

La incidencia de los Programas de Financiamiento Específico no competitivo en la Gestión de las UUNN: El impacto de los contratos programas en la Gestión Institucional de la UNQ.

Sinvina Santín

Universidad Nacional de Quilmes

ssantin@unq.edu.ar

Resumen:

En un contexto global y particular caracterizado por la transformación de los sistemas de Educación Superior, las universidades argentinas se vieron atravesadas por dos lógicas complementarias: la diversificación de las fuentes de asignación de los presupuestos y la lógica de la evaluación.

En el marco de este trabajo se pretende analizar cómo, a partir de la implantación de objetivos de variada índole pero con el propósito central de dinamizar el proceso de decisión organizacional y mejoramiento de la calidad y la eficiencia universitaria, en las últimas dos décadas se han desarrollado a nivel internacional y precipitado a nivel nacional distintos mecanismos de asignación de fondos públicos a las universidades, tales como fórmulas, contratos de asignación específica competitivos, no competitivos y semicompetitivos o la figura del contrato-programa. Ello se relevará a partir de un estudio de caso, la Universidad Nacional de Quilmes, y se estudiará en la dimensión analítica el impacto en el desenvolvimiento de la gestión institucional¹.

Este trabajo conserva la siguiente organización, en primer lugar de modo sucinto el marco general contextual que justifica el estudio de la temática, en segundo término mencionaremos los mecanismos utilizados por los poderes públicos para asignar el presupuesto a las universidades particularmente nuestro caso de estudio en la Universidad Nacional de Quilmes

Por último arribaremos a algunas reflexiones finales sobre la posibilidad que han tenido dichas políticas de impactar en el sentido esperado, esto es la alineación automática a los fines perseguidos por la autoridad central - o capacidad de *enforcement*- y los objetivos buscados por las universidades².

Palabras clave: Financiamiento Específico -Gestión Universitaria- Contratos Programas - Gestión Institucional -Empoderamiento

¹ Los estudios sobre el tema de gestión institucional comprenden, desde un marco teórico amplio, una dimensión que abarca las diversas prácticas de intervención y conducción de una organización, desde el concepto más amplio de gobierno hasta las prácticas instrumentales de la administración, prácticas estas que conducen los destinos de las organizaciones, a la vez que son resultantes de su misma intervención.

² Entre otros a saber: la elevación de su productividad -cuestión difícil de medir por lo compleja de su función de producción-, mejorar la disposición de procesos de innovación al interior de las universidades -generalmente se organizan en términos de rutinas y mecanismos de tipo inerciales-, la producción de información para la toma de decisiones -las decisiones casi siempre son sobre los procesos diarios y rutinarios, movidos por mecanismos de decisión parlamentarios lo que los torna lentos y dificultosos-, la posibilidad de establecer motivaciones e incentivos intrínsecos - muy complejo debido a los contratos incompletos que definen las relaciones de autoridad y las relaciones y condiciones laborales y salariales -, entre otros

The incidence of noncompetitive Programs Targeted Funding in UUNN Management : The Impact of program contracts in the Institutional Management UNQ.

Summary:

In a global and particular context characterized by the transformation of higher education systems, which must enroll in a larger process, the restructuring of state-society relations University and the restructuring of the state and public administration, Argentine universities were crossed by two complementary approaches: the diversification of sources of allocation of budgets and evaluation logic.

As part of this work it is to analyze how, from the implementation of objectives of varied nature but with the central purpose of energizing the process of organizational and improving decision quality and university efficiency, in the last two decades have developed internationally and nationally precipitate different mechanisms for allocating public funds to universities, such as formulas, contracts specific allocation competitive, noncompetitive and semicompetitivos or shape the program contract. This will be relieved from a case study, the National University of Quilmes, and will be discussed in the analytical dimension the impact on the development of institutional management.

This work keeps the following organization, first develop succinctly the contextual framework which justifies the study of the subject, in second mention the mechanisms used by public authorities to allocate the budget to universities particularly our case study at the National University of Quilmes

Finally arrive at some final thoughts on the possibility that these policies have had an impact on the expected sense, this is the automatic alignment to the objectives pursued by the central authority - or capacity enforcement-and objectives sought by universities.

Keyword: Targeted Funding - UUNN Management- Program contracts-Institutional Management - Enforcement

Marco contextual y antecedentes en la temática:

De modo breve desarrollaremos en este apartado el marco general contextual que justifica el estudio de la temática, es decir el surgimiento de los nuevos mecanismos de asignación de fondos públicos a las universidades, en el cuadro generalizado de evaluación de la eficiencia y eficacia de la gestión de las funciones públicas, que se da en el contexto global de reforma del Estado y de transformación de las relaciones estado-sociedad –universidad.

En efecto, en el marco del paradigma de la New Public Managment como ha dado en llamarse o la Nueva Gestión Pública (NGP), iniciado 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- y también por desconfianza (Neave y Van Vugt, 1994; Trow, 1996 en Gorintzka et all , 2004) las políticas públicas para el sector universitario introdujeron cambios en las universidades. Durante la década señalada la República Argentina asistió a un proceso de transformación de su sistema de Educación Superior que debe inscribirse en un proceso mayor, el de la reestructuración de las relaciones Estado-Sociedad Universidad. En ese sentido la sanción de un marco regulatorio común, operó en la formulación y adopción de una serie de políticas públicas específicas para el sector, que abarcaron numerosos aspectos del funcionamiento universitario. Dichas políticas han ejercido (todavía ejercen) una influencia más directa sobre el conjunto de las Universidades Argentinas, y han tenido como ejes de transformación, la relación entre las universidades -públicas y privadas- y el Estado y, concomitantemente, la gestión política, administrativa y financiera de las universidades nacionales, en el marco de las transformaciones del Estado que comienzan a gestarse en la década del 80`.

La Reforma de la educación superior que fuera impulsada, principalmente, desde la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Cultura y Educación (SPU), tras su creación en 1993³, abarcó 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; promoción de la investigación mediante la creación de “Programas de Incentivos”; modificación de los regímenes salariales; modificación de planes de estudios; creación de nuevas ofertas curriculares; entre los más importantes (Santin et all, 2015⁴). En este sentido, dichas reformas han puesto en tensión los procesos al interior del Sistema de Educación Superior a través de recomendaciones de políticas públicas emanadas desde las organizaciones gubernamentales (SPU), como de las organizaciones internacionales⁵.

3 El programa de Reforma de la ES (PRES), fue formulado e implementado como un programa de modernización en línea con la agenda internacional y con lo problemas que se enfrentaban en el plano local.

4 En Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación Tensiones y articulaciones entre las políticas públicas de educación superior y las configuraciones institucionales: el caso de la Universidad Nacional de Quilmes Tensions and joints between public higher education policies and institutional settings: the case of the National University of Quilmes Lic. Nicolás Hel1 Lic. Laura Leguizamó, Hell Nicolas y Santin Silvina, / pp 149-160 / Año 2 N°2 / MAYO 2015 / ISSN 2408-4573 / SECCIÓN GENERAL

5 Un claro ejemplo es el documento “La Educación Superior en los países en desarrollo: peligros y promesas” (correspondiente al Grupo Especial del Banco Mundial sobre Educación superior y sociedad, 2000). En el mismo se analiza en detalle la expansión y diferenciación del sistema y la revolución del conocimiento.

