

IX Encuentro nacional y VI latinoamericano La Universidad como objeto de investigación

Mesa 1: Política, gobierno y financiamiento de sistemas de educación superior

Coordinan: Daniela Atairo (UNLP), Juan Ignacio Doberti (UBA, UNLaMatanza), Fabio Erregerena (UNCu), Nora Lamfri (UNC), Roxana Puig (UNER)

Los Contratos Programa como instrumentos de la política de financiamiento a las Universidades Nacionales. Período 2005_2015

Autores:

Silvina Ana Santin (Universidad Nacional de Quilmes) - ssantin@unq.edu.ar.

Introducción:

Este trabajo tiene como objetivo presentar los resultados de una investigación realizada en el marco de una Tesis doctoral.¹ Dicha investigación analiza la influencia de los Contratos-Programa (CP) en las prácticas de gestión institucional en las universidades nacionales argentinas, en el periodo 2005-2015. Nuestro interés en este tema de investigación radica en que estos han sido los instrumentos privilegiados de la política pública para la asignación de recursos suplementarios en el presupuesto del sistema universitario en el periodo bajo estudio.

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

¹ Dicha tesis ha sido dirigida por la Doctora Marquina, desarrollada en el Doctorado de Políticas y Gestión de la educación superior correspondiente a la Universidad Nacional Tres de Febrero.

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

Esta investigación nos llevó a interpelar el significado mismo de este instrumento de política universitaria, al analizar la forma en cómo se reapropió en los contextos de acción específica, sus alcances, tipologías, ventajas y desventajas y, finalmente, su influencia en las prácticas de la gestión institucional.

A partir de la pregunta general, que sustenta la investigación, cómo influyen los CP las prácticas de gestión institucionales, surgieron varios interrogantes específicos. Tres preguntas clave guiaron nuestra investigación, las cuales corresponden a tres niveles de análisis que mencionaremos a continuación:

- a) ¿Cómo se desarrollaron los CP como un instrumento de política pública universitaria y cómo se integraron en el contexto argentino?
- b) ¿Qué transformaciones se observaron en las prácticas de gestión institucional en términos de estructuras organizacionales, normativas y de gestión, en las áreas que recibieron financiamiento específico a través de los CP?
- c) ¿De qué manera los actores resignificaron sus prácticas y qué tipo de relaciones de poder emergieron en ese proceso?

Con base a estos interrogantes, el principal objetivo de este estudio es, analizar las prácticas de gestión institucional influenciadas por los Contratos-Programa en las universidades nacionales de la región metropolitana entre 2005 y 2015. A partir de este objetivo general, se derivaron los siguientes objetivos específicos de investigación: en el nivel de la política, examinar los Contratos-Programa como instrumentos de política pública universitaria y su adopción en el caso argentino. En el nivel institucional, analizar las transformaciones en las prácticas de gestión institucional en cuanto a las estructuras organizacionales, roles, perfiles y funciones, y los cambios en las bases normativas y de gestión en las áreas financiadas por los CP. Finalmente, en el nivel de los actores, investigar cómo los actores involucrados resignificaron sus prácticas y las relaciones de poder en las áreas que recibieron financiamiento específico a través de los CP.

En esta contribución presentamos en rasgos generales la organización del diseño de investigación, pero nos interesa sobre todo poner en consideración los hallazgos más importantes.

Problemáticas, supuestos de los que se parte, organización de la investigación

Como se dijo, la investigación que presentamos en este trabajo tuvo como propósito examinar las prácticas de gestión universitaria que surgieron a partir de la implementación de programas de financiamiento específico, en particular los contratos-programa, durante el período 2005-2015, y cómo estos han influido en el funcionamiento de las universidades en tres niveles de análisis: político, institucional y de actores. Se partió de la idea de que las prácticas de gestión son parte de una construcción compleja que contribuye al cumplimiento de las funciones sustantivas de cada institución y a la vez define el perfil organizacional, tanto a través de estructuras y normas formales, como mediante acciones concretas. Se puso especial atención en aquellas prácticas que emergieron a raíz de la introducción de programas de financiamiento adicional, los cuales buscaron fomentar diversas iniciativas en las universidades. Estos programas han sido considerados los principales instrumentos de política pública durante el período en cuestión. Pero un aspecto del problema es que, bajo la denominación de "contrato-programa" (CP), se comenzó a incluir una variedad de acuerdos para la asignación de fondos suplementarios al presupuesto. Estos acuerdos se establecían entre el Ministerio de Educación, representado por la Secretaría de Políticas Universitarias, y las universidades nacionales, lo que dio un nuevo significado a los CP en el período analizado.

