



Cátedra UNESCO  
"Historia y Futuro de la Universidad"  
de la Universidad de Palermo

# LA AGENDA UNIVERSITARIA V

*Criterios y propuestas de gestión y  
políticas universitarias*

**Carlos Marquís** (Editor)

Juan Doberti • Ana García Fanelli • Laura

Martínez Porta • Eduardo Sánchez

Martínez • Danya Tavela



Colección de Educación Superior

**La Agenda Universitaria V**  
Criterios y propuestas de gestión  
y políticas universitarias





Cátedra UNESCO  
"Historia y Futuro de la Universidad"  
de la Universidad de Palermo

# LA AGENDA UNIVERSITARIA V

*Crterios y propuestas de gestión  
y políticas universitarias*

Carlos Marquis (Editor)  
Juan Doberti • Ana García Fanelli • Laura  
Martínez Porta • Eduardo Sánchez  
Martínez • Danya Tavela



Colección de Educación Superior

La Agenda Universitaria V : criterios y propuestas de gestión y políticas universitarias / Carlos Marquis ... [et al.]. - 1a ed . - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Universidad de Palermo - UP, 2020.

Libro digital, PDF - (Educación superior)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-950-9887-50-3

1. Universidades. 2. Educación Superior. I. Marquis, Carlos.

CDD 378.1012

*Diseño general:*

Departamento de Diseño  
de la Universidad de Palermo

Universidad de Palermo

*Rector y Director de la Colección*  
Ing. Ricardo H. Popovsky

*Editor:*

Carlos Marquis

Facultad de Ciencias Sociales

*Decana*

Elsa Zingman, MBA, M.Ed.S

*Autores:*

Carlos Marquis , Juan Doberti, Ana  
García Fanelli, Laura Martínez  
Porta, Eduardo Sánchez Martínez  
y Danya Tavela

*Secretario académico*

Lic. Luis Brajterman

Cátedra UNESCO “Historia y Futuro de la  
Universidad” de la Universidad de Palermo

*Título original:*

LA AGENDA UNIVERSITARIA V.  
Criterios y propuestas de gestión y  
políticas universitarias

*Director de la Cátedra*

Dr. Miguel Ángel Escotet

© 2020 Fundación

Universidad de Palermo

La reproducción total o parcial de este libro,  
en cualquier forma que sea, idéntica o modi-  
ficada, no autorizada por los editores, viola  
derechos reservados; cualquier utilización  
debe ser previamente solicitada.

ISBN: 978-950-9887-50-3

Junio de 2020

# Contenido

---

**1. Criterios y propuestas de gestión y políticas universitarias • 1**

*Carlos Marquis*

**2. La eficiencia interna en las universidades nacionales • 21**

*Juan Doberti*

**3. Gobernanza universitaria vía contratos según desempeños.  
La experiencia internacional y Argentina • 41**

*Ana García de Fanelli*

**4. Sobre la visibilización de la investigación con impacto  
tecnológico y social • 67**

*Laura Martínez Porta*

**5. Las universidades privadas y sus grandes desafíos: La  
enseñanza, el desarrollo de la investigación, la gobernanza • 99**

*Eduardo Sánchez Martínez*

**6. Entre la coordinación estatal y la autonomía universitaria.  
Nuevo contrato social, planificación e incentivos  
presupuestarios • 133**

*Danya V. Tavela*

**Anexo • 167**

*Breve presentación de los autores*



# *Colección de Educación Superior*

---

## **1. Educación superior comparada**

*PHILIP ALTBACH [Dir. del Centro para la Educación Superior Internacional de Boston (Ma.)]*

## **2. La creación del futuro**

*FRANK RHODES [ex Presidente, Universidad de Cornell]*

## **3. La Universidad**

*HENRY ROZOVSKY [ex Decano de la Facultad de Artes y Ciencia de Harvard]*

## **4. La libertad Académica**

*CONRAD RUSSELL [Profesor del King's College, Universidad Londres]*

## **5. Una universidad para el siglo XXI (2 tomos)**

*JAMES J. DUDERSTADT [ex Presidente, Universidad de Michigan]*

## **6. Historia mundial de la educación (8 tomos)**

*GASTON MIALARET & JEAN VIAL*

## **7. Más allá de la Torre de Marfil**

*DEREK BOK [ex Presidente de la Universidad de Harvard]*

## **8. La educación superior norteamericana (2 tomos)**

*CHRISTOPHER J. LUCAS [Profesor de la Universidad de Arkansas]*

## **9. La actividad científica en la universidad**

*MIGUEL Á. ESCOTET, MARTÍN AIELLO y VICTORIA SHEEPHANKS [Universidad de Palermo]*



**10. De la educación popular**

*DOMINGO FAUSTINO SARMIENTO [ex Presidente de la República Argentina]*

**11. Entre la tradición y el cambio**

*D. ATAIRO, P. BACCARO, A. CAMOU, C. MARQUIS, C. NOSIGLIA, C. PÉREZ RASETTI,  
R. POPOVSKY, E. RINESI, E. SÁNCHEZ MARTÍNEZ Y E. VILLANUEVA. R. SAN MARTÍN (Editora)*

**12. Conocimiento y dinero**

*ROGER GEIGER [Profesor, Pennsylvania State University]*

**13. Cambio sustentable en la universidad**

*BURTON CLARK [Profesor de la Universidad de California, Los Ángeles]*

**14. Historia de la Universidad de París y de la Sorbona (4 tomos)**

*ANDRÉ TUILIER [Director honorario de la biblioteca de la Sorbona]*

**15. Admisiones universitarias en el siglo XXI**

*ROBERT J. STERNBERG [ex Presidente de la American Psychological Association]*

**16. Una historia de la Educación Superior Estadounidense**

*JOHN R. THELIN [Profesor de la Universidad de Kentucky]*

**17. Priorizando programas y servicios académicos**

*ROBERT C. DICKENSON [Presidente emérito, University of Northern Colorado]*

**18. Desarrollo económico, educación y corporaciones transnacionales**

*MARK HANSON, G. FOGLIA, V. WEISSMANN Y M. QUIÑONES [Universidad de Palermo]*

**19. En busca de la frontera sin fin**

*CHARLES M. VEST [ex Presidente del MIT, Massachusetts Institute of Technology]*

**20. La Educación Superior en Estados Unidos en el siglo XXI**

*PHILIP ALTBACH, PATRICIA J. GUMPORT & ROBERT O. BERDHAL*

**21. El surgimiento de las universidades**

*CHARLES HOMER HASKINS [Profesor de la Universidad de Harvard]*

**22. Financiamiento de la universidad**

*A. GARCÍA DE FANELLI, A. BROTO, J. C. DEL BELLO, M. POPOVSKY, M. RABOSI, D. SANTORI  
& R. SAN MARTÍN (Editora)*

**23. Poderes de la mente**

*DONALD N. LEVINE [ex Decano, Universidad de Chicago]*

**24. La elaboración del plan de estudios de la Universidad**

*JOAN S. STACK Y LISA R. LATTUCA*

**25. Evaluación y acreditación universitaria**

*D. ATAIRO, P. BACCARO, A. CORENGIA, M. MARQUINA, C. MARQUIS, L. MARTÍNEZ PORTA,  
J. C. PUGLIESE, A. R. TOSCANO, L. TROTTA & M. UNZUÉ. R. SAN MARTÍN (Editora)*

**26. Liderazgo para universidades de clase mundial**

*PHILIP ALTBACH [Dir. del Centro para la Educación Superior Internacional Boston College]*

**27. América Latina y su nueva economía del conocimiento**

*JORGE BALÁN (Editor) [Senior Research Scholar, Universidad de Colombia]*

**28. El talento abunda**

*ROBERT F. ARNOVE [Profesor emérito, Indiana University – Bloomington]*

**29. Sociología de la Educación Superior**

*PATRICIA J. GUMPORT (Editora) [Vice Provost for Graduate Education, Stanford University]*

**30. La agenda universitaria II**

*J. C. DEL BELLO, A. GARCÍA DE FANELLI, C. E. PEÓN, R. H. POPOVSKY, J. C. PUGLIESE,  
E. SÁNCHEZ MARTÍNEZ, A. STUBRIN, E. F. VILLANUEVA & C. MARQUIS (Editor)*

**31. Nuevas dinámicas de la regionalización de la educación universitaria en América Latina**

*CLAUDIO RAMA [ex Director IESALC / UNESCO]*

**32. Cincuenta grandes pensadores de la educación**

*JOY A. PALMER (Editora) [Profesora de Educación de la Universidad de Durham]*

**33. Cincuenta pensadores modernos de la educación**

*JOY A. PALMER (Editora) [Profesora de Educación de la Universidad de Durham]*

**34. La agenda universitaria III**

*EDUARDO SÁNCHEZ MARTÍNEZ, SILVIA BERNATENÉ, RICARDO POPOVSKY, ADOLFO STUBRIN,  
ANA GARCÍA DE FANELLI, MARTÍN AIELLO & C. MARQUIS (Editor)*

### 35. Completando la universidad

VINCENT TINTO [*Profesor, Escuela de Educación, Universidad de Syracuse*]

### 36. Reinventando la educación superior

BEN WILDAVSKY, ANDREW P. KELLY & KEVIN CAREY (*Editores*)

### 37. ¿Qué hacen los mejores profesores de derecho?

MICHAEL HUNTER SCHWARTZ, GERRY F. HESS & SOPHIE M. SPARROW

### 38. Las industrias del futuro

ALEG ROSS [*Asesor Principal en Innovación de la Secretaría de Estado, EEUU*]

### 39. La agenda universitaria IV

EDUARDO SÁNCHEZ MARTÍNEZ, ANA GARCÍA DE FANELLI, RICARDO POPOVSKY, JUAN DOBERTI,  
CARLOS PÉREZ RASETTI, MARTÍN AIELLO & C. MARQUIS (*Editor*)

### 40. El arte de la investigación

WAYNE C. BOOTH, GREGORY G. COLOMB, JOSEPH M. WILLIAMS, JOSEPH BIZUP &  
WILLIAM T. FITZGERALD

### 41. Convergencia

CONSEJO NACIONAL DE INVESTIGACIÓN DE LAS ACADEMIAS NACIONALES DE LOS ESTADOS UNIDOS

# **Criterios y propuestas de gestión y de políticas universitarias**

CARLOS MARQUIS

1

## **Presentación**

La Agenda V forma parte de la colección *La Agenda Universitaria* que se elabora y edita en la Universidad de Palermo desde 2004 cuando se publicó el primer libro y se continuó en 2015, 2017, 2018 y ahora en 2020, con este quinto volumen. En todas las oportunidades los autores han sido personas comprometidas con la educación superior en su carácter de investigadores, funcionarios gubernamentales y autoridades de universidades estatales y privadas, así como académicos y gestores con alta responsabilidad en sus espacios, y con pluralidad política.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Al final del libro se presenta un breve resumen de los currícula-vitae de los autores.

Cada Agenda fue elaborada durante el seminario-taller que tengo el honor de coordinar y que desarrollamos en encuentros periódicos a lo largo de un año. En las reuniones tenemos la oportunidad de analizar, debatir y enriquecernos con los conocimientos y las opiniones de los colegas sobre cuestiones estructurales y coyunturales del campo de la educación superior y, naturalmente, los autores escriben sus trabajos con total libertad y sin necesidad de acuerdos previos.

El seminario-taller en el cual se fueron elaborando los artículos de este volumen se desarrolló durante 2019 y desde entonces al momento de la edición ha habido importantes cambios en el país y en el mundo. En la Argentina hay un nuevo gobierno de diferente signo político y estamos enfrentando una crisis financiera estructural que coloca al país al borde al default. Pero fundamental e inesperadamente una severa y desconocida pandemia a nivel mundial genera incertidumbre y desconocimiento sobre los cambios que podrán suceder en términos sanitarios, sociales, económicos, políticos y por supuesto también educativos, en la Argentina y en el mundo.

2 Simultáneamente el crecimiento de la inteligencia artificial y de las tecnologías de la información y comunicación (TICs) tienen un desarrollo vertiginoso que impacta en la educación, en la investigación y en la gestión de las instituciones. En ese marco las universidades siguen recibiendo demandas y se les reclama adaptaciones, respuestas y colaboración ante diferentes aspectos de las crisis.

Sobre los efectos de la pandemia en la educación superior se desarrollan análisis y discusiones tanto en Argentina y como en muchos otros países: el alcance de la educación virtual y el equilibrio que habría que guardar con la educación presencial, las plataformas educativas, los cursos *on-line*, etc. Profesores, estudiantes, personal técnico, autoridades universitarias, funcionarios gubernamentales y gran parte de la ciudadanía que está interesada tanto en la educación superior como en el desarrollo científico y tecnológico se verán fuertemente involucrados en los cambios que parecen estar llegando para quedarse, aunque aún desconocemos su magnitud e impacto.<sup>2</sup>

---

<sup>0</sup> El Instituto de Educación Superior de América Latina y el Caribe (IESALC) dependiente de la UNESCO ha emitido una declaración al respecto cuyo Resumen Ejecutivo se incluye como Anexo a este capítulo.

## **Sobre La Agenda Universitaria V**

En esta oportunidad el subtítulo de La Agenda V es *Crterios y propuestas de gestión y de políticas universitarias* y los artículos se refieren a la gobernanza de las universidades estatales y privadas, al financiamiento, a la gestión presupuestaria, al planeamiento institucional y sistémico, y a la investigación con impacto tecnológico y social. La expresión *agenda universitaria* que titula a los cinco libros de esta colección tiene de la intención de destacar importantes temas, no siempre resueltos de la educación superior, procurando llamar la atención a actores relevantes en términos de sus responsabilidades en el diseño y ejecución de políticas públicas sistémicas e institucionales, y a estudiosos del campo sobre cuestiones críticas y propuestas alternativas.

Transcurrida la pandemia las universidades se irán adaptando en forma diversa a los cambios y seguramente los problemas planteados en este volumen continuarán desafiando a los universitarios. En ese sentido, entonces, se presentan los capítulos que componen este libro proponiendo temas a atender y encarar para la agenda universitaria.

3

El trabajo de **Juan Doberti** nos introduce en una discusión exploratoria que se centra en la necesidad de acentuar la atención en la gestión interna y en la eficiencia de las universidades argentinas. Para ello analiza particularmente la cuestión presupuestaria y la administración de los recursos humanos en estas instituciones. Sostiene que en un contexto macroeconómico inestable, como es el argentino, son previsibles dificultades para la existencia de próximos incrementos significativos de los presupuestos universitarios, además en un escenario marcado por el crecimiento de la demanda estudiantil, la internacionalización y el aumento de las actividades de investigación y extensión. De esta forma, las instituciones universitarias deberán incrementar los recursos financieros y consecuentemente gestionarlos con una mayor eficiencia.

El análisis de Doberti fomenta un debate centrado en los mecanismos de asignación de recursos federales y externos, hacia la el mejoramiento de la eficiencia interna de las universidades. Desde una perspectiva teórica la eficiencia de una organización se puede analizar por intermedio del uso adecuado de sus recursos y de los recursos

humanos que la conforman. Insertando esa perspectiva a la realidad de las universidades, el diagnóstico de Doberti se centra en dos elementos centrales: el presupuesto y la administración de personal.

Doberti identifica a los principales aspectos estructurales y de contexto que condicionan y dificultan la gobernanza en las universidades: aspectos legales, económicos, institucionales, gremiales, culturales, así como la multiplicidad y diversidad de actores sociales que intervienen y condicionan la vida universitaria, a lo cual debe sumarse el sostenido aumento de los costos de las actividades universitarias. Además, debido a la amplia autonomía de gobierno que poseen las universidades argentinas, la gestión universitaria necesita un trabajo constante de negociación entre distintos actores. En conjunto, estos aspectos señalados no permiten que la gestión organizacional se desarrolle de modo lineal y fluido a partir de un conjunto de objetivos trazados previamente.

4 Las universidades tienen su particularidad de gestión y el autor destaca dos aspectos centrales que se desarrollan con procedimientos propios lo cual permiten el análisis de la eficiencia interna: la gestión presupuestaria y la gestión de recursos humanos. El presupuesto es el mecanismo básico que permite a las universidades planificar sus acciones, implementarlas y luego realizar el control de los recursos. A pesar de su relevancia, Doberti resalta el hecho de que la mayoría de las universidades nacionales no implementan procedimientos estandarizados a la hora de elaborar, aprobar y ejecutar sus presupuestos. Por esta razón, se refiere críticamente a los presupuestos aprobados por muchas universidades que no explicitan la política institucional relacionada a la agregación de las partidas, lo cual impide extraer información valiosa, ni permite hacer análisis del quehacer organizacional, limitándose el instrumento presupuestario a una autorización de gastos.

Con el objeto de corroborar su argumento, expone el caso de algunas universidades que gestionan de forma adecuada su presupuesto posibilitando la optimización de los recursos y contrasta estas experiencias con otras que no los gestionan de esta forma. Para esto, destaca el uso de indicadores, la exposición de plantas de personal y las técnicas presupuestarias utilizadas.

En el artículo se argumenta que la falta de uso de indicadores impide correlacionar las partidas presupuestarias con su prestación

de servicios. Así, las universidades deberían, siguiendo ejemplo de algunas que actúan de esta manera, exponer en su presupuesto indicadores del uso de las partidas presupuestarias. Otro mecanismo de transparencia que las universidades podrían implementar, en convergencia con experiencias exitosas, es la exposición de las plantas de personal en el presupuesto. Doberti considera que las universidades, en la búsqueda de fomentar la ciudadanía universitaria, deberían alentar la participación en la decisión de la asignación de los fondos. En este sentido recomienda que considerando todas esas particularidades más las específicas de cada caso, las universidades estatales deben elaborar su presupuesto, desarrollarlo, controlarlo, así como evaluar su desarrollo con un set de indicadores que les permitan orientarse sobre su eficaz cumplimiento.

El área de recursos humanos es un mecanismo de gestión central de las universidades. En este marco, reconoce avances tecnológicos y la implementación de modernas técnicas que han permitido una gestión más eficiente de los recursos humanos. Como ejemplo, la definición de tareas y la instauración de carreras académicas y administrativas y la implementación del sistema SIU-Mapuche que posibilita la gestión del personal con un legajo electrónico único de los agentes. Sin embargo, releva varios problemas en cuanto a la administración de los recursos humanos en vistas a una eficaz gestión de estos: la mayoría de las dedicaciones simples y los bajos niveles de posgraduación del cuerpo académico en términos globales, falta de concursos y regularidad del cuerpo de profesores como lo indica la Ley de Educación Superior N° 24.521. Frente a este escenario, Doberti destaca que la tendencia a la inercia organizacional y falta de descentralización limita el mayor aprovechamiento de la potencialidad de los recursos humanos docentes y no docentes.

A lo largo del artículo, que tiene carácter exploratorio, Doberti refiere y ejemplifica casos virtuosos de universidades nacionales con liderazgos proactivos y participación de diferentes sectores de las instituciones, con el objeto de destacar la necesidad de profundizar los debates en el campo de la Educación Superior respecto a la gestión universitaria, en particular con relación a los presupuestos y la gestión de recursos humanos.