Dicho proceso de reforma quedará además justificado por un diagnóstico que se teje sobre el sistema, que se caracteriza por: un conjunto de instituciones con diferentes modelos de organización y gestión, tamaño, y anclaje geográfico lo que compone un sistema diversificado, heterogéneo no solo por el tipo de propuesta formativa, si no por el grado de calidad y eficiencia y eficacia con el que se desarrolla que se verifica en el bajo número de graduados entre otros indicadores. Todo esto en un contexto, cada vez, de mayor demanda por bienes y servicios educativos superiores pero concentra en un número limitado de instituciones y en un clima de ajuste, achique de estado, privatización y restricción del financiamiento. "La falta de crecimiento económico creó una brecha entre la evolución de la demanda de educación superior y la capacidad de la sociedad para generar los recursos necesarios para financiar un nivel de oferta suficiente y de calidad aceptable" (García de Fanelli, 2005:166). En efecto en un clima de tensión que se empezó a conformar debido a la restricción de los recursos públicos y la expansión de la matrícula, los gobiernos comienzan a preocuparse- como se señalara más arriba- por encontrar los modos de asegurar la eficiencia del gasto y en cómo garantizar de forma paralela la calidad.

Ahora bien las transformaciones recientes han operado sobre la base del sistema de educación superior modificaciones de tipo estructurales. Especialmente en lo que hace a la organización de las UUNN y en la forma en que estas gestionan las funciones sustantivas. Los contratos programa o programas especiales han sido uno de los modos privilegiados de financiación para promover originalmente, tanto cambios organizacionales como el fortalecimiento de la docencia e investigación, aunque luego dicha modalidad se haya hecho extensiva a la función de extensión universitaria.

Al respecto podemos señalar que hasta los años 80' los fondos públicos se asignaban a las universidades por medio de lo que se denomina partida de gasto y de modo incremental, es decir las universidades se reservan el modo de ejecutar las partidas en los rubros de los insumos de acuerdo al presupuesto que le ha sido asignado, siguiéndole al estado la responsabilidad de controlar directamente el precio del insumo, el costo del servicio y la escala de remuneraciones del personal (García de Fanelli, 2012). Pero desde los 80' y más fuertemente desde el año 90', se produjo así un proceso de reforma del Estado que, entre otros cambios, transformó la relación entre las instituciones de educación superior y las agencias estatales de planificación, distribución y control presupuestario, generando fuertes impactos en la gestión política, administrativa y

económico financiera de las universidades nacionales.

Los países latinoamericanos emulando a los gobiernos de los países centrales han impulsado reformas en el financiamiento de la educación superior adoptando como modelos aquellas políticas llevadas adelante por países industrializados, centralmente por Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Holanda; también recientemente entre los países nórdicos⁶ - en este tema no es menor la experiencia en Chile⁷-. Así se modificaron las condiciones de asignación de los recursos públicos a las universidades, acompañando a las políticas generales de descentralización, la política de descentralización del manejo del presupuestos, otorgándoles a las UUNN una suma global⁸ e implantando una serie de instrumentos para la distribución presupuestaria de lo que se denominaba quedaba sobre la base de la línea del presupuesto que históricamente se había asignado a las universidades

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 sector⁹. Los contratos (*innovation funds*), de tradición francesa¹⁰ han sido dispositivos creados por los gobiernos como agentes de cambio por medio de políticas de financiamiento con el fin de promover actividades o comportamientos en las universidades y al mismo tiempo por medio de la asignación económica sujeta a estas a los términos de los mismos (García de Fanelli, 2005:101)¹¹. Dos tipos de contratos han sido de uso, los competitivos (como el FOMEC) y los no competitivos o contratos programa, sobre este último es que se realizará un breve análisis el cual que desarrollaremos más adelante.

Justamente dos herramientas se han privilegiado con motivo de orientar las metas señaladas en relación a la eficiencia, la calidad y la equidad en la provisión del servicio

6 Ver De Boer, Harry (2015) quien analiza la financiación a partir de la evaluación del desempeño basado en acuerdo en catorce países entre los que se encuentran Austria, Dinamarca, Finlandia, Hong Kong, Irlanda, Alemania, países Bajos, Reino Unido y EEUU. También ver Gorintzka, A et al (2004) principalmente analiza los países nórdicos Finlandia Suecia y Dinamarca. Las citas de estos autores tiene la traducción nuestra.

7 Ver los Convenios de desempeño (CD), como el Programa piloto MECESUP Yutronic. 2011.

8 El presupuesto de la Administración Pública nacional aprueba para el ejercicio 192 por primera vez la transferencia de una suma global sin afectación específica para las UUNN que le general se destina al pago de salarios y de funcionamiento básico operativo.

Consultar: http://www.mecon.gov.ar/onp/html/manuales/el_sistema_presupuestario_publico.pdf

9 Asimismo ambos instrumentos operan sobre los problemas eventuales de riesgo moral que el gobierno encuentra como solución para imponer controles sobre los procedimientos y sobre los resultados (García de Fanelli, 2012)

10 En contrato programa en el Estado francés forma parte de la doctrina de "dirección por objetivos aplicada bajo la ley de ES de 1984, con el fin de modernizar la gestión pública. en el caso de la educación superior se basa en el diseño de un proyecto institucional, en el cual la universidad define su programa de enseñanza, las necesidades de financiamiento de los gastos corrientes, la necesidad de nuevos puestos o la capacitación de su personal (García de Fanelli, 2005:142)

11 Se diseñan estos instrumentos con el fin promover reformas que apunten a la autorregulación o más bien el timoneo a distancia o regulación indirecta a través de incentivos económicos.

de educación superior: por un lado los dispositivos de evaluación (vía acreditación de carreras e instituciones y evaluación de universidades nuevas y externa por medio de la CONEAU¹²) y los nuevos instrumentos para asignar partidas presupuestarias entre las universidades (García de Fanelli, 2012). Aquí es necesario destacar dos cuestiones.

Una, la mayor parte de los fondos o ingresos que manejan las universidades proviene del tesoro nacional, cuestión que comienza a perfilarse por parte del Estado como una oportunidad para alienar los objetivos de las UNN a los objetivos gubernamentales, es decir para alcanzar distintos objetivos, orientados por medio de la política pública (De Boer, 2015). En efecto 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.

Dos, la búsqueda de mayor racionalidad en el gobierno y gestión de las universidades 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 pública¹³.

Al respecto el Anuario de Estadística Universitaria del año 2012 indica, el monto en pesos (Cuadro de elaboración propia totales y porcentuales) que de manera incremental se ha a signando a las universidades a través de partidas especiales, principalmente a programas de mejora de la calidad pero también a incentivos a docentes investigadores, internacionalización, voluntariado, promoción, infraestructura y otros fondos de desarrollo. Esto se muestra en la Tabla 1 en anexo.

Lo que planteamos es que, el contrato programa como resultado de un “acuerdo”, o al

12 A partir de 1995, con la sanción de la Ley 24.521 de Educación Superior, por mencionar sólo algunos aspectos de regulación del sistema, se pone en funcionamiento el PRES (Programa de Reforma de la Educación Superior) que dio lugar a dos componentes: la creación de la CONEAU (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria) de forma simultánea la creación del SIU (Sistema de Información Universitaria), la RIU (Red de información universitaria), el SIAR (Sistema de información y asignaciones presupuestarias de recursos) entre otros. El segundo componente lo constituye el FOME (Fondo para el mejoramiento de la calidad universitaria). Otros organismos de coordinación del sistema creados durante la época fueron el CU (Consejo de Universidades), el CRUP (el Consejo de Rectores de las universidades privadas) y los Consejos Regionales de planificación de la Educación Superior (CPRES).