La investigación se apoyó en varias hipótesis iniciales. La primera es que los contratos-programa, como instrumento de política pública en Argentina, han adquirido un significado distinto al que tenían originalmente, debido a las adaptaciones y resignificaciones que adquirió dentro de los escenarios institucionales. La segunda hipótesis sostiene que este instrumento ha llegado a ocupar el lugar de la política en sí, dejando de ser un simple medio para convertirse en la política misma. La tercera conjetura plantea que, aunque el CP se presenta como una oportunidad para la alineación de las prioridades del Estado y las universidades, en muchos casos no se ha orientado hacia los objetivos acordados, sino que ha servido como una oportunidad para que las universidades redirijan los beneficios hacia otras áreas de acción, más allá de lo concertado. Esto ha generado un impacto en la agenda universitaria, promoviendo nuevos temas o sustituyendo los ya existentes, lo que requiere analizar los costos de traslación

y de oportunidad. La cuarta hipótesis sugiere que los actores que participaban en las áreas relacionadas con los CP tienden a establecer relaciones más directas y horizontales con los niveles de conducción institucional, en comparación con las áreas de línea. Esto ha favorecido tomas de decisiones más ágiles, eficientes y eficaces, evitando las dilaciones propias de la burocracia administrativa o el tiempo de discusión que suelen requerir los órganos colegiados de gobierno.

Para el análisis de la evolución de los CP en Argentina, se parte del estudio del contexto social histórico y político desde los años 80 hasta 2015, los programas de reforma del estado y reformas educativas. Aunque los CP surgieron en Francia como una herramienta de modernización de la gestión pública, en Argentina evolucionaron y se convirtieron en una forma directa de concertación sin la intermediación de los actores habituales.

La investigación explora cómo los CP influyeron en la gestión institucional de las universidades entre 2005 y 2015 y está dividida en cinco partes. La primera trata del diseño metodológico y los objetivos del estudio. La segunda revisa el estado del arte y los antecedentes teóricos. La tercera aborda el contexto sociopolítico y normativo de las reformas educativas. La cuarta detalla las modalidades de financiamiento, con especial atención al CP, y su impacto en la gestión universitaria. La quinta parte examina los cambios en las prácticas de gestión, el surgimiento de un cuerpo profesional especializado, y las nuevas áreas de gestión creadas por los CP. Finalmente, se presentan las perspectivas de los actores involucrados en la gestión de los CP, analizando las relaciones de poder e intereses, así como las conclusiones y recomendaciones sobre la política contractual.

Diseño Metodológico

La investigación propuso un enfoque metodológico flexible que combina tanto aspectos cuantitativos como cualitativos, utilizando la triangulación de métodos. El análisis se centra, como se dijo, en tres niveles: las políticas, las instituciones y los actores. En cuanto a las políticas, se estudian las dimensiones normativas, organizacionales y presupuestarias, se evalúa el diseño, la implementación y los resultados de los contratos-programa. Para ello, se emplean entrevistas a funcionarios gubernamentales del ámbito ministerial, actores clave de la Secretaría de Políticas Universitarias y expertos académicos. Además, se recopilan y analizan documentos públicos, normativas, informes y estadísticas. En el área de financiamiento y

presupuesto, se utilizan datos provenientes de los Anuarios Estadísticos y de la unidad de estadísticas universitarias.

A nivel institucional, se utilizó una selección de casos mediante en una muestra intencional, siguiendo como criterio constante la presencia de contratos-programa en áreas específicas como docencia, gestión, investigación y extensión. Las universidades de la muestra son Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Universidad Nacional de Luján (UNLU), Universidad Nacional San Martín (UNSAM) y Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV). Como criterio variable, se consideraron la antigüedad, historia e idiosincrasia de las universidades, así como su organización interna en términos de división del trabajo. Las fuentes incluyen documentos, informes de gestión, estadísticas institucionales, normativas, planes estratégicos, autoevaluaciones y evaluaciones externas. También se realizaron entrevistas a responsables de la gestión de los contratos-programa en las universidades seleccionadas, con el fin de observar los cambios en las prácticas de gestión, en las bases normativas, en las estructuras organizacionales y en el financiamiento.

Asimismo, se analiza cómo los actores involucrados en la gestión de los contratos-programa resignificaron sus prácticas y relaciones, enfrentaron los desafíos y conflictos en las áreas implicadas, y construyeron representaciones sociales sobre el instrumento, la gestión y sus propias trayectorias académicas y profesionales.

Los niveles y dimensiones de análisis de este estudio, se esquematizan en la tabla 1.

Tabla 1. Modelo de Análisis

Nivel Macro, o de la política pública	<i>Normativa:</i> tipo de aspectos que reglamenta o norma, tipo de directrices, tiempo, carácter de su estructuración, alcances, objetivos, estrategias y contenidos; diagnóstico, dimensiones, riesgos, ventajas y fortalezas.
	<i>Funcional u organizacional:</i> dominios dependencias que se involucraron, potestades, funciones y competencias.
	<i>Presupuestaria:</i> presupuesto normativo, montos, % que representa sobre el presupuesto universitario, tipos de gastos que comprometen, rubros, desembolsos, CP aprobados, cantidad de universidades beneficiadas, rendiciones de cuenta.
Nivel Meso, o institucional	<i>Historia e idiosincrasia institucional:</i> alcance, noción de CP, apropiación, articulación, integración, relación con los planes de desarrollo y las líneas estratégicas, nudos problemáticos, liderazgos, comunicación, contenidos, funciones sustantivas.
	<i>Organización del trabajo:</i> estructura institucional de la que depende y las estrategias de gestión, funciones, áreas que privilegió; roles, perfiles y funciones.
	<i>Presupuestaria:</i> evolución de los ingresos en el periodo, la proporción de los CP respecto de otras fuentes de financiamiento, componentes. Relación entre presupuesto y los objetivos del CP institucional. Relación entre los recursos disponibles y las actividades desarrolladas.
Nivel Micro, o de los actores	<i>Material:</i> patrones de distribución de los recursos entre áreas, sectores y sus tensiones; de qué manera ascienden posiciones, acumulan prestigio o, por el contrario, pierden espacio y poder en la organización, ya sean personal o corporativa.
	<i>Relacional:</i> quiénes participan y qué intereses representan, mecanismos de intercambio de recursos de poder

	<i>Conflicto</i> : su naturaleza y características, las diferentes formas de significar los hechos, desafíos y oportunidades encontradas.
	Sentido de los CP: los modelos interpretativos, las divergencias de sentidos respecto de la definición de los CP y de sus propias prácticas de gestión resultantes de su aplicación.