**Ana García Fanelli** ofrece un interesante trabajo sobre alternativas de financiamiento complementario al presupuesto federal de las universidades nacionales, conocidas como *contrato programa* o *convenios de desempeño*. Presenta y analiza su funcionamiento en varias experiencias internacionales (Australia, Austria, Chile, España, Francia y Holanda) y algunas locales desarrolladas en los últimos años con el objetivo de presentar alternativas adicionales enriquecedoras de los vínculos entre el Estado y las Universidades Públicas, fortaleciendo su gobernanza y el mejoramiento de su calidad y eficiencia.

La autora destaca que estos contratos son instrumentos de asignación de fondos de los gobiernos a las instituciones, las que naturalmente mantienen su amplia autonomía de gobierno, y representan una oportunidad para articular y financiar líneas prioritarias en las que coinciden el Estado y Universidades. En el artículo se presenta y reflexiona sobre las reformas que han ocurrido en algunos países europeos a partir de los años 90 en lo que se refiere a la gobernanza de la Educación Superior incluyendo estos instrumentos.

6 Para esto recupera la noción de “nueva contractualización” de Guy Neave, con el objeto de destacar que algunos países implementaron instrumentos de financiamiento y de rendición de cuentas a partir del análisis de los resultados alcanzados por cada Institución de Educación Superior (IES). En esta modalidad de financiamiento, los gobiernos nacionales destinan un monto global para cada Institución y la asignación de una proporción de estos fondos a través de instrumentos como fórmulas o contratos, ambos instrumentos posibilitan al Estado promover la calidad y colaborar con su mejora por intermedio del financiamiento, sin embargo, poseen características distintas.

Por un lado, en las asignaciones que ocurren por intermedio de fórmulas los fondos son repartidos de acuerdo con los logros alcanzados por las IES en función a un conjunto de indicadores fijados previamente, tales como insumos, procesos y productos. Como se puede verificar, en esta modalidad, el análisis de los resultados está basado exclusivamente en aspectos cuantitativos. Por otro lado, la modalidad de asignación de recursos a través de los contratos está vinculada a promesas, planes y proyectos de buen desempeño futuro.

Los Estados al implementar el uso de estos instrumentos generan

un circuito de incentivos económicos tendientes a un funcionamiento adecuado de las IES. Un aspecto interesante es que al mismo tiempo en que se busca un funcionamiento de las Universidades en convergencia con las líneas prioritarias del Estado, la implementación de la “nueva contractualización”, también evidencia una desconfianza de los Estados sobre el real funcionamiento de las IES, que se espera será superada al implementar regulaciones e incentivos.

Ana García Fanelli destaca que hay dos opciones contractuales para el establecimiento de estos mecanismos de funcionamiento. El contrato puede estar basado en el comportamiento esperado del agente, o en los resultados de los agentes. Los contratos del primer tipo son aquellos utilizados por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) para la acreditación de las carreras de grado en todo el país. El gobierno establece un conjunto de estándares en la búsqueda de garantizar cierto nivel de calidad para las carreras, que las universidades deben cumplir para que ser acreditadas y puedan funcionar con el reconocimiento oficial.

La autora destaca dos dificultades que esta regulación puede generar. Por un lado, se parte de la premisa que se conoce la función de producción universitaria, lo que no siempre corresponde a la realidad y, por otro lado, es una política que demanda mucho tiempo para ser implementada y un alto costo de recursos humanos y financieros. Los contratos basados en los resultados de los agentes, engloban los financiamientos según desempeño o contratos programas y permiten la articulación virtuosa entre la evaluación de la calidad y el financiamiento.

Finalmente, se resumen los objetivos que buscan los distintos gobiernos al implementar los financiamientos según contratos programas: i) fomentar que las universidades realicen un planeamiento estratégico de sus objetivos de mediano plazo; ii) facilitar el diálogo entre el gobierno y las universidades y iii) promover la mejora de ciertas actividades centrales de las universidades.

Si bien la implementación de este mecanismo de funcionamiento ha sido exitosa en diversos países europeos, como en Alemania, país en que los contratos afectaron positivamente el proceso decisorio de las universidades, también posee limitaciones. Entre ellas se destaca, que tanto el gobierno como las universidades deben lograr definir

con claridad sus objetivos estratégicos de mediano plazo. Además, esta modalidad de contrato siempre es incompleta porque no contempla situaciones inesperadas que pueden modificar lo que había sido pautado previamente, también es pertinente mencionar la dificultad en establecer mecanismos de sanción a las Universidades frente a incumplimiento del contrato.

Luego del minucioso análisis, Ana G. Fanelli considera que se puede identificar en la experiencia europea, la falta de coordinación entre los contratos de desempeño y los mecanismos de evaluación de la calidad. Reconociendo las limitaciones que la política de contractualización ha tenido en Europa e indagándose sobre la posible incorporación de esta en América Latina, la autora destaca que no hay un único modelo exitoso a copiar y que la implementación en los países debe relacionarse con las tradiciones culturales e históricas de sus sistemas de educación superior.

8 **Laura Martínez Porta** presenta, analiza y valora el Banco Nacional de Proyectos de Desarrollo Tecnológico y Social (PDTS), creado en 2014 por el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MINCYT), que agrupa proyectos con perfiles tecnológicos y de innovación social. La autora describe las características, fortalezas y desafíos que posee el Banco a partir de la identificación y descripción de categorías representativas de los Sistemas Nacionales de Innovación (SIN). Resulta interesante el diagnóstico realizado de esta política que busca incorporar recursos humanos altamente capacitados en actividades de investigación vinculadas al desarrollo tecnológico y social.

La autora describe los antecedentes de la creación del Banco, así como los criterios de admisión y de evaluación de los proyectos y presenta el marco teórico en el que se sustenta. Analiza cuatro proyectos que pertenecen a distintas áreas de conocimiento: Ciencias Agrarias, Ingenierías y Materiales; Ciencias Biológicas y de la Salud; Ciencias Exactas y Naturales; y Ciencias Sociales y Humanidades y finalmente realiza una síntesis de las fortalezas, debilidades y déficits del Banco Nacional de PDTS, proponiendo así acciones de mejora para su funcionamiento.

El marco conceptual propuesto por los Sistemas Nacionales de Innovación (SIN) retoma el clásico modelo de política

científico-tecnológica denominado “Triángulo de Sábado”, que plantea que la existencia de una estructura científico - tecnológica depende de la presencia de tres agentes: i) el Estado, responsable por el diseño y ejecución de la política; ii) la infraestructura científico-tecnológica, como sector productor y quien oferta la tecnología; y iii) el sector productivo, como demandante de la misma. Sin embargo, sólo la existencia de estos factores no garantiza el funcionamiento adecuado de esta estructura, para ello es necesario que los actores estén relacionados fuertemente y de un modo sostenido.

A partir del análisis de los documentos “Hacia una redefinición de los criterios de evaluación del personal científico y tecnológico” (Documento I) y “Precisiones acerca de la definición y los mecanismos de incorporación de los Proyectos de Desarrollo Tecnológico y Social (PDTS) al Banco Nacional de Proyectos del MCTIP” (Documento II)<sup>3</sup> elaborados por la Comisión Asesora sobre Evaluación del Personal Científico Tecnológico del MINCYT, la autora identifica dos desafíos centrales e interconectados para el diseño e implementación de esta nueva política pública.

Por un lado, se pregunta cómo garantizar la calidad de las investigaciones con carácter de desarrollo tecnológico o social y por otro, cómo establecer criterios de evaluación de la producción de dichas investigaciones que no necesariamente tienen como resultado la publicación de *papers*. De ello se desprende que la evaluación del personal científico tecnológico a través de pautas propias de las ciencias básicas no es convergente con esta modalidad de proyecto. Consecuentemente, el proceso de evaluación consensuado por la Comisión Asesora, como condición para que los proyectos sean acreditados en el Banco Nacional PDTS, es novedoso en el sistema científico argentino al implementar nuevos parámetros a la hora de evaluar, acreditar proyectos con impacto tecnológico y social y los productos de estos.

Para que los proyectos sean acreditados deben cumplir con cuatro requisitos: i) novedad u originalidad locales en el conocimiento, ii) relevancia, iii) pertinencia y iv) demanda. Estos requisitos destacan la complejidad de esta política en relación con los consensos que

---

<sup>3</sup> Referidos en detalle en el artículo de Laura Martínez Porta.

deben generarse entre los actores participantes y la concepción no lineal del proceso de I+D.

Al momento de creación del Banco se definieron los criterios y procedimientos para la acreditación de proyectos diferenciados de los que normalmente son utilizados por organismos de CyT, lo que representa una innovación y la vez desafíos a los SIN. Un criterio clave para la acreditación de un proyecto es que exista un demandante y un adoptante de los resultados del desarrollo o de la tecnología desarrollada. Desde la creación del Banco se han presentado al proceso de acreditación que engloba a las cuatro grandes áreas de conocimiento 456 proyectos, de los cuales el 76% ha resultado acreditado, promoviendo así la vinculación de la actividad de I+D a problemáticas específicas.

10 Al finalizar el diagnóstico del Banco Nacional PDTS, y de presentar y analizar cuatro proyectos acreditados, la autora describe las fortalezas del Banco, las debilidades y los déficits. Respeto a las fortalezas, los proyectos analizados demuestran la diversidad de los temas tratados, la búsqueda de soluciones concretas a problemas sociales y productivos con impacto en la inclusión de las poblaciones afectadas. Además, destacan el trabajo articulado entre el Estado, el mundo académico, el sector privado y las poblaciones involucradas, fortaleciendo una cultura de investigación aplicada al desarrollo tecnológico. Finalmente, la creación del Banco fomentó la incorporación de criterios no bibliométricos en la evaluación de investigadores, analizando la vinculación con el sector productivo y el impacto social de los proyectos.

En lo referente a las debilidades, la autora destaca que si bien el Banco permite visibilizar la investigación con impacto tecnológico y social y generar nuevos criterios de evaluación, estas acciones no son suficientes para cambiar los criterios de evaluación de los investigadores y de los productos de la actividad tecnológica en los organismos e instituciones de CyT que en su mayoría siguen utilizando los criterios tradicionales de evaluación. En ese sentido, y desde una perspectiva propositiva, uno de los desafíos latentes es alinear los criterios de evaluación existente en las diferentes instituciones de los proyectos. Otro desafío es incentivar la presentación de proyectos

que cumplen con los requisitos al Banco. Naturalmente, la falta de líneas de financiación desestimula la presentación de proyectos.

Analizando los déficits, Martínez Porta destaca que no existe aún un claro reconocimiento por parte de la comunidad científica de las investigaciones de este perfil y que el Banco PDTS todavía posee poca visibilidad. Propone que las dimensiones mencionadas anteriormente deberían ser llevadas en consideración por los Sistemas Nacionales de Innovación, con el objeto de fortalecer e impulsar el desarrollo de los Proyectos de Desarrollo Tecnológico y Social.

**Eduardo Sánchez Martínez** propone una discusión crítica centrada en las universidades de gestión privada en la Argentina, en particular en tres desafíos estructurales que deben enfrentar en la actualidad donde la oferta de educación universitaria se ha ampliado y necesitan mostrar ventajas competitivas: en la enseñanza, en la investigación y en la gobernanza.

Desde su reconocimiento legal en 1958 las universidades privadas atravesaron diversas etapas de desarrollo y búsqueda de reconocimiento social hasta alcanzar en la actualidad crecimiento y fortalecimiento en el Sistema de Educación Superior con su funcionamiento enmarcado en la regulación pública. Esta consolidación puede ser observada desde diversas dimensiones, tales como la cantidad de instituciones y la cantidad de alumnos matriculados y de egresados.

El marco regulatorio bajo el cual funciona la Educación Superior en la Argentina, se consolida con la Ley de Educación Superior N° 24.521 (LES), establecida en 1995 instaurando normas a las Universidades nacionales de gestión pública y privada. El autor argumenta que, si bien esta política pública impulsó un mejor posicionamiento de las Universidades privadas en el sistema, también han generado desafíos. Con el objeto de demostrarlo, empieza el artículo, revisando algunos aspectos positivos y algunas limitaciones del mencionado marco regulatorio.

Centrado en los aspectos positivos, en primer lugar destaca que la regulación pública de la Educación Superior al permite y garantiza que las Universidades privadas sean parte del mismo sistema de evaluación institucional y acreditación de carreras de grado y posgrado que las Universidades públicas, lo cual posibilitó que tengan un

régimen de mayor transparencia. En segundo lugar, al integrar junto con las universidades estatales el Consejo de Universidades, que entre otras funciones define las políticas y estrategias de desarrollo universitario, las Universidades privadas paulatinamente mejoraron su posicionamiento en el gobierno del sistema universitario. Finalmente, el régimen jurídico que establece que las Universidades privadas solo pueden funcionar legalmente como fundaciones o asociaciones civiles sin fines de lucro, permitió una transparencia del gobierno.

El acceso al financiamiento público es la diferencia sustancial entre las universidades públicas y privadas, y representa una limitación al desarrollo y consolidación en particular de la función investigación en estas últimas. Al no contar con recursos del erario nacional, deben realizar importantes inversiones para cubrir las dedicaciones de los investigadores. Además, no están contempladas en el sistema de becas integrales y tampoco pueden beneficiarse de planes de mejoramiento de la calidad que procedan de los procesos de acreditación.

12 Una vez realizado el análisis de las dimensiones de la normativa regulatoria de la Educación Superior, Sánchez Martínez, sostiene que además de las regulaciones implementadas, las decisiones políticas de los gobiernos nacionales son un elemento central que puede propiciar o limitar la expansión del sistema universitario. En este sentido, el autor compara la realidad argentina con la de Brasil en el periodo comprendido entre 2005 y 2015. Durante ese periodo en nuestro país se ha creado nuevas universidades estatales, en procura de incrementar el acceso a la Educación Superior, aunque resalta que se mantuvieron inalterados mecanismos que en la realidad dificultaban la inclusión de nuevos estudiantes.

Por otro lado, durante el mismo periodo en Brasil se apoyó la expansión de universidades privadas con el argumento que el Estado no contaba con los recursos suficientes para atender la demanda. En este sentido, en Brasil prevalece el modelo de “absorción de demanda” enfocado principalmente en la función docencia, mientras que en caso el argentino las universidades privadas deben ajustar sus estándares de calidad a los requisitos de la CONEAU. La mencionada diferencia con el caso brasileño ilustra una diferencia central con nuestro país en relación al crecimiento de la educación superior

privada en los países de la región.

Según lo señalado por Sánchez Martínez, la función docencia es la más desarrollada en estas universidades y es la que representa los mayores gastos presupuestarios, cubriéndose mayoritariamente por las matrículas y cuotas mensuales. Sin embargo, resalta que es llamativo que la docencia en las universidades privadas no se diferencia en general de las universidades públicas por su calidad o por estrategias de innovación. En este sentido, si las universidades privadas tienen como objetivo poseer ventajas competitivas frente a las universidades públicas, uno de los desafíos estructurales más relevante es el de mejorar los resultados de rendimiento y calidad de la formación académica y profesional que reciben los estudiantes.

Los procesos de enseñanza están atravesados por los avances tecnológicos que inciden tanto sobre los procesos de enseñanza y aprendizaje, como en las formas en que se organizan las modalidades de enseñanza. En este sentido, el autor destaca la necesidad del rediseño y reorientación de los procesos de enseñanza y aprendizaje, especialmente en el transcurso de los primeros años de la carrera de grado. Además, sostiene que el funcionamiento del sistema de gobierno de las universidades privadas es más ágil que el de las universidades públicas posibilitando así que tengan una ventaja comparativa con relación a esas.

Sánchez Martínez sostiene que las políticas institucionales deberían estar direccionadas al cumplimiento de tres objetivos, que deberían complementarse con los sistemas externos de evaluación institucional y acreditación: i) impulso y apoyo a la actualización y capacitación permanente de los profesores; ii) renovación de los contenidos curriculares y la arquitectura de los planes de estudio, y iii) profesionalización la gestión académica.

Para cumplir adecuadamente con los objetivos planteados, se deben cambiar las estrategias utilizadas para enseñar y evaluar los aprendizajes. En este sentido, destaca que la incorporación de las TICs en el ambiente áulico no sustituye de forma directa el paradigma tradicional de enseñanza y recomienda el desarrollo e implementación de propuestas de enseñanza innovadoras con objetivos pedagógicos y didácticos claros. Finalmente, el rol de los docentes es



central y propone que cada institución defina y consensue el diseño y implementación de “proyectos de innovación pedagógica mediados por la tecnología”

Si la docencia es función con mayor grado de desarrollo en las universidades privadas, la investigación, al ser una dimensión estratégica central y diferenciadora con respecto a otras instituciones de educación superior, representa retos a las instituciones de gestión privada. Las instituciones privadas pueden obtener apoyo del Estado para el financiamiento de proyectos, pero deben afrontar el costo del desarrollo de los proyectos, sostener el pago de las dedicaciones a la investigación y en este sentido el autor plantea que las instituciones privadas deben desarrollar estrategias para la asignación de recursos en convergencia con la función.

14 Considerando la inversión presupuestaria que debe ser realizada para impulsar la función investigación, el autor recomienda que las Universidades privadas busquen consolidar grupos de investigación a partir de la masa crítica ya instalada en la Universidad y que prioricen el impulso de líneas de investigación en función de los objetivos institucionales y que aporten al desarrollo de la región y al país.

El tercer desafío que poseen las Universidades privadas argentinas se refiere a la gobernanza. Destaca que una cuestión central para la toma de decisiones institucionales es fortalecer y consolidar estructuras de gobierno y de administración y sugiere que las universidades privadas deberían fortalecer el órgano directivo de la fundación o de la asociación civil en lo que se refiere al área académica. Para esto, se recomienda que un comité académico de alto nivel auxilie los cuerpos directivos en las decisiones tomadas en este ámbito. Además, otra medida central para fortalecer la gobernanza es el consensuar institucionalmente mecanismos que garanticen la continuidad de la Universidad cuando el fundador o fundadores decidan retirarse.

**Danya Tavela** presenta un texto que expone las principales características del Sistema Universitario Argentino, centrándose en sus logros y en sus deficiencias, con el objeto de proponer una agenda de trabajo articulada entre Estado Nacional y las Universidades, que se distancie del debate cerrado en cuestiones presupuestarias, y que

propenda al desarrollo de una ruta de trabajo que sea convergente con tres ejes prioritarios: i) un nuevo contrato social entre el Estado, las Universidades y la Sociedad, ii) la planificación institucional y iii) los incentivos presupuestarios.

El artículo identifica los antecedentes y las posteriores modificaciones que el sistema universitario ha tenido acompañando a las transformaciones histórico-políticas atravesadas en el país de 1983 en adelante. En este marco destaca el rol protagónico de los mecanismos de gobernanza de las universidades. Tavela destaca que el marco regulatorio implementado en la Ley de Educación Superior N.º 24521 y sus posteriores modificatorias, que establece la autonomía la autarquía y la gratuidad y equidad de las universidades nacionales de gestión pública y menciona que la autonomía institucional les permite establecer sus estructuras políticas y de gestión, y que la autonomía académica posibilita, entre otros aspectos, decidir sobre sus políticas de ingreso, permanencia, organización curricular. Finalmente, la autarquía económica financiera permite que las universidades definan su política de administración del presupuesto.

