las disciplinas sino de los establecimientos.

El uso de políticas contractuales rompió con los círculos viciosos de información asimétrica y riesgos entre universidades y autoridades gubernamentales, según también refería 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 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 la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), 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 impul-

sar 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.

Discusión

Esta investigación nos llevó a interpelar el significado mismo de este instrumento de la política, y podemos afirmar que nos encontramos con tipos diferentes de dispositivo. Uno destinado al planeamiento integral de la universidad, otro más específico destinado a la creación de carreras, como al mejoramiento de la enseñanza y de apoyo a la función docente e investigación, y por último uno dirigido a la demanda el que pierde definitivamente la marcación original de las caracterizaciones sobre lo que significa CP en la literatura especializada y dista de la experiencia europea. La sinonimia en la nominación, se debe a que en la práctica se reapropiaron de este concepto para referir a un modo de asignación de recursos a las universidades en el que media un “acuerdo” entre partes. Pero este instrumento adquirió diversos sentidos en la ejecución.

Dos de los aspectos comunes encontrados en los instrumentos de recogida de datos, que categorizamos de la siguiente forma: 1. Sobre la gestión de programas y proyectos, 2. Sobre la promoción del cambio organizacional.

Sobre la gestión de proyectos, y cómo se llevaba a cabo la misma dentro de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), se destaca la importancia de trabajar en conjunto con los rectores de las universidades para garantizar la viabilidad y ejecución de los proyectos. Se hace hincapié en la necesidad de generar consensos y respetar las instituciones para lograr la implementación efectiva de los proyectos. También se destaca 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, rescatan 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.

Sobre la promoción de un cambio organizacional, 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 individualizado a uno más transversal y sistémico, especialmente en el ámbito de la calidad universitaria. 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 y centrales para dar más autonomía a las instituciones. También 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. 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 íntimamente 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.

Por su parte, pudimos identificar algunos beneficios y riesgos de las diversas experiencias. Aunque la experiencia de las universidades beneficiarias del FUNDAR quedó como un conjunto de “experiencias piloto” sin una ampliación generalizada al resto de las instituciones, a partir de sus resultados se implementaron nuevos instrumentos. Estos nuevos mecanismos tenían objetivos concretos, pero surgió la pregunta sobre por qué todos fueron denominados Contrato Programa.

Uno de los factores que influyó en esta denominación fue la mirada plurianual que caracterizó a los programas de mejora iniciales. Se rescató parte del enfoque original del Contrato Programa, aunque en la práctica se tradujo en planes de mejora específicos dentro de cada universidad y su gestión.

Es relevante analizar si el periodo comprendido entre 2011 y 2015 mantuvo los mismos énfasis políticos que la etapa anterior. Los datos indican que los Contrato Programa, como instrumento de política, parecieron desbordar sus propósitos iniciales. A partir de 2009 y 2010, comenzaron a cambiar en su aplicación, manteniendo el esquema contractual entre el Ministerio, la SPU y las universidades, pero incorporando interacciones con otras áreas del Ministerio y estableciendo concertaciones con actores como decanos y grupos de investigación. Esto diluyó la capacidad del Estado para definir líneas prioritarias en conjunto con las universidades, lo que llevó a que el concepto de Contrato Programa se distorsionara y perdiera su sentido original.

En este contexto, el Estado optó por asignaciones presupuestarias puntuales a universidades con objetivos explícitos, donde las concertaciones se realizaban únicamente para viabilizar administrativamente los recursos. Durante este periodo, los fondos de la SPU se distribuyeron considerando el presupuesto global de las universidades, lo que promovió debates internos sobre el uso de los recursos.

En la gestión de la SPU que comienza en 2007, la modalidad de Contrato Programa utilizada en el FUNDAR fue dejada de lado. No fue por falta de fondos, ya que entre 2007 y 2008 hubo un incremento significativo en los subsidios a la educación superior, sino por una estrategia orientada a la recomposición salarial. En lugar de financiar proyectos de mejora institucional, se decidió destinar recursos a la mejora de los salarios docentes, dejando en un segundo plano la aplicación de mecanismos innovadores.

