



**XX Colóquio Internacional de Gestão Universitária - CIGU 2021**

*Universidade frente aos desafios da Pandemia:  
Cenários Prospectivos para a Gestão Universitária*

Evento virtual  
24 e 25 de novembro de 2021  
ISBN: 978-85-68618-08-0



## **“CAMBIOS EN LAS PRÁCTICAS DE GESTIÓN INSTITUCIONAL DE LAS UNIVERSIDADES NACIONALES EN ARGENTINA, PERÍODO 2003-2015: LA INFLUENCIA DE LOS CONTRATOS PROGRAMA”.**

**SILVINA ANA SANTIN**

Universidad Nacional de Quilmes  
Universidad Nacional de Tres de Febrero  
[ssantin@unq.edu.ar](mailto:ssantin@unq.edu.ar)

### **RESUMEN:**

Este escrito tiene como objetivo presentar los resultados parciales de la propuesta investigativa desarrollada por la autora, con relación al análisis de las prácticas de gestión universitaria que surgen de la aplicación de programas de financiamiento específico al funcionamiento de las universidades durante el período 2003-2015 y la influencia que estos han ejercido en tres niveles de análisis: político, institucional y de los actores. Pone énfasis en las prácticas de gestión que se despliegan a partir de la instalación de programas de financiamiento específico, especialmente los contratos- programa en la medida en que estos son considerados como los instrumentos de política privilegiados en el periodo señalado. El proyecto identifica tres niveles de análisis y para cada nivel se ha construido un modelo de teórico, en el que se plantean dimensiones de macro, meso y micro análisis. A su vez para cada una de estas, se ha identificado una serie de variables como ejes de indagación. Así la propuesta investigativa presenta a partir de ello, un corpus teórico plausible de utilizar como ordenador de las líneas de interpretación de los futuros hallazgos, una vez que se dé inicio a práctica en territorio.

**Palabras clave:** prácticas -gestión -universitaria - financiamiento específico

## 1. INTRODUCCIÓN

Una tendencia que comienza en los años noventa en la 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 han llevado a adoptar una política de descentralización del manejo de presupuesto que otorga a las Universidades Nacionales (UU. NN.) una suma global principalmente destinada a salarios y gastos de funcionamiento, e implanta una serie de instrumentos, entre ellos los contratos, para una distribución presupuestaria complementaria destinada a estimular el cambio en las universidades, empleando líneas estratégicas y uso de indicadores. Este tipo de instrumento, el contrato programa, resulta de una concertación entre las prioridades de la universidad y las prioridades del Estado, las cuales quedan expresadas en líneas de política sectorial. De este modo, el contrato programa resulta un instrumento a través del cual no solo se hace operativa la política, sino que, además, da sustento a la evaluación institucional y actualiza la función social de la universidad. En efecto, la universidad plantea sus problemas y sus estrategias de mejora en el contexto del contrato programa y este es discutido y analizado conjuntamente en reuniones y visitas a las instituciones por parte de los funcionarios a cargo de cada área.

El contrato programa surge inicialmente en Francia formando parte de la doctrina de «dirección por objetivos» con el fin de modernizar la gestión pública (García de Fanelli, 2005:142). En la Argentina, para Pugliese (2007) la «concertación contractual» es el punto de encuentro entre las prioridades de política universitaria del Estado y las prioridades de las instituciones.

Es a partir de ello que se propuso desarrollar una investigación en el marco del desarrollo de una tesis de doctorado realizada en la Universidad Nacional de Tres de Febrero. La misma tiene como objetivo analizar las prácticas de gestión institucional en las universidades nacionales durante el período 2003-2015 y la forma en que los contratos programa han ejercido influencia. Dicho análisis parte de considerar las prácticas de gestión como una construcción compleja, una práctica interactiva que, en el caso universitario, contribuye al cumplimiento de las funciones sustantivas y definen el perfil que cada organización detenta, tanto mediante estructuras y normas sancionadas como mediante acciones concretas. Es decir, representan los modos de resolución de las contingencias cotidianas que se despliegan en cada institución educativa, a partir de diferentes historias institucionales, de problemáticas y necesidades propias, de la forma que realizan la división del trabajo y el modo en que se estructuran los campos disciplinarios.

A raíz de esto, la indagación sobre las prácticas de gestión institucional, identifica tres niveles de análisis:

- El nivel de la política pública.
- El nivel institucional.
- El nivel de los actores.

En estos niveles de análisis se intenta dar cuenta como se despliegan diversas prácticas de gestión a partir de la instalación de programas de financiamiento específico, especialmente los contratos- programa en función de que han sido instrumentos de política privilegiados en el tramo de tiempo indicado.

Los objetivos de la investigación proponen analizar el contrato programa como instrumento de política pública universitaria y su incorporación en el caso argentino, considerar las prácticas de gestión de las UU. NN. que introdujeron los contratos programas, indagar en las relaciones entre los actores gubernamentales y UU. NN. alrededor de la puesta en marcha de los contratos programa y por último estudiar las modificaciones de roles, funciones de los

actores involucrados en aquellas áreas que han recibido financiamiento específico vía contrato programa.

Como primera cuestión para el acercamiento al tema, delimitamos el mismo en el contexto socio histórico, luego organizamos nuestras dimensiones de análisis y categorías conceptuales a partir de un rastreo de los antecedentes más importantes de estudios sobre el tema y del relevamiento de un corpus teórico. Con todo ello conformamos una matriz de análisis o modelo teórico que presentamos como parte de los primeros resultados preliminares.

## **2. FUNDAMENTACIÓN:**

### **2.1 Justificación y planteo de los interrogantes que dieron origen al problema de investigación**

Las tendencias de reforma, innovación y cambio que se iniciaron hace dos décadas atrás, en el contexto de las políticas públicas de innovación y reforma de la educación superior, hoy están consolidadas y, en muchos casos, nos encontramos en un contexto de continuidades de aquellas, mientras que, en otros casos, nos hallamos frente a procesos de franca discontinuidad.