15

Focalizando en las universidades argentinas de gestión privada, Tavela resalta algunas similitudes y diferencias que poseen en relación a las universidades nacionales. En primer lugar, si bien gozan de la autonomía institucional y académica están atravesadas por restricciones organizacionales ya que antes de empezar a funcionar deben superar dos estancias de evaluación: de la CONEAU y de la Secretaría de Políticas Universitarias. En segundo lugar, pone en relieve que la asignación de prioridades y los debates en torno a la toma de decisiones son parte del gobierno de ambos tipos de institución, sin embargo, una diferencia importante que posee las universidades privadas frente a las nacionales es que la toma de decisiones ocurre en los mandos de dirección de la institución con poca participación de la comunidad Universitaria.

El diagnóstico de Tavela se enfoca en las características que el Sistema Universitario Argentino ha tenido en los últimos 20 años, incluyendo dimensiones positivas, como el aumento de la matrícula y los procesos de aseguramiento de la calidad que atraviesan todas las instituciones que componen al sistema. Asimismo, destaca que

siguen vigentes algunas problemáticas, tales como la baja tasa de graduación, la desarticulación con el resto del sistema educativo, la deserción en los primeros años, la concentración de la matrícula en carreras tradicionales. En este contexto, a pesar del reconocimiento de las instituciones universitarias en el conjunto de la sociedad, destaca el hecho de que se cuestione los resultados en lo que se refiere a la eficiencia y la eficacia.

Destaca que a partir de 2003 el Gobierno Nacional realizó importantes inversiones en materia de infraestructura, fortaleciendo los programas de mejoramiento de la calidad y subraya como hitos importantes: la creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología en 2011, la ampliación de las becas doctorales y el ingreso a carrera de Investigador del CONICET y la creación de nuevas Universidades Públicas, entre otras.

16 A partir del análisis del Sistema Universitario, Tavela argumenta que a pesar de que en la actualidad las instituciones universitarias tengan un alto nivel de prestigio social, son cuestionados sus resultados en términos de eficiencia y de eficacia. Destaca que durante 2015-2019 la relación entre el Gobierno Nacional con las Universidades estuvo marcada por el histórico conflicto presupuestario y postula que la política implementada por la Secretaria de Políticas Universitarias en ese periodo se enfocó en el desarrollo de programas que seguían la búsqueda de la calidad, la inclusión y la transparencia.

Como resultado del análisis realizado al largo del artículo, la autora identifica tres etapas que marcaron la relación del Gobierno Nacional con las Universidades: la recuperación institucional, las reformas de la década de los noventa y la consolidación de las políticas de calidad e inclusión. De forma prepositiva, destaca dos desafíos claves para el diseño e implementación políticas para la Educación Superior en la actualidad: mejorar las tasas de graduación y rendimiento e implementar una planificación estrategia con el sistema que reconozca la relevancia del conocimiento para el desarrollo social y económico.

Concluye insistiendo en la necesidad de una planificación conjunta del Sistema, que considere el conocimiento como estratégico para el desarrollo social y económico. Y dice que “Aun cuando el Gobierno Nacional pueda orientar recursos económicos acordes con las políticas públicas, es necesario que la asignación de estos recursos

tenga un correlato con los objetivos institucionales de las Universidades, por ello reafirmamos la necesidad de un acuerdo sin imposiciones entre ambos sectores, los cuales deben reflejar las características del Sistema Universitario, los intereses de sus comunidades y la heterogeneidad de cada Universidad”.

Finaliza este capítulo invitando a los lectores al análisis de cada uno de los trabajos que presentamos sintéticamente. Y como se ha dicho, a continuación se anexa el Resumen Ejecutivo de IESALC – UNESCO sobre la pandemia y la Educación Superior en América Latina y el Caribe, que seguramente será tema de próximos estudios.

## **ANEXO: IESALC-UNESCO<sup>4</sup>**

6 de Abril 2020

**COVI-19 y educación superior:  
De los efectos inmediatos al día después.  
Análisis de impactos, repuestas políticas y recomendaciones**

Este informe, realizado por el equipo técnico del Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior (IESALC), en primer lugar, cuáles están siendo los impactos inmediatos de la pandemia en el sector de la educación superior universitaria, tanto para los distintos actores como para las instituciones y el sistema en su conjunto. Algunos de estos impactos, que parecen menos evidentes a simple vista son, desafortunadamente, tremendamente importantes y aflorarán a medio y largo plazo. En segundo lugar, se revisa qué acciones han emprendido gobiernos e IES para garantizar el derecho a la educación superior durante la pandemia. Finalmente, tomando en consideración diversos escenarios, se formulan algunas consideraciones y recomendaciones para encarar la reapertura de las IES, momento para el cual es importante prepararse cuanto antes.

Los efectos presentes de la crisis sobre la educación superior son fácilmente documentables, pero aquellos que dejarán huella en los distintos actores a medio y a largo plazo resultan más sujetos a debate. La falta de referencias a crisis semejantes en el pasado hace difícil poder predecir qué pueda suceder en el futuro inmediato. En el caso de los estudiantes; el impacto más inmediato ha sido, obviamente, que el cese temporal de las actividades presenciales de las IES ha dejado a los estudiantes, particularmente a los de pregrado y a los que están por finalizar la secundaria superior y aspiran a ingresar a la educación superior, en una situación

17

<sup>4</sup> <http://grupomontevideo.org/sitio/wp-content/uploads/2020/04/Informe-IESALC-UNESCO-COVID19.pdf>

totalmente nueva y sin una idea clara de cuánto tiempo vaya a durar con impactos inmediatos sobre su vida cotidiana, los costes soportados y sus cargas financieras y, por supuesto, la continuidad de sus aprendizajes y la movilidad internacional. El profesorado sufre también importantes afectaciones en lo laboral y en lo profesional. En primer lugar, hay que tomar en cuenta que no todas las IES tienen estrategias de continuidad de la actividad docente y, en su ausencia, los contratos temporales pueden quedar rescindidos. Por otra parte, el impacto más evidente sobre los docentes está siendo la expectativa, cuando no exigencia, de la continuidad de la actividad docente bajo la modalidad virtual.

El personal no docente representa el sector más vulnerable en cuanto a la posible reducción de puestos de trabajo que, por ejemplo, las universidades privadas tendrían que implementar ante una posible astringencia financiera debido a la cancelación de aranceles o reducción de matrículas estudiantiles.

Parece claro que en todo el mundo el cese temporal de las actividades presenciales de las IES ha operado como un enorme disruptor sobre su funcionamiento. El impacto de esta disrupción es muy variable y depende, en primer lugar, de su capacidad para mantenerse activas en sus actividades académicas y, en segundo lugar, de su sostenibilidad financiera.

En el supuesto de una duración larga del cese de actividades presenciales, es decir, del equivalente a un trimestre o más, lo más probable es que se produzca un retraimiento de la demanda a corto plazo y un repunte al alza ya en el próximo curso académico allí donde las tasas y los aranceles son inexistentes (como en Argentina) o muy asequibles.

Es pronto todavía para estimar qué comportamiento tendrá la oferta de educación superior. Probablemente, si la totalidad de la oferta fuera pública sería fácil predecir que difícilmente el número de centros y de programas fuera a disminuir. Pero las IES públicas volverán a abrir en un contexto ya de plena recesión económica y son de esperar recortes importantes en la inversión pública en educación como los que se vivieron durante la crisis financiera del 2008. En el caso de las IES privadas es posible anticipar crisis financieras que conducirán a clausuras definitivas.

En términos de respuestas políticas los países han tendido a limitarse a tres cosas:

- a. medidas administrativas para la salvaguarda del funcionamiento del sistema;
- b. recursos financieros; y
- c. la puesta a disposición de recursos para dar continuidad a las actividades formativas.

Las respuestas institucionales han cubierto, desde el primer momento, distintos ámbitos: el frente estrictamente sanitario, el ajuste de los calendarios, la contribución desde la investigación y el desarrollo a mitigar la pandemia, la garantía de continuidad de actividades formativas por medio de la educación a distancia, y el apoyo en recursos bibliográficos y tecnológicos y también socioemocional a la comunidad universitaria.

Aunque, por ahora, el momento de la reapertura de las IES pueda parecer incierto o indeterminado en el tiempo, esto debería ofrecer una oportunidad para planificar

mejor la salida de la crisis, en un marco de referencia apropiado. Para la UNESCO, este marco de referencia debera partir de los siguientes principios:

1. Asegurar el derecho a la educacin superior de todas las personas en un marco de igualdad de oportunidades y de no-discriminacin es la primera prioridad y, por consiguiente, todas las decisiones polticas que afecten, directa o indirectamente, al sector de la educacin superior deberan estar presididas por este derecho.
2. No dejar a ningn estudiante atrs, en lnea con el propsito principal de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas. La crisis impacta en grado distinto a los diferentes perfiles de estudiantes, pero es innegable que profundiza las desigualdades existentes y genera otras nuevas.
3. Revisar los marcos normativos y las polticas en curso, para asegurar medidas estructurales que entiendan la educacin como un continuo donde las trayectorias educativas deben ser fortalecidas desde la primera infancia hasta la educacin superior y ms all, para minimizar as la fragilidad de los estudiantes ms vulnerables que llegan a la educacin superior
4. Prepararse con tiempo para la reanudacin de las clases presenciales, evitando la precipitacin y ofreciendo, desde el primer momento, claridad en la comunicacin a toda la comunidad acadmica y seguridad administrativa y acadmica, de forma que profesorado, personal administrativo y de servicios, y estudiantes puedan ubicarse en el nuevo contexto conociendo de antemano las disposiciones, los procesos y los mecanismos diseados para reemprender las actividades docentes.
5. La reanudacin de las actividades presenciales de las IES debe verse como una oportunidad para repensar y, en la medida de lo posible, redisear los procesos de enseanza y aprendizaje, sacando partido de las lecciones que el uso intensivo de la tecnologa haya podido conllevar, prestando especial atencin a la equidad y la inclusin.
6. Gobiernos e IES deberan generar mecanismos de concertacin que permitan avanzar conjuntamente en la generacin de mayor capacidad de resiliencia del sector de la educacin superior ante futuras crisis, cualquiera que sea su naturaleza. Es absolutamente imprescindible involucrar a los estudiantes, al personal docente y no docente en el diseo de las respuestas que las situaciones de emergencia demanden.

En aplicacin de estos principios, y en el contexto de la progresiva salida de la crisis, los gobiernos deberan:

1. Contar con la educacin superior en los planes de estmulo para la recuperacin econmica y social;
2. Forjar un consenso nacional para una estrategia de fomento de la recuperacin y de la innovacin de la educacin superior;
3. Dotarse de un entorno normativo claro en la reapertura de las aulas que genere seguridad; y
4. Comprometerse con la cooperacin internacional.

Por su parte, las IES deberían:

5. Anticiparse a una suspensión de larga duración, centrando los esfuerzos en asegurar la continuidad formativa y garantizar la equidad, generando mecanismos de gobierno, monitoreo y apoyo eficientes;
6. Diseñar medidas pedagógicas para evaluar formativamente y generar mecanismos de apoyo al aprendizaje de los estudiantes en desventaja;
7. Documentar los cambios pedagógicos introducidos y sus impactos;
8. Aprender de los errores y escalar la digitalización, la hibridación y el aprendizaje ubicuo; y
9. Promover la reflexión interna sobre la renovación del modelo de enseñanza y aprendizaje

# **La eficiencia interna en las universidades nacionales**

JUAN DOBERTI

21

## **Introducción**

La organización universitaria se caracteriza por su complejidad, por una serie de factores entre los cuales cabe mencionar su elevado tamaño, la diversidad de sus actividades, la multiplicidad de objetivos, la presencia de un juego político extendido y la dificultad de medición de los productos. En el ámbito privado, esta institución tiene un sistema de gestión difícil, involucrando personal experto en un entramado de autoridades que obliga a trabajar para establecer equilibrios entre las demandas estudiantiles, las exigencias gubernamentales, la solvencia de la entidad y los intereses del cuerpo docente. En el ámbito estatal, se suma la presencia de una actividad sindical muy fuerte, una regulación aún más intensa de los procesos



administrativos y un elemento diferencial con respecto al resto de la administración pública que es la autonomía y la autarquía en el funcionamiento. Esto permite la elección de las propias autoridades, la redacción de una normativa propia y la distribución interna del presupuesto, en un sistema de restricciones externas y discrecionalidades internas de difícil manejo.

Los estudios sobre las universidades desde las ciencias económicas en general se centraron en la asignación de recursos hacia este sector y sus efectos sociales, refiriéndose a la eficiencia externa, con pocos análisis sobre la eficiencia interna<sup>1</sup>. En el artículo se plantea este último aspecto, el uso de los recursos en la organización universitaria para lograr más y mejores productos, habida cuenta de las restricciones continuas observadas en las casas de altos estudios. Los dos aspectos de la gestión que se presentarán para el análisis son el presupuesto y la administración del personal, que si bien no son los únicos y posiblemente no sean los más importantes porque constituyen actividades de apoyo a la enseñanza y la investigación, resultan relevantes porque tienen fuerte incidencia en la capacidad institucional para desarrollar sus distintas actividades.

22

La masificación universitaria motorizada por el aumento de la escolarización en los niveles educativos previos más las crecientes exigencias el mercado laboral, sumada a las constantes dificultades fiscales, ponen en dificultades el financiamiento de las casas de altos estudios. Ante esta situación, los dos caminos posibles para enfrentar este desafío son el aumento de los recursos y la mayor eficiencia en su uso. La existencia de ciertas falencias en el funcionamiento de las instituciones permite deducir que existe un espacio para la mejora por el lado de la mayor eficiencia, lo cual seguramente deberá complementarse con la mayor disponibilidad de recursos.

En este escrito, de carácter exploratorio, se sintetizarán algunos condicionantes contextuales del funcionamiento universitario, se analizarán problemas de áreas paradigmáticas de gestión y, por último, se expondrán algunos casos problemáticos y otros virtuosos que den cuenta tanto de las falencias como de las posibles soluciones.

---

<sup>1</sup> García de Fanelli (2005) es una excepción a esta aseveración porque profundiza en los aspectos de eficiencia interna de las universidades.

## Los Condicionantes Contextuales

La eficiencia en la gestión organizacional plantea el objetivo de maximizar el producto dada una cierta cantidad de recursos o, como alternativa, minimizar los costos para una determinada cantidad de producto. Este concepto, de fácil enunciación, resulta muy complejo de instrumentar en el marco de las universidades porque se enfrentan con condicionantes internos y externos que complejizan su funcionamiento. En consecuencia, soslayar estos impedimentos significaría una trivialización inconducente para el análisis. A continuación se presentan los principales condicionantes para la gestión universitaria:

- **Legales**

El marco normativo de funcionamiento de las instituciones universitarias es muy estricto, ya que la educación no constituye un consumo privado fuera del alcance de las leyes sino, por el contrario, una actividad fuertemente regulada por el efecto que los profesionales tienen sobre todos los mercados, por imperfecciones en la información entre los oferentes y los demandantes y porque se otorgan títulos validados por la autoridad estatal, la cual exige fuertes ajustes a las prescripciones vigentes.

La Constitución Nacional establece la autonomía y la autarquía de las Universidades Nacionales, si bien existen grandes controversias teóricas y prácticas, con variada jurisprudencia, sobre el alcance de estos conceptos. Luego, la Ley de Educación Superior (LES) N° 24.521 determina numerosos aspectos de la actividad universitaria, incluyendo los títulos, los planes de estudios, la evaluación, la acreditación de carreras, los órganos de gobierno y el régimen económico-financiero. Además, existen numerosas resoluciones posteriores de organismos gubernamentales que afectan el funcionamiento institucional.

- **Económicos**

La cuantía de los recursos otorgados a las instituciones en el Presupuesto Nacional, principal fuente de financiamiento es una limitante fuerte de las instituciones y por ello existen negociaciones tan intensas con el Poder Legislativo y pronunciamientos tan apasionados

en el marco del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN). Además, el uso de los fondos está fuertemente condicionado por la Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público N° 24.156, más otras normas conexas, exige procedimientos complejos y engorrosos para cada erogación y su posterior registro. En el sector privado la capacidad de captación de fondos a través de los aranceles impone limitaciones al accionar de las instituciones.

- **Institucionales**

El sistema de gobierno altamente participativo de las universidades exige amplios acuerdos para la realización de acciones, ya que los cuerpos colegiados pueden actuar como un veto para el liderazgo de las autoridades ejecutivas. Además, el poder suele estar diluido en múltiples niveles verticales (Rectorado, Facultades, Departamentos, Carreras) y estamentos horizontales (división en Facultades o entidades con funciones equivalentes como Sedes, Unidades Académicas, etc.), que llevan a un proceso de negociación complejo para la toma de decisiones. El fuerte poder en la base de la organización, los docentes, resta margen de maniobra a los decisores.

24

- **Gremiales**

La actividad gremial del personal docente y no docente permite la representación y defensa de los trabajadores. En toda la administración pública la negociación entre los sindicatos y la autoridad no sigue el esquema típico del sector privado porque la conducción no es dueña de la entidad sino la autoridad circunstancial que vela por los intereses del Estado. Sin embargo, en las Universidades se da una peculiaridad adicional ya que las máximas autoridades, Rectores y Decanos, deben ser docentes, por lo cual negocian frente a un colectivo al que también pertenecen.

La representación sindical con fuerte presencia en las universidades es un condicionante que es tenido en cuenta por las autoridades porque suele impedir cambios no consensuado o que afecten los intereses de sus representados.

- **Culturales**

La Universidad es una institución con una cultura propia, basada en algunos principios históricos como la libertad de cátedra, el rol central de los académicos y el autogobierno (Altbach 2009: 44). La presencia de una cultura tan arraigada en los participantes de esta organización hace que la gestión deba adaptarse a estos principios. Asimismo, la heterogeneidad de los distintos sectores de la organización, con lógicas de producción y transmisión de conocimientos tan diversos como las de los geólogos, los contadores, los cineastas y los odontólogos, por citar disciplinas que conviven en las universidades, hace que convivan culturas difícilmente armonizables en la misma institución.

- **Inerciales**

El cambio en la organización universitaria es complejo. En principio, exige el convencimiento de múltiples actores, la coordinación de diversas áreas y respetar derechos adquiridos (o intereses) de algún sector con capacidad de bloqueo. Además, tanto la enseñanza como la investigación se producen a través de procesos que llevan varios años y son difíciles de modificar durante su desarrollo. Esto genera la dificultad de modificar temas como las plantas de personal, el uso de la infraestructura o los planes de estudios. Sin embargo, cuando los cambios se llevan a cabo, suelen ser fruto de una justificación que permitió el convencimiento de múltiples actores a partir de razones sólidas. Esto lleva a que la Universidad sea una organización muy inercial en el corto y mediano plazo, pero con una importante capacidad de adaptación en el largo plazo, por eso su vigencia en el tiempo.

- **Actores Sociales Múltiples**

En la Universidad conviven docentes, alumnos, personal de administración y autoridades, que expresan sus demandas individual y colectivamente y, además, participan activamente diversas entidades: el gobierno nacional (por ejemplo, para el financiamiento y la aprobación de planes de estudios), el gobierno provincial (para temas de seguridad), el gobierno municipal (para temas locales como el tránsito), el CIN (en las paritarias, asignación de becas, etcétera), los sindicatos (para demanda por los derechos laborales), los centros

de estudiantes (para demandas de sus representados), los graduados (que participan en el gobierno universitario), los colegios profesionales (por las incumbencias profesionales) y las fundaciones sobre temas ligados a la actividad institucional. Este entramado de múltiples actores sociales genera presiones, muchas veces enfrentadas, de difícil conciliación por parte de las autoridades.