Por otro lado, la diversificación de los Contrato Programa respondió a la necesidad de gobernabilidad del sistema. Se buscó que estos instrumentos otorgaran mayor legitimidad a la intervención estatal, aunque en algunos casos la denominación se mantuvo simplemente porque resultaba atractiva. Con el tiempo, el uso del concepto se alejó de su significado inicial en la gestión de Pugliese y adoptó una interpretación más amplia y flexible, lo que contribuyó a la confusión sobre su propósito real.

Otro aspecto que marcó este periodo fue la desactivación de la figura de los consejeros académicos, quienes cumplían un rol relevante en la articulación de estos instrumentos. A su vez, se implementaron mecanismos de asignación específica que, aunque se llamaban Contrato Programa, no respondían a convocatorias abiertas, sino a decisiones de asignación de recursos bajo ciertos procedimientos de evaluación y rendición de cuentas. En este marco, se incrementó el uso de la discrecionalidad en la distribución de fondos.

El programa FUNDAR, en su concepción original, buscaba financiar planes de desarrollo integrales, pero con el tiempo se distorsionó y comenzaron a financiarse aspectos parciales, como la creación de nuevas carreras o apoyos puntuales para ciertas universidades. En la etapa posterior a 2015, se continuó utilizando la denominación de Contrato Programa, aunque los proyectos financiados ya no cumplían con los requisitos originales de este esquema.

El uso del instrumento Contrato Programa evolucionó, muchas veces alejándose de su propósito inicial. En algunos casos, se convirtió en un mecanismo para asignar fondos discrecionalmente, lo que generó falta de transparencia y equidad en el sistema universitario. Paralelamente, el Programa de Calidad Universitaria creció, integrando proyectos de mejora en ciclos de acreditación y desarrollando políticas transversales para el fortalecimiento de las carreras universitarias. Sin embargo, en la etapa de mayor discrecionalidad, estos elementos no siempre fueron considerados en la toma de decisiones.

En este contexto, los Contrato Programa se fragmentaron y evolucionaron hacia asignaciones específicas, lo que redujo su impacto en términos de planificación estratégica. A pesar de ello, continuaron operando como un instrumento de política universitaria, aunque con un uso que se alejó del enfoque original de concertación entre las prioridades del Estado y las universidades. En este proceso, también se

generó una segmentación dentro del sistema, ya que los acuerdos de mejora se dirigieron a disciplinas o facultades específicas, en lugar de impulsar transformaciones institucionales más amplias.

Haciendo una evaluación general de la política, a partir de las evidencias, encontramos ventajas, fortalezas y riesgos. Como ventajas y fortalezas, se marca que el CP es un instrumento estratégico, que permite el desarrollo integral de las universidades, alineando sus actividades con objetivos de largo plazo y promoviendo la transparencia en la distribución de fondos. Busca transparencia en la distribución de fondos y permite la participación de todos los actores universitarios en la toma de decisiones relacionadas con la planificación y ejecución de proyectos. El dispositivo enfatiza la necesidad de establecer mecanismos efectivos de seguimiento y rendición de cuentas para garantizar el uso adecuado de los fondos y evaluar el progreso de los proyectos financiados. Permite la capacitación y formación de los actores involucrados en la gestión de los Contrato Programa, y facilita la implementación efectiva de los proyectos y la gestión eficiente de los recursos. También permitía identificar buenas prácticas y áreas de mejora que puedan informar la gestión futura. La continuidad y estabilidad de la gestión de los Contrato Programa, era central para evitar cambios bruscos en las políticas que pudieran afectar su implementación.