En los años noventa, en un contexto de políticas públicas de innovación y reforma de la educación superior, se iniciaron algunas tendencias que hoy se encuentran consolidadas. Es el caso de la evaluación de instituciones, carreras, planes y programas y docentes. Hoy, a veinte años, en muchos casos, nos encontramos en un contexto de continuidades de aquellas tendencias. Una de estas, que comienza en los años noventa en la Argentina, y que se profundiza a partir del 2000, es la aparición de programas y proyectos de financiamiento específico. Es decir, en los años 2000, los países latinoamericanos, emulando a los gobiernos de los países centrales, han impulsado reformas en el financiamiento de la educación superior adoptando políticas llevadas adelante por países industrializados, centralmente por Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Holanda y también, recientemente, por los países nórdicos. Con ello, se modificaron las condiciones de asignación de los recursos públicos a las universidades. Acompañando a las políticas generales de descentralización, se introdujo una política de descentralización del manejo de presupuesto, que otorgó a las UU. NN. una suma global, e implantó una serie de instrumentos para la distribución presupuestaria de lo que, según se denominaba, «quedaba sobre la base de la línea del presupuesto que históricamente se había asignado a las universidades» (García de Fanelli, 2012). Entre los instrumentos utilizados mayormente, se encuentran las fórmulas y los contratos. Ambos instrumentos buscan estimular el cambio en las universidades a través de estímulos o recompensas económicas empleando líneas estratégicas y uso de indicadores, a través del diseño de políticas públicas específicas para el sector.

Los contratos (*innovation founds*), de tradición francesa, han sido dispositivos creados por los gobiernos como agentes de cambio mediante 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 dichos contratos (García de Fanelli, 2005:101). Dos tipos han sido de uso habitual en Argentina, los competitivos (como el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad /FOMEC) y los no competitivos, entre los que se encuentran los contratos programa.

Entonces, sobre la base de la diversificación de las fuentes de financiamiento, al mismo tiempo que se le otorga a las universidades mayor autonomía institucional y autarquía

financiera al transferirle la mayoría de sus recursos como suma global, lo que señalamos es que, también, se diseñan instrumentos con el fin de promover reformas que apuntan de modo indirecto o mediante una regulación indirecta la gestión institucional de las universidades autónomas argentinas. El llamado «timoneo a distancia» apunta a direccionar las políticas universitarias a través de incentivos económicos (García de Fanelli, 2012). Los cambios que se pretenden impulsar implican «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: 92).

Aquí resulta necesario destacar dos cuestiones. Primera, se comienzan a planificar una serie de instrumentos que resulten más apropiados para realizar la asignación del presupuesto a las universidades y se reemplacen los mecanismos inerciales, que se orientaban ya sea, por pauta histórica, ya sea vía la cantidad de alumnos y docentes, cuestiones que barajaban altos grados de negociación política. Aunque las sumas comprometidas por estas pautas solo alcanzan un complemento muy marginal con relación al presupuesto universitario. Segunda, la búsqueda de mayor racionalidad en el gobierno y gestión de las universidades en los noventa se correspondía con un proceso de modernización del Estado atravesado por la planificación y gestión por objetivos y la técnica de la calidad total, enfoques de la administración neoclásica y de sistemas, por las que se incorporan nuevas técnicas empresariales a la gestión pública. En efecto, el paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP) comienza en la década del noventa en un contexto global determinado por el paradigma neoliberal, el incentivo a la modernización tecnológica de la gestión, la política de evaluación y acreditación universitaria, la diversificación de fuentes de financiamiento, el fortalecimiento de las relaciones con el sector productivo en vías a la consecución de recursos propios, entre otras acciones. En ese contexto, las políticas públicas para el sector universitario introdujeron cambios en las estructuras institucionales de las universidades, 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 programas de financiamiento han ido conformando una fisonomía diferente en las universidades, dado que implican la creación de unidades, dispositivos, módulos, áreas que muchas veces se solapan y yuxtaponen con funciones que las universidades desarrollan en unidades de línea. Por otra parte, dichas nuevas formaciones mantienen relaciones más flexibles y horizontales con las unidades de decisión en la universidad, que las que suponen las unidades de línea. Además, las mismas unidades se encuentran conformadas por perfiles profesionales complejos: docentes con perfiles de administración y gestión, agentes burocrático-administrativos con desarrollo académico y formación posgradual, actores político-partidarios locales con anclaje institucional y académico diverso (Marquina y Polzella, 2015).

Ya no resulta sencillo distinguir claramente en esas nuevas estructuraciones las funciones típicas que desarrollaban los actores tradicionales en la universidad, y vemos aparecer una multiplicidad de áreas y sectores ya no como segmentos diferenciados, sino más bien como híbridos: académicos que realizan más permanentemente tareas de gestión, administrativos que realizan tareas pedagógicas y nuevos actores que no diferencian tan claramente 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).

Asimismo, esta forma de estructuración impacta en los procesos decisionales en las universidades, ya que se generan tomas de posición alrededor de los núcleos temáticos que desarrollan dichas áreas, que son convenidos o no con los órganos ejecutivos y colegiados de 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). Así surgen los primeros interrogantes: ¿De qué forma los contratos programa incidieron en las prácticas de gestión institucional de las UU. NN. en el período 2003-2015?, ¿de qué manera se desarrollaron los contratos programa como instrumento de política pública universitaria y su incorporación en el caso argentino?, ¿de qué modo se introdujeron las líneas de política pública en las prácticas de gestión de las universidades nacionales en el marco de los contratos programas estudiados?, ¿qué tipo de relaciones se produjeron entre actores gubernamentales y UU. NN. alrededor de la puesta en marcha de los contratos programas?, y ¿conforme a qué tipo de arreglos institucionales se modificaron las prácticas de gestión institucional en aquellas áreas que han recibido financiamiento específico vía contrato programa?

## **2.2 De la contextualización sociopolítica y el marco regulador de referencia**

En las décadas de los ochenta y los noventa, concurrimos a un proceso de cambio que se encuentra abarcando 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, emergencia de nuevos actores, como los grupos económicos, las tecno-burocracias, nuevos grupos de presión y corporaciones. En lo cultural, 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, tanto a nivel de macro política como en la vida cotidiana de los individuos (García Delgado, 1994).

En este marco, la modernización de los Estados nacionales aparece como insoslayable, aunque asisten a su «pérdida de peso, márgenes de autonomía y legitimidad» frente a su negociación ante a los organismos de empréstito internacional. Ahora bien, esta transformación profunda de lo estatal también impacta en la estructura de los sistemas educativos. En el caso específico de las reformas en la educación superior, estas abarcaron una política de financiamiento asentada en la búsqueda de una 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 mediante la creación de «Programas de Incentivos»; la modificación de los regímenes salariales; la modificación de planes de estudios; la creación de nuevas ofertas curriculares; entre los más importantes (Fanelli, 1996; Krotsch, 2002; Pugliese, 2003; Marquis, 2004; Mollis, 2008; Fanelli, 2012).