- **Regionales**

La pertenencia a un espacio geográfico exige la coordinación con las instituciones cercanas para no superponer esfuerzos e, idealmente, para potenciar las capacidades complementarias. Los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES) tienen esa función, con las dificultades de lograr acuerdos entre instituciones autónomas. Esto se debe a que las acciones de las casas de altos estudios próximas afectan el funcionamiento institucional, por ejemplo, a través de la oferta académica que se imparta. Además, el entorno geográfico y socio-cultural afecta al funcionamiento organizacional.<sup>2</sup>

26

En síntesis, las universidades tienen una serie de condicionantes que llevan a que su gestión no se desarrolle linealmente a partir de objetivos y acciones para lograrlos, sino que se debe trabajar en un contexto de múltiples condicionantes que obligan a elaborar trabajosos acuerdos y procedimientos para avanzar en la dirección deseada.

### **Análisis de Áreas Paradigmáticas de Gestión**

Los dos aspectos sobre los cuales se analiza la administración universitaria son el presupuesto y la gestión de los recursos humanos, aspectos que si bien tienen fuertes vínculos porque la mayor parte del presupuesto de las casas de altos estudios se destina al inciso 1 (personal),<sup>3</sup> tiene procedimientos particulares y son áreas diferenciadas.

---

<sup>2</sup> En Quintero (2013: 8-15) se exponen las características de las nuevas universidades del conurbano bonaerense, el perfil de los docentes y la relación con el entorno.

<sup>3</sup> En el caso argentino entre el 85% y el 90% del presupuesto de las Universidades Nacionales se eroga para el pago del personal.

## La Gestión Presupuestaria

El presupuesto es la herramienta básica para la planificación, la ejecución y el control de los recursos que permiten el desarrollo de las actividades universitarias. En el sector público, además de una guía para la acción, es un instrumento legal que permite o impide las erogaciones, ya que está prohibido gastar montos que no estén contenidos en las partidas presupuestarias. En consecuencia, es el instrumento básico para la gestión económico-financiera.

Sin embargo, pese a su importancia, en muchas universidades el debate sobre el presupuesto no tiene la trascendencia esperable para el elemento central de la política institucional y constituye una formalidad en los consejos que lo aprueban, bajo la consideración de que la escasez de fondos impide realizar modificaciones significativas.

La evidencia empírica muestra que existen casos virtuosos de gestión presupuestaria, en los cuales el presupuesto expone la realidad institucional y permite decisiones informadas para priorizar los recursos y otros casos en los que esto no ocurre. En esta sección se pone el foco en el uso de indicadores, la exposición de plantas de personal y las técnicas presupuestarias utilizadas.

La falta de uso de indicadores convierte a las partidas presupuestarias en cifras sin un correlato con la prestación de servicios que les dan sentido. Puede esgrimirse que la actividad universitaria es sumamente compleja y que muchas tareas combinan finalidades distintas (como la enseñanza, la investigación y la extensión) con costos conjuntos, lo cual dificulta el armado e indicadores, pero el Presupuesto Nacional es mucho más grande y complejo que el presupuesto de una universidad y, sin embargo, contiene indicadores para facilitar la toma de decisiones. Más aún, el Programa correspondiente al conjunto de las Universidades Nacionales tiene indicadores de insumos y productos (estudiantes, graduados, investigadores, trámites, etcétera), exponiendo la viabilidad de su uso. Algunas instituciones, como la UN de La Pampa exponen en su presupuesto indicadores del uso de las partidas presupuestarias, en un ejemplo que debería ser imitado por otras instituciones, sobre todo para que la decisión del cuerpo colegiado tenga elementos para sustentar la distribución de recursos.

La exposición de las plantas de personal en el presupuesto es otro ejemplo de transparencia en el presupuesto que solo se observa en algunos casos. En la medida en que las partidas presupuestarias asignan recursos y estos no son una finalidad en sí misma sino un instrumento para financiar distintas cuestiones, el debate sustantivo debería canalizarse hacia lo subyacente, lo que puede obtenerse con los fondos de las distintas partidas. En lo concerniente al inciso 1 (Personal) hay instituciones que exponen la información de las plantas de personal con un nivel de detalle notable con aperturas de las distintas plantas de personal (UN de San Luis), por conceptos de pago (UN de Cuyo) e incluso con la exposición nominal de los empleados (UN de General Sarmiento y Tierra del Fuego). En otros casos, por el contrario, la opacidad de la información presupuestaria oculta con cifras agregadas de montos de dinero al personal que se está financiando.

28

En algunas instituciones, como las UN de La Plata y La Rioja, se utiliza y expone el sistema de puntos, una unidad de medida que equivale a los salarios básicos del personal docente. Esto permite realizar la asignación presupuestaria en un valor independiente de las oscilaciones salariales que imponen los contextos inflacionarios y resulta un tecnicismo útil porque existen conceptos en los sueldos que pueden cambiar durante el ejercicio, como los títulos o la antigüedad del personal que rota, y el presupuesto debe asignar recursos según los puestos de trabajo, no por las características particulares de las personas que los ocupan.

Otro elemento que hace a la mejor gestión presupuestaria es la participación en la decisión de la asignación de los fondos. Si el presupuesto es elaborado por técnicos, definido por las autoridades ejecutivas, expuesto de un modo ininteligible y sin una participación de la comunidad universitaria, se pierde la potencia de esta herramienta como un vehículo para cristalizar la política educativa. Algunas experiencias virtuosas, que demuestran la posibilidad de concreción de mejoras, muestran que puede utilizarse la técnica del presupuesto participativo a través de la cual el voto (directo o ponderado) de los distintos claustros defina la prioridad para la asignación de fondos específicos a través de proyectos que presenta la propia comunidad. De este modo, se facilita el ejercicio de la ciudadanía universitaria y se limita la mediación compleja entre los representantes y sus representados.

El presupuesto participativo es una experiencia que se ha verificado exitosamente en los presupuestos de las UN de General Sarmiento, Litoral, Rosario y Patagonia Austral. Lógicamente su efecto está limitado a fondos puntuales porque no podrían ponerse en juego las asignaciones del personal con estabilidad o el pago de los servicios públicos, sino que se enfoca a aspectos concretos, cercanos a los participantes, tal como sucede en el sector público en general. Por ello, se aplica más a los gobiernos locales que al Estado Nacional, ya que los primeros tienen a su cargo temas más vinculados a la vida diaria de los ciudadanos. Sin embargo, pese a la presencia de casos meritorios, la mayoría de las instituciones universitarias no utiliza esta herramienta.

En esta misma línea de transparencia, hay instituciones cuyos presupuestos se encuentran accesibles para todos los interesados en forma fácilmente accesible a través de Internet (UN de Córdoba y de Cuyo, entre otras) y exponen los debates del Consejo Superior en forma virtual (UBA), acercando a la comunidad a las discusiones, mientras que en otras universidades hay un hermetismo notable sobre el uso de sus recursos.

La exposición de la información es un aspecto central para el entendimiento del presupuesto y la toma de decisiones. El correcto uso de los clasificadores presupuestarios y la apertura programática resultan centrales para este cometido, pese a lo cual en algunas instituciones el presupuesto aprobado por el Consejo Superior tiene una desagregación tan escasa que podrían ejecutarse los fondos de maneras totalmente distintas, porque las partidas contienen una “bolsa” tan grande que entra allí cualquier asignación.

En todos los casos existe una apertura por incisos presupuestarios,<sup>4</sup> la mayor desagregación del clasificador por objeto del gasto, pero en algunas instituciones se expone y aprueba el presupuesto por partida principal (UN de Lanús y UN del Comahue), permitiendo a los interesados analizar la asignación de programas específicos que, de otro modo, quedarían ocultos en agregaciones mayores.

El uso del clasificador por función de las universidades (salud, educación y cultura y, por último, ciencia y técnica) es un exigencia que

---

<sup>4</sup> Las Universidades Nacionales utilizan el inciso 1 (personal), el 2 (Bienes de Consumo), el 3 (Servicios No Personales), el 4 (Bienes de Uso) y el 5 (Transferencias).



ha sido incorporada a través de la Ley N° 27.341 de Presupuesto Nacional del año 2017. Algunas instituciones, como la UBA y la UN de Río Negro, realizan una correcta asignación de su presupuesto a cada función, pero en otros casos no hay una adecuada desagregación de los costos conjuntos, lo cual impide conocer la cuantía de los recursos destinada la enseñanza, la investigación y las prestaciones de salud.

30 La apertura institucional por dependencias y por programas, es probablemente la más importante para la toma de decisiones. La excesiva agregación en las Facultades y el Rectorado no permite entender el destino de los fondos y priorizar la asignación. Resulta muy distinto el gasto en el Rectorado si éste se hace cargo de los servicios de los costos conjuntos del personal de las Facultades (o entidades equivalentes), como por ejemplo la obra social y los seguros, o de los servicios públicos, que si éste solo eroga los gastos para sí mismo. Los programas de cada facultad, incluyendo aspectos como la investigación, la extensión, los servicios de salud, los posgrados o la educación a distancia, también deberían discriminarse porque requieren análisis particulares. Sin embargo, existen Universidades Nacionales (como la UN de José C. Paz) que no discriminan sus presupuestos por Facultades, aprobando todo su presupuesto a cargo del total de la institución, sin una apertura institucional mínima. Análogamente, en algunos casos la norma de aprobación presupuestaria anual solo incluye las Transferencias del Tesoro (Fuente 11) y excluye a los recursos de recaudación propia (Fuente 12) y los fondos no utilizados del año anterior (Fuente 16), con lo cual hay una decisión que no abarca la totalidad sino una parcialidad de los fondos.

En cuanto al articulado, algunas instituciones sancionan una norma con mayores explicaciones conceptuales que otras, que solo tienen en los considerandos puntualizaciones mínimas. Esto resulta relevante porque los cuadros con las cifras de las partidas presupuestarias deberían ser la consecuencia de la política universitaria que debería exponerse en los considerandos y en la parte resolutive de la norma. En este sentido, se observa que la Universidad de la Defensa Nacional aprueba su presupuesto con solo tres artículos, la UN de la Patagonia San Juan Bosco con cuatro artículos y, en contraste, la UN de Mar del Plata lo hace con 32 artículos.

En síntesis, se observa que las Universidades Nacionales tienen criterios muy disímiles de elaboración y, consecuentemente, aprobación de sus presupuestos. En algunas Universidades Nacionales, el documento aprobado tiene una explicitación ínfima de la política institucional y la agregación de las partidas es tan grande que no puede extraerse información valiosa ni hacerse análisis mínimamente válidos del quehacer organizacional, limitándose el instrumento presupuestario a una autorización de gastos.

Si bien el contexto macroeconómico argentino es un factor que dificulta enormemente la gestión presupuestaria, con inconvenientes serios para la planificación y aún mayores para la ejecución, con salarios y precios cambiantes, esto no justifica las falencias observadas, máxime si se considera que con el mismo contexto se observan casos en los cuales, con el mismo entorno, existen prácticas superadoras que permiten un mejor uso de los fondos. En este sentido, la programación plurianual que establece la UN de Mar del Plata, la apertura del Inciso 1 por escalafones de la UN de Cuyo, la apertura programática de la UBA y la UN de Córdoba, la el uso de puntos docentes de la UN de La Plata o el cálculo no solo del gasto sino de los costos por carreras a partir del presupuesto de la UN de Río Negro, son ejemplos de transparencia informativa que otras instituciones podrían replicar. En sentido inverso, el uso de la herramienta presupuestaria en forma precaria, sin las aperturas correspondientes, no solo atenta contra la transparencia de las decisiones que deben corresponder, directa o indirectamente, a toda la comunidad universitaria, limitando la capacidad de conseguir resultados con los escasos recursos de las universidades.

## **La Administración de los Recursos Humanos**

La gestión del personal de las universidades es un aspecto de suma importancia por el carácter “mano de obra intensiva” de la actividad. En los últimos años hubo avances destacables como la definición de tareas y la instauración de carreras académicas y administrativas a través de los convenios colectivos del personal docente (Decreto

1246/2015) y no docente (Decreto 366/2006), así como la aplicación en la mayoría de las instituciones del sistema SIU-Mapuche que permite llevar a cabo la gestión del personal con un legajo electrónico único de los agentes, con una gestión integral de los distintos procedimientos administrativos involucrados en la liquidación de haberes, entrega de certificados e integración con el sistema presupuestario-contable. Esto implica una gestión más moderna y eficiente que, a través de un sistema colaborativo entre las distintas universidades, permite la adaptación a los cambios tecnológicos y normativos.

Sin embargo, persisten varios problemas en la gestión de los recursos humanos en las distintas instituciones, algunos de muy larga data. En este sentido, la existencia de una mayoría de docentes con escasa dedicación (el 69,1% de dedicación simple en el año 2017 según el Anuario de Estadísticas Universitarias de la SPU) conspira contra las actividades de investigación y extensión, el compromiso con la institución, la interacción entre el cuerpo docente y las actividades docentes de tutoría y guía al alumnado por la escasa presencia en las universidades. La caracterización de la actividad académica como una actividad de baja dedicación en el caso argentino (Marquina 2013: 17) contrasta contra los casos de los países con mejores ubicaciones en los rankings internacionales, es una falencia señalada históricamente y reiterada en las evaluaciones de la CONEAU y, sin embargo, no corregida. En parte la causa de este inconveniente es la falta de presupuesto, pero a esto se suma la dispersión del trabajo docente en distintas instituciones o dependencias de una misma universidad, que podría evitarse con un proceso de concentración de cargos.<sup>5</sup>

La Ley de Educación Superior N° 24.521 estableció en el año 1995 en su artículo 51 que al menos el 70% de los docentes debía estar concursado. El Convenio Colectivo de Trabajo de los docentes universitario del año 2015 fue incluso más restrictivo para los docentes interinos, determinando el ingreso a la docencia a través de concursos excepto en el caso de carreras a término y exigiendo el llamado perentorio a regularizar los cargos interinos. Sin embargo, luego de décadas de

---

<sup>5</sup> Una situación similar ocurre en el nivel secundario, con un diagnóstico negativo sobre los denominados "docentes-taxi" que viajan a distintos colegios, pese a lo cual el problema se mantiene en el tiempo.

sancionada la LES, continua habiendo en casi todas las instituciones, según las evaluaciones externas de la CONEAU, más del 30% de docentes no concursados, muchos de ellos con elevada antigüedad en sus cargos. Esto perjudica la situación laboral de los trabajadores y, además, tiene un efecto perjudicial en la actividad académica, con un menor compromiso hacia la institución. En este caso, no existe un impedimento económico básico, porque el docente regular cobra lo mismo que el interino, siendo un problema de la administración de los recursos humanos que podría corregirse y, de hecho, esto ocurre en algunas instituciones, como la UN de San Luis.<sup>6</sup>

La falta de una definición precisa de la estructura de cátedra, la pirámide de cargos por categorías que determina la conformación de los equipos docentes, lleva a situaciones inequitativas ante situaciones similares dentro de una misma universidad o, incluso, dentro de una misma facultad o departamento. Análogamente, la carga horaria frente a alumnos de un cargo de dedicación simple, semi-exclusiva o exclusiva, no está definida en algunas instituciones como por ejemplo, entre otras, la UBA. Esto puede llevar a que con el mismo salario y designación, un docente tenga una mayor carga laboral que otro. Algunas instituciones, como las UN de Avellaneda, Luján y Quilmes han determinado una determinada cantidad de horas, o rango de horas, de docencia frente a alumnos por dedicación, mostrando que una correcta gestión administrativa sobre este aspecto puede realizarse.

En la misma línea de indeterminación normativa, el artículo 43 del Convenio Colectivo de Trabajo de los docentes universitarios indica que *“La Universidad garantizará a sus docentes... la relación numérica docente - alumno apropiada al tipo de actividad, disciplina o área que contemple la constitución de equipos mínimos de trabajo a reglamentar en cada Institución Universitaria Nacional”*, pese a lo cual esto no fue reglamentado en las distintas instituciones, observándose casos de cantidades

---

<sup>6</sup> En García de Fanelli (2009: 25), se expone que las razones básicas explicativas de la falta de concursos son lo complejo y largo de los procedimientos, con múltiples instancias susceptibles de impugnaciones, la negativa a integrar jurados, la decisión de no ampliar el cuerpo docente con ciudadanía universitaria como un mecanismo de control del gobierno, la dificultad presupuestaria para traer jurados externos o reconocer mayores categorías a los ganadores y, por último, la flexibilidad que otorga a los titulares de cátedra tener una planta de cargos no concursados.

de estudiantes por docente inadecuadas para un correcto proceso de enseñanza-aprendizaje. En consecuencia, cabe advertir la existencia de una anomia en algunos aspectos de la gestión de los recursos humanos que podría corregirse y, de hecho, no se advierte en los niveles educativos inferiores, donde estos temas (la pirámide de cargos, la carga horaria frente a alumnos y el tamaño de los cursos) están determinados a través de las normas de plantas orgánicas funcionales (POF).

La LES en su artículo 36 indica que *“Gradualmente se tenderá a que el título máximo sea una condición para acceder a la categoría de profesor universitario”*. Pese a la intención de la norma, actualmente sólo el 11,4% de los docentes universitarios detentan ese título. Esta situación es más grave en las instituciones situadas en las provincias periféricas, en muchas de las cuales no existen ofertas de doctorado, como por ejemplo en las UN de Tierra del Fuego o de Chilecito, por lo cual resulta muy dificultoso para los docentes acceder a esa titulación. La gestión de los recursos humanos debería facilitar la cursada de esos títulos y en los concursos docentes debería priorizarse este elemento en la medida en que se quiera cumplir con el mandato normativo.

34

Otro factor que muestra falencia en la gestión de los recursos humanos está dado por la inercia en las tareas del personal docente y no docente. En el primer caso, la existencia de demanda fluctuante de cursos, por las variaciones de las inscripciones de los alumnos a las materias y carreras, hace que en algunos casos la oferta sea superior y en otras inferior a la deseable y posible dada la dotación docente. Existen algunas herramientas para hacer frente a este problema respetando los derechos laborales de los docentes, que se utilizan en algunas instituciones, como por ejemplo los concursos y designaciones docentes por áreas en lugar de asignaturas, o la organización departamental en lugar de cátedras, que permite adaptar la asignación de docentes a la demanda fluctuante.

En materia de personal administrativo, la introducción de nuevas tecnologías ha permitido hacer más eficientes algunos procedimientos administrativos y eliminar tareas rutinarias, como la inscripción manual de alumnos, el tipeo de certificados, la carga de información en términos manuales, etcétera. Esto en algunas organizaciones llevaría a la disminución de las dotaciones, lo cual no sucede en las universidades por la estabilidad de derecho que tienen los trabajadores

con estabilidad o de hecho que poseen los empleados sin estabilidad dada la cultura imperante. La reasignación de los trabajadores ante los cambios de las tareas derivadas de los avances tecnológicos y de los cambios en los procedimientos administrativos debería enfocarse en la mejora de las prestaciones para la organización y en el desarrollo de la carrera de los empleados, algo que no siempre se observa por una tendencia inercial excesiva en las universidades (Clark 2011: 37).