Fuente: Elaboración propia

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 2.

Tabla 2. Relación niveles dimensiones y fuentes

Nivel Macro, o de política pública	Dimensión normativa	-Recolección, procesamiento y análisis de documentos públicos de política, normativa, informes y estadísticas de la SPU. -Entrevistas en profundidad.
	Dimensión financiamiento y presupuesto	-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
	Dimensión organizacional	-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	a) Recolección, procesamiento y análisis de documentos, informes de gestión, estadísticas institucionales, normativa, líneas de desarrollo institucional, planes estratégicos, evaluación institucional.	
	b) Búsqueda y análisis de la estructura organizacional.	
	c) Realización, procesamiento y análisis de entrevistas en profundidad a sujetos involucrados en las instituciones.	
	d) Búsqueda y análisis presupuestario.	
Nivel Micro, o de los actores	Entrevistas en profundidad a partir de un guion	

Fuente: Elaboración propia

Antecedentes y estado del arte

El relevamiento de los niveles de análisis descritos inicialmente supuso concentrarse en la búsqueda de antecedentes y el estado del arte a partir de un análisis de la literatura sobre el tema. Repasamos aquellas bases investigativas que contribuyeron a delimitar nuestro tema o problema como marco referencial y lo organizamos en la siguiente tabla 3:

Tabla 3 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'Donnel (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 un 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), Krostch (2001).	Análisis de la universidad, cambio en la relación entre E-U
	Gorntizka et al (2004) y De Boer, (2015)	Analiza los contratos programas. 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
El nivel de los actores	Boyer, 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).	cambios en las identidades académicas, tribus académicas, emergencia de nuevos roles, “tercer sector” “para-académicos” representaciones sociales

Fuente: elaboración propia

Hallazgos o resultados de la investigación:

Los CP son instrumentos estratégicos del Estado para financiar el desarrollo de las universidades, y buscan alinear las prioridades del Estado con las de las universidades nacionales. En general se utilizan para evaluar instituciones y permitir que las universidades planteen sus problemas y estrategias de mejora. La gestión universitaria se configuró en respuesta a las orientaciones de políticas públicas, mostrando la necesidad de analizar estas políticas de manera dinámica. Los CP promovieron cambios en las universidades mediante incentivos económicos y una distribución presupuestaria más estratégica basada en indicadores.

Pero la falta de experiencia en planificación y rendición de cuentas en el contexto universitario argentino reveló la necesidad de mejorar la formación en gestión y la capacidad de adaptación a nuevas formas de gestión y evaluación.

Se identificaron diferentes tipos de CP a lo largo del tiempo: los del FUNDAR para el desarrollo integral, y otros posteriores para mejoramiento, apoyo, o proyectos específicos. Los CP para el desarrollo integral estaban enfocados en la planificación estratégica y la evaluación institucional. Los CP específicos para mejoramiento estaban asociados a procesos de acreditación y apoyo a la docencia e investigación. Y los CP a demanda eran surgidos de iniciativas internas de las universidades para crear carreras o proyectos específicos.

Estos cambios reflejan adaptaciones a las necesidades y prioridades políticas y académicas. Esto dio por resultado diferentes variantes o modalidades de Contrato-Programa según la época, el contexto político y académico. Podemos esquematizar lo estudiado, buscando las diferencias entre los distintos tipos de Contrato-Programa que han estado influenciados por el contexto político, económico y académico en el que se implantaron (Tabla 4).

Tabla 4. Diferencias entre tipos de Contratos-Programa

Dimensiones	CP en el FUNDAR	CP posteriores	
		De mejoramiento y de apoyo	CP a demanda
Enfoques y objetivos	-Provenientes de la agenda política. -Enfoque asociado a las características de los CP surgidos de Europa.	-Provenientes de la agenda política. -Son CP de desarrollo, pero han variado en su enfoque, conservando su relación con los resultados de la acreditación de	-Provenientes de la agenda de las universidades. -Estaban más orientados a financiar proyectos específicos o necesidades puntuales a demanda de las