Este proceso, que comienza en la década de los noventa en la República Argentina, fue legitimado a partir de la sanción de un marco regulatorio común (Ley de Educación Superior N.º 24 521) 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 UU. NN., 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 (Krotsch, 2002:164-88).

A partir de la sanción de la ley referida anteriormente, la agenda estuvo más centralmente dominada por temas referidos a políticas de evaluación y acreditación, dado que la relación «benevolente» entre Estado y Universidad, caracterizada más tempranamente por Krotsch (2001) deja paso a una relación de «control» a distancia. Brunner (2000) ha caracterizado aquella inicial relación como una convivencia denominada benevolente o como negligencia benigna. Esto es porque el Estado generalmente ha financiado sin ejercer controles explícitos. Por su parte, para Brunner (2000), las mentadas reformas introducidas en los años noventa no han más que acentuado 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.

En este escenario, es donde comienzan a discutirse e intentan implantarse distintas medidas de reforma y, consecuentemente, cambios en las reglas de juego de la relación entre el Estado y el conjunto de las universidades públicas.

Ahora bien, en una nueva etapa, que se inicia en el año 2003, asistimos a un proceso que tiene como ejes de cuestiones de agenda política, formas y contenidos discursivos que en parte confrontan con la etapa descrita anteriormente. En relación con el sistema universitario, éste gana en complejidad, en diversificación y se profundiza el efecto diferenciador y de segmentación que comenzara en la década previa. La ampliación del sistema (complejización horizontal), junto con la diferenciación vertical producto de la creación de agencias de coordinación de sistema, y la especialización de los agentes encargados de operar su administración, junto con el surgimiento de un lenguaje específico y especializado, son los cambios que completan el mapa de innovaciones en la gestión del nivel de la década. La estabilidad ganada en términos de gobernabilidad política y también del sistema educativo conlleva al reposicionamiento del Estado nuevamente en su papel educador y a la sanción de regulaciones para el sistema en su conjunto y también para el sector universitario. El cambio descrito, que comienza en la década del 2000, en términos de las orientaciones de política estatal, se inicia con la relegitimación de las intervenciones del propio Estado.

Si bien en términos discursivos, el proceso que se inicia en la primera década del siglo XXI, particularmente a partir de la convertibilidad económica y el cambio de rumbo político del 2003, se profundiza en el 2006 con la sanción de la Nueva Ley de Educación Nacional (Ley N.º 26 206). Este período se presenta como de retracción de la etapa previa en el mismo enunciado de la educación como bien público social, pero se verifican una serie de ordenaciones que muestran nuevamente un movimiento de descentralización y recentralización del sistema, similar a los producidos en la década pasada. Sin embargo, es necesario destacar que se produce una ampliación de las bases sobre las que se asientan dichas políticas.

En el caso de la educación superior, se comprometerán 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. El Estado, por su parte, también demandará un mayor involucramiento de las universidades en las acciones de política pública. En este caso, observamos un desplazamiento del Estado en las posiciones históricas, que se acerca a la

universidad no solamente como instancia de control o controlables, sino en este contexto para contratar servicios o proveerse de insumos. Es de notar que esta nueva articulación prescinde en general de la mediación histórica de los organismos llamados de amortiguación.

Es necesario destacar que, en este contexto, el Estado no se desprende de su papel «evaluador», propio de los lineamientos de la política de la década pasada. Los programas y proyectos especiales de financiamiento específico, provisión de equipamiento o mejoras serán una figura a la que recurrirá el Estado como modo de recuperar o reafirmar, como fuera el caso, su espacio de legitimidad. Ahora bien, dichos impulsos presupuestarios llegan de la mano de programas y proyectos, muchas veces de fuentes de financiamiento divergentes. Se multiplican programas en el interior de las universidades que cambian el mapa o configuración de las formaciones institucionales.

### **2.3 Antecedentes investigativos y estado actual del tema**

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, de cierta forma contribuyen a establecer un marco para pensar el propio.

Sobre el tema de los contratos programa, inicialmente Guy Neave (2001) y el investigador argentino Krotsch (2001) analizan la 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 diferentes actores e instituciones para dar respuestas concretas y eficaces a problemáticas sociales, socio-productivas y culturales. En el estudio de la creación de mecanismos, dispositivos, también han estudiado la emergencia de nuevos espacios entre el Ministerio de Educación y la Universidad, a partir de los mecanismos de estratificación vertical, y la creación de agencias y unidades ejecutoras como mecanismos de articulación horizontal, sobre todo, las creadas vía los fondos de asignación específica por medio de contratos programa con las universidades. Como efectos 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 el ámbito del 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».

Por su parte, Gornitzka, Stensaker, Smeby y De Boer (2004) analizan los contratos programa para los países nórdicos. Los define como «acuerdos» o, al decir del autor, «acuerdo de caballeros» o «cartas de intención» (De Boer et al., 2015). 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, dan sustento a la evaluación institucional y actualizan su función social. A partir de la política contractual, la universidad plantea sus problemas, y sus estrategias de mejora en el contexto del contrato programa y este es discutido y analizado conjuntamente en reuniones y visitas a las instituciones por parte de los funcionarios a cargo de cada área.

El análisis de las formas de financiamiento a partir de la evaluación del desempeño es producto del trabajo del autor De Boer et al. (2015), que está basado en catorce países, entre

los que se encuentran Austria, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Alemania, Países Bajos, Reino Unido, Estados Unidos y la Región Administrativa Especial de Hong Kong (República Popular China). 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. Esto se realizó en el marco de políticas generales de descentralización. Las políticas de descentralización del manejo del presupuesto en las universidades implantaron una serie de instrumentos para la distribución presupuestaria. Entre los instrumentos utilizados mayormente, se encuentran las fórmulas y los contratos; ambos instrumentos buscan provocar un cambio en las universidades a través de estímulos o recompensas económicas empleando líneas estratégicas y uso de indicadores.

Ambas investigaciones contribuyen particularmente a comprender el concepto «contrato programa» y a analizar la forma en que este concepto se ha resignificado en el contexto particular de nuestra investigación.

El tema de las recompensas o estímulos económicos en las instituciones y a los académicos ha sido estudiado por Teichler (2004), quien señaló en sus investigaciones cómo podrían reforzar la imitación más que estimular la diversidad. Es decir, cómo el énfasis en los estímulos y sanciones podría 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 la implementación de estímulos económicos en las instituciones. Nos aporta una serie de conjeturas que se tendrán en cuenta a la hora del análisis de nuestro objeto de estudio.