La descentralización de algunas instituciones, inevitable en los casos de cobertura de grandes distancias como en las universidades situadas en la Patagonia o en las instituciones de gran tamaño como las Universidades de Buenos Aires, Córdoba o La Plata, suele llevar a una gestión fragmentada en la que no se aprovechan las economías de escala y la posible movilidad del personal, con compartimientos estancos que impiden reasignaciones mutuamente benéficas para el personal y la organización. La mejora institucional, con una mirada genérica y no parcializada, redundaría en resultados positivos sin requerir presupuestos adicionales.

## **Conclusiones**

La masificación universitaria, con la incorporación de sectores sociales antes excluidos de los estudios superiores, genera tensiones en las instituciones por la necesidad de contar con más recursos ante la creciente demanda. Además, las casas de altos estudios han ido incorporando nuevas funciones, como la internacionalización de estudiantes y la incorporación de posgrados y estudios a distancia,<sup>7</sup> que también exigen costos operativos. En consecuencia, las universidades deben no solo contar con más fondos sino también hacer un uso apropiado de ellos, ya que de otro modo resulta muy difícil sostener el funcionamiento para las instituciones estatales por las limitaciones del presupuesto público y para las privadas por el entorno competitivo y porque los nuevos alumnos no son los sectores privilegiados que pueden erogar aranceles elevados.

---

<sup>7</sup> En Pérez Centeno (2013: 188-192) se describen los recientes desarrollos de la educación a distancia y el nivel de posgrado con sus características y financiamientos particulares.

Los condicionantes en que se desenvuelve el quehacer universitario agrega complejidad a la situación, puesto que las instituciones educativas no se ubican en un mercado libre sino con restricciones derivadas de factores legales, económicos, instituciones, culturales y gremiales. Sumado a esto, existe un entramado de actores sociales diverso que suele ser reacio al cambio e impone una inercia al funcionamiento de las organizaciones.

La administración de las universidades, ante el complejo escenario de escasez de recursos y las restricciones para el funcionamiento, exige una gestión correcta y adaptada a los cambios. Sin embargo, se observan serias falencias tanto en la administración del personal como en el proceso presupuestario. Sobre este último tópico, se observa que en las instituciones no hay un debate profundo sobre las alternativas presupuestarias, en parte porque la presentación es muy opaca y no explicita la política educativa subyacente y en parte porque la apertura de la información es muy escasa y no facilita su lectura. En consecuencia, el presupuesto suele limitarse a una autorización de gasto, perdiendo la potencia de esta herramienta para la planificación, la discusión de prioridades y la participación de los actores individuales y sociales.<sup>8</sup>

36

La administración del personal en algunas instituciones muestra avances notables, con la incorporación de modernas técnicas de gestión y avances tecnológicos, pero en muchas universidades se observa que persisten graves problemas como el exceso de cargos de baja dedicación, la escasez de concursos de profesores y una anomia en cuanto a la obligación docente para las horas de dictado de clases frente a alumnos, el tamaño de los cursos y la estructura de las cátedras. La tendencia a la inercia organizacional, sumada a la falta de visión global de instituciones con una gestión descentralizada impide un mejor aprovechamiento de la potencialidad de los recursos humanos docentes y no docentes que podrían ser mejor utilizados, y con una mejor satisfacción para los trabajadores, en puestos de

---

<sup>8</sup> La Secretaría de Políticas Universitarias fomenta la herramienta de los Planes de Desarrollo Institucional como un mecanismo institucional de análisis de problemas que luego serían corregidos mediante contratos-programa entre la Universidad y el Ministerio de Educación. Sin embargo, esto ha tenido limitada capacidad de mejora en la gestión presupuestaria.

trabajo en otras partes de la organización.<sup>9</sup> Asimismo, se observa que, pese a la prescripción normativa, es muy escasa la proporción de docentes con doctorado, lo cual no se promueve en la gestión de recursos humanos, a través de la oferta académica ni mediante la valorización de este componente salarial. En síntesis, en algunas universidades el área de recursos humanos se parece más a un sector de liquidación de haberes que a un espacio de responsabilidad sobre las distintas facetas que involucra la gestión del personal, que además es absolutamente crucial en el funcionamiento educativo.

Más allá de las falencias señaladas, también existen casos virtuosos, también indicados, lo cual demuestra que los problemas de gestión no son inevitables y que pueden extraerse enseñanza de casos dignos de imitación. La existencia de liderazgos proactivos, espacios de participación de los actores sociales, una estructura con responsables claros, especialmente en instituciones descentralizadas de gran tamaño, y los espacios de debate de alternativas de decisiones, son factores que pueden facilitar la dinámica de una gestión eficiente.

La tendencia a ocupar los cargos de gestión por parte de los propios académicos de las universidades tiene la virtud de un conocimiento superior de los entramados institucionales, pero a costa de la pérdida de la especialización de algunas áreas de gestión comunes a otras organizaciones, como los recursos humanos o las finanzas. El desarrollo de un aparato burocrático competente y de una red de relaciones con universidades análogas es un mecanismo para suplir la falta de trayectoria específica de las autoridades que suelen provenir del campo académico, pero no de la administración de grandes organizaciones.

Finalmente, cabe advertir que este estudio exploratorio tiene como finalidad poner el foco sobre la necesidad de profundizar los debates sobre la gestión universitaria, en general ausente ante la mirada casi excluyente sobre la cuantía de los recursos. Si bien este último aspecto es muy relevante, en el caso argentino los recursos se han elevado significativamente en las últimas décadas, pasando

---

<sup>9</sup> Entre los años 2016 y 2019 hubo un Programa del Ministerio de Modernización que pretendió determinar “plantas óptimas” de personal administrativo en las Universidades Nacionales y ajustar las plantas reales a ese estándar. Pese a los diagnósticos realizados en varias instituciones, como la UNNOBA, la UN de la Defensa Nacional y la UN de Río Negro, el Programa tuvo nula aplicación práctica.



de un 2,4% al 5,7% del PBI en el gasto público educativo, ante un sistema que se continúa masificando, expandiendo sus funciones y demandando más prestaciones, pero persistieron serios problemas para el financiamiento educativo. La experiencia comparada indica que difícilmente pueda seguir creciendo el gasto público educativo al ritmo que lo hizo en el pasado, de modo que se requerirán también ganancias de eficiencia en el uso de los recursos. El contexto macroeconómico argentino, signado por la inestabilidad, es un aditamento adicional para involucrarse más en la administración de las universidades para mejorar su funcionamiento.

### **Bibliografía**

38

Altbach (2009). Educación Superior Comparada. El Conocimiento, La Universidad y el Desarrollo. Buenos Aires: Universidad de Palermo.

Clark, B. R. (2011). Cambio sustentable en la universidad. Buenos Aires: Universidad de Palermo.

Marquina, M. (2013). “¿Hay una Profesión Académica Argentina? Avances y reflexiones sobre un objeto en construcción. Revista Pensamiento Universitario Año 15 No 15. Marzo. Buenos Aires.

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.

García de Fanelli, A. M. ed. (2009). *Profesión Académica en la Argentina: Carrera e Incentivos a los Docentes en las Universidades Nacionales*. Buenos Aires: CEDES.

Ley N° 24.521 de Educación Superior.

Ley N° 27.341 de Presupuesto Nacional del año 2017.

Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

Pérez Centeno, C. (2013). El ejercicio de la profesión académica universita-

ria argentina en el nivel de posgrados y la educación a distancia, en el contexto nacional e internacional. Revista Integración y Conocimiento, N°2, 179-195.

Quintero, Mariela (2013) Las nuevas universidades del conurbano: ¿un nuevo perfil docente? Cuadernos de Educación. Año XI N° 11. CIFYH. Universidad Nacional de Córdoba.



# Gobernanza universitaria vía contratos según desempeños. La experiencia internacional y Argentina

ANA GARCÍA DE FANELLI

41

## Introducción

El panorama de la educación superior en América latina, caracterizado por la creciente heterogeneidad de sus estudiantes tras la masificación y la fuerte diferenciación institucional, impone a la gobernanza universitaria nuevos retos a alcanzar. Entre dichos desafíos se encuentra el fortalecimiento de la capacidad institucional de las universidades para innovar en busca de garantizar una educación superior de calidad e inclusiva.

Para enfrentar este reto, algunos países de la OECD han incorporado, entre otras políticas, instrumentos de financiamiento dentro

de lo que Guy Neave (1998) denomina la “nueva contractualización”, cuyos dos principios centrales son la condicionalidad y la renegociación. Estos contratos según desempeño o contratos programa suponen diversas etapas de negociación entre las instituciones y los gobiernos, en las cuales se establecen acuerdos sobre los objetivos perseguidos por ambas partes, el presupuesto que aportará tanto el gobierno como las propias instituciones de educación superior (IES), las metas a alcanzar y el seguimiento de los resultados alcanzados.

Partiendo de la experiencia internacional en el uso de estos acuerdos, especialmente durante la última década, el capítulo se centrará en analizar los rasgos centrales de la política de contractualización, los principales objetivos de las reformas propuestas por esta política y los retos y dilemas que se plantean al momento de su diseño e implementación, subrayando qué condiciones deberían darse para su funcionamiento adecuado en la Argentina, según se desprende de las lecciones de los casos analizados.

42

### **El contexto de surgimiento de la contractualización**

Desde los años noventa, numerosos países europeos han llevado a cabo reformas tendientes a cambiar la estructura de gobernanza de la educación superior.<sup>1</sup> Estas reformas estuvieron orientadas a elevar los niveles de autonomía de las IES, a la par que se reducía el papel del Estado como su coordinador directo (Kaiser et al., 2003; Krüger et al., 2018).

En el plano del financiamiento, estas reformas supusieron que los gobiernos destinaran un monto global (*block grant*) para cada IES y la asignación de una proporción de estos fondos a través de instrumentos del tesoro, tales como fórmulas y contratos (Salmi, J. y Hauptman, 2006).

Estas políticas de financiamiento incorporaron además distintos mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*) en función de los resultados alcanzados por cada institución (Krüger et al., 2018). En el caso

---

<sup>1</sup> La gobernanza universitaria hace referencia a la estructura y al proceso de toma de decisiones en las universidades que afectan tanto a agentes internos como externos a la institución (Gayle et al. 2003, p. 16).

de las fórmulas, la distribución de fondos se realiza de acuerdo con los logros alcanzados por las IES según se expresan en los indicadores de insumos, procesos y productos; en el caso de los contratos, la asignación de recursos está ligada a promesas de desempeños adecuados en el futuro. En ambos casos, la producción de información y su presentación a través de indicadores cuantitativos, especialmente indicadores de resultados, alcanza un papel central (García de Fanelli, 2005).

Entre los objetivos que los gobiernos buscan al utilizar estos instrumentos de financiamiento se encuentra la alineación de los objetivos del Estado con aquellos que persiguen las IES en tanto organizaciones que gozan de amplia autonomía de gobierno y gestión. Se supone que vía el uso de fórmulas o contratos se construye un esquema de incentivos económicos que pueden impulsar el funcionamiento adecuado de las IES. La cuestión se plantea en términos de “timonear o pilotear a distancia” a las IES, conduciéndolas hacia una mejora de la eficiencia y la calidad en la provisión del servicio público educativo (Neave y van Vught, 1994).

Estas innovaciones en el plano del financiamiento ocurren en el marco de la doctrina de la administración pública que se denominó “Nuevo Gerenciamiento Público” (*New Public Management*). En particular, el Nuevo Gerenciamiento Público enfatiza que la rendición de cuentas del funcionamiento de una organización pública requiere de personal que asuma la responsabilidad por su acción y una declaración clara de los objetivos a perseguir, incorporando estándares mensurables sobre los resultados de la gestión (Hood, 1991).

Subyace también a esta política de contractualización la existencia de una relación de desconfianza entre el gobierno y las universidades, en la cual el gobierno carece de información adecuada sobre el real funcionamiento de las IES y evalúa entonces necesario incorporar regulaciones e incentivos para lograr que las universidades persigan los fines colectivos para los cuales fueron creadas. Así, es posible analizar la relación entre el gobierno y las universidades dentro del marco del enfoque del principal y el agente (Kivistö y Zalyevska, 2015).

La relación principal-agente ocurre cuando un principal (por ejemplo, el gobierno) delega autoridad para la realización de una tarea a un agente (por ejemplo, las universidades) y cuando el

principal no cuenta con la información adecuada sobre el desempeño del agente (información asimétrica) y existe un conflicto potencial de intereses entre los objetivos que persiguen el principal y el agente. Como soluciones, frente a esta situación de posible falta de alineación de los objetivos de los gobiernos y las universidades, las políticas factibles son de dos tipos (Kivistö y Zalyevska, 2015).

Una opción es establecer un contrato basado en el comportamiento esperado del agente (*behaviour-based governance procedures*), recompensándolo cuando esté alineado con el que espera el principal. Un ejemplo de ello es la implementación de procedimientos de acreditación de las carreras de grado en la Argentina llevada a cabo por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). En este caso, el gobierno fija unos estándares de calidad para las carreras y las instituciones y se supone que, si cumplen con estos estándares, las carreras serán acreditadas y por tanto tendrán reconocimiento oficial. Con este procedimiento el Estado busca garantizar un cierto nivel de calidad en el producto de estas carreras e IES (la formación de profesionales en ciertos campos disciplinarios).

44

Entre las dificultades que enfrenta esta regulación del comportamiento de las organizaciones universitarias podemos mencionar dos. En primer lugar, supone que se conoce la función de producción universitaria. Ello implica que se tiene certeza que dado ciertos insumos y procedimientos perseguidos por las IES y las carreras, ello dará lugar a un resultado determinado. En segundo lugar, este tipo de políticas suelen demandar altos costos en inversión de tiempo por parte de los actores intervinientes y en recursos financieros para llevar adelante el proceso de evaluación. Otra opción, que en cierta medida se supone evita los inconvenientes recién señalados, es establecer un contrato basado en los resultados (*outcome-based contracts*). Los contratos de financiamiento según desempeño o contratos programa se ubican dentro de este tipo de solución al problema de principal-agente en las universidades. A continuación, desarrollaremos cuáles son sus principales características.

## Principales rasgos de los contratos según desempeño

Los contratos de desempeño o contratos programas (*performance agreements*) en la educación superior son arreglos entre el gobierno y cada una de las IES en los cuáles se especifica, por un lado, los objetivos generales perseguidos por el gobierno y, por el otro, los que la institución busca alcanzar en un plazo de tiempo, normalmente entre tres y cuatro años. Como cualquier contrato, implica un pacto o convenio entre partes que se obligan sobre una materia determinada, que en este caso es obtener ciertos resultados a partir de las actividades propias de las IES. También, unido a la firma del contrato, existen procedimientos legales que obligan a las partes a su cumplimiento.

La principal innovación de estos instrumentos de financiamiento es que estos contratos suponen un periodo de negociaciones, debates, acuerdos entre el gobierno y las universidades, durante el cual éstas brindan información sobre su funcionamiento y formulan su estrategia de mediano plazo y el gobierno busca alinear estos objetivos con sus propias metas globales para la educación superior.

Los objetivos que persiguen los gobiernos al introducir este tipo de instrumento de financiamiento son varios, pero normalmente están asociados con: (1) fomentar que las universidades realicen un planeamiento estratégico de sus objetivos de mediano plazo, promoviendo además la diferenciación de misiones institucionales (o *institutional profiling*); (2) facilitar el diálogo entre el gobierno y las universidades, construyendo un clima de confianza entre ambas partes; (3) promover la mejora de ciertas actividades centrales de las universidades (la calidad de las actividades de enseñanza-aprendizaje, investigación y transferencia; el aumento de la productividad o asegurar el cumplimiento de ciertos estándares mínimos e incrementar la eficiencia de las universidades a través del establecimientos de metas referidas a tasas de graduación, abandono, tiempo para la graduación, etc.) (De Boer et al., 2015).

El análisis que De Boer et al. (2015) llevan a cabo a partir de algunas experiencias de contratos de desempeño en Europa y los Estados Unidos revela la existencia de algunos casos exitosos en el logro de estos objetivos. En Dinamarca, por ejemplo, aumentó el ingreso de



fondos de terceros y la cantidad de publicaciones desde la incorporación de los así llamados “contratos de desarrollo”. En Finlandia, la incorporación de estos acuerdos de desempeño influyó en términos de una mayor conciencia de los costos y de los resultados por parte de las IES. En Alemania, los contratos afectaron positivamente el proceso decisorio de las universidades.

Más allá de sus aspectos positivos, como la teoría del principal-agente lo expone (Milgrom y Roberts, 1992), el establecimiento de contratos no está exento de condicionamientos. En primer lugar, ambas partes deben disponer de capacidad para definir con claridad sus objetivos estratégicos de mediano plazo. Las universidades, en tanto organizaciones altamente complejas, tienen múltiples fines y raramente existe un consenso interno en relación a cuáles son éstos y particularmente respecto a su escala de prioridades, ocurriendo algo semejante con la determinación de los objetivos de la política pública en los ministerios de educación.

46 Una segunda cuestión es la disponibilidad de información válida y confiable para la construcción de los indicadores de desempeño por parte de las universidades, lo cual resulta clave en este tipo de contratos. Como lo muestran Orr y Usher (2018), tras analizar el uso de tasas de graduación en los modelos de financiamiento según resultado, algunos indicadores pueden ser válidos si partimos de un tipo de estudiante tradicional, que comienza sus estudios inmediatamente después de la escuela media y los prosigue sin interrupción en la misma institución, pero este indicador no es válido en el caso de los estudiantes no tradicionales, que cada vez son más dentro de la educación superior.

En tercer lugar, este tipo de contratos son “incompletos” pues no pueden establecer *ex ante* todas las circunstancias que se sucederán y que pueden alterar lo pautado en dicho contrato. Como lo señalan Milgrom y Roberts (1992) los contratos son mecanismos para proteger a las personas alineando sus incentivos. Cuando los contratos son incompletos<sup>2</sup> e imperfectos, tienen sólo una efectividad limitada para

---

<sup>2</sup> Para que un contrato completo tenga lugar se deben poder predecir todas las contingencias posibles, poder delinear todos los cursos de acción para cada contingencia y aquellos que firmen el contrato estarán plenamente de acuerdo con todo lo anterior. Esto último implica que no quedarán después renegociar los términos del contrato y, si se violan esos términos, cada uno debe tener la voluntad y ser capaz de dar cumplimiento a lo acordado (Milgrom y Roberts, 1992).

alcanzar sus compromisos. Su éxito depende en gran medida de la confianza que exista entre las partes. Como señalan Gornitzka et al., (2004), si bien este tipo de contratos surge como una forma de mejorar la confianza entre el gobierno y las universidades, para funcionar adecuadamente requiere que exista confianza entre las partes. En tal sentido, los autores destacan que, como la relación entre los gobiernos y las universidades puede ser analizada como un juego iterativo de “toma y daca” (estrategia “*tip-for-tat*” de teoría de los juegos), estos contratos tendrán éxito en la medida que ambas partes construyan una historia de colaboración respetando lo pautado.