13 El uso de instrumentos que desarrolla la Administración y planificación estratégica, y la planificación por objetivos influenciada por TQM (Gestión de la Calidad Total abreviada TQM, del inglés Total Quality Management) como el Balance Scorecard o Cuadro de mando integral comienzan a ser utilizadas en las universidades.

decir de Gorntizka, (2004) “acuerdo de caballeros”¹⁴, para otros autores “cartas de intención”¹⁵ (De Boer, 2015), constituye 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 social¹⁶. A partir de la política contractual, la universidad plantea sus problemas, y sus estrategias de mejora en el contexto del contrato programa y éste es discutido y analizado conjuntamente en reuniones y visitas a las instituciones por parte de los funcionarios a cargo de cada área. La Concertación Contractual es en definitiva, el punto de encuentro entre las prioridades de política universitaria del Estado y las prioridades de las instituciones (Pugliese, 2007), y en todo caso repercute sobre las capacidades de aquellas universidades que pueden definir nuevos cursos de acción en la organización saldando las dificultades que conlleva los derechos de propiedad sobre esos recursos, como la forma en que distribuye la autoridad dentro de la organización.

Otro argumento que apoya esta cuestión es el de Bruner (2014) quien concluye que la gestión universitaria apoyada en las bases materiales que otorga el financiamiento específico y el nuevo paradigma “la universidad estatal latinoamericana enfrenta un periodo crítico, o desaparecen las bases materiales de su reproducción y su cultura tradicional actúa como un obstáculo para transformarse en innovadora o cabe la posibilidad de que las universidades re articulen sus elementos internos de organización, gestión y gobierno para vincularse en nuevos términos con su entorno”.

Ginestar (1994) señala un argumento complementario, la asignación por objetivos y por resultados 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.

Si bien este estudio hace especial hincapié en la figura del Contrato Programa, simultáneamente en el caso argentino, debemos decir que se han aplicado otros mecanismos de asignación presupuestaria tales como:

14 Conformar como todo contrato una relación entre iguales o socios, lo que no conduce necesariamente a una situación de asimetría.

15 De Boer prefiere denominarlos así en vez de contratos dado que este último implicaría que los socios contratantes se comprometen a concentrarse solo en determinadas actividades con el objetivo de lograr determinados objetivos sin consecuencias directas es decir recompensas o sanciones.

16 Paralelamente conllevan el aumento de la transparencia y equidad interinstitucional, la alineación de objetivos entre los gobiernos y las universidades y la mejora de la calidad de gestión ya marcadas, la complejidad organizacional del sector.

- Uso de fórmulas: dentro de esta categoría tenemos al Programa para el Financiamiento de la Enseñanza (PROFIDE), el cual constituía un fondo asignable según una fórmula con indicadores de proceso (alumnos/docentes, auxiliares/docentes) y de resultados (egresados/ingresantes, cantidad de materias aprobadas); y atendiendo a requerimientos particulares de universidades de creación en el 90 el PROUN (Programa de Reforma para las Universidades Nuevas).
 - Asignación específica no competitiva: para categorías particulares de instituciones y/o actores universitarios, como por ejemplo el Programa de Incentivo a los Docentes-Investigadores y el Programa de Reforma y Reestructuración Laboral.
 - Asignación específica competitiva, en el que contamos como por ejemplo el FOMECA (Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria) y el FONCYT (Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología).
 - Asignación específica semi-competitiva: son los fondos destinados a nuevas inversiones como el PROIN, Programa de Inversiones Nuevas
 - Asignación a la demanda: están dirigidos a los estudiantes, entre ellos tenemos el Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU) y Programa Nacional de Crédito Educativo (PNCEES) que ha dejado de funcionar desde 1999 (García de Fanelli, 2008).
- En este orden debemos señalar que, el Programa de asignación específica competitiva FOMECA ha sido el antecedente más importante para analizar los contratos programas que como alternativa de financiamiento comienzan a surgir a partir del 2002-2003 en la Argentina. Ahora bien se elige la figura del contrato programa no competitivo no solo porque ha sido el instrumento que mayor alcance o generalización ha tenido en términos de desarrollo institucional sino además por el grado de continuidad e institucionalización que ha alcanzado en las universidades.

En efecto sobre la base de la diversificación de las fuentes de financiamiento ya señalada, al mismo tiempo que a las UUNN se le otorga mayor autonomía institucional y autarquía financiera (*derechos de propiedad de iure*¹⁷) al transferirle la mayoría de sus recursos como suma global, se diseñan instrumentos con el fin promover reformas. El supuesto que encontramos detrás de este mecanismo es que a través de los estímulos económicos se desencadenan procesos de transformación en la organización universitaria, esto es, se promueven cambios en la estructura institucional y en la gestión

17 De todas maneras a partir de la modificación de la Ley de Educación superior quedará en manos de los mecanismos de control interno como auditorías, como externos en la Auditoría General de la Nación.

académica y administrativa. Como efectos de estos cambios, se espera 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, a nivel de sistema se realice una distribución más equitativa de los fondos públicos entre las instituciones (Neave y Van Vught, 1994).

Programas con financiamiento específico en la gestión de las UUNN: estudio de los contrato programa en el caso de la Universidad Nacional de Quilmes

Para dar cuenta la forma en que se plasman en los modos de gestión institucionales, los objetivos de política pública económica, de asignación contractual de fondos públicos a las universidades analizaremos un caso concreto, la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ).

En el marco de las reformas señaladas para la década del 90 y sumado a las novedades de época, mediante ley 23.749 se que crea la Universidad Nacional de Quilmes, formando parte de un conjunto de universidades que se presentaban a sí mismas como alternativas o innovadoras a los modelos tradicionales de universidades públicas. A diferencia de la universidad tradicional argentina inspirada en los modelos napoleónicos, estas adoptan modelos de universidad asimilables o análogos a los modelos gerencialistas o los modelos norteamericanos canadienses. La universidad nace con una oferta con perfiles de salida aparentemente no disponibles en otras Universidades. De allí la caracterización inicial que algunos autores han realizado de la Institución como un modelo “alternativo e innovador” en relación a los modelos tradicionales del sistema (García de Fanelli, 1998)¹⁸.

La Universidad Nacional de Quilmes es un caso típico para ensayar la forma fragmentaria en que las políticas públicas apuntadas se entramaron en el sector. Si bien su contrato fundacional explicitaba los objetivos de política pública, la institución académica, debió resignificar dichos objetivos a la luz del debate, y la confrontación

¹⁸ Dicho proyecto recogía en su fundamentación estas demandas, destacando la activa participación de las “fuerzas vivas y las instituciones intermedias” de Quilmes, al tiempo que proponía para la futura universidad, un sesgo profesionalista, en virtud de los “importantes establecimientos fabriles de la región”, con ofertas de carreras poco frecuentadas o novedosas” CONEAU informe de Evaluación Externa, 2008.

entre los intereses de los actores del campo académico y político que concurrieron a su creación. En efecto en la institución convergen dos presiones: una dar cumplimiento a las prescripciones centrales, otra a satisfacer las demandas y presiones singulares. Esto se hace visible en la evolución del diseño de su oferta académica, en su recurrente modificación en la normativa de gestión institucional y su correlato en los modos de desempeño de la organización (Flores, 2011). Pero la realidad, siempre y en todos los planos, no resulta de, o no es producto de, equilibrios armoniosos, si no de luchas en las que se expresan intereses contradictorios entre sí. Esta impronta ha travesado la historia de la universidad desde su origen hasta la actualidad.