Pero paralelamente encontramos también riesgos. Existe el riesgo de que los fondos asignados a través de los Contrato Programa se desvíen de su propósito original y se utilicen para otros fines, debido a la falta de supervisión adecuada o a presiones políticas internas o como consecuencia de la pérdida de valor de los fondos debido a los procesos inflacionarios. Si no se realiza una planificación estratégica adecuada, los Contrato Programa podrían financiar proyectos que no estén alineados con las necesidades reales de las universidades o del sistema universitario en su conjunto. La carencia de mecanismos efectivos de evaluación y rendición de cuentas pudiera haber conducido a una ejecución deficiente de los proyectos financiados a través de los Contrato Programa y a una falta de transparencia en el uso de los fondos públicos. El riesgo de que se produzcan desigualdades entre las universidades en términos de acceso a los Contrato Programa, así como de favoritismo hacia ciertas instituciones en detrimento de otras, es un riesgo cuando las decisiones no se fundan en criterios transparentes y ecuanímenes. Por último, la falta de implementación de manera consistente y sostenida a lo largo del tiempo, pudiera haber generado diversos riesgos de permanencia de los avances logrados, sobre todo debido a los cambios en la administración, tanto gubernamental como universitaria, lo que pudiera haber afectado en consecuencia la estabilidad y el desarrollo a largo plazo de las universidades.

Todos estos riesgos subrayan la importancia de diseñar y gestionar los Contrato Programa de manera cuidadosa y transparente, con mecanismos efectivos de su-

pervisión, evaluación y rendición de cuentas para garantizar su impacto positivo en el desarrollo universitario.

Notas

¹ Licenciada en Educación (Universidad Nacional de Quilmes) y Especialista en Gestión y Evaluación de Instituciones Educativa (Universidad Nacional de Tres de Febrero), con estudios de Maestría en Política y Administración de la educación. Doctora en políticas y administración de la educación (UNTREF). Docente adjunta ordinaria en la Universidad Nacional de Quilmes, Departamento de ciencias sociales. Miembro del Núcleo Interdisciplinario de Formación y Estudios para el Desarrollo de la Educación (NIFEDE-UNTREF). Miembro del Núcleo de Estudios Educativos y Sociales (NEES-UNICEN).

² La tesis Doctoral se desarrolla en la Universidad Nacional de Tres de Febrero en el Doctorado en Política y Gestión de la Educación Superior y se titula “Los contratos - programas como instrumentos de las políticas de financiamiento: su influencia en las prácticas de gestión en las universidades nacionales argentinas en el periodo 2005-2015” y ha sido dirigido por la Dra. Mónica Marquina.

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*. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Secretaría de Políticas Universitarias.
- Altbach, P., & Whitelaw, M. J. (1994). *The Academic Profession: An International Perspective* [Special report]. Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching.
- Ball, S. (2011). Política social y educativa, empresa social, hibridación y nuevas comunidades discursivas. *Propuesta Educativa*, 36(2), 25–34.
- Ball, S. J., & Youdell, D. (2007). Privatización encubierta en la educación pública. Institución Internacional de la Educación. V Congreso Mundial, Instituto de Educación, Universidad de Londres.
- Becher, T., & Trowler, P. (2001). *Academic tribes and territories* (2ª ed.). The Society for Research into Higher Education & Open University Press.
- Bruner, J. (1990). *La educación superior en América Latina*. Fondo de Cultura Económica.
- Bruner, J. (2000). Globalización y el futuro de la educación: tendencias, desafíos, estrategias. Seminario UNESCO.
- Bruner, J. (2011). Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias. Diego Portales, CPCE.
- Camou, A. (2008). Gobernabilidad y democracia en la universidad pública argentina. En S. Araujo (Comp.), *V Encuentro Nacional y II Latinoamericano La Universidad como objeto de investigación*.
- Clark, B. (1991). *El sistema de educación superior: Una visión comparativa de la organización*

académica. Editorial Nueva Imagen.

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*.

De Boer, H. (2015). *Performance-based funding and performance agreements in fourteen higher education systems*. CHEPS. <http://...>

Deem, R. (1998). New managerialism in higher education: The management of performances and cultures in universities. *International Studies in the Sociology of Education*, 8(1), 47–70.

Delfino, F., & Gertel, E. (Eds.). (1996). *Nuevas direcciones en el financiamiento de la educación superior*. Ministerio de Cultura y Educación.

García de Fanelli, A. (2005). Universidad, organización e incentivos: Desafío de la política de financiamiento frente a la complejidad institucional. Miño y Dávila.

García de Fanelli, A. (2008a). Contratos-Programa: Instrumento para la mejora de la capacidad institucional y la calidad de las universidades. IPE-UNESCO.