	<p>-Orientados hacia el financiamiento de programas integrales de desarrollo universitario, con énfasis en la planificación estratégica y el cumplimiento de indicadores de desempeño.</p>	<p>carreras, por un lado, y las problemáticas surgidas de las evaluaciones institucionales, por el otro, como los de apoyo a las carreras. Desarrollaron bases condiciones y se verificaba el cumplimiento de compromisos.</p>	<p>universidades, en lugar de programas de desarrollo integral.</p>
<p>Complejidad y alcance</p>	<p>-Involucraban múltiples aspectos del funcionamiento universitario, desde la infraestructura, la adecuación de las estructuras académicas hasta la formación de recursos humanos académicos, de investigación y extensión.</p> <p>-Plurianuales a 3 años.</p> <p>-Focalizados. Dirigidos puntualmente a las universidades que habían pasado por planeamiento estratégico y al menos dos evaluaciones institucionales.</p>	<p>-Eran más específicos y enfocados en la mejora de las carreras del 43 o los de apoyo en las carreras del 42.</p> <p>-En general eran a 3 años pero algunos se extendieron más allá de esos compromisos.</p> <p>-Política universal. Dirigidos al conjunto del sistema de modo transversal.</p>	<p>-Eran más específicos y enfocados en áreas particulares, como la creación de laboratorios o el fortalecimiento de programas académicos específicos.</p> <p>-En general eran por un año.</p> <p>-Eran puntuales y a demanda.</p>
<p>Procesos de formulación y seguimiento</p>	<p>-Requerían de procesos más exhaustivos de formulación, con énfasis en la planificación estratégica y la definición de indicadores de desempeño. -- Se gestionaban centralmente bajo la figura del Rectorado y requerían formular planes de desarrollo.</p> <p>-El seguimiento se hacía por parte de los consejeros.</p>	<p>-Eran mucho más flexibles en su formulación y seguimiento, adaptándose a las necesidades y prioridades de las universidades y del sistema universitario en general.</p> <p>-Si bien la firma era del rector, se comprometía a las unidades académicas.</p> <p>-Requerían formular proyectos.</p> <p>-El seguimiento era centralizado en el programa de calidad y en la dirección de presupuesto.</p> <p>-Se organizaban convocatorias y diseñaron bases y lineamientos al respecto.</p>	<p>-Tenían escasa articulación entre ellos, a veces inconsistentes.</p> <p>-Con escaso seguimiento, solo de los compromisos financieros.</p> <p>-Requerían formular proyectos.</p> <p>-No se hacían por convocatoria y utilizaron los procedimientos y bases anteriores.</p>
<p>Impactos y el resultado de la evaluación</p>	<p>-De impacto más amplio y duradero en el desarrollo de las universidades comprometidas, con evaluaciones centradas en el logro de objetivos estratégicos a largo plazo.</p>	<p>-Con impacto más inmediato y focalizado en áreas específicas, con evaluaciones centradas en la ejecución y los resultados de proyectos individuales.</p> <p>-Alcanzaron al conjunto del sistema.</p>	<p>-Con bajo impacto y en atención a necesidades puntuales y demandas concretas.</p>

Fuente: Elaboración propia

El FUNDAR proporcionó fondos que debían alinearse con prioridades nacionales y facilitó la transparencia y el seguimiento de planes estratégicos. Sin embargo, la creación de Unidades Ejecutoras de Programa (UEP) a menudo condujo al aislamiento institucional y a duplicaciones de funciones.

La conclusión indica que los Contratos-Programas (CP) inicialmente orientados a demandas concretas de las universidades buscaban transparentar las asignaciones presupuestarias, aunque tenían diferencias respecto a los anteriores. Mientras que los programas como el FUNDAR seguían una lógica "top-down", en la que el Estado definía las políticas, los CP evolucionaron hacia una dinámica "bottom-up", con las universidades planteando sus necesidades. Este cambio impactó la relación entre el Estado y las universidades, generando una mayor autonomía y capacidad de decisión para las instituciones.

En el caso del FUNDAR, la experiencia fue más limitada, afectando solo a tres universidades, aunque promovió mejoras en la gobernabilidad y la calidad educativa. Sin embargo, los CP destinados a mejoras específicas en enseñanza e investigación tuvieron menor impacto general en las universidades. Además, los fondos, aunque atractivos por ser adicionales al presupuesto regular, no fueron suficientes para compensar los problemas generados por factores económicos y políticos externos.

Los cambios en la conducción y políticas afectaron la continuidad y eficiencia de los proyectos. Además, la falta de coordinación interna y la presión por recursos llevaron a desigualdades y rivalidades dentro de las universidades.

Los CP impulsaron mejoras en la evaluación institucional y la gestión interna de las universidades, aunque la falta de continuidad en la asignación de fondos y los cambios de enfoque afectaron la sostenibilidad de los proyectos.

También se evaluaron las prácticas de gestión y su idiosincrasia histórica en las universidades analizadas (UNLP, UNLU, UNSAM y UNDAV). Los CP influyeron en las formas de organización del trabajo, el financiamiento y los procesos de implementación y rendición de cuentas. Además, se observó que la cultura universitaria y los procesos de planificación influyeron en los resultados alcanzados por los CP, generando diferencias en su aplicación según cada universidad. Los CP en las universidades, aunque no siempre se alinearon directamente con las políticas nacionales, resolvieron problemas previos y plantearon nuevas demandas al Estado, promoviendo una suplementariedad del presupuesto sin cuestionar la intervención estatal. No solo aportaron recursos, sino que también llevaron a las universidades

a adaptar sus estructuras y prácticas de gestión, creando nuevos roles, estrategias y cambiando el control estatal directo a una supervisión basada en resultados y rendición de cuentas.