La asignación de fondos públicos a las universidades ha sido relevada en Chile por el académico Brunner (2014), quien concluye que la gestión universitaria apoyada en las bases materiales que otorga el financiamiento específico a las universidades rearticulan los elementos internos de la organización, gestión y 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, señala como argumento que justifica la propuesta de asignación de fondos públicos vía planificación por objetivos y análisis de resultados que esta favorece el desarrollo de la capacidad de gerencia en las organizaciones públicas frente a la inercia de la gestión y 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.

En Argentina, García de Fanelli estudia los contratos, particularmente en Argentina el Programa de Asignación Específica Competitiva, FOMEC. Este ha sido el antecedente más importante para analizar los contratos programa que, como alternativa de financiamiento, comienzan a surgir a partir del 2002-2003 en la Argentina. Estudios como los de García de Fanelli tienden a poner el acento en las políticas de financiamiento, los incentivos y la política académica, y los estudios organizacionales sobre la tensión entre las tradicionales estructuras académicas y administrativas en las universidades, sobre todo proveniente de la bibliografía norteamericana (Dill, 1991; Etzioni, 1991).

Existe un desarrollo relevante de estudios que han prestado considerable atención a la profesión académica Boyer, Altbach y Whitelaw (1994); particularmente a los cambios en las

identidades académicas, como los de Henkel (2000, 2002), los conceptos de tribus académicas de Becher y Trowler (2001). Otros estudios se han centrado sobre la emergencia de nuevos roles, como los estudios sobre el llamado «tercer sector» (Witchurch, 2008), «para-académicos» (Macfarlane, 2011); «gerentes académicos» (Deem, 1998); o «profesionales gerencializados» (Roadhes, 1998, 2001) o, en el mismo país, los trabajos de Marquina y Fernández Lamarra (2008). Estas investigaciones nos aportan para pensar los cambios en perfiles, roles y funciones introducidos en un segmento institucional comprometido en la ejecución de los contratos programa.

Un trabajo interesante sobre el tema de gestión universitaria es el de Claverie (2013), quien analiza la universidad como organización desde tres enfoques en el análisis de sus problemas de gestión. La investigación compone los antecedentes y contribuciones más relevantes del campo de la teoría de las organizaciones sociales para el estudio de las universidades y los clasifica en tres perspectivas: estructural, cultural y política. Dentro de la perspectiva estructural se incorporan los trabajos que se orientan al estudio y descripción de las organizaciones como un sistema de relaciones ordenadas, es decir de medios a fines. La perspectiva cultural agrupa los trabajos centrados en los factores subjetivos de las organizaciones, tales como el clima de trabajo y las creencias y representaciones de los sujetos trabajadores. La perspectiva política favorece la comprensión de los procesos micro, la distribución del poder y la noción de conflicto. Es de destacar que resulta escaso el desarrollo de conocimiento sobre el impacto de las nuevas políticas en las prácticas de gestión universitaria argentina, en los contextos posconvertibilidad.

### **3. METODOLOGIA**

El tema de estudio es la influencia de los contratos programa en las prácticas de gestión institucional de las UU. NN. en el periodo 2003 al 2015. Dicho tema pretende ser estudiado a partir de diversos enfoques teóricos que subsidiariamente lo enmarcan. Como dijimos anteriormente, por un lado, los estudios que provienen del análisis de política pública; por otro, la dimensión organizacional a partir del neoinstitucionalismo y, por último, del campo de la educación superior como campo específico.

Como primer aspecto, y haciendo foco en una mirada macro política del problema de estudio, es decir el sistema y su relación con el Estado, la investigación intentará comprender la gestión universitaria como en parte resultante de la política pública del sector. Esto requerirá atender al análisis dinámico de las estructuras estatales (Oszlak y O'Donnell, 1982). Este marco de análisis supone una mirada compleja acerca de construcciones que son, a la vez, sociales, históricas y que, por eso mismo, encierran la contradicción en sí mismas. El abordaje de lo estatal conlleva el tratamiento también de las políticas públicas con un alcance mucho mayor y nos lleva a considerar la arena en la que se dirimen los conflictos, los problemas que surgen, las vías de soluciones posibles, los actores que intervienen, y, por qué no, las decisiones de no intervención, no decisión y no planteo de ciertos temas. Es decir, por la acción u omisión de problemas, temas y actores.

Este primer nivel involucra una dimensión macro, el de la política pública. Así, el análisis de políticas públicas supondrá no solo una toma de posición del Estado frente a determinada cuestión social, sino también la existencia de un proceso más abarcativo que incluirá múltiples actores sociales que se posicionarán respecto de la cuestión, por lo que cobrarán significado sus comportamientos. Para nuestro estudio es interesante ver cómo la política estatal de reforma de la educación superior, plasmada en la Ley de Educación Superior de 1995, y ordenaciones o regulaciones sucesivas implicaron cambios en la organización del Estado para su intervención, que crearon agencias e instancias de coordinación encargados de implementar las políticas orientadas a resolver la cuestión universitaria. En ese marco, la

evaluación y el financiamiento constituyeron los instrumentos privilegiados de política pública. Este último en particular es el que focalizará este estudio. Posteriormente, se analizarán las distintas regulaciones que sobre el sector se sucedieron en el tiempo de este estudio que se sitúa particularmente entre el 2003-2015.

Si bien las relaciones entre estos planos están dirigidas por reglas internas a ellas, quedan de otra manera supeditadas a reglas de otro orden, internacionales. Tanto el poder de gestionar los recursos como la definición de las cuestiones socialmente relevantes, tales como los programas para gestionarlos, se encuentran influenciados por decisiones y acciones de actores supranacionales. Por ende «quien decide de qué hay que ocuparse» y «cuánto le cuesta a quién» está condicionado por procesos de «globalización, integración económica e internacionalización» que constituyen actualmente una agenda de tipo mundial (Oszlak, 1997).

Otras perspectivas que ofrecen un marco de interpretación para el análisis de los sistemas de educación superior es el que provee el «triángulo de coordinación» (Burton Clark, 1991). 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, en 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 diferentes 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 e implica considerar para nuestra investigación otras dimensiones intervinientes en aquella modelización.