García de Fanelli, A. (2012). Acreditación de la calidad y financiamiento: potenciando el cambio universitario vía fondos no competitivos de mejora. *Education Policy Analysis Archives*, 20(22).

García de Fanelli, A., & Broto, A. (2023). Financiamiento estatal y expansión de las universidades nacionales argentinas: primeras dos décadas del siglo XXI. *RAES*, 15(27), 176–194.

Ginestar, A. (1994). *Costos educacionales para la administración financiera universitaria*. OEA, CITAF-OEA, INAP.

Gonieski, M. (2014). Transformaciones recientes en las formas de contratación de la fuerza de trabajo argentina (1990–2013). En *Documentos de Trabajo N°18* (pp. 26–39). Universidad de Buenos Aires.

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). <http://...>

Henkel, M. (2000). *Academic identities and policy change in higher education*. Jessica Kingsley Publishers.

Jodelet, D. (1986). La representación social: fenómenos, concepto y teoría. En S. Moscovici (Comp.), *Psicología Social II* (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. 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.

Lapolla, A. (2018). *Financiamiento público incremental para las universidades nacionales: Los Contratos Programa en Argentina* (Spanish Edition). Editorial Académica Española.

Macfarlane, B. (2011). The morphing of academic practice: Unbundling and the rise of the para-academic. *Studies in Higher Education*, 36(1), 59–73.

- McCormick, R., & James, M. (1996). *La evaluación del currículum en los centros escolares*. Morata.
- Maneiro, N., & Mazzola, C. (2015). *Universidad en democracia*. Miño y Dávila.
- March, J., & Simon, H. (1958). *Organizations*. Wiley.
- Martínez Nogueira, R. (2000). *Evaluación de la gestión universitaria* [Informe]. CONEAU.
- Marquina, M. (2008). La profesión académica en Argentina: entre la pertenencia institucional y disciplinar. Ponencia en V Jornadas de Sociología de la UNLP. <http://...>
- Marquina, M. (2020). Entre ser “técnico”, “académico” o “político” en la universidad. *Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación*, (12), 82–96. <https://revistas.untref.edu.ar/index.php/relapae/article/view/393>
- Marquina, M., & Polzella, A. (2015). El impacto de la nueva gestión pública en las universidades y la emergencia de nuevos roles. *RAES*, 7(11).
- Moscovici, S. (1979). *El psicoanálisis, su imagen y su público* (2ª ed.). Huemul.
- Musselin, C. (1997a). 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 larga marcha de las universidades francesas*. PUF.
- Neave, G. (1994). *Prometeo encadenado*. Gedisa.
- Neave, G. (2001). *Educación superior: Historia y política*. Gedisa.
- Obeide, S. (2015). De la tradición al cambio: Cuestiones conceptuales para el estudio de cambios en la organización universitaria. Ponencia presentada en el XII Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP, Mendoza.
- Obeide, S. (2018). Nuevas categorías para el estudio de las transformaciones en la organización universitaria. Universidad Nacional de Córdoba.
- Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1982). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*, (1).
- Oszlak, O. (2003). Evaluación del Programa Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria. Ponencia en el congreso Análisis del PRES, Buenos Aires.
- Pugliese, J. C. (2003). *Políticas de Estado para la Universidad Argentina: Balance de una gestión en el nuevo contexto nacional e internacional*. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.
- Suasnábar, C. (2005). Entre la inercia y la búsqueda de una nueva agenda de política: las políticas universitarias en el gobierno de Kirchner. *Revista Temas y Debates*, (10), 83–93.
- Teichler, U. (1988). *Changing patterns of the higher education system*. Jessica Kingsley Publishers.
- Weick, K. E. (1976). Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly*, 21(1), 1–19.
- Whitchurch, C. (2008). Shifting identities and blurring boundaries: the emergence of third space. *Higher Education Quarterly*, 62(4), 377–396. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2273.2008.00387.x>
- Willower, D. J. (1996). Inquiry in educational administration and the spirit of the times. *Educational Administration Quarterly*, 32(3), 344–365.