Ahora bien, a partir del año 2002 y en función de un proceso de crisis institucional y de legitimidad de sus estructuras de gobierno muy fuertes, se produce un cambio de conducción y el alejamiento de los claustros de aquellas figuras centrales que habían conducido la universidad por más de diez años. Dicha realidad fue concebida para la universidad como la oportunidad de realizar un cambio. Dicho cambio significó, mediado por un marco nacional determinado por un cambio de rumbo, el que proponía las políticas Kirchneristas -llamadas por diversos autores, pos neoliberales o post keinesianas- la reinterpretación por los actores académicos de las políticas estatales. En efecto, no es menos cierto que las modificaciones en el desempeño del régimen político y económico argentino luego de la crisis del modelo de convertibilidad nos obligan a dar cuenta de este comportamiento acercándonos aunque fuera de manera sumaria a los temas que la política pública sectorial o universitaria. Sobre el tema de las políticas públicas particularmente por el interés investigativo de este trabajo, consideraremos las que se dirigieron a la asignación de fondos públicos a las universidades nacionales. Particularmente al caso de estudio: los Contratos Programa y su impacto en la gestión universitaria.

Es decir este planteo nos posiciona en el entendimiento de esta cuestión-el proceso de innovación que tuvo lugar en la base operativa de la organización universitaria- en dos planos analíticos: a) la forma en que la Institución asimiló los objetivos de políticas implantados desde los poderes públicos para el sector, y b) la materialización de las políticas de asignación de fondos específicos, concretamente el diseño de los mecanismos de gestión universitaria.

Si bien este apartado hace especial hincapié en la figura del Contrato Programa, simultáneamente en la UNQ, se han recepcionado sucesivamente fondos provenientes de

diversas fuentes de financiamiento y de diversos mecanismos de asignación presupuestaria tales como los que se presentan a continuación.

Por los años 90 la UNQ accedió al fondo proveniente del PROUN (Programa de Reforma para las Universidades Nuevas) el que se crea para atender los requerimientos particulares de las universidades de reciente creación. Este programa conforma lo que se denomina mecanismo de Fórmula. El Programa de Incentivo a los Docentes-Investigadores y el Programa de Reforma y Reestructuración Laboral por el que la UNQ recibe un monto de asignación específica no competitiva. En el año 1996 por medio del fondo de asignación específica competitiva, el FOMECA (Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria) el que se ejecutara hasta el año 2000 con más de diez proyectos, y el FONCYT (Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología). El PROIN, que conforma el Programa de Inversiones Nuevas que constituye un fondo de asignación específica semi-competitiva por el que se retomaron las instalaciones y se adquirieron nuevas inversiones. Y por último la asignación de fondos a la demanda a través de las becas a estudiantes primariamente el Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU) y más recientemente el Programa Nacional de Becas Bicentenario (PNBB).

Ahora bien con el objeto diseñar una serie de políticas que tendieran a dar respuestas a las dificultades señaladas en los distintos procesos de evaluación universitaria a los que la gestión era sometida, dicese los procesos de acreditación de carreras y la misma evaluación universitaria que se desarrollará a través de la suscripción del convenio con la CONEAU en el año 2006, durante el período 2008-2012 se han llevado a cabo las líneas de trabajo tendientes a consolidar las mejoras en la organización y ejecución de las diferentes actividades .

En efecto la tabla 2 que presentamos en anexo muestra el modo en que evoluciona el presupuesto y su composición para el periodo 2009/2012.

A través de un acuerdo, estipulado en el contrato programa firmado con la Secretaria de Políticas Universitarias (CP 912/07), de Regularización de la planta docente, se finalizó el proceso de pase a planta interina del personal docente de la universidad adecuando y coordinando las tareas para incorporar los docentes a los derechos, que como docentes se confiere en el Estatuto. Ello hizo posible que la incorporación de 511 docentes en el año, a la planta interina, y en el año 2012 se finalizó totalmente la etapa de sustanciación de

concursos.

A través de la implementación del nuevo Régimen Salarial para el Personal Docente que paso de la escala salarial UNQ¹⁹ al Sistema Nacional de UUNN (Decreto 1470) que comprendió a 702 docentes, en el mes de setiembre de 2009.

En este mismo marco se implementó el pase al régimen laboral establecido por el Convenio Colectivo Nacional Homologado (CCT) por Decreto 366/06 en el mes de junio de 2009. Esto implicó el pase a planta permanente de la totalidad de los agentes. Como resultado de esto se dio cobertura a más de 140 cargos de los tramos mayor e intermedio, del CCT 366/06, de acuerdo a lo establecido por el reglamento de concursos aprobado por la paritaria particular en el marco de las negociaciones para el pase al Convenio Colectivo para el personal de Administración y Servicios (Decreto 366/06). También se inició el proceso de llamado a más de 131 concursos para la cobertura de cargos de personal administrativo y de servicios, implicando promociones internas en el caso de los concursos internos e incorporación de nuevos talentos en el caso de los concursos abiertos.

Se aprobó el proyecto de Mejor Inserción, Socialización y Evaluación Gradual del Desempeño aprobado por Res. 531/09 del Consejo Superior, dando el comienzo a políticas de inducción y mejor inserción, en los cuales se acompaña institucionalmente la inserción de aquellos trabajadores que ingresan a la Universidad; y evaluación del desempeño la cual es entendida como un proceso de aprendizaje en la cual se prevé los mecanismos de intervención institucional necesarios para que éste aprendizaje pueda ser efectivo a los 6 meses de ingreso de los nuevos trabajadores. Con este proyecto se avanzó en el camino por la jerarquización de la Función Pública dentro de la UNQ. Estos dos últimos logros fueron posibles gracias a la suscripción del contrato programa entre la SPU y la UNQ.

También se han suscripto sendos programas que han financiado actividades de Cooperación Internacional, en el área de Relaciones internacionales; Programa Voluntariado con más de 40 proyectos que se gestionaron a través de Extensión Universitaria; Programa Becas Bicentenario acciones complementarias por el que se gestionaron entre otras acciones tutorías para el programa PROMEI I y POMEI II; para el mejoramiento de la calidad de las carreras, además del PROMEI, el PROSOC y el PROHUM. Estos programas han financiado los siguientes componentes:

19 Para este tema consultar García de Fanelli (2009) la docencia universitaria como profesión y su estructura ocupacional y de incentivos. Bs.As. CEDES

- Apoyo al Mejoramiento de la Gestión Académica, que incluye la gestión y seguimiento de alumnos, gestión y seguimiento de graduados, capacitación del personal administrativo y técnico, reformulación de estructuras de contenidos y prácticas pedagógicas, apoyo al mejoramiento de la formación práctica y puesta en marcha o consolidación de proyectos de tutorías y/o apoyo pedagógico;
- Actividades interinstitucionales, que concibe el apoyo al intercambio de docentes, estudiantes y personal técnico (es lo compone en general el programa Inter-U) y la consolidación o puesta en marcha de redes y/o consorcios;
- Desarrollo de Recursos Humanos Académicos, que integra el desarrollo y mejoramiento de la Formación de los Recursos Humanos Académicos y la consolidación de la planta docente. Este componente logró ampliar las dedicaciones fortalecer al dedicación exclusiva y la regularización de ciertos concursos docentes que no habían podido ingresar con el contrato general suscripto inicialmente.
- Infraestructura, equipamiento, editoriales y bibliotecas

Por otra parte se suscribió con la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) el Contrato Programa para la puesta en marcha del Plan de Mejoramiento para Editoriales Universitarias el que fuera promovido por la REUN –Red de Editoriales de Universidades Nacionales- que funciona en el marco del Consejo Interuniversitario Nacional, y llevado adelante por la Dirección de Calidad de la SPU, que otorgó más de un millón y medio de pesos en un plazo de tres años, para el fortalecimiento y consolidación de la Editorial UNQ.

Asimismo se han suscripto sendos contratos programa para la creación, consolidación y fortalecimiento de dos carreras nuevas, la carrera paramédica Licenciatura en Enfermería y la Carrera de pregrado Tecnicatura en Programación Informática.