Como segundo aspecto, el neoinstitucionalismo, es una tradición investigativa que analiza las conductas de los individuos que actúan dentro de una institución, las cuales deben leerse en función de sus reglas y de un grupo de valores que los motivan a actuar y decidir de determinadas formas. En la perspectiva neoinstitucionalista, la institución conforma un entramado de normas, valores y acciones como proceso de construcción colectivo (Cohen, March y Olsen, 1972; March y Simon, 1958; y Weik, 1976), en el cual los actores desarrollan sus prácticas cotidianas. El neoinstitucionalismo nos brinda aportes teóricos interesantes para comprender las transformaciones institucionales y del sistema en el campo de la educación superior, que resaltan el papel de los actores en los procesos de toma de decisiones, pero, a la vez, consideran el entorno organizacional en que dichos procesos se desarrollan. Con relación al nivel institucional, prestaremos especial atención al tipo de relacionamiento que se produjo entre actores gubernamentales y UU. NN. (Brunner, 1990; Pugliese, 2003; Camou, 2008; Marquina, 2008; Marquis, 2010; Suasnábar y Rovelli, 2011; Nosiglia, 2015; Maneiro y Mazzola, 2015). Por un lado, analizaremos el alcance, en la puesta en marcha de los contratos programas y, por otro, sobre las líneas de desarrollo institucional sobre las que se pretendía impactar. Es decir, prestaremos especial atención al entramado de relaciones entre contrato, plan institucional y los procesos de evaluación y rendición de cuentas que se desarrollan en las unidades institucionales. En este punto, se ofrecerá una mirada específica a las múltiples estrategias y modos de resolución de las eventualidades más usuales que se desplegaron en las instituciones de educación superior, a partir de diferentes historias institucionales, las problemáticas y necesidades propias y las formas de organización del trabajo. Esta mirada

pondrá el foco en lo idiosincrásico de la gestión como modo de captar toda la riqueza de sus especificidades.

Desde dicha corriente, resulta interesante retomar las características específicas de las organizaciones, las que hacen a las universidades un tipo particular de organización. Aunque los mecanismos que estructuran la universidad como organización son externos, es decir, se encuentran en regulaciones de orden normativo, internamente sus miembros desarrollan creencias y significados, culturas en definitiva, que ajustan dichas estructuras a sus necesidades. La teoría de la organización desde este enfoque se analiza como la construcción de un orden social y, por tanto, como proceso de construcción colectiva. Así, se presenta la universidad como organización compleja, como «anarquía organizada» (Cohen, March y Olsen, 1972:1). Es decir, las universidades son organizaciones caracterizadas por preferencias problemáticas poco claras, por tecnología y participación fluida. Existen estudios recientes de universidades que sugieren que tales organizaciones pueden verse para algunos propósitos como colecciones de opciones que buscan problemas, problemas que buscan decisiones, soluciones que buscan problemas. El concepto de ‘racionalidad limitada’ (*bounded rationality*) refiere a otra característica de la universidad como organización (March y Simon, 1958). Este concepto alude a que la mayor parte de las decisiones en la universidad se toman con escasa o nula información, por lo cual, las decisiones finalmente se toman a partir de nuestras posibilidades cognitivas, de información y de tiempo. En contraste con la imagen prevaleciente de que los elementos en las organizaciones se organizan a través de vínculos densos y estrechos, las universidades son vistas desde esta corriente como organizaciones «débilmente acopladas» (*loosely coupling*), es decir, los elementos que, por lo general, se vinculan no lo hacen con tanta frecuencia y, además, producen o débil acople o lo hacen flojamente (Weik, 1976). Los sistemas débilmente acoplados, a menudo, tienen falta de coordinación, ausencia de regulaciones, redes de retroalimentación con tiempos muy lentos. Si bien estas manifestaciones parecen negativas, plantean que, en realidad, permiten a la organización, en este caso a la Universidad, persistir temporalmente a través de rápidas fluctuaciones ambientales, mejorar la sensibilidad de la organización al medio ambiente, adaptarse mediante soluciones creativas, desglosar subsistemas sin dañar a toda la organización y, lo que es aún más importante, les permite autodeterminarse. Este tipo de organizaciones se permiten importantes márgenes de flexibilidad en el funcionamiento. Sin embargo, pueden llegar a generar más fácilmente la creación de espacios privados de ejercicio profesional, a manera de casillas aisladas. Este último concepto alude al «celularismo» o individualismo (Willower, 1996); es decir, la creación de cotos de poder. 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 sus conductas (Buckley, 1970).

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 diferentes intereses respecto de la organización. Los arreglos institucionales producidos como consecuencia de las reformas de los años noventa 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 que el contrato programa se articula con los problemas, demandas y necesidades de las universidades y las funciones que pretendía impactar; las áreas que privilegió y la forma en que se rindieron cuentas 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 contratos programa

impactaron o no sobre las dimensiones que pretendía alcanzar; el modo en que se distribuyeron o no recursos de poder, o la forma en que, por su parte, concentró poder, autoridad, recursos y prestigio; la forma que impactó en la agenda de las universidades, etc.

Otro aspecto, que ubica a la educación superior como campo específico, de reciente desarrollo sobre todo en América Latina y Argentina, es aquel que proviene de la sociología organizacional. Este, si bien surge en Norteamérica, ha sido de suma importancia para la construcción de este espacio de reflexión alrededor de la cuestión universitaria.

Otra perspectiva que ofrece un marco de interpretación para el análisis de las instituciones de educación superior es el que proviene de los estudios Burton Clark (1991). Para este tema, concierne especialmente la distribución espacial de las tareas y funciones. Define tres elementos esenciales acerca del trabajo en la universidad:

1) La unidad de adscripción básica de los sistemas académicos está organizada en torno a las disciplinas.

2) Cada unidad de disciplinas de un establecimiento tiene una primacía proclamada y evidente en el ejercicio de una tarea determinada.

3) Las características de los grupos integrantes básicos condicionan todos los aspectos importantes de la organización.

La universidad se compone básicamente de un conjunto de campos disciplinarios y profesionales que constituyen especializaciones del conocimiento. Las características de las disciplinas tienden a expandirse fuera de la universidad y a entrelazarse con los mismos cuerpos disciplinarios de otras instituciones.

La expansión de los conocimientos es lo que fragmenta el sistema y las disciplinas lo entrelazan. Por su parte, el establecimiento, que divide hacia afuera, una hacia adentro en la medida en que integra a un conjunto de disciplinas que tienden a la dispersión. El sistema académico es así una enorme matriz que no evoluciona tanto por planificación como por complejización, por acomodamiento de intereses en nuevos espacios.