En cuarto lugar, debe ser posible trasladar el mensaje contenido en estos contratos a los centros de decisión y ejecución dentro de las universidades. La coordinación de la política de contractualización se logrará en tanto el plan formulado se traduzca en que los agentes comprometidos dentro del mismo voluntariamente cumplan con su parte en el todo. Se debe entonces determinar en qué medida aquellos agentes internos en las universidades, que acuerdan con las autoridades gubernamentales para llevar adelante el plan, son los mismos que están en condiciones de tomar las decisiones o, en caso contrario, en qué medida ellos tienen mecanismos de incentivos o de directivas para imponer este plan internamente.

Dada la complejidad de la estructura de gobernanza de las instituciones universitarias públicas, no es fácil cumplir con la condición recién señalada. Esto se debe al grado de atomización de la toma de decisiones en las universidades y al papel central que en éste y en la ejecución de las decisiones tiene el cuerpo de docentes e investigadores (García de Fanelli, 2005). Así se observa, por ejemplo, que uno de los efectos principales de la aplicación de fórmulas según resultados para mejorar la graduación en los Estados Unidos fue la inclusión de prácticas y oficinas encargadas de ello, pero con escaso efecto en términos de graduación. Ocurre que está en poder de las autoridades universitarias tomar decisiones sobre su estructura y políticas institucionales generales, pero no así sobre lo que ocurre dentro del aula. Además, siguiendo este ejemplo, muchos de los factores que inciden sobre el problema a resolver, esto es, la baja graduación, no responden exclusivamente a las decisiones que se adoptan dentro de la organización

universitaria, sino a factores extraescolares dada la desigualdad de oportunidades de la estructura social de cada país. Es por ello que un efecto no deseado de esta política de asignación a través de fórmulas según resultados en los Estados Unidos fue que las universidades comenzaron a ser más selectivas, de modo tal de garantizar una mayor graduación (Claeys-Kulik y Estermann, 2015; Dougherty et al., 2014).

En quinto lugar, en la educación superior es difícil establecer mecanismos claros de sanción frente al incumplimiento de lo acordado y, en particular, determinar quién será el encargado de hacer cumplir estos contratos (Gornitzka et al., 2004). En la práctica, Jongbloed (2010) y De Boer et al. (2015) señalan que, en los casos europeos analizados por estos autores, tales sanciones no están previstas o no se aplican en los hechos. La experiencia internacional también muestra que este tipo de instrumento de financiamiento requiere de gobiernos con fortaleza, tanto para construir estos contratos como para garantizar su cumplimiento (Salmi y Hauptman, 2006).

48 Finalmente, los costos de transacción<sup>3</sup> de armar y sostener estos contratos pueden ser elevados. Según lo expone Araneda-Guirriman et al. (2018, p: 73) en el caso de los convenios de desempeño utilizados en Chile: *“De acuerdo con miembros de las comunidades académicas entrevistados, se percibe que la implementación de los convenios de desempeño se encuentra estrechamente vinculada con la rendición de cuentas públicas, lo que inevitablemente genera una situación de control y monitoreo permanente tanto al interior de la universidad como por parte del Estado. Lo anterior, se configura, por tanto, en una situación de complejidad, puesto que los líderes de estas instituciones se ven obligados a rendir cuentas de forma constante de los recursos públicos recibidos, al mismo tiempo que tienen que vencer resistencias internas al incorporar la rendición un monitoreo y control de logros con énfasis en los procesos administrativos, financieros y académicos. Se vuelve necesario, en este contexto, el contar con un equipo de profesionales que se ocupen de todos los procesos y procedimientos administrativos asociados a la ejecución del gasto y a la posterior rendición de cuentas.”*

---

<sup>3</sup> Siguiendo la definición de North (1990), y aplicándola al caso de las universidades, los costos de transacción consisten en los costos de obtener y verificar la información sobre la cantidad y calidad de los servicios educativos, la identificación de los actores que participarán de la transacción (su reputación, su historia) y en los costos de diseñar, supervisar y hacer cumplir los contratos.

En la experiencia europea se observa falta de coordinación entre estos contratos de desempeño y los mecanismos de evaluación de la calidad. Usualmente se solicita a las IES información a través de indicadores sobre el cumplimiento de lo acordado en estos contratos y estos datos se superponen con los que se requieren vía los mecanismos de aseguramiento de la calidad, demandando así mucho tiempo y esfuerzo a las autoridades universitarias en la producción de información para distintos agentes del gobierno (Gornitzka et al., 2004). La presencia de estos “múltiples principales” da lugar también a señales conflictivas respecto a los resultados que las universidades deben maximizar, impidiendo además que puedan innovar en el contexto de una estructura de gobernanza interna sujeta a estructuras burocráticas estrictas y a una gobernanza externa cuyos agentes no está coordinado entre sí (Rutherford y Rabovsky, 2014). Esto genera el síndrome de “trastorno de responsabilidad social múltiple” (*multiple accountabilities disorder-MAD*) que exacerba la ambigüedad de los fines que persiguen las universidades e incide sobre la efectividad de sus acciones (Koppell, 2005).

En el Cuadro siguiente ilustramos algunos ejemplos de utilización de los contratos de desempeño dentro de los modelos de asignación de fondos públicos a las IES.

Ejemplos de acuerdos de desempeño
<b>Australia</b>
<p>Acuerdos de 3 años (mission-based compact) desde el 2011 para lograr alcanzar la misión institucional (diferenciación) y contribuir con los objetivos nacionales. Estos acuerdos incluían objetivos de logro y una parte de la financiación estaba supeditada al cumplimiento de los objetivos acordados. Desde el 2015, estos acuerdos continuaron, pero sin asignación de fondos. Entrar en un acuerdo es uno de los requisitos de calidad y responsabilidad que un proveedor de educación superior debe cumplir en virtud de la Higher Education Support Act 2003 (HESA) como condición para recibir una subvención del Estado. Se requiere información sobre la misión institucional (plan estratégico), prioridades en el campo de la enseñanza-aprendizaje, investigación, entrenamiento en investigación e innovación, búsqueda de equidad (elevar la participación de estudiantes indígenas). Las IES deben presentar un informe anual con indicadores de desempeño (Performance Portfolio Information Collection) y se realiza una evaluación exhaustiva después de 3 años.</p>

### Austria

Los convenios de desempeño (Leistungsvereinbarungen) tienen una duración de 3 años. Iniciado en 2007, el gobierno expone cuáles son los lineamientos generales y su plan nacional. Luego las IES elaboran su propio acuerdo de desempeño. El acuerdo final surge del diálogo y la negociación. Los acuerdos de desempeño integrales comprenden los objetivos estratégicos, las políticas de enseñanza, investigación y deserción, mejoras en la ratio docente/alumnos, orientación internacional, cooperación universitaria, definición y medición de indicadores. Cada seis meses, el gobierno y las IES discuten individualmente el progreso. Las universidades deben informar sobre el rendimiento.

### Chile

Los Convenios de Desempeño (CDs) se inician a modo de instancia piloto en la segunda fase (2007-2010) del programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior (MECESUP). Las propuestas presentadas por las IES debían contemplar la realización de un plan de mejoramiento institucional (PMI) que, en un plazo de tres años, alcanzara resultados de mayor envergadura que los logrados con los instrumentos de financiamiento tradicionales. Por ello fueron llamados “desempeños notables o destacados”. Para la entrega de la segunda cuota y las restantes, se exigía la demostración objetiva de hitos y metas en indicadores comprometidos por la universidad en el PMI. En el proceso de selección de las IES que presentaron sus propuestas, participó un Comité de Evaluación y Selección de Convenios de Desempeño, el cual realizó recomendaciones respecto de las IES a seleccionar. Estas IES seleccionadas debían luego presentar el PMI definitivo. En la realización de esta etapa intervino un negociador designado por el MINEDUC como su representante en este proceso. Tras estas negociaciones se confeccionaba el PMI definitivo, que debía especificar los componentes, resultados esperados, hitos, indicadores con línea de bases y metas, formas de medición y recursos necesarios para el CDs, lo cual era revisado y acordado con el negociador. Una vez aprobado este PMI, se firmaba un contrato legal suscrito por el titular del MINEDUC y el Rector, o representante legal facultado de la IES beneficiada, por medio del cual la IES compromete desempeños notables y el MINEDUC compromete la entrega de recursos financieros. Por último, a lo largo de la implementación del CDs, distintas autoridades y otros actores externos designados por el MINEDUC, realizaron un seguimiento de lo que se estaba ejecutando, lo cual facilitaba el realizar ajustes y mejoras sobre lo inicialmente planificado en el PMI.

<b>España</b>
<p>Las primeras experiencias en el empleo de contratos-programa se dieron en Cataluña a través del contrato programa firmado por la Universidad Politécnica de Cataluña y la Generalidad de Cataluña, para el periodo 1997-2000 y Canarias en la Propuesta de Contrato-Programa 1996-1998. Posteriormente son varias las comunidades autónomas y las instituciones universitarias que incorporaron a los contratos-programa. Por ejemplo, el Modelo de Financiación de las Universidades Públicas de Andalucía 2017-2021 reconoce a los “contratos programa” como uno de los instrumentos a utilizar para lograr los objetivos de mejora de la calidad en la enseñanza e investigación y de la gestión en las universidades. Se realiza un seguimiento de objetivos e indicadores según el Cuadro de Mando Integral del Sistema Público Universitario Andaluz. Para la evaluación de los resultados las universidades deben presentar una Memoria de los Resultados del Contrato Programa.</p>
<b>Francia</b>
<p>Desde 1993 se llevan a cabo contratos programas de cuatro años (desde 2007 cinco años) entre las IES y el gobierno, asociando en éste las actividades de enseñanza, investigación y las otras acciones universitarias y sustentadas en un proyecto institucional según el diseño previo de un plan estratégico. El objetivo del contrato programa es fomentar el diálogo estratégico entre el Estado y las IES, teniendo en cuenta su autonomía de gestión. Demanda un proceso de negociación con la mediación de un consejero de establecimiento (un representante de las universidades elegido especialmente para tal propósito). Las convocatorias anuales se realizan según IES ubicadas en las regiones de Francia seleccionadas en cada oportunidad. Buscan articular los proyectos de los establecimientos con el esquema nacional de políticas de oferta académica, investigación y promoción del ámbito territorial, desarrollar una gestión de recursos humanos articulada con los objetivos pedagógicos y científicos y atenta al desarrollo de nuevas funciones dentro de los establecimientos, ordenar la gestión financiera, construir un sistema de indicadores, conducir la modernización de la gestión y elaborar un modo de asignación de los recursos más cualitativo. Desde 2013, los contratos se acuerdan con los “sitios.” El contrato de sitio ahora tiene dos partes distintas: un componente común a los establecimientos del sitio que describe una trayectoria compartida en formación, investigación y transferencia; un componente específico para cada establecimiento, que describe en particular la contribución de este establecimiento a la política del sitio.</p>

### Holanda

Desde 2012 existen acuerdos de desempeño con una duración de 4 años en los cuales cada IES debe señalar cuáles son sus objetivos y cómo se diferencia de otras IES. Los acuerdos pretenden fomentar y recompensar el desempeño en términos de los siguientes objetivos: mejorar la calidad de la educación y la tasa de éxito de los estudiantes; mejorar la diferenciación dentro y entre las IES, alentándolas a exhibir perfiles de educación distintos y áreas de investigación más concentradas y fortalecimiento de la difusión del conocimiento, comercialización, promoción del emprendedorismo. El 5% de la asignación a las IES se relaciona con los objetivos perseguidos por las IES de acuerdo con los siete indicadores y 2% se otorga de manera competitiva a las IES que formulen mejores propuestas de diferenciación. Un Comité de Revisión independiente evalúa y supervisa los acuerdos. Después del período de contrato, se determina si se han alcanzado los siete objetivos relacionados con los indicadores (entre ellos la tasa de completitud y la de abandono), en base a la evidencia presentada por las instituciones. Las metas respecto a la diferenciación y perfil institucional se establecen de modo cualitativo. Desde el 2018 este acuerdo de desempeño recibe el nombre de “Acuerdo de Calidad”. Mientras que el anterior esquema se centraba en las actividades de enseñanza, investigación y transferencia al medio, los Acuerdos de Calidad se ocupan de promover: educación más intensiva y de pequeña escala, diferenciación educativa (incluyendo el desarrollo del talento), calidad de los profesores, instalaciones educativas adecuadas y más y mejor supervisión de los estudiantes y estudio del logro (incluyendo transferencia, accesibilidad e igualdad de oportunidades). Los indicadores son importantes, pero ahora están determinados en el plano de las IES. El control sobre los resultados tendrá lugar a través de las instituciones encargadas de evaluación de la calidad.

52

**Fuentes:** Araneda-Guirriman & Pedraja-Rejas (2016), Australian Government (2018), De Boer et al. (2015), García de Fanelli, 2008, Harvey et al. (2018), Jongbloed et al. (2018), Jongbloed (2018), Junta de Andalucía (2016), Ministère de l’Education Nationale, de l’Enseignement Superior et de la Recherche (2019), Prado Domínguez, 2003, Reich et al. 2011, Saint-Gerand y Méry, (2004) y Yutronic et al., 2011.

### **Alternativas en el diseño de los contratos de desempeño**

Además de los desafíos planteados en la confección y en el hacer cumplir estos contratos, su operatoria, según lo analizan De Boer et al. (2015), plantea algunos dilemas. En el contexto particular de las universidades de América Latina, resultan en particular relevantes los siguientes:

- **Indicadores cuantitativos o cualitativos**

A diferencia de las fórmulas, los contratos pueden incluir no sólo indicadores cuantitativos sino también cualitativos. Esto enriquece la medición del producto, en particular en lo que respecta a poder alcanzar una mejor aproximación en la determinación de la calidad. Como desventaja, los indicadores cualitativos son menos claros y transparentes, los costos de medición son relativamente altos y los conflictos por el cumplimiento en lo que respecta a lo pautado pueden ser mayores.

- **Comprensivos o acuerdos focalizados**

Los costos de transacción aumentan a medida que se incluyen nuevos tópicos a atender por parte de estos contratos. Según De Boer et al. (2015), en términos de gestión, los acuerdos sobre materias específicas deben ser preferidos. No obstante, esto implica que otras políticas e instrumentos deben atender los aspectos no contemplados en el contrato de desempeño. Algunos países que tienen una larga historia en confeccionar acuerdos de desempeño, como Finlandia y Dinamarca, muestran un cambio en la estrategia, desde los contratos iniciales más comprensivos a otros más focalizados en los últimos tiempos.

53

- **Asociados con montos altos o bajos del presupuesto universitario**

En general se señala que, si no hay transferencia de recursos financieros a través de estos contratos, las instituciones son menos propensas a ajustar su comportamiento a lo pautado en el contrato. Un ejemplo es el caso de Holanda que durante un periodo inicial institucionalizó el establecimiento de acuerdos y la promoción del diálogo entre las IES y el gobierno. Después de esta etapa, decidieron pasar a la siguiente, incluyendo fondos para la realización de los objetivos pautados. Por otro lado, existe también la perspectiva de que, cuando los montos comprometidos son muy altos y forman parte del presupuesto existente, las instituciones pueden no llegar a cooperar pues lo que está en juego de su presupuesto total es una proporción muy elevada y esto es visto como riesgoso. Pero si los montos son muy bajos y las instituciones tienen otras oportunidades externas para obtener recursos, los costos de llevar a cabo estos acuerdos pueden ser estimados como más altos que los beneficios que pueden reportar.



- **Presupuestos existentes o adicionales**

Otra cuestión a contemplar relativa a los recursos financieros destinados a estos contratos es si estos fondos deben provenir de la asignación presupuestaria que normalmente reciben las IES o si serán fondos adicionales. Cuando este instrumento recién se incorpora, lo más conveniente es que se distribuyan fondos adicionales (European Commission, 2014). No obstante, este ideal no siempre es posible de alcanzar pues los fondos destinados a la educación superior suelen ser escasos, tanto por situaciones de crisis económica o por la competencia que generan otros gastos del Estado. De ahí que lo más realista es que una proporción de los montos destinados a la educación superior se asignen por este medio.

Adicionalmente, un aspecto importante a considerar cuando se estudia la posible incorporación de esta política de contractualización en el financiamiento de la educación superior en América Latina es que la experiencia de Europa muestra que las distintas modalidades adoptadas por los países se relacionan con las diversas tradiciones culturales e históricas de estos sistemas de educación superior (es decir, son *path dependence*) (Grosjean y Atkinson-Grosjean, 2000). No hay, por tanto, un único modelo virtuoso a imitar y su éxito seguramente dependerá de su adaptación a las tradiciones propias de la región.

54

### **Los contratos-programa en la Argentina**

Siguiendo el modelo de la política de financiamiento de Francia, la Argentina en el 2005 incorporó contratos-programa plurianuales (3 años de duración) en tres casos piloto (García de Fanelli, 2006; 2008). Aun cuando la evaluación de esta experiencia realizada por la SPU dio cuenta de que estos contratos programa fueron de utilidad para que las universidades atendieran algunas debilidades señaladas en las evaluaciones externas (SPU, 2017), esta política no se continuó tras el cambio de la autoridad a cargo de la Secretaría de Políticas Universitarias. Algunos factores que incidieron en la falta de escalamiento de esta política al resto de las universidades nacionales entre el 2008 y el 2015 fueron la canalización del grueso del crecimiento

presupuestario destinado a las universidades nacionales vía el aumento de las remuneraciones de los docentes, administrativos y autoridades y a través de otros programas con objetivos específicos (v.g. mejora de la calidad de las carreras de grado acreditadas por la Comisión Nacional de Evaluación Universitaria -CONEAU-; voluntariado universitario, promoción de la universidad argentina, becas para los estudiantes, etc.) (García de Fanelli, 2014). Cabe destacar que, durante este período, se continuó empleando la denominación de “contrato programa”, pero para la asignación de fondos específicos a algunas universidades, a fin de atender cuestiones particulares en cada caso.

En el año 2017, bajo la nueva gestión que asume entonces en la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), se escribieron los lineamientos de un nuevo programa de “Contratos Programas Integrales (CPI)”. La propuesta consistía en financiar CPI de modo experimental y con distintos montos y duración dentro del Programa de Calidad Universitaria de la SPU. Estos CPI serían una herramienta apropiada para que las Universidades Nacionales pudieran llevar a cabo objetivos incluidos en sus Planes de Desarrollo Institucional (PDI), atender recomendaciones realizadas durante las evaluaciones institucionales externas e internas y desarrollar fines dispuestos en la misión institucional dentro del marco de lineamientos generales de la política pública (SPU, 2017).

Las universidades nacionales podían presentar propuestas dentro de tres modalidades de CPI: (a) de transición (CPI-T) de una duración de dos años, destinados a las universidades que aún no hubieran implementado PDI ni contaran con un diagnóstico como para poder formularlo, pero que requirieran financiamiento para atender necesidades de corto plazo; (b) iniciales (CPI-I) de una duración de tres a cuatro años para las universidades que no hubieran formulado aún el PDI pero que dispusieran de un diagnóstico previo que les permitiera elaborar este plan y (c) afianzados (CPI-A) con una duración de cuatro o cinco años, destinado a las universidades que estuvieran llevando a cabo el PDI (SPU, 2017).