Hasta el momento hemos encontrado que dichos contratos programas han tenido una verdadera difusión debido a que a través de los mismos se ha propendido al alcance de objetivos de mejora continua de la calidad y por lo pronto parecen ser los mecanismos privilegiados. Ahora bien en el caso concreto de este estudio, y para sintetizar hemos visto que se han sustanciado contratos programas para:

- mejorar la calidad de los procesos de enseñanza/aprendizaje y sus resultados,
- mejorar la formación de recursos humanos, tanto profesionales como científicos,

- mejorar la calidad de los procesos de producción y transferencia de conocimientos,
- mejorar la calidad del sistema en su articulación e integración con relación a las demandas y necesidades de la sociedad,
- mejorar la calidad institucional, fortaleciendo las capacidades y mecanismos de gestión.
- modificar la estructura institucional, la regularización de las plantas básicas docentes a través del financiamiento de la actividad docente que se sustancia a través de los concursos y el financiamiento a mayor dedicación de becarios de investigación;
- mejorar la oferta académica a través de la creación de carreras en áreas de vacancia y las reformas de planes de estudio para el mejoramiento de la enseñanza de las ingenierías, las carreras sociales y las carreras humanísticas;
- mejorar de las áreas de vinculación universitaria y cooperación internacional;
- la articulación interuniversitaria a través de los consorcios de carreras;
- la articulación con el nivel medio y el apoyo al último año del secundario;
- la extensión universitaria, la inversión en laboratorios y bibliotecas, los procesos de evaluación institucional, la gestión de la investigación y las editoriales, entre otros.

Aquí relevamos una adecuación causal en términos del diseño de los instrumentos y los resultados buscados. Todo lo expuesto se encuentra en íntima relación con uno de los objetivos centrales de la política de financiamiento que es promover una mayor tasa de retención y graduación de los estudiantes.

En relación a las posibilidades que ha significado para la universidad, contar con fuentes de financiamiento alternativas por medio de la asignación contractual, y en función de una planificación claramente expuesta en el plan estratégico 2004-2012 y 2012-2016, podemos observar una serie de indicadores sobre la gestión de los últimos años, que se relevaron a partir de las memorias y balances institucionales²⁰. En este sentido las autoridades a cargo del diseño del instrumento de planificación han podido determinar los fines institucionales, priorizarlos, jerarquizarlos y esto ha llevado a evaluar la alternativa que tenían para su sustanciación, entre ellas se encontró la posibilidad de llevar adelante procesos contractuales con el Estado. Aquí es necesario destacar que, a diferencia de la eficiencia externa que busca el cumplimiento de objetivos sociales, los nuevos mecanismos de asignación buscan promover la eficiencia interna promoviendo

20 Ver memorias: <http://www.unq.edu.ar/secciones/51-informe-anual-de-actividades/>
Ver Balances: <http://www.unq.edu.ar/advf/documentos/502c14fd560fd.PDF> y
<http://www.unq.edu.ar/advf/documentos/51646a695fa57.pdf>

el logro de objetivos organizacionales, es decir buscan impulsar cambios en las reglas de funcionamiento internas. Si bien no podemos decir, que los indicadores que se muestran sean producto únicamente de la aplicación de estas pautas de asignación de fondos por cláusulas contractuales, si podemos decir que lo han inducido por un lado en términos de lo que la política buscaba, pero también han colaborado a desarrollar lo que los propios actores institucionales han delineado como acciones prioritarias. En efecto por los alcances de este trabajo no estamos en condiciones de decir cuánto de los resultados obtenidos son atribuibles al funcionamiento interno o propio de la universidad y cuanto a la motivación extrínseca producto de la política de asignación, pero si encontramos una sinergia entre ambas por sobre todas las cosas producto de lo fluida de la colaboración, comunicación cooperación y compromiso entre las autoridades gubernamentales y autoridades universitarias.

Algunos indicadores de gestión:

La evolución del presupuesto 2004-2014 (ver Tabla 3 y Tabla 4 en anexo) muestran el presupuesto de la universidad proveniente del tesoro nacional y su relación con la generación de recursos propios. Si bien los recursos propios no llegan a ser de una dimensión, para el sostenimiento de la gestión institucional vemos, como gracias a las ventas de servicios, transferencias, y consultorías este monto ha ido ascendiendo de manera sostenida. La evolución del salario (ver Tabla 5) muestra para los salarios básicos docentes con dedicación exclusiva la evolución 2009-2015 de los honorarios percibidos por cada uno de los tipos de categorías docentes. Asimismo los gráficos en anexo muestran la forma en que la sustanciación de los contratos programa impactó en la distribución de la pirámide no solo salarial, si no en la distribución de cargos según categoría (ver gráfico 1 y 2) y dedicación (ver gráfico 3). En efecto, tuvo un impacto en primer lugar remunerativo, no habiendo cargas sin salario, sobre el achatamiento original de las pirámides de las plantas básicas, y sobre la proporción entre carga horaria y remuneración al diseñar una estructura de incentivos que contemplan la antigüedad pero no únicamente.

Para ir cerrando, si bien observamos que el monto destinado a estos programas especiales es reducido comparado con el presupuesto total, su impacto parece importante. La probable incidencia de los mecanismos de asignación de fondos a la

UNQ, ha tenido que ver con la posibilidad de establecer desde la conducción buenas instancias de coordinación y de incentivo o motivación del personal. Si bien es cierto según el dicho popular “que aquel que paga al gaitero pide la tonada”- afirma García de Fanelli (2005:59) citando a MCPerson (1993), en relación a la direccionalidad de los cambios que imprimen las autoridades públicas promoviendo este tipo de mecanismo-, también este dicho puede aplicarse en términos de quien maneja la caja en la universidad. Sin embargo esto no ha sido una dificultad para capitalizar en términos institucionales, logros particulares de equipos y pequeños colectivos docentes. Es sabido que si los miembros de la organización que celebran contratos con el gobierno no son los mismos agentes que toman decisiones, el éxito dependerá del grado en que estos incentivos sean trasladados al nivel decisonal (García de Fanelli, 2005:89) Sin embargo las complejidades organizacionales que enfrenta todo colectivo universitario, en este caso no impidió la consecución de resultados. Podemos decir en este caso particular que los derechos de propiedad que tenían los particulares sobre los fondos conseguidos ha fomentado la búsqueda de intereses colectivos y no corporativos. Dos temas tangenciales a este, y que todavía no se han apreciado correctamente, es la dimensión del costo de oportunidad y de los costos de transacción que significa para algunos equipos asignar tiempos académicos a las tareas de gestión que demandan estos nuevos instrumentos (De Boer, 2015, García de Fanelli, 2012), así como también el grado de autonomía académica que pierden o que ganan porque en este punto la cuestión se tanto un tanto diferente (Gorntizka, A et all 2004).

El tema de la capacidad de traslación no ha sido la única virtud de los programas, también lo ha sido la calidad de la información que se recogió a fin de dar cuenta de los requerimientos de respuesta que demandaban dichos instrumentos. Esto es notorio debido a los consabidos círculos viciosos, de información asimétrica y de riesgos mutuos que se crean entre las universidades y las autoridades gubernamentales en los mecanismos denominados principal-agente (Gorntizka, A et all 2004). Pero lo que todavía dudamos es en relación a dos cuestiones: una, la coherencia interna del conjunto de políticas, y dos la magnitud del horizonte temporal en que se aplicarán los recursos financieros.