Si bien los CP introdujeron prácticas de gestión basadas en el nuevo gerencialismo, no se sustituyeron completamente las prácticas tradicionales. En su lugar, se produjo una hibridación de métodos antiguos y nuevos, influenciados por las particularidades de cada universidad.

A pesar de las limitaciones, los CP contribuyeron a mejorar ciertos indicadores de gestión universitaria y facilitaron la rendición de cuentas. Sin embargo, las variaciones en su implementación y la corta duración de algunos contratos limitaron su impacto a largo plazo.

El estudio también advierte que la concertación de los CP, aunque trajo beneficios, generó problemas, como la aparición de múltiples puntos de financiación (ventanillas) y competencias internas dentro de las universidades. Esto creó desigualdades y dificultó una gestión unificada. Además, la falta de supervisión adecuada y la pérdida de valor de los fondos debido a la inflación provocaron desvíos de recursos.

La conclusión señala varios hallazgos clave sobre los contratos-programa (CP) en las universidades estudiadas. Primero, destaca el ciclo de vida de las innovaciones de financiamiento, que permitieron a las universidades completar proyectos, incluso estableciendo alianzas estratégicas cuando el tiempo que duraba el flujo de recursos era insuficiente. Las universidades ganaron legitimidad al formar lazos externos para mantener dichos ingresos de recursos extraordinarios. Sin embargo, son consabidos los riesgos que existen, relacionados con el tiempo de los estímulos económicos y la gestión interna de los fondos.

Segundo, aunque los CP no representaban grandes desembolsos, resolvieron problemas antiguos y plantearon nuevas demandas al Estado, ajustándose a las necesidades de cada universidad. Si bien estuvieron alineados con políticas nacionales, también fueron utilizados para solicitar nuevos fondos. Estos contratos complementaron los presupuestos sin desafiar la intervención estatal, crucial para la equidad en la educación.

Tercero, los CP promovieron cambios normativos y de gestión en las universidades, permitiéndoles definir prioridades, autogestionarse, y redirigir recursos. Las universidades no abandonaron por completo las formas tradicionales de gestión, sino que las integraron con nuevas prácticas gerenciales, creando un proceso de hibridación.

Cuarto, los CP generaron nuevas estructuras de gestión y roles en las universidades. A través de la rendición de cuentas y la planificación estratégica, se modernizaron las prácticas de

gestión, sin disolver completamente los vínculos tradicionales basados en criterios profesionales y disciplinares.

Quinto, los CP promovieron nuevos temas en la agenda universitaria o reemplazaron temas existentes, respondiendo a evaluaciones externas y acreditaciones. Esto llevó a la generación de datos, previos para el análisis de prioridades y esto reflejó una respuesta tanto a fuerzas externas como internas.

También desarrollaron capacidades técnicas en las universidades, pero también enfrentaron obstáculos organizacionales, como resistencia al cambio y dificultades de adaptación. Las universidades tuvieron que integrar nuevas prácticas con las disciplinas existentes, lo que mostró un proceso de complejización más que de planificación estricta.

Los recursos de los CP proporcionaron un margen de maniobra relativo para las universidades, permitiendo canalizar demandas sin depender completamente de los organismos tradicionales de amortiguación del sistema. Esto resultó en una política reactiva que se adaptó a nuevas oportunidades de financiamiento.

Los CP permitieron a las universidades plantear sus prioridades y negociar recursos, produciendo patrones de imitación y pseudo competencia entre instituciones. Esto generó un riesgo en la reducción de la coherencia institucional, debido a la búsqueda de financiamiento específico.

Por último, se estudiaron las representaciones de los actores sobre los CP, tanto en su impacto en la gestión como en sus trayectorias profesionales. Los CP fueron percibidos como instrumentos estratégicos, pero su implementación no siempre fue coherente, lo que refleja conflictos en la relación Estado-universidades. Los actores influían en la normativa y, a su vez, las instituciones producían su propio orden simbólico y cultural, lo que impactaba en la interpretación y aplicación de los CP. Aunque los CP promovieron nuevas capacidades técnicas, también enfrentaron resistencias organizacionales. La introducción de metodologías del nuevo gerencialismo, como la planificación por objetivos, impactó en la cultura académica, generando una nueva dinámica de poder y profesionalización, pero también rígidas rutinas burocráticas. Los CP causaron cambios significativos en los roles y perfiles de los agentes universitarios, quienes adquirieron habilidades en gestión estratégica y presupuestaria, obteniendo nuevas responsabilidades y oportunidades de ascenso, lo que llevó a una redefinición de sus identidades profesionales hacia una visión más estratégica e innovadora.

La implementación de los CP ha redefinido roles y funciones en las universidades, promoviendo un enfoque más estratégico y de liderazgo, experimentando cambios en sus identidades profesionales.

Discusión:

Para cerrar, la investigación se ofrece un modelo analítico para estudiar la apropiación de la política que promovía la sustanciación de contratos-programa (CP) en las universidades.

Dicho instrumento de análisis de la política contractual, fue diseñado para evaluar cómo se implementan y gestionan estos contratos en diferentes contextos. El modelo se organiza en dos ejes principales, Orientación o Dirección de la Implementación y Forma de Apropiación.