La fragmentación no deviene solo de las diferentes culturas disciplinarias que diversifican las identidades profesionales, sino también de las propias características organizacionales de la universidad. Es por estas razones que, para comprender qué es una universidad, se hace necesario romper con el sentido común que nos impulsa a asimilar a esta institución con aquellas prototípicas de la modernidad (escuela, fábrica, empresa, etc.), concebidas como espacios de distribución jerárquica del poder y de la autoridad racional en materia de toma de decisiones. Acerca de la división del trabajo y cómo se distribuyen las tareas en los diferentes espacios de la universidad, categoriza distintas características diferenciadoras, tanto de los establecimientos como de los sistemas a partir de un doble eje: horizontal-vertical.

En el plano micro, encontramos que este enfoque nos ofrece diversas categorías de análisis para analizar los actores. El enfoque sociológico y organizacional propone a las universidades como organizaciones de base pesada, relativa fuerza de la estructura conformada por una multitud de pequeños grupos locales de poder relativamente autónomos. Desde este enfoque las universidades son consideradas como organizaciones sociales donde los grupos humanos producen un orden simbólico, cultural que le otorgan identidad y, al mismo tiempo, ofrecen una orientación para la acción. A su vez, integran una variada tipología de creencias. En general, predominan las de orden disciplinario, del establecimiento, de la profesión académica y del sistema.

El marco conceptual tal y cual lo venimos presentando quedará organizado del modo que se muestra en cuadro adjunto en Anexo 1.

#### **4. RESULTADOS**

El tema de 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 modifican las prácticas de gestión institucional. 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 período 2003-2015? Con ello se pretende captar el modo en que se consolidan o reproducen ciertos intereses, la forma en que se fortalecen o dislocan ciertas funciones, se dinamiza o cristalizan ciertas rutinas, se modifican las pautas de distribución del poder o se complejizan en sus formas, etc.

Como se dijo, el estudio identifica tres niveles de indagación. En este sentido planteamos un modelo analítico el que actúa de mapa para orientar la investigación. Estos constituyen nuestros resultados preliminares para acercarnos al trabajo de campo

1. *El nivel de la política pública o nivel macro:* Propone relevar las articulaciones entre el Estado, la Sociedad y las universidades a partir de la aparición de nuevas y más diversificadas fuentes de financiamiento a sus actividades. En este nivel, se espera una indagación de acuerdo a la propuesta por Oszlak (1997) organizada en tres dimensiones:

a. *Funcional:* Involucra las potestades en términos de acción que le compromete a cada actor en su dominio y para ello analizaremos los objetivos, las normas, las competencias, los contenidos, etc. Esta dimensión implica los dominios de la esfera de acción que le compromete a cada actor; es decir, el establecimiento de las competencias, qué cosa le corresponde a cada quien, cómo y quién establece los objetivos, cómo se fijan las reglas del juego. Aquí, en este plano, se analizarán entre otras las relaciones principal-agente. En este ámbito o dimensión, resulta interesante plantear los aspectos de la gobernabilidad y la gobernanza.

b. *Material:* Involucra los patrones de distribución de los recursos de poder, autoridad y prestigio. Esta dimensión comprende la forma en que se redistribuyen los recursos de poder, autoridad y prestigio o se concentran; es decir, comprende el análisis de los patrones de distribución de los recursos, entre áreas, sectores, etc.

c. *Relacional:* Involucra las relaciones de poder o fuerza entre los diferentes actores en cuanto a la definición e implementación de la política pública. En este plano, se analizará quiénes participan, quién gana y qué ganan, y quiénes pierden qué cosa; finalmente, cuáles son los mecanismos de intercambio de recursos de poder.

2. *El nivel institucional o nivel meso:* Respecto al nivel institucional analizaremos los espacios de acuerdo o tensión que se produjeron entre actores gubernamentales (agentes intermedios localizados en distintas unidades ministeriales y agencias estatales), como también a distintos actores claves que se desempeñan en organismos de amortiguación, como los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES), y el Consejo Interuniversitario (CIN) y las UU. NN.

El CIN es persona de derecho público no estatal que se sostiene, primordialmente, con los aportes que realizan sus miembros, rectores de UU. NN. Los actores claves del CIN serán aquellos miembros cuya permanencia y continuidad asociada a la naturaleza de vínculo con el órgano (por formar parte de las autoridades o de las comisiones de trabajo) les permita dar cuenta de los temas indagados.

Los CPRES son espacios de diagnóstico y planeamiento de la educación superior que desarrollan en siete consejos regionales. Están integrados por los Rectores de las regiones. Seleccionaremos a los referentes correspondientes a las unidades institucionales elegidas. La descripción de las unidades de análisis se realizará en el apartado siguiente. Por un lado, prestaremos especial interés en el alcance de la evaluación en las instituciones y la noción de

calidad, en la puesta en marcha de los contratos programa, como la noción de contrato programa misma, y, por otro, las líneas de desarrollo institucional sobre las que se pretendía impactar. En este ámbito, resultará interesante realizar una indagación sobre los contratos programa, cuales son, su alcance, las funciones afectadas etc., lo que nos permitirá organizar una clasificación y resignificar la noción misma de «contrato programa» en el contexto de su interpretación.

En el nivel meso o institucional, se seleccionará un grupo de universidades públicas de Argentina que respondan a las distintas generaciones de universidades. La selección de estas responde a los diferentes contextos de educación superior en que se desarrollaron las universidades y se desarrollará en el apartado siguiente.

En este plano, la investigación se organizará en dos dimensiones de análisis, la historia institucional y la división del trabajo, y cómo juegan ambas en la relación contractual.

Se analizará en las siguientes dimensiones:

a. Historia institucional: Registro del origen, los cambios, acontecimientos críticos, figuras de mayor relevancia, narrativa sobre los sucesos que acaecieron.

b. División del trabajo: Forma de organización del sistema de relaciones ordenadas con arreglo a diversos fines: su organización académico-administrativa, la diferenciación vertical y horizontal de sus estructuras y las diversas formas que adquiere la división del trabajo.

3. *El nivel de los actores o nivel micro:* En el tercer nivel, se analizarán las múltiples estrategias y modos de resolución de las contingencias cotidianas que se despliegan en las instituciones de educación superior, a partir de diferentes historias institucionales; las problemáticas y necesidades propias y las formas de organización del trabajo. Esta mirada pone el foco en lo idiosincrásico de la gestión como modo de captar toda la riqueza de sus especificidades. En este ámbito, indagaremos a referentes clave, gestores de los contratos programa y técnicos de las áreas involucradas. Este plano, el de los actores, la investigación se organiza en tres dimensiones:

a. Roles: Se trata de posiciones oficialmente sancionadas y aceptadas como legítimas por todos los miembros que forman parte de la organización y que por ello se acatan. Se analizará su forma de organización, forma de ejecución y prácticas.

b. Funciones: Son las acciones prescriptas por la organización relativas a un puesto. Se estudiarán las áreas o unidades que se involucran, lógicas que subyacen a sus modos de intervención, relaciones con otras áreas de la universidad.

c. Perfiles: Hace a la caracterización genérica de un tipo de actividad ligado a las necesidades de una organización; a su análisis, corresponden los siguientes aspectos: los conocimientos requeridos, las habilidades comprometidas, las actitudes buscadas, los recursos materiales y simbólicos asociados al perfil, tipo de dedicación, estudio alcanzado, área de desempeño disciplinar, etc.