En efecto, en relación a la coherencia es necesario destacar los costos transacción en los que se ha debido incurrir producto de la diversidad de programas y ocasiones en las que la universidad por medio de formas contractuales procuraba fondos adicionales. En

efecto, los costos por coordinar y motivar a los agentes no ha sido fácil. El desarrollo de las actividades que demandó la concreción de dichos programas ha producido una proliferación de vínculos de la universidad con su entorno mediato e inmediato, vinculado a la virtualidad y la extensión de los servicios de la universidad en sedes alejadas de su área de influencia. Lejos de reconocerse esto como un problema en sí mismo, esto ha generado predominantemente el incremento de la función de prestador de bienes y servicios educativos, transferencia de servicios de asesoramiento y la producción de productos susceptibles de producir externalidades y un creciente desarrollo de oferta académica; aunque ciertamente estos cambios no se producen sin tensiones.

Estas tensiones se muestran en el incremento de la matrícula sin el consabido desarrollo organizacional y de infraestructura para atenderla; la diferenciación al interior de las estructuras tanto en lo que hace a su organización horizontal como vertical, complejizando la misma y por ende la propia universidad, lo que exige la permanente adaptación de la norma para no constituir estados de excepcionalidad y de ilegalidad; la funcionalidad de los cuerpos colegiados a dichos cambio de escala. Es decir se torna en este punto relevante evaluar la forma en que dichos mecanismos han alterado el núcleo duro de la organización, ya sea porque han creado aéreas más flexibles en la periferia de la organización, las que mantienen relaciones más directas con las áreas decisionales, y por su parte esto ha generado un alto grado de dispersión organizacional. En este punto resultará interesante estudiar en el futuro el comportamiento que guarda la creación de nuevas áreas o estructuras periféricas dentro de la organización.

Al decir de Melendez en “las universidades públicas, se adopta una identidad propia a partir de la forma en que responden a las características generales y específicas de la región donde operan, y del modo de inserción social que establecen con su contexto externo. Pero también el modelo económico (y político), establece un modo de inserción social de las universidades públicas para la obtención de los recursos necesarios para el ejercicio de sus misiones, y para garantizar su viabilidad y permanencia en el futuro, a través de la diversificación de las fuentes de financiamiento, y de los niveles de vinculación con el sector productivo, los gobiernos locales, las organizaciones sociales y las redes académicas. La gestión universitaria así deberá apoyar y dar soporte a la operación de los grupos académicos y a la toma de decisiones de los directivos, en el sentido que el diseño de las estructuras administrativas, tendrá que hacerse en función de

las necesidades” (2010:221). Esto ha sido un problema dado el Ministerio no se ha querido comprometer en este aspecto, es decir la SPU no ha planificado entre los mecanismos de asignación específica, la puesta en marcha de programas que permitan el crecimiento de las pirámides de agentes de PAS (personal de administración y de servicios), y no sólo el sostenimiento de los objetivos planteados si no la evolución y desarrollo de nuevos. En este sentido todo depende de los procesos de reingeniería que al interior de las universidades se organicen para atender los procesos que requieren la atención de estructuras administrativas. Entonces, en ese sentido resulta necesario comprender la manera en que se ha modificado la base operativa de las universidades a partir de la aplicación de los contratos programas y describir el modo en que se conforma la fisonomía organizacional, se crean nuevas formaciones institucionales y modos de relacionamiento con las estructuras de decisión, se diferencian y diversifican los roles y funciones institucionales que atienden.

Por su parte en relación a la coherencia entre los instrumentos lo más probable es que un instrumento opere sobre otro es decir opere como subsidio cruzado, provocando situaciones de *trade-off*, el tema es que no solo se producen sinergias o apalancamientos, si no también yuxtaposiciones, duplicaciones o superposiciones (De Boer, 2015).

En relación al segundo punto, la magnitud del horizonte temporal observamos que los contratos programas suscriptos han impactado tanto en gastos no recurrentes, inversión, sistemas de gestión, capacitación y equipamiento; como en gastos recurrentes, como salarios que impactaron en la jerarquización de las plantas básicas. El tema aquí será ver la posibilidad de sostener o llevar adelante a largo plazo los términos fijados originalmente, en la medida que dicho compromiso presupuestario no encuentre asignación específica. En este punto resultan comprometidos los salarios de los tutores (docentes en el mejor, pero no la mayor parte de los casos) quienes a partir de la culminación de las asignaciones dinerarias por las partidas especiales provenientes de los contratos programa (PROMEI, PROSOC, PROHUM), la universidad deberá elegir entre absorber dicho gasto e institucional dichas prácticas o, dejar de prestar dicho servicio.

Reflexiones finales

Relacionando el tema desarrollado y los resultados hallados respecto del centro de interés principal de este trabajo – los programas de financiamiento específico o contratos programas en las universidades nacionales- podemos concluir con las siguientes observaciones: si bien no resulta clara la definición de la función de producción de las universidades puesto que las definiciones que ellas mismas realizan sobre sus objetivos muchas veces resultan vagas; asimismo no es posible determinar en cuanto la función académica, de investigación y de extensión aporta al desarrollo de sus productos, ni siquiera se tiene información sobre cuáles de los insumos empleados en las funciones sustantivas aportan a su crecimiento y desarrollo; la dinámica de la universidad analizada muestra la importancia que han tenido las políticas públicas de asignación de fondos por contratos a las universidades para dinamizar los procesos de innovación incipientes y el reconcomiendo e internalización de los costos. A las claras ello ha conducido a potenciar los aspectos más favorecidos y disminuir los factores que implicaban una clara desventaja. En este sentido las políticas de asignación de fondos han cumplido un papel más que importante en la garantía de equidad interinstitucional.

De todas formas queda por plantearse dos cuestiones: la primera es la alta dependencia que las instituciones tienen del aporte del tesoro nacional para llevar a adelante sus objetivos, esto obliga a advertir las restricciones a las que las universidades nacionales debería enfrentarse frente a un eventual cambio en la situación financiera del gobierno central. La segunda es el relativo margen de incidencia del gobierno a través de políticas de asignación tan acotadas.

También internamente no resulta sencillo, dentro de los relativos márgenes de negociación y por medio de los canales de información y comunicación de que se dispone, tomar decisiones de cambio institucional que afectan intereses y valoraciones de diversos agentes, dado que directamente o indirectamente cualquier decisión por pequeña que sea afecta a estos mismos.

Sin embargo, en el caso estudiado las mismas han podido permear las estructuras de gobernanza interna, permeando los procesos decisorios al interior. Todo ello no sin tensiones. Es decir, entendemos que la universidad como actor político promueve, recepciona y resignifica las políticas públicas y las concreta de acuerdo a las perspectivas existentes en su interior en torno al papel del Estado como en la definición misma de universidad.

En nuestro trabajo sostenemos que las reformas impulsadas se concretizan en las

universidades mediadas por un conjunto de factores en los que se advierten rasgos singulares, por ejemplo el enclave territorial de la universidad (que supone relaciones con los actores relevantes del territorio y configuran un escenario que requiere ser delimitado y precisado detalladamente para el impulso de políticas institucionales, ofertas académicas, desarrollo de I+D, articulación con la escuela secundaria, gestión de asuntos estudiantiles) o las posiciones de los distintos actores que intervienen en los procesos decisorios, movilizandolos recursos de diferente tipo y motivados por valores y objetivos diversos. Pero esta acción no resulta de una constante sino que está fuertemente determinada por las cuestiones en debate, por las estrategias de esos actores y por la percepción que éstos tienen del carácter simbólico y de la efectividad de la participación. Los acuerdos a los que se arriban son siempre circunstanciales y deben ser revalidados constantemente.

Impulsar estudios de nivel institucional en el campo de la educación superior nos ha permitido capturar las dinámicas diferenciales en los comportamientos de los actores. Se intentó con todo abordar la problemática de las transformaciones que operaron hacia los escenarios institucionales de las universidades, en este caso específico de la UNQ, recuperando los modos en que se realiza esta construcción. Estos modos implican espacios de interacción social, diversidad de actores, negociaciones y conflictos, e incluso modos que dan cuenta del trazado de los límites de esos mismos espacios y los valores que deberían orientar el desarrollo de la universidad.