1. Orientación o Dirección de la Implementación:

- Top-Down (de arriba hacia abajo): Examina si la implementación es centralizada, con decisiones y directrices provenientes de niveles superiores, con poca participación de los niveles inferiores.

- Bottom-Up (de abajo hacia arriba): Analiza si la implementación proviene de la participación de los niveles inferiores, con iniciativas que surgen desde las bases y con mayor autonomía y participación.

2. Forma de Apropiación:

- Integrada: Evalúa el grado en que el CP está alineado con el planeamiento institucional, los proyectos de desarrollo, y los resultados de las evaluaciones institucionales, mostrando una coordinación alta entre áreas y unidades académicas.

- Fragmentada: Considera si la apropiación del CP lleva a una dispersión de esfuerzos y una integración baja entre áreas, con poca cohesión y sinergia institucional.

En este segundo eje se consideran diversos aspectos en el clima institucional presentes en los procesos organizacionales (Martínez Nogueira, R. 2000, p. 115-118), a saber: autonomía, cohesión, confianza, presión, apoyo, reconocimiento, justicia, innovación y probidad.

El modelo es versátil y se puede aplicar tanto a CP con agendas definidas por políticas públicas, como a aquellos originados en necesidades específicas de las universidades. Se puede tanto para analizar al CP como parte de una política pública, así como se apropia internamente

como parte de la política universitaria. Permite identificar casos más o menos virtuosos según el grado de participación y cohesión observados en la implementación y apropiación de los CP.

Podemos articular dicho modelo analítico considerando la integración y la direccionalidad de la apropiación en la cual tenemos cuatro tipos ideales, recordando que en la realidad estos son extremos de dos continuos (Tabla 5).

Tabla 5. Tipos ideales de modelos de apropiación de la política contractual*

Dirección/Forma	Fragmentado	Integrado
<i>Top-down</i>	C	A
<i>Bottom-up</i>	D	B

Fuente: Elaboración propia. *Referencias²

Para el análisis confeccionamos una tabla matriz que organiza las características de los cuadrantes del siguiente modo (Tabla 6):

Tabla 6. Matriz del modelo analítico para el estudio de la política contractual

Ejes	Integrado	Fragmentado
<i>Top-down</i>	El CP se origina en el nivel central y su apropiación en la universidad se articula con el proyecto institucional. Consideración exhaustiva de resultados de evaluación institucional. Coordinación eficiente de funciones académicas, de docencia, investigación y extensión y transferencia. Liderazgo centralizado y efectivo. Comunicación estructurada. Participación limitada. Procesos de toma de decisiones centralizadas.	El CP se origina en el nivel central y su apropiación en la universidad es fragmentada, sin vínculo con el plan proyecto institucional. Consideración variable de resultados de evaluación institucional. Coordinación deficiente de funciones académicas, de docencia, investigación y extensión y transferencia. Liderazgo centralizado pero ineficaz. Comunicación limitada. Participación mínima.

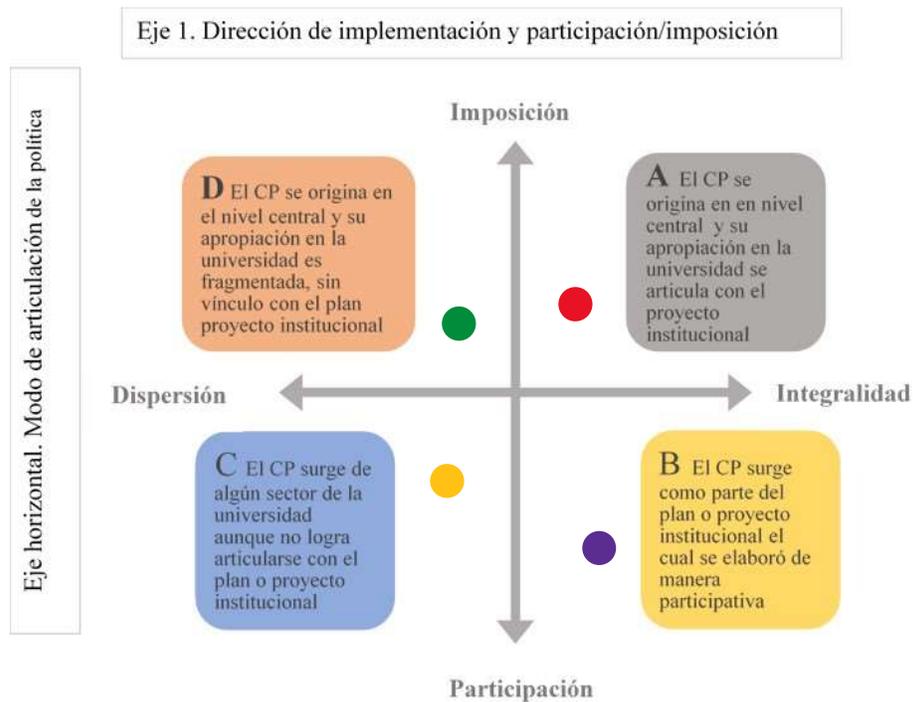
² Según cada cuadrante el sector A: El CP se origina en el nivel central y su apropiación en la universidad se articula con el proyecto institucional, con un liderazgo centralizado y efectivo, con baja participación en la toma de decisiones. En el sector B: El CP surge como parte del plan o proyecto institucional el cual se elaboró de manera participativa, mediante un liderazgo distribuido y efectivo y hay alta participación en la toma de decisiones. En el C: El CP se origina en el nivel central y su apropiación en la universidad es fragmentada, sin vínculo con el plan proyecto institucional, mediante un liderazgo centralizado e ineficiente, con baja participación en la toma de decisiones. Y en el D: El CP surge de algún sector de la universidad, aunque no logra articularse con el plan o proyecto institucional, el liderazgo distribuido e ineficiente, con alta participación y toma de decisiones.