#### **4. CONCLUSIÓN**

De acuerdo al modelo de análisis señalado, la investigación pretende situarse en el período 2003-2015, la que involucra el diseño y despliegue de políticas públicas que todavía hoy tienen repercusiones, por lo que será necesario realizar el análisis. En efecto, dadas las continuidades de ciertas prácticas que tuvieron su origen en la década pasada es que este proyecto se 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 ello, la investigación se desarrollará mediante un marco teórico-metodológico y un diseño flexible, delimitado por las preguntas de investigación.

## REFERENCIAS Y CITAS

Becher, T., y Trowler, P. (2001). *Academic tribes and territories*. Second edition. Buckingham: The Society for Research into Higher Education & The Open University Press.

Boyer, E., Altbach, P., y Whitelaw, M.J. (1994). *The Academic Profession .An International Perspective. A Special report*. Princeton, NJ, EE. UU.: The Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching.

Brunner, J. (1990). *La educación superior en América Latina*. Santiago de Chile, Chile: Fondo de Cultura Económica.

——— (2000). «Globalización y el futuro de la educación: Tendencias, desafíos, estrategias». *Seminario sobre Prospectiva de la Educación en la Región de América Latina y el Caribe*. UNESCO. Santiago de Chile, Chile.

——— (2014). « Transformación de lo público y el reto de la innovación universitaria ». En Casanova Cardiel, H., y Rodríguez Gómez, R. (coords.). *Gobierno y gobernanza de la universidad: el debate emergente*. Bordón. *Revista de pedagogía*, Número monográfico, 66(1), pp. 45-59.

Buckley, W. (1970). *La sociología y la teoría moderna de los sistemas*. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu.

Camou, A. (2008), «Gobernabilidad y democracia en la universidad pública argentina. Notas para la discusión». En Araujo, S. (comp.), *V Encuentro Nacional y II Latinoamericano, 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.

Clark, B. (1991). *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*. Azapozalco, México: Editorial Nueva Imagen. Universidad Autónoma Metropolitana.

Claverie, J. (2013). «La universidad como organización: tres enfoques para el análisis de sus problemas de gestión». *Gestión y Gerencia*, 7(1), pp. 4-27.

Cohen, M., March, J., y Olsen, J. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative science quarterly*, 17(1), pp. 1-25. DOI: 10.2307/2392088

De Boer, H., Jongbloed, B., Benneworth, P., Cremonini, L., Kolster, R., Kottmann, A., Vossensteyn, H. (2015). «Performance-based funding and performance agreements in fourteen higher education systems. Netherlands: CHEPS».

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), pp. 47-70.

Dill, D. (1991). *The management of academic cultura: Notes on the Management of Meaning and Social Integration. Organization and Governance in Higher Education*. Ashe Reader Series. Nueva York, EE. UU.: Ginn Press

Etzioni, A (1991). *Organizaciones Modernas*. Edición: 1a. ed. Imp / Ed.: MEXICO, UTEHA.

García de Fanelli, A. (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*. Año 33, N.º 97.

—— (2005). *Universidad, Organización e Incentivos. Desafío de la política de financiamiento frente a la complejidad institucional*. Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/270050698\\_UNIVERSIDAD\\_ORGANIZACION\\_E\\_INCENTIVOS\\_DESAFOS\\_DE\\_LA\\_POLITICA](https://www.researchgate.net/publication/270050698_UNIVERSIDAD_ORGANIZACION_E_INCENTIVOS_DESAFOS_DE_LA_POLITICA)

—— (2008). *Contratos-Programa: Instrumento para la mejora de la capacidad institucional y la calidad de las universidades*. Buenos Aires, Argentina: IPEE-UNESCO, Ministerio de Educación.

—— (2012). *Acreditación de la calidad y financiamiento: Potenciando el cambio universitario vía fondos no competitivos de mejora*. *Education Policy Analysis Archives (Archivos Analíticos de Política Educativa, revista bilingüe)*, 20(22).

García Delgado, D. (1994). *Estado & Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*. Buenos Aires, Argentina: FLACSO/Tesis-Norma.

Ginestar, Á. (1994). *Costos educacionales para la administración financiera universitaria: pautas para presupuestar*. OEA: Centro Interamericano de Tributación y Administración Financiera. Argentina: Instituto Nacional de Administración Pública. Universidad Nacional de Cuyo. Buenos Aires, AR EDIUNC; CITAF-OEA; INAP.

Gornitzka, A., Stensaker, B., Smeby, J.C., y De Boer, H. (2004). *Contract Arrangements in the Nordic Countries-Solving the Efficiency/Effectiveness Dilemma? Higher Education in Europe*, XXIX (1). Recuperado de: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03797720410001673319?journalCode=chee20>.

Henkel, M. (2000). *Academic Identities and Policy Change in Higher Education*. London & Philadelphia: Jessica Kingsley Publishers.

—— (2002). «Academic identity in transformation? The case of the United Kingdom». *Higher Education Management and Policy*, 14: 137-47.

Krotsch P., (2001). *Educación superior y reformas comparadas*. Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes Ediciones.

—— (org.) (2002). *La universidad cautiva. Legados, marcas y horizontes*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones al Margen / Universidad Nacional de la Plata.

Macfarlane, B. (2011). «The Morphing of Academic Practice: Unbundling and the Rise of the Para-academic». 65(1), pp. 59-73.

March James y Simon Herbert (1958), Organization Editorial New York

Marquís, C. (comp.) (2004). *La agenda Universitaria. Propuestas de políticas públicas para la Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Universidad de Palermo. Colección Educación Superior.

Marquís, C. (2010). «Sobre el Gobierno Universitario». *Gestión Universitaria*, 02 (03) Recuperado de: <http://www.gestuniv.com.ar>

Marquina, M. y 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 RAES*, 7(11).