Todo lo expuesto implica considerar a la universidad como institución mediadora de las interacciones que conllevan objetivos de macro y micro política, mediadora de interacciones orientadas a organizar y coordinar el trabajo organizativo y administrativo, mediadora de tramas intersubjetivas que intentan consolidar y legitimar decisiones sobre la pertinencia de programas y proyectos institucionales y curriculares, etc.

Por todo ello pensamos en el futuro poder contribuir al campo de estudios de la educación superior con un estudio empírico donde se describan las tensiones y articulaciones producto de los contratos programa como concreción de las políticas públicas, en los entramados institucionales de las universidades; pensando en identificar los dispositivos construidos en las universidades, a partir del financiamiento proveniente de programas específicos o contratos programa.

Estudios de esta naturaleza nos permitirán comprender no sólo el modo en que se modifica la base operativa de las universidades a partir de la aplicación de los contratos

programas, sino además identificar las unidades institucionales y agentes involucrados en los procesos de gestión de los contratos programa y analizar sus representaciones acerca del modo en que se han modificado sus funciones y roles. Construir un modelo analítico sobre estos sistemas de significatividades que articule unidades, agentes, posiciones y representaciones es el objetivo de la siguiente etapa.

Bibliografía de consulta:

Anuario de Estadística Universitaria 2012. Buenos Aires.

ALTBACH, P. (2001). Educación Superior Comparada. El conocimiento, la Universidad y el desarrollo. Buenos Aires: Colección Educación Superior. Cátedra UNESCO de Historia y Futuro de la Universidad. Universidad de Palermo.

BEZCHINSKY, G Y OTROS. (2007). Inversión extranjera directa en la Argentina. Crisis, reestructuración y nuevas tendencias después de la convertibilidad. Chile: Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

BRICALL, J. Y BRUNNER, J. (2000). Universidad Siglo XXI. Regulación y Financiamiento. Documentos Columbus sobre Gestión Universitaria. París: Centro Interuniversitario de Desarrollo de América Latina. Programa Columbus de Unión Europea.

BRUNNER, J. (1990). Educación superior en América latina, cambios y desafíos. Santiago de Chile: Editorial Fondo de Cultura Económica.

BRUNNER, J. (1990). El desarrollo de la educación Superior en América Latina. Santiago de Chile: FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales).

BRUNER, J (2014) Transformation of the public sphere and the challenge of university innovation en Revista de pedagogía, Número monográfico. Gobierno y gobernanza de la universidad:el debate emergente Hugo Casanova Cardiely Roberto Rodríguez Gómez (coords.)

BRUNNER, J.J. Y FERRADA HURTADO, R. (EDS.) El desafío del capital humano y Formación de capital humano avanzado. En Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2011. Santiago de Chile: CINDA-UNIVERSIA Disponible en: <http://www.cinda.cl/htm/es.htm>.

CANO, D. (1985). La Educación superior en la Argentina. Buenos Aires: FLACSO, GEL.

CLARK, B. (1983). El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica. Nueva Imagen Universidad Futura. Universidad Autónoma Metropolitana.

CLARK, Burton (1996) "El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica". Nueva Imagen, México

COLEMAN, J (1966). Equality of Educational Opportunity. Washington, National Center for Education Statistics. Disponible en: <http://jlmirall.es/ojsiao/?p=3014>

CORAGGIO, J. Y VISPO, A. compiladores (2001). Contribución al estudio del Sistema Universitario Argentino. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores. Consejo Interuniversitario Argentino.

COURARD, H. (1993). Políticas comparadas de educación superior en América Latina, Chile: FLACSO. (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales).

DE BOER, HARRY ET AL. (2015). Performance-based funding and performance agreements in fourteen higher education systems. Netherlands: CHEPS. Disponible en: <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documentenpublicaties/rapporten/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>

DELFINO, J. Y GERTEL, H. Editores (1996). Nuevas dirección en el financiamiento de la Educación Superior. Modelos de asignación del aporte público. Buenos Aires Ministerio de Cultura y Educación.

FLORES, J. (2007). Las políticas públicas de transformación universitaria y su resignificación en los contextos particulares. Buenos Aires: Proyecto de I+D . UNQ

FLORES, J. (2011). Tensiones y articulaciones en las relaciones entre Estado y Universidad Pública en la Argentina poscrisis.. Buenos Aires: Proyecto de I+D . UNQ

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. En: Revista Paraguaya de Sociología. Año 33, Nº 97. Asunción.

GARCÍA DE FANELLI, A. (1998). Las Nuevas Universidades del Conurbano Bonaerense: misión, demanda externa y construcción de un mercado. Buenos Aires: Estudios Cedes. Centro de Estudios del Estado.

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_INCENTIVOS_DESAFOS_DE_LA_POLITICA

GARCÍA DE FANELLI, A -(2007) "La reforma universitaria impulsada vía el financiamiento: Alcances y limitaciones de las políticas de asignación" Espacio Abierto, vol. 16, núm. 1, enero-marzo, 2007, pp. 7-29 Universidad del Zulia Maracaibo,

Venezuela.

GARCÍA DE FANELLI, A (2008). “Contratos-Programa: Instrumento para la mejora de la capacidad institucional y la calidad de las universidades”. IIPE-UNESCO, Ministerio de Educación, Buenos Aires.

GARCÍA DE FANELLI, A. (2011). Financiación de la educación superior argentina: cambios y continuidades entre los años 90 y la primera década del 2000, Revista Educación Superior y Sociedad. IESALC: UNESCO, Año 16, N° 1. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002217/221794m.pdf>.

GARCÍA DE FANELLI, A. (2012). Acreditación de la calidad y financiamiento: potenciando el cambio universitario vía fondos no competitivos de mejora. Education Policy Analysis Archives (Archivos Analíticos de Política Educativa, revista bilingüe), Vol.20, Nro.22, agosto.

GARCÍA DE FANELLI, A. (2014). Aportes de la economía a la educación comparada. Congreso Internacional de Educación Comparada. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/272823852_Aportes_de_la_economia_a_la_educacion_comparada.

GINESTAR, ANGEL, (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, Editorial : 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, Vol. XXIX, No. 1. Disponible en: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03797720410001673319?journalCode=chee20>.

KROTSCH, P. (1993) La universidad Argentina en transición. ¿del Estado al mercado?, en Revista Sociedad, Facultad de Ciencias Sociales (UBA) Vol. 3.

KROTSCH, P. (organizador). (2002). La universidad cautiva. Legados, marcas y horizontes. Buenos Aires: Ediciones al Margen. Universidad Nacional de la Plata.

KROTSCH, P. (2003). Educación superior y reformas comparadas. Buenos Aires: Ed. de la UNQ.

LEVIN, H. M., (1978), Financing higher education and social equity: implications for lifelongs learning. School Review, vol. 86, num. 3.

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

Memorias y Balances 2004-2008- y 2008-2012
(<http://www.unq.edu.ar/advf/documentos/502c14fd560fd.PDF>)

y <http://www.unq.edu.ar/advf/documentos/51646a695fa57.pdf>).

Memorias institucionales 2003 al 20014 (<http://www.unq.edu.ar/secciones/51-informe-anual-de-actividades/>)

MORDUCHOWICZ, ALEJANDRO (2003) Discusiones de economía de la educación. Buenos Aires: Losada. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001507/150777so.pdf>

MUSGRAVE, R. V. Y MUSGRAVE, P. B. (1992), Hacienda Pública teórica y aplicada, McGraw Hill, Madrid.