Ejes	Integrado	Fragmentado
	Alta articulación e integración. Coordinación institucional fuerte. Clima institucional positivo con alta autonomía, cohesión, confianza, apoyo, reconocimiento, justicia, innovación y probidad. Integración efectiva al planeamiento institucional. Consideración exhaustiva de resultados de evaluación institucional. Coordinación eficiente de funciones académicas, de docencia, investigación y extensión y transferencia.	Procesos de toma de decisiones centralizadas. Baja articulación e integración. Falta de coordinación institucional. Clima institucional negativo con baja autonomía, cohesión, confianza, apoyo, reconocimiento, justicia, innovación y probidad.
<i>Bottom-up</i>	El CP surge como parte del plan o proyecto institucional el cual se elaboró de manera participativa. Integración al planeamiento institucional. Consideración de resultados de evaluación institucional. Coordinación efectiva de funciones académicas. Liderazgo distribuido y efectivo. Comunicación abierta y fluida. Alta participación. Procesos de toma de decisiones descentralizados. Alta articulación e integración. Coordinación institucional fuerte. Clima institucional positivo con alta autonomía, cohesión, confianza, apoyo, reconocimiento, justicia, innovación y probidad.	El CP surge de las unidades académicas y no logra articularse con el plan o proyecto institucional. Integración limitada al planeamiento institucional. Consideración variable de resultados de evaluación institucional. Coordinación deficiente de funciones académicas. Liderazgo distribuido pero ineficaz. Comunicación abierta pero fragmentada. Alta participación. Procesos de toma de decisiones descentralizadas. Baja articulación e integración. Coordinación institucional débil. Clima institucional negativo con alta presión y baja autonomía.

Fuente: Elaboración propia

La aplicación del modelo analítico a diversas situaciones de la realidad queda estructurada de la forma en que se presenta a continuación (Figura 1).

Figura 1. Modelo analítico de la política contractual



Fuente: Elaboración propia

El análisis de las universidades UNLP, UNLU, UNSAM y UNDAV a través del modelo de apropiación del CP revela cómo cada institución lo ha adoptado y gestionado según los dos ejes principales definidos. Podemos resumir los resultados del análisis realizado en cada universidad de la siguiente forma:

UNLP: Los CP estaban integrados en el planeamiento institucional, determinado centralmente desde el Rectorado, pero permitían la iniciativa de unidades académicas para proyectos específicos. La gestión de recursos era centralizada, pero las unidades académicas podían iniciar proyectos. El modelo es híbrido, predominantemente top-down con elementos bottom-up y su forma de apropiación es integrada.

UNLU: El Rectorado dirigía los CP, pero los departamentos tenían un rol crucial en la implementación, lo que inducía a la fragmentación. Aunque la administración era centralizada, la participación activa permitía adaptar los CP a necesidades locales. El modelo es fragmentado, con orientación mixta (top-down y bottom-up) y una forma de Apropiación fragmentada.

UNSAM: Los CP eran gestionados centralmente por el Rectorado y la Secretaría Administrativa, con una implementación que involucraba a las unidades académicas. Se mantenía alineación con los objetivos nacionales y se promovía la colaboración interdisciplinaria. El modelo es integrado, la orientación es predominantemente top-down y la forma de apropiación es centralizada e integrada.

UNDAV: Los CP beneficiaban a toda la universidad con una amplia participación en el diseño, ejecución y seguimiento. Se destacaba por un enfoque colaborativo y participativo, con contribuciones significativas de diversas áreas. El modelo es predominantemente integral, con orientación mixta (top-down y bottom-up) y la forma de apropiación es Integral.

Este modelo analítico nos permitió observar cómo cada universidad ha gestionado los CP de manera diferente, reflejando sus particularidades institucionales y la influencia de las idiosincrasias institucionales, creencias, valores y expectativas de los actores involucrados.

Referencias bibliográficas:

Ball S. (2011). Política social y educativa, empresa social, hibridación y nuevas comunidades discursivas, Propuesta Educativa Número 36 – Año 20 – nov. 2011 – Vol. 2 – Págs. 25 a 34.

Ball S. J. y Youdell D. (2007). Privatización encubierta en la educación pública. I Internacional de la educación. V Congreso mundial Informe preliminar. Instituto de Educación, Universidad de Londres.