Marquina, M.; Fernández Lamarra, N. (2008). «La profesión académica en Argentina: Entre la pertenencia institucional y disciplinar». *V Jornadas de Sociología*, UNLP, 10,11 y 12 de diciembre de 2008, La Plata, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.6219/ev.6219.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.6219/ev.6219.pdf)

Maneiro, N. y Mazzola, C. (2015). *Universidad en democracia*. Buenos Aires, Argentina: Miño y Davila Editores.

Mollis, M. (2008). «Las reformas de la educación superior en Argentina para el nuevo milenio». *Avaliação*, 13(2), pp. 509-32.

Neave y VanVught (1994). *Prometeo encadenado*. Barcelona, España: Gedisa.

Neave, G. (2001). *Educación superior: historia y política: estudios comparativos sobre la universidad contemporánea*. 1.ª ed. Barcelona, España: Gedisa.

Nosiglia, Ma. C., y Mulle, V. (2015). «El gobierno de las instituciones universitarias a partir de la Ley de Educación Superior 24 521: un análisis de los Estatutos Universitarios». *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 6(15), pp. 72-89.

Oszlak, O. (1997). «Estado y Sociedad: ¿nuevas reglas de juego?» *Reforma y Democracia*, CLAD, No. 9.

Oszlak, O., y O'Donnell, G. (1982). «Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación». *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*, No.1.

Pugliese, J. C. (2003). *Políticas de Estado para la Universidad Argentina. Balance de una gestión en el nuevo contexto nacional e internacional*. Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Secretaría de Políticas Universitarias.

—(2007). Documento para el debate de una nueva Ley de Educación Superior. Recuperado de: [www.fceia.unr.edu.ar/geii/maestria/2013/Pugliese/11.DOC](http://www.fceia.unr.edu.ar/geii/maestria/2013/Pugliese/11.DOC)

Rhoades, G. (1998a). *Managed Professionals: Unionized Faculty and the Restructuring of Academic Labor*. Albany, EE. UU.: State University of New York Press.

Suasnábar, C., y Rovelli, L. (2011). «Políticas universitarias en Argentina: entre los legados modernizadores y la búsqueda de una nueva agenda Innovación Educativa». 11(57), pp. 21-30. Instituto Politécnico Nacional Distrito Federal, México

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 de papel del conocimiento y la investigación*. (Paper No. 6). Documentos producidos por el Comité Científico Regional Forum UNESCO, París, marzo de 2004

Weick, K. E. (1976). Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly*, 21, 1-19. doi10.2307/2391875.

Whitchurch, C., (2008) «Shifting Identities and Blurring Boundaries: the Emergence of Third Space, Lecturer in Higher Education, Centre for Higher Education Studies, Institute of Education, University of London Higher Education Quarterly, 0951-5224,62(4), pp. 377-96. DOI: 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), pp. 344-65.



## XX Colóquio Internacional de Gestão Universitária - CIGU 2021

Universidade frente aos desafios da Pandemia:  
Cenários Prospectivos para a Gestão Universitária

Evento virtual  
24 e 25 de novembro de 2021  
ISBN: 978-85-68618-08-0



### ANEXO

Interrogantes específicos	Niveles de análisis	Ejes de indagación
<p>-¿De qué manera se desarrollaron los contratos programa como instrumento de política pública universitaria y su incorporación en el caso argentino?</p>	<p>• El nivel de la política pública o nivel macro</p>	<p><b>Ejes de indagación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cómo se configura el contrato programa como instrumento; cuándo comienzan y cómo se estructuraron;</li> <li>• qué alcances tuvieron; qué objetivos desplegaron;</li> <li>• qué cuestiones vinieron a resolver; qué intereses de política pública se desarrollaron a partir de ellos;</li> <li>• desde qué áreas de gestión gubernamental se impulsaron y qué intereses político-sociales expresaron;</li> <li>• a qué sectores o áreas de la universidad estaban dirigidos; qué funciones universitarias comprometían;</li> <li>• cuáles eran los objetos de gastos que contemplaban;</li> <li>• cuáles son los fundamentos que se encuentran detrás de las estrategias que proponen;</li> <li>• quiénes son los actores que participan en su definición,</li> <li>• de qué modo orientaron la gestión institucional de las universidades hacia objetivos de política gubernamental,</li> <li>• de qué forma las universidades se apropiaron de estos recursos para otros fines.</li> </ul>
<p>-¿De qué modo se introdujeron las líneas de política pública en las prácticas de gestión de las UU. NN. en el marco de los contratos programa estudiados? -¿Qué tipo de relaciones se produjeron entre actores gubernamentales y UU. NN. alrededor de la puesta en marcha de los contratos programas?-¿Qué tipo de relaciones se produjeron entre actores gubernamentales y UU. NN. alrededor de la puesta en marcha de los contratos programas?</p>	<p>El nivel institucional o nivel meso</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De qué modo el contrato programa se articula con los problemas, demandas y necesidades de las universidades;</li> <li>• en qué funciones pretendía impactar; qué áreas privilegió;</li> <li>• de qué forma dieron cuenta a partir de las acciones desplegadas a los objetivos de la política;</li> <li>• qué actores se comprometieron con su implementación;</li> <li>• qué intereses se desplegaron sobre el instrumento; cómo se estructuraron las áreas comprometidas con su implementación; de qué modo impactó sobre las dimensiones que pretendía alcanzar;</li> <li>• de qué modo se distribuyen o no recursos de poder, de qué forma impacta en la agenda de las universidades, de qué forma el objeto de gasto se orientó hacia los objetivos propuestos.</li> </ul>
<p>-¿Conforme a qué tipo de arreglos institucionales se modificaron las prácticas de gestión institucional en aquellas áreas que han recibido financiamiento específico vía contrato programa?</p>	<p>El nivel de los actores o nivel micro</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Qué áreas o unidades se involucran y qué lógicas subyacen sus modos de intervención;</li> <li>• qué mecanismos se ponen en juego en la conformación de dichas áreas en la universidad,</li> <li>• cómo estaban organizadas, qué perfiles detentan los involucrados,</li> <li>• qué roles y funciones ejercieron en sus unidades,</li> <li>• de qué forma la ejecución de los contratos modificó sus prácticas; qué tipo de relaciones establecen;</li> <li>• de qué forma entran a jugar las cuestiones del contexto y los modos de producción materiales, organizativas, sociales, culturales, etc.;</li> <li>• qué tensiones se generan en torno a dichas áreas o unidades y el resto de las áreas o unidades de las universidades;</li> <li>• cómo influyen en la conformación de agendas en las universidades;</li> <li>• cómo influye el hecho de que tengan financiamiento específico.</li> </ul>