NAVARRO, ANA MARIA (2004) El planeamiento educacional en las instituciones de educación superior. Ediciones Al Margen. Buenos Aires.

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

NEAVE Y VAN VUGHT (1994), Prometeo encadenado, Barcelona . Gedisa.

OECD (2012) ¿Qué beneficios tiene la educación superior para los individuos y los países? Education Indicators in Focus 6 June. Disponible en: <http://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/EDIF%202012--N%C2%B06%20ESP.pdf>

OECD (2013) ¿Cuáles son los beneficios sociales de la educación? Education Indicators in Focus 1 January June. Disponible en: [http://www.oecd.org/edu/skillsbeyond-school/EDIF%202013--N_10%20\(esp\)%20final%20v2.pdf](http://www.oecd.org/edu/skillsbeyond-school/EDIF%202013--N_10%20(esp)%20final%20v2.pdf)

PUGLIESE, JC (2007) "Documento para el debate de una nueva Ley de Educación Superior". www.fceia.unr.edu.ar/geii/maestria/2013/Pugliese/11.DOC

YUTRONIC, J. ET AL. (2011). Convenios de desempeño y su aporte en el financiamiento de la educación superior en Chile, Revista Educación Superior y Sociedad. IESALC: UNESCO, Año 16, N° 1. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002217/221794m.pdf>.

Anexos :

Tabla 1: Distribución de fondos adicionales total universidades Nacionales 2012 (en pesos \$)

Tipo de asignación	\$	%
Adicional título doctoral	19.676.727	2,72
Programa unificación de cargos	4.894.296	0,68
FONID	21.082.253	2,92
Garantía docentes preuniversitarios	30.308.232	4,19
Programa incentivos docentes investigadores	98.817.214	13,67
PROUN	40.000.000	5,53
Contratos programa	167.281.320	23,14
Programas de apoyo al mejoramiento de calidad (*)	33.117.182	4,58
Coop. Internacional	8.510.479	1,18
Programa infraestructura deportiva universidades	6.466.922	0,89
Programa Voluntariado	13.710.170	1,9
Programa promoción de la universidad argentina	9.472.323	1,31
Programa Bienestar universitario	328.700	0,05
Otras asignaciones	148.060.858	20,48
Programa Capacitación gratuita docentes UUNN	7.785.653	1,08
Programa Capacitación gratuita no docentes	4.905.000	0,68
PEID	5.000.000	0,69
Becas Bicentenario acciones complementarias	6.267.663	0,87
Tecnópolis	5.628.300	0,78
FUNDAR	91.610.671	12,67
Total	722.923.963	100

(*) Incluye el PROMAGRO, PROMEII, PROSOC, PROHUM, PROMVET, PROM FyB, AUTOEV. CARREAS DE ARQ, PROMED, PROMOD, RRHH ACADEMICOS, DOCTORAR, INTER - U

(Cuadro de elaboración propia por medio de la Fuente: Anuario Estadísticas SPU, 2012 ver: http://informacionpresupuestaria.siu.edu.ar/DocumentosSPU/diu/anuario_2012.pdf)

Tabla 2:

	2009	2010	2011	2012
Presupuesto de Ley	49.617.616	70.363.656	95.302.555	127.532.623
Planilla Complementaria	9.794.285	6.003.310	5.637.442	11.197.693
Contratos programa	5.712.961	8.979.997	8.331.598	8.348.867
Otras asignaciones	1.931.953	17.016.721	18.337.221	
Planificación Federal	204.384		6.426.187	
Total general	67.056.815	102.363.684	127.608.816	16 147.079.183

% de variación 2009-2012: 119.3% Fuente: Balance de Gestión 2008 – 2012

Tabla 3: Presupuesto aprobado por año (total final)

2004	2008	2012	2014
20.220.561,00	74.768.096,82	251.966.654,00	509.405.487,00

Tasa variación presupuesto: 2004-2014: 2.419 %

Tabla 4: Ingresos generados en la UNQ por proyectos de transferencia

	Ingreso fondos por servicios	Ingreso fondos por convenio
2005	205.954	413.302
2008	415.135	1.179.629
2013	502.368	2.745.070

% de recursos propios sobre el total: 1.28 comparando 2013 con base 2012

Tabla 5

Categoría Docente	Dedicación Exclusiva	
	Salario Básico 2009	Salario Básico 2015
Titular	\$ 4.264,40	\$ 18.912,60
Asociado	\$ 3.917,92	\$ 16.941,40
Adjunto	\$ 3.358,22	\$ 14.970,18
Instructor	\$ 3.065,04	\$ 12.998,98

Gráfico 1

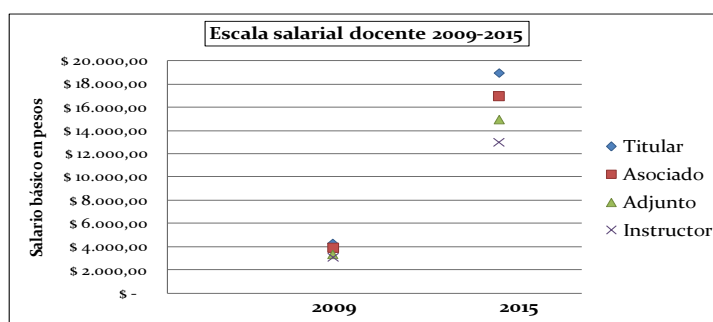


Gráfico 2



Gráfico 3

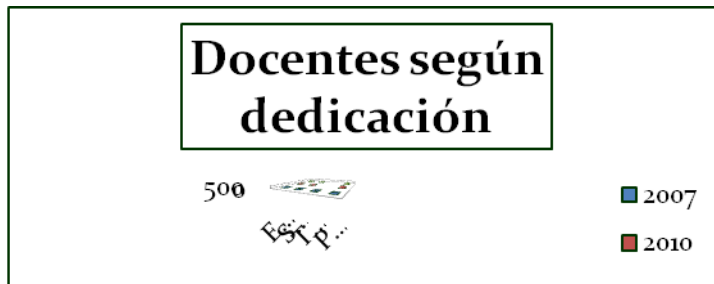


Gráfico 4

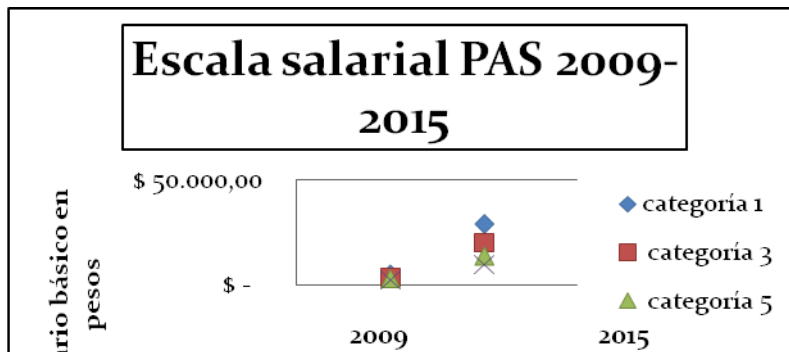
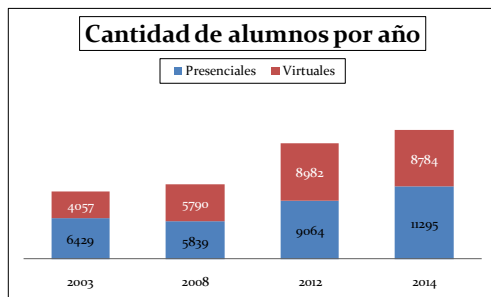


Gráfico 5



Tasa variación cantidad de alumnos 2003-2014:
91.48%

Tasa variación cantidad de ingresantes 2003-
2014: 97.64%