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

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

- Camou, A. (2008). “Gobernabilidad y democracia en la universidad pública argentina. Notas para la discusión”, en S. Araujo (comp.). V Encuentro Nacional y II Latinoamericano La Universidad como objeto de investigación: democracia, gobernabilidad, transformación y cambio de la educación superior universitaria, Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Clark, B. (1991). El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica Editorial Nueva Imagen. Universidad Autónoma Metropolitana–Azapozalco.
- Cohen, March y Olsen, (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative science quarterly*.
- De Boer, Harry (2015). Performance-based funding and performance agreements in fourteen higher education systems. Netherlands: CHEPS. Disponible en: <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documentenpublicaties/rapág.orten/2015/03/01/performance-based-funding-and-performance-agreements-in-fourteen-higher-education-systems/performance-based-funding-andperformance-agreements-in-fourteen-higher-education-systems.pdf>.
- 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 y Gertel Ed. (1996). Nuevas direcciones en el financiamiento de la educación superior. Modelos de asignación del aporte público. Serie Nuevas tendencias. 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. Buenos Aires, MIÑO y DÁVILA. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/270050698_UNIVERSIDAD_ORGANIZACION_E_I NCENTIVOS_DESAFOS_DE_LA_POLITICA
- (2008a). “Contratos-Programa: Instrumento para la mejora de la capacidad institucional y la calidad de las universidades”. IPE-UNESCO, Ministerio de Educación, Buenos Aires.
- (2008b). Financiación de la educación superior argentina: cambios y continuidad entre los años 90 y la primera década del 2000, National Scientific and Technical Research Council <https://www.researchgate.net/publication/316491467>

- (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). Vol.20, Nro.22, agosto.
- García de Fanelli, A. y Broto, A. (2023). Financiamiento estatal y expansión de las universidades nacionales argentinas: primeras dos décadas del siglo XXI. *Revista RAES*, XV(27), pp. 176-194.
- Gonieski, M. (2014). Transformaciones recientes en las formas de contratación de la fuerza de trabajo argentina. 1990-2013. Cap. IV. Formas indirectas de contratación en el sector público: Contrataciones vía universidades. El caso de los Convenios Marco. En. I. Documentos de Trabajo N° 18. Centro de Estudios de Población, Empleo y Desarrollo (CEPED). Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Económicas. Universidad de Buenos Aires. pp. 26-39.
- 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*, Vol. XXIX, No. 1. Disponible en:
<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03797720410001673319?journalCode=chee>
20.
- Henkel, M. (2000). *Academic Identities and Policy Change in Higher Education*. London & Philadelphia, Jessica Kingsley Publishers.
- Jodelet, D. (1986). La representación social: fenómenos, concepto y teoría. En Moscovici, Serge (comp.). *Psicología Social II*, Barcelona, Paidós, 469-494.
- Krotsch, P. (2001). *Educación superior y reformas comparadas*. Universidad Nacional de Quilmes Ediciones. Buenos Aires.
- Lapolla, A. (2018). *Financiamiento público incremental para las Universidades Nacionales: Los Contratos Programas en Argentina* (Spanish Edition). Editorial Académica Española.
- Macfarlane B., (2011). The Morphing of Academic Practice: Unbundling and the Rise of the Para-academic. Volume 65, Issue1 January 2011 Pág.es 59-73.
- Maneiro N y Mazzola C, (2015). *Universidad en democracia* Miño y Davila Editores. Buenos Aires Argentina.
- March, J. y Simon, H. (1958). *Organization* Editorial New York.
- Marquina, M. y Polzella, A. (2015). El impacto de la Nueva Gestión Pública en las universidades y la emergencia de nuevos toles. Comparando contextos, sistemas y

- abordajes teóricos para su estudio en distintos casos nacionales. Revista RAES / Año 7/ Número 11.
- Marquina, M.; Fernández Lamarra, N. (2008). La profesión académica en Argentina: Entre la pertenencia institucional y disciplinar. V Jornadas de Sociología de la 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.
- Moscovici, S. (1979). El Psicoanálisis, su imagen y su público. Ed. Huemul, Buenos Aires, 1979, 2da. edición. Cap. I, pp. 27-44
- Musselin, C. (2001). La larga marcha de las universidades francesas. Francia PUF.
- Neave, G. (2001). “Educación superior: historia y política: estudios comparativos sobre la universidad contemporánea”. 1ª ed. Barcelona Gedisa.
- Neave, G. y Van Vught, F. (1994). Prometeo encadenado, Barcelona. Gedisa.
- Obeide, S. (2015), “De la tradición al cambio. Algunas cuestiones conceptuales para el estudio de los cambios en la organización universitaria y su funcionamiento interno”. Ponencia presentada en el XII Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP, Mendoza, 12 al 15 de agosto.
- Oszlak, O. y O’Donell. G. (1982). Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo. No 1. Caracas.
- 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. Secretaría de Políticas Universitarias.
- Suasnábar, Claudio (2005) Entre la inercia y la búsqueda de una nueva agenda de política: las políticas universitarias en el gobierno de Kirchner, en Revista Temas y Debates. Nro. 10, Rosario, UNR editora, pp. 83-93.
- Teichler, U. (1988). Changing patterns of the higher education system, Jessica Kingsley Publishers, Londres.
- Weick, Karl E. (1976). Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. Administrative Science Quarterly. Mar 1976, Vol. 21 Issue 1, p1-19. 19p.
- 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. DOI: 10.1111/j.1468-2273.2008.00387.x Volume 62, No. 4, October 2008, págs. 377–396.