En general, el monto del financiamiento otorgado en cada caso dependió del número de estudiantes comprendidos en las líneas del proyecto, la amplitud de la oferta formativa, el impacto institucional

de las líneas propuestas en el mediano y largo plazo, la magnitud y contenido de las necesidades institucionales de la Universidad y, en el caso de los CPI-I, el estado de avance en la elaboración del PDI, mientras que en los CPI-A se tomó en cuenta el nivel de ejecución del PDI.

La SPU también llevó adelante actividades, especialmente talleres, para apoyar a las universidades nacionales en la elaboración de los PDI. A mediados del año 2019, se aprobaron cinco contratos programas celebrados con universidades nacionales,<sup>4</sup> otros dos se encontraban entonces todavía en etapa de negociación<sup>5</sup> y se iniciaron conversaciones con otras instituciones universitarias.<sup>6</sup> El mecanismo de selección de las instituciones no fue competitivo, sino que debían ajustarse a algunos requisitos expuestos en las bases de la convocatoria respectiva. Entre los rubros financiables se encontraban los salarios docentes. Así las universidades nacionales pudieron proponer la incorporación de nuevos docentes, el aumento de la dedicación horaria y la promoción de categoría docente. Todo ello debía contribuir con la mejora de la función de enseñanza del grado y, con ello, con el rendimiento académico de los estudiantes, la persistencia de los estudios y la graduación.

56

El proceso de negociación de cada uno de estos contratos programa ha demandado un periodo de negociaciones entre las partes de aproximadamente cuatro meses. Las universidades debieron completar un formulario en el cual brindaron información sobre el objetivo general y los específicos que se perseguían con este contrato, expresados estos luego en actividades y cursos de acción, y en resultados esperados e indicadores para monitorear el logro de tales resultados. El seguimiento lo llevarían a cabo los integrantes del Programa de Calidad Universitaria.

---

<sup>4</sup> Con las Universidades Nacionales de Litoral, La Pampa, Noroeste de la Provincia de Buenos Aires, Matanza y Sur.

<sup>5</sup> Con las Universidades Nacionales de Buenos Aires y La Plata.

<sup>6</sup> Con las Universidades Nacionales del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Río Cuarto, Misiones y Río Negro.

## Conclusiones

Entre los rasgos que caracterizan a las universidades argentinas, cabe destacar la autonomía que gozan en lo que respecta al gobierno y la gestión de sus instituciones. Además, aun dentro de una aparente homogeneidad en las misiones institucionales, existen una gran variedad de instituciones universitarias, con rasgos propios que se expresan en la naturaleza de los programas de grado y posgrado que ofertan, en el perfil de sus estudiantes y docentes y en la prioridad que otorgan a las actividades de enseñanza, investigación y transferencia al medio. Partiendo entonces de la presencia de IES autónomas y diversas, la mejora del funcionamiento institucional de las universidades requiere de políticas públicas que las ayuden a consolidar y expandir sus fortalezas. Estas transformaciones, no obstante, no suelen ser sencillas debido a las divergencias de intereses dentro de la gobernanza interna de estas instituciones y a la complejidad intrínseca de este tipo de burocracias profesionales, como las denomina Mintzberg (2005), en las cuales el poder descansa en el saber experto de los campos disciplinares. También afecta la capacidad institucional autónoma para innovar, la falta de herramientas de gestión y de información para diseñar políticas institucionales basadas en la evidencia.

57

Frente a esta situación del sector universitario, los gobiernos pueden colaborar en la promoción del cambio institucional a través de los instrumentos de financiamiento. En particular, los contratos de desempeño -o sus variantes en función de la tradición cultural y política de cada país- pueden constituir una alternativa provechosa para impulsar estas reformas en las universidades, respetando la autonomía y la heterogeneidad de los perfiles institucionales.

De la experiencia europea y chilena se puede concluir que los contratos de desempeño presentan ciertos rasgos que los convierten en una herramienta adecuada para la mejora de la gobernanza universitaria.

En primer lugar, las metas a alcanzar en estos contratos son resultado de un proceso de negociación entre los objetivos propios de cada institución universitaria y los de los gobiernos. Este proceso resulta enriquecedor por el aprendizaje organizacional que supone acordar sobre estos objetivos dentro de las universidades y también

obliga a los gobiernos a definir con mayor claridad sus propios retos de mediano plazo. Por otra parte, además de facilitar la alineación de objetivos entre ambos actores, favorece el desarrollo de la confianza entre ambos, en la medida en que los acuerdos se cumplan.

En segundo lugar, el proceso de planeamiento que las instituciones universitarias deben realizar para elaborar los PMI, sobre la base de sus objetivos estratégicos, contribuye con la coordinación de los variados intereses académicos y políticos de sus actores internos y promueve la producción de información sobre su funcionamiento. Ello también facilita solucionar el problema de información asimétrica que existe en la relación entre las universidades y los gobiernos, al producir una batería de indicadores para identificar los resultados de las actividades emprendidas.

En tercer lugar, la negociación y la implementación de los PMI fortalecen a los órganos de gobierno de las universidades, frente a los grupos de intereses y otras fuerzas internas que oponen resistencia a los cambios, brindándoles una estructura de gestión y fondos plurianuales para llevar adelante las reformas que previamente han sido consensuadas en estos PMI.

58

En suma, estos contratos de desempeño pueden colaborar para mejorar la gobernanza interna, impulsando a que las instituciones universitarias definan y logren consensos alrededor de sus objetivos estratégicos, y la gobernanza externa, al mejorar la relación con los gobiernos.

Para que estos contratos de desempeño alcancen su cometido, es importante tener presente las siguientes recomendaciones que surgen del análisis de la experiencia internacional:

- a. Para lograr la alineación de los objetivos entre ambas partes, universidades y gobiernos, resulta central *desarrollar la capacidad de planeamiento estratégico* en ambos actores, de modo tal de que exista claridad respecto de los fines que se persiguen en el plano organizacional y político para el sector universitario.
- b. En los planes estratégicos y en el proceso de negociación entre las universidades y los gobiernos, es importante *asegurar la participación de los docentes e investigadores*, de modo tal de lograr que el mensaje que se transmite vía estos acuerdos de desempeño se traslade a aquellos que serán los actores principales de estos

procesos de reforma e innovación en pos de mejorar la calidad de las universidades. Cuando de la coalición promotora del cambio participan sólo las autoridades ejecutivas (rector, decanos), es posible que el impacto final del contrato sea más acotado o no tenga un efecto duradero en el tiempo.

- c. Previo a acordar los objetivos y metas a alcanzar por parte de cada una de las universidades participantes en los contratos de desempeño, es conveniente *evaluar la capacidad de la estructura de gobernanza interna y externa del sector universitario para cumplir con lo acordado*. En ocasiones, no descansa en la propia universidad la posibilidad de alcanzar los resultados pautados porque estos se ven afectados principalmente por *factores exógenos a la organización universitaria*. Por ejemplo, en ocasiones las bajas tasas de graduación de una universidad están centralmente asociadas con el bajo capital educativo y económico de los estudiantes que residen en el ámbito de localización geográfica de la universidad y no exclusivamente con sus políticas institucionales para mejorar la retención y la graduación. Asimismo, en contextos locales con mercados de trabajo segmentados, sin un desarrollo adecuado de la demanda de empleos formales, la capacidad de inserción laboral de los graduados puede verse en ocasiones limitada, no quedando en poder de la organización universitaria cambiar esta situación.
- d. Dentro de la factibilidad de aplicación de este instrumento de financiamiento, se debe determinar si el *marco regulatorio y el accionar de las agencias de regulación de la calidad son consistentes con los resultados a alcanzar vía estos contratos de desempeño*. En ocasiones, el logro de los resultados acordados a través de estos contratos se ve obstaculizado por la presencia, en la estructura de la gobernanza externa, de múltiples principales con objetivos no coordinados entre sí, dando lugar a una situación de parálisis o confusión respecto de lo que el gobierno espera como meta del accionar de las universidades, dando así lugar al síndrome de *multiple accountabilities disorder* (Koppell, 2005). Esto ocurre, por ejemplo, cuando las agencias de evaluación y acreditación de carreras e instituciones fijan estándares de

calidad que no son compatibles con las propuestas de cambio e innovación pedagógica que se buscan impulsar vía estos contratos de desempeño, o cuando el marco regulatorio impide ciertos cambios en los planes de estudio o pone trabas en la asignación interna de los fondos.

- e. Las IES deben estar en condiciones de *producir indicadores de desempeño apropiados para la definición de metas claras y auditables*, a la par que los gobiernos deben contar con *capacidad institucional para realizar un seguimiento periódico de los resultados intermedios y finales alcanzados*, de modo de retroalimentar la política de contractualización con el aprendizaje adquirido durante la implementación de los PMI. Para ello, es también necesario que el conjunto de la información sobre cada una de las instituciones universitarias se centralice en una oficina de estadística e información. Su tarea principal es la construcción de un conjunto de indicadores básicos sobre el sector universitario para su empleo durante el proceso de negociación de los contratos y en el posterior seguimiento de éstos.
- f. Las metas definidas en los planes estratégicos deben ser planteadas a través de *indicadores que muestren la mejora en el tiempo*. De este modo se puede evitar uno de los inconvenientes que acarrea el financiamiento según indicadores de resultados, por ejemplo, aumentar las tasas de graduación incorporando políticas de admisión más selectivas o sin control de la calidad de la formación. Estos indicadores de mejora facilitan también tener en cuenta cuál es el valor agregado por la universidad en aquellas circunstancias, como las antes señaladas, cuando factores exógenos a la institución explican una proporción importante de la varianza de estos indicadores de resultado.
- g. Los *recursos financieros deben ser suficientes* como para llevar a cabo, en tres o cuatro años, cambios de envergadura dentro de las IES, y estos fondos comprometidos se deben sostener en el tiempo pautado y deben ser acompañados de otras medidas que ayuden a mejorar progresivamente la estructura de incentivos destinada a los docentes-investigadores. El grado de significatividad de dichos montos depende, a su vez, de su relación con el presupuesto

total normal que maneja cada institución y con su asignación a ítems de gastos de alto impacto sobre la calidad y la innovación educativa. Si los montos destinados a la política contractual son reducidos o si no se garantiza su continuidad plurianual, es de esperar que esta política no tenga gran impacto. Cabe resaltar que ésta es una de las principales restricciones a enfrentar en la implementación de los contratos de desempeño en contextos económicos y políticos volátiles, como son los que predominan en los países de América Latina. También lo es la continuidad de los cambios implementados (su institucionalización) cuando se concluye el contrato y se deja de percibir los fondos adicionales vía la política de contractualización.

Las recomendaciones realizadas tornan evidente que la política de asignación de fondos de los gobiernos a las universidades vía los contratos de desempeño no tiene su éxito asegurado. Tampoco constituye una panacea para resolver los varios problemas que presenta la gobernanza del sector universitario argentino. No obstante, la experiencia internacional indica que las ventajas como política de financiamiento superan a los retos que supone su incorporación. En particular, contribuyen positivamente en la mejora del diálogo entre los gobiernos y las universidades, el planeamiento estratégico y la producción de información sobre el funcionamiento universitario.

61

## **Referencias Bibliográficas**

- Araneda-Guirriman, C. A., Gairín-Sallán, J. & Pedraja-Rejas, R. M. (2018). La autonomía en la educación superior: reflexiones desde los actores en el contexto del financiamiento por desempeño en Chile, *Formación Universitaria*, Vol. 11 (4), pp. 65-74.
- Araneda-Guirriman, C. & Pedraja-Rejas, L. (2016). Financiamiento por desempeño en Chile: Análisis conceptual de un instrumento de educación superior, *Formación Universitaria*, Vol. 9 (3), pp. 75-86.
- Australian Government. (2018). Mission Based Compact Between the Com-



monwealth of Australia and Monash University. Disponible en: [https://docs.education.gov.au/system/files/doc/other/2018\\_-\\_compact\\_-\\_monash\\_university.pdf](https://docs.education.gov.au/system/files/doc/other/2018_-_compact_-_monash_university.pdf)

Claeys-Kulik, A.L. y Estermann, T. (2015). *Define Thematic Report: Performance-Based Funding of Universities in Europe*. Bruselas: EUA- Lifelong Learning. Recuperado de: [http://www.eua.be/Libraries/publications-homepage-list/define-thematic-report\\_-\\_pbf\\_final-version](http://www.eua.be/Libraries/publications-homepage-list/define-thematic-report_-_pbf_final-version).

De Boer, H., Jongbloed B, Benneworth, P., Cremonini, L., Kolster, R., Kottmann, A, Lemmens-Krug, K y Hans Vossensteyn (2015). *Performance-based funding and performance agreements in fourteen higher education systems*. The Neatherlands: CHEPS. Recuperado de: [https://www.researchgate.net/publication/274954335\\_Performance-based\\_funding\\_and\\_Performance\\_Agreements\\_in\\_fourteen\\_Higher\\_Education\\_Systems\\_Report\\_for\\_the\\_Ministry\\_of\\_Education\\_Culture\\_and\\_Science](https://www.researchgate.net/publication/274954335_Performance-based_funding_and_Performance_Agreements_in_fourteen_Higher_Education_Systems_Report_for_the_Ministry_of_Education_Culture_and_Science)

Dougherty, K.J.; Jones, S.M.; Lahr, H.; Natow, R.S.; Pheatt, L. y Reddy, V. (2014). Performance Funding for Higher Education: Forms, Origins, Impacts, and Futures, *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 655, p. 163.

European Commission (2014). *Performance agreements and their relationship to funding in higher education*. The Haghe: ET20 Country Workshop. Recuperado de: [http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/expert-groups/documents/performance-agreements\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/expert-groups/documents/performance-agreements_en.pdf).

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-Fundación OSDE.

García de Fanelli, A. (2006). “Los contratos-programa en las universidades: Lecciones de la comparación internacional”, *Education Policy Analysis Archives*, Vol. 14, No.11, pp. 1-26.

García de Fanelli, A. (2008). *Contratos-Programa: Instrumento para la mejora de la capacidad institucional y la calidad de las universidades*. Buenos Aires, IIPE-UNESCO, Ministerio de Educación.

García de Fanelli, A. (2014). Educación superior en la Argentina: Tendencias, políticas destacadas e incertidumbres. En Brunner, J.J. y Villalo-

- bos, C. (ed.). *Políticas de Educación Superior en Iberoamérica 2009-2013*. Santiago de Chile: Centro de Políticas Comparadas de la Universidad Diego Portales, pp. 133-168.
- Gayle, J. C., Tewarie, B., y White, A. Q. (2003). *Governance in the Twenty-First Century University: Approaches to Effective Leadership and Strategic Management*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Gornitzka, A., Bjorn, S., Jens-Christian, S. y H. de Boer (2004). Contract Arrangements in the Nordic Countries—Solving the Efficiency/Effectiveness Dilemma? *Higher Education in Europe*, Vol. XXIX, No. 1, pp. 87-101.
- Graham, R. (2017). *Snapshot review of engineering education reform in Chile*. Paris: UNESCO-Aalborg University-Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Grosjean, G. y Atkinson-Grosjean, J. (2000). The Use of Performance Models in Higher Education, *Education Policy Analysis Archives*, Vol.8, No. 30, pp. 1-35.
- Harvey, A., Cakitaki, B., & Brett, M. (2018). Principles for equity in higher education performance funding. Victoria: La Trobe University. Disponible en: <file:///C:/Users/anafa/Dropbox/Texto%20Agenda%20UP/Australia/La-Trobe-University-Performance-Funding-Accessible.pdf>
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, Vol. 69 Spring pp. 3-19.
- Jongbloed, B. (2010). *Funding Higher Education: A view across Europe*. The Netherlands: CHEPS-University of Twente. Recuperado de: [https://www.utwente.nl/bms/cheps/publications/Publications%202010/MODERN\\_Funding\\_Report.pdf](https://www.utwente.nl/bms/cheps/publications/Publications%202010/MODERN_Funding_Report.pdf).
- Jongbloed, B. (2018). Quality Agreements: a short description September 14. Netherlands: CHEPS. Disponible en: <https://www.researchgate.net/project/Monitoring-and-evaluating-performance-contracts-for-Dutch-higher-education-institutions/update/5b9bc477cfe4a76455f3398a>
- Jongbloed, B., Kaiser, F., van Vught, F. y Westerheijden, D.F. (2018). Performance Agreements in Higher Education: A New Approach to Higher Education Funding. En Curaj, A., Deca, L. y Pricopie, R. (Eds.) *European Higher Education Area: The Impact of Past and Future Policies* (pp.671-

687). The Netherlands: Springer.

Junta de Andalucía (2016). Modelo de Financiación de las Universidades Públicas de Andalucía 2017-2021. Disponible en: <https://delegacionfceye.files.wordpress.com/2017/03/modelo-financiacion3b3n-diciembre.pdf>

Kaiser, F., Vossensteyn, H., Beerkens, E., Boezerooij, P., Huisman, J., Lub, A., Maassen, P., Salerno, C. y Theisens, H. (2003) *Higher education policy issues and trends. An update on higher education policy issues in 11 Western countries*, CHEPS.

Kivistö, J. y Zalyevska, I. (2015) Agency Theory as a Framework for Higher Education Governance. En Huisman J., de Boer H., Dill D.D., Souto-Otero M. (eds). *The Palgrave International Handbook of Higher Education Policy and Governance*. Palgrave Macmillan, London.

Koppell, J. GS. (2005). Pathologies of accountability: ICANN and the challenge of “multiple accountabilities disorder,” *Public Administration Review*, 65 (1): pp.94–108.

64

Krüger, K., Parellada, M., Samoilovich, D. y Surssock, A. (2018). Introduction, en Krüger, K., Parellada, M., Samoilovich, D. y Surssock, A. *Governance Reforms in European University Systems. The Case of Austria, Denmark, Finland, France, the Netherlands and Portugal*. Netherland: Springer, pp.

Milgrom, P. y Roberts, J. (1992) *Economics, Organization and Management*. New Jersey: Prentice-Hall, Englewood Cliffs.

Ministère de l'Éducation Nationale, de l'Enseignement Superior et de la Recherche. (2019). Contrats Pluriannuels de Site. Recuperado de: <http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid90732/la-politique-contractuelle-de-site.html>

Mintzbert, Henry (2005 [1984]). “La burocracia profesional”. En *La estructura de las organizaciones*. Barcelona: Ariel Economía, pp. 393-425.

Neave, G. (1998) The Evaluative State Reconsidered. *European Journal of Education*, 33(3), September, pp.265-285.

Neave, G. y van Vught, F. (eds.) (1994) *Prometeo Encadenado. Estado y educación superior en Europa*. Barcelona: Gedisa.

- North, D. C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Orr, D. y Usher, A. (2018) Revisiting student performance as a cornerstone of higher education – how is student performance reflected in performance-based funding? *Research Handbook on Quality, Performance and Accountability in Higher Education*, Ellen Hazelkorn, Hamish Coates & Alexander C. McCormick (eds.). Edward Elgar Publishing.
- Prado Domínguez, J. (2003). Los nuevos mecanismos de financiamiento de la educación universitaria pública: la aplicación de Contrato-Programa en España, *Revista de la Educación Superior*, Vol. 32 N°126, pp. 111-120.
- Reich, R., Machuca, F., López, D., Prieto, J. P., Music, J.; Rodríguez-Ponce, E. y J. Yutronic (2011). Bases y desafíos de la aplicación de convenios de desempeño en la educación superior de Chile, *Ingeniare. Revista chilena de ingeniería*, vol. 19 N° 1, pp. 8-18.
- Rutherford, A. y Rabovsky, T. (2014). Funding Policies on Student Outcomes in Higher Education, *ANNALS, AAPSS*, 655, Septiembre. Recuperado de: <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0002716214541048?journalCode=anna>.
- Saint-Gerand, J-Ph. y Méry, P. (2004). Les instruments des politiques d'enseignement supérieur. Conferencia brindada en el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Buenos Aires, 1 de abril.
- Salmi, J. y Hauptman, A. M. (2006). *Innovations in Tertiary Education Financing: A Comparative Evaluation of Allocation Mechanisms*. Washington: Education Working Paper Series Number 4, The World Bank.
- SPU (Secretaría de Políticas Universitarias) (2017). *Criterios para la implementación de la nueva modalidad de Contratos Programa Integrales (CPI)*. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/if\\_2017\\_13943185\\_apn\\_secpu2.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/if_2017_13943185_apn_secpu2.pdf)
- Vidal, J. y Vieira, M. J. (2014). Gobierno, autonomía y toma de decisiones en la universidad. *Bordón. Revista de Pedagogía*. Vol. 66, No. 1, pp. 17-30.
- 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, No. 1, pp. 53-77.



# **Sobre la visibilización de la investigación con impacto tecnológico y social**

LAURA MARTÍNEZ PORTA

67

## **Presentación**

Desde el marco conceptual propuesto por los Sistemas Nacionales de Innovación, es posible afirmar que la interacción que se produce entre las universidades, las instituciones científico tecnológicas, el sector productivo y la sociedad es fundamental para motorizar procesos de aprendizaje, de producción de conocimiento y de transferencia y aplicación de resultados directamente vinculados con la atención de problemas concretos del entorno social y productivo. A su vez, la calidad e intensidad de dicha interacción generará procesos y vinculaciones más o menos virtuosas entre los actores mencionados,

evidenciando la relevancia de estos entramados en los procesos de producción de conocimiento, en el ciclo de vida de los proyectos de investigación y en la posibilidad de atender nuevas situaciones o problemas de investigación derivados de los resultados de los mismos.

El presente trabajo intentará caracterizar la complejidad de este entramado a través de la experiencia que se viene desarrollando en torno al Banco Nacional de Proyectos de Desarrollo Tecnológico y Social (PDTS), así como identificar elementos que permitan retroalimentar los objetivos inicialmente previstos en el momento del diseño del mencionado Banco.

Los PDTS se asocian a aquellas actividades científico tecnológicas cuya finalidad es responder a través de una solución tecnológica a demandas o problemas concretos, existentes en la sociedad. Desde hace algunos años se está promoviendo desde el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MINCyT), la acreditación de los proyectos con dicho perfil y su incorporación al Banco Nacional de PDTS.

68 Para rastrear la génesis del Banco es necesario remontarse al trabajo y los Documentos I y II de la Comisión Asesora sobre Evaluación del Personal Científico Tecnológico<sup>1</sup>. En el momento de conformación de dicha Comisión el foco de la tarea estaba puesto en generar criterios de evaluación adecuados para aquellos investigadores cuya actividad se asociara más a las dinámicas del desarrollo tecnológico que a las propias de la ciencia básica.

Históricamente los criterios de evaluación del personal científico privilegiaron patrones bibliométricos, los cuales no serían apropiados para evaluar la investigación con perfil de desarrollo tecnológico o social. A través de su tarea, la Comisión puso en discusión dichos criterios de evaluación y los productos que deberían ser considerados como resultados de la actividad de investigación para evaluar a los investigadores involucrados: no necesariamente la investigación asociada

---

<sup>1</sup> La Comisión Asesora sobre Evaluación del Personal Científico Tecnológico fue constituida en 2012 en el ámbito de la Secretaría de Articulación Científica Tecnológica (SACT) del MINCYT, a partir de una propuesta surgida del Consejo Interinstitucional de Ciencia y Tecnología (CICyT). En ese ámbito se elaboraron el Documento I "Hacia una definición de los criterios de evaluación del personal científico y tecnológico", en octubre de 2012, y el Documento II "Precisiones acerca de la definición y los mecanismos de incorporación de los Proyectos de Desarrollo Tecnológico y Social (PDTS) al Banco Nacional de Proyectos del MCTIP", en junio de 2013.

a desarrollos tecnológicos o sociales culmina en un paper y no toda investigación aplicada genera desarrollos tecnológicos o sociales.

El Documento I de la Comisión Asesora sobre Evaluación del Personal Científico Tecnológico identifica:

- La necesidad de generar un nuevo sistema de evaluación de las actividades de CyT a través del cual *“se logre un equilibrio entre criterios de originalidad y criterios de aplicabilidad, teniendo en cuenta que el sistema actual sobrevalora la originalidad a través de la medición de variables de impacto de la producción científica y tecnológica, mientras que no hay consenso acerca de las formas de medición de la aplicabilidad y el impacto de los desarrollos tecnológicos y sociales”*.
- *“La no pertinencia de aplicar criterios de evaluación del personal dedicado a la investigación básica al personal dedicado a la investigación aplicada y al desarrollo tecnológico y social”*.

Al mismo tiempo el Documento I propone trabajar para:

*“(...) la elaboración de pautas de evaluación dirigidas a superar el esquema de medición tradicional basado en el modelo lineal de producción de conocimiento”*.

69

En estos términos, el problema presentaba, al menos, dos aristas: cómo generar criterios apropiados para valorar la producción de los investigadores y cómo asegurar la calidad o alcance de la investigación con perfil de desarrollo tecnológico o social y de los productos que se presentan para evaluar al personal implicado en dichos desarrollos.

El trabajo de la Comisión puso de relieve este problema y propició el diseño de una herramienta enfocada en modificar los criterios hegemónicos de evaluación de los recursos humanos y de los resultados de la actividad de investigación.

Desde el marco analítico del diseño de las políticas públicas y de las fases que conforman el ciclo de la política (Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya, 2013), las discusiones e intercambios llevados a cabo en el seno de la Comisión lograron poner luz sobre un hecho objetivo que venía sucediendo históricamente, como es la evaluación del personal científico tecnológico a través de pautas propias de las



ciencias básicas, y destacarlo como un problema que ameritaba ser atendido y que fue instalado en la agenda de entonces de la Secretaría de Articulación Científico Tecnológica del MINCyT.

Un conjunto amplio de actores pertenecientes al sistema de ciencia y tecnología impulsaron este proceso; la integración de la Comisión reunió representantes de las diversas instituciones que lo conforman: Universidades de gestión pública y de gestión privada, Organismos de Ciencia y Tecnología, la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), el por entonces Programa Nacional de Incentivos a docentes-investigadores perteneciente a la Secretaría de Políticas Universitarias y autoridades del MINCyT, lo cual denota la amplia convocatoria que tuvo esta iniciativa.

Asimismo el consenso que se obtuvo en torno al tema y a la estrategia diseñada quedó reflejado tanto en el Documento I como en el Documento II (recientemente citados), los cuales fueron firmados por todas las instituciones representadas en la Comisión Asesora sobre Evaluación del Personal Científico Tecnológico.

70 El proceso de acreditación definido por la Comisión Asesora como condición para la incorporación de proyectos al Banco Nacional de PDTS representa una herramienta de evaluación que pone el eje en la generación de conocimiento en sus distintas modalidades y en la contribución a través de los proyectos de investigación a la solución de problemas concretos o demandas específicas nacionales, regionales o locales de carácter social o productivo. Esta estrategia posibilita evaluar al personal dedicado a actividades científico-tecnológicas, bajo nuevos parámetros, procurando un equilibrio entre criterios de originalidad y criterios de aplicabilidad.<sup>2</sup>

No obstante, si bien la existencia del Banco es un paso importante en el proceso de visibilización de la investigación con impacto tecnológico y social y en la generación de nuevos criterios de evaluación alineados con los perfiles de I+D señalados, parecería no ser suficiente a la hora de modificar las culturas para la evaluación de los investigadores

---

<sup>2</sup> Comisión Asesora sobre Evaluación del Personal Científico y Tecnológico del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación (2015); "Hacia una nueva política de evaluación del personal científico y tecnológico argentino. Visiones interinstitucionales desde la Comisión Asesora sobre Evaluación del Personal Científico y Tecnológico del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación".

y de los productos de la actividad científico tecnológica que existen en organismos e instituciones de CyT, en los cuales se verifica una fuerte prevalencia de los criterios tradicionales de evaluación.

El Banco de PDTS fue creado en abril de 2014, momento en el que también se definieron los criterios y procedimientos para la acreditación de proyectos. Entre esa fecha y noviembre de 2019 fueron admitidas 456 presentaciones al proceso de acreditación, de los cuales resultaron acreditados 348 proyectos (76%), pertenecientes a las cuatro grandes áreas de conocimiento.

Uno de los desafíos actuales sería incentivar el desarrollo y presentación de proyectos al proceso de acreditación, expandir el propio Banco y sus objetivos y alinear las culturas y criterios de evaluación existentes en diferentes instituciones y en las propias prácticas de las comisiones de evaluación de investigadores, proyectos y resultados.

## **Los PDTS y las nuevas formas de producción de conocimiento**

71

El Banco Nacional de PDTS tiene por objetivo visibilizar la investigación de perfil tecnológico de calidad asociada a atender necesidades concretas de la población, dando cuenta así de uno de los objetivos del MINCyT como es el de poner la investigación al servicio de las necesidades más urgentes de nuestra sociedad.

Los PDTS tienen como premisa vincular la actividad de I+D a problemáticas específicas. Los proyectos deben responder a necesidades, problemas concretos, planteados por demandantes y adoptantes, los cuales requieren soluciones tecnológicas determinadas. De acuerdo con el Documento II, la incorporación de los proyectos al Banco se realiza en función de su aporte a “la resolución de problemas, necesidades o demandas identificables en la sociedad y/o expresadas por los agentes sociales en la esfera de la política, el mercado, el territorio, la cultura o la estructura social”.

Se promueve entonces la articulación entre los diversos actores que participan en el proceso de generación y aplicación de conocimiento. La identificación del problema a atender se da entre investigadores,

demandantes (sector público o privado) y adoptantes, en algunos casos en conjunto, en otros en forma separada o con distintos grados de participación de cada uno de estos actores y son los adoptantes quienes “harán uso” de los desarrollos tecnológicos resultantes de la investigación. Se integran entonces las “voces” de los distintos públicos que intervienen en el proceso de creación de conocimiento.

Siguiendo a Dutrenit y Sutz (2014) los procesos de co-producción del conocimiento implican la participación de los distintos actores (ejecutores y beneficiarios) que darán forma a los proyectos de desarrollo e inclusión social. En el caso de los PDTs, la participación de los adoptantes es muy activa en la etapa del planteo del problema a resolver y en la propia implementación de los proyectos.

Esta dinámica de co-producción es característica de la sociedad del conocimiento, en la cual se enfatiza la búsqueda de resultados prácticos, se trabaja sobre problemas complejos en forma interdisciplinaria y se adoptan nuevas formas organizativas integrando diversidad de actores (UNQ-CIECTI, 2015).

72 Desde la perspectiva de los Sistemas Nacionales de Innovación<sup>3</sup> (SNI) una de las estrategias tendientes a fomentar el diálogo entre las instituciones del sistema científico tecnológico con los actores sociales y productivos se relaciona con crear o fortalecer espacios de interacción o de coordinación en el ámbito de estas instituciones integrados tanto por actores propios como del entorno socio productivo con la finalidad de abordar temas de mutuo interés e identificar problemas que podrían ser atendidos a través de la actividad de I+D. “Abrir” las instituciones de CyT, vincularlas con su entorno, “desdibujar” la frontera que separa el “saber académico”, “especializado” de aquellos conocimientos adquiridos en distintos campos de aplicación del sector productivo probablemente tienda a generar vasos comunicantes entre los actores del SNI.

---

<sup>3</sup> “El Conjunto de agentes, instituciones y normas en el que se apoyan los procesos de incorporación de tecnología se denomina sistema de innovación, o por lo general, sistema nacional de innovación, el cual determina el ritmo y la dirección que adoptará el proceso destinado a elaborar, adaptar, adquirir y difundir los conocimientos tecnológicos en las diversas actividades productivas”. CEPAL (2009). “Innovar para crecer, desafíos y oportunidades para el desarrollo sostenible e inclusivo en Iberoamérica”. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Pág.160.

Los criterios que deben cumplir los proyectos para ser acreditados en el Banco Nacional de PDTS, establecidos en el Documento II, remiten en cierta medida a los atributos destacados de las nuevas formas de producción de conocimiento. Para ser acreditados, los proyectos deben dar cuenta de los siguientes criterios:

**1) Novedad local u originalidad local en el conocimiento.**

Incorpora innovaciones cognitivas sobre fenómenos y soluciones tecnológicas, en el contexto de las condiciones locales en que se desenvuelve el desarrollo tecnológico.

**2) Relevancia.**

Califica a un proyecto de I+D en función de los objetivos o fines a los que atiende y de los objetos a los cuales se aplica, referidos a políticas públicas u objetivos estratégicos, objetivos de políticas de sectores de la sociedad civil o a valores generalizados en la sociedad.

**3) Pertinencia.**

Considera si la estrategia de investigación y la metodología propuestas por el PDTS, como así también su consistencia, es adecuada para resolver el problema identificado en el contexto local de aplicación.

**4) Demanda.**

Un PDTS atiende una necesidad, problema o propósito claramente identificable en el entorno social, económico, productivo, político, cultural, ambiental, etc. Es necesario un agente demandante, un agente adoptante y un agente financiador que manifieste explícitamente interés en los resultados del proyecto.

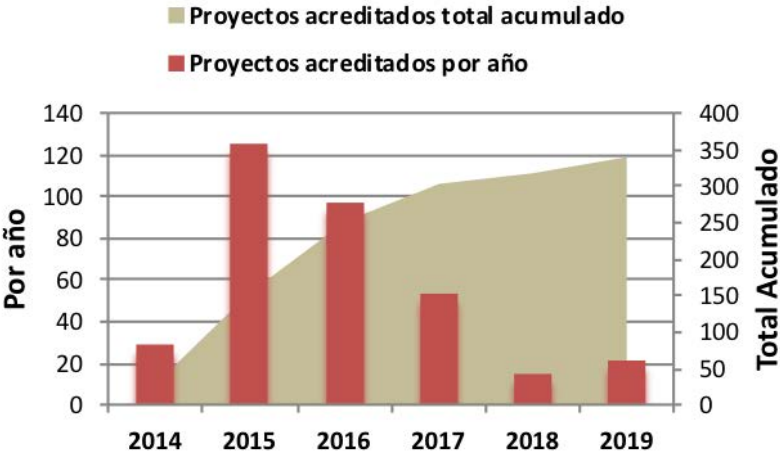
A través de los cuatro criterios es posible identificar parte de la complejidad aludida en párrafos anteriores en términos del entramado de actores participantes y de la concepción no lineal del proceso de I+D y subyacen aspectos como el rol del conocimiento y la configuración y lógica sistémica de los SNI; el desarrollo de políticas de CTI que atiendan las especificidades locales y regionales; el marco de la política pública y de los objetivos estratégicos de desarrollo e inclusión; la necesidad de fortalecer los sistemas de CTI; los entramados productivos; las instituciones y nuestras sociedades de cara hacia

un desarrollo inclusivo y sostenible; los procesos de aprendizaje y de innovación cooperativos; etc.

### El Banco Nacional de PDTs en cifras

El Banco Nacional de PDTs cuenta con 346 proyectos acreditados, el pico mayor de presentaciones se verifica entre los años 2015 y 2016, comportamiento que coincide con la convocatoria realizada para financiar proyectos PDTs entre el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el primero de los años mencionados. Luego, la tendencia de presentaciones y acreditaciones ha sido decreciente, observándose cierto repunte en 2019 (aunque todavía las acreditaciones se encuentran por debajo de las cifras de 2014, año en el cual se puso en funcionamiento el Banco).

74



Fuente: Banco Nacional de PDTs

Los 346 proyectos acreditados en el Banco PDTs se distribuyen en partes iguales entre los presentados por universidades y los presentados por organismos de ciencia y técnica.

## Cuadro 2. Proyectos presentados, según institución

Institución presentante	Año						Total 2014/19
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Universidades	22	64	37	24	10	17	174
OCT's	7	61	60	30	5	9	172
Total general	29	125	97	54	15	26	346

Fuente: Banco Nacional de PDTs

Al observar la distribución de los proyectos acreditados de acuerdo con las grandes áreas disciplinarias, un poco más de la mitad corresponden a la comisión de Ciencias Agrarias, Ingenierías y Materiales, hecho que, a primera vista, podría asociarse a la correspondencia entre el perfil más tecnológico de estas disciplinas y el de los propios proyectos PDTs. La distribución de los proyectos acreditados entre el resto de las comisiones es más equilibrada, (promedio del 15%).

75

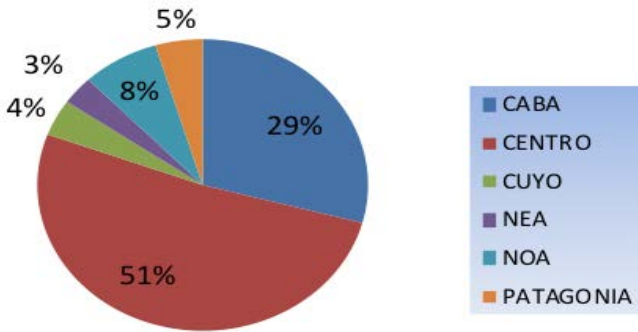
## Cuadro 3. Proyectos acreditados por año

Comisión de acreditación	Años						Total acreditados		Total no acreditados
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	N°	%	
Cs. Agrarias, Ingenierías y Materiales	13	71	52	25	13	14	188	54%	50
Cs. Biológicas y de la Salud	4	32	15	4		4	59	17%	9
Cs. Exactas y Naturales	3	13	17	12	1	2	48	14%	8
Cs. Sociales y Humanidades	9	9	13	13	1	6	51	15%	8
Total	29	125	97	54	15	26	346	100%	75

Fuente: Banco Nacional de PDTs

Por otra parte y, como sucede con otras variables del sistema, se observa una fuerte concentración de proyectos acreditados en las regiones Centro del país y CABA.

**Cuadro 4 Proyectos acreditados según región**



Fuente: Banco Nacional de PDTs

### **Marco conceptual**

- **Los PDTs como política de CTI orientada por el “nuevo” enfoque de misión**

El análisis de los PDTs amerita contextualizar el surgimiento del Banco Nacional de PDTs en el marco de las principales características de la política de CTI de los últimos 10 años, orientadas por el “nuevo” enfoque de misión. Previo a ello se identifican las etapas de desarrollo de dicha política en América Latina de los últimos 70 años, sintetizándose las principales características (CEPAL, 2009), (Lundvall y Borrás, 2005) y (Lengyel, Miguel, 2018):

- Años '50 y '70 (sustitución de importaciones): énfasis en la identificación de prioridades y sectores estratégicos y en la expansión del sistema de CyT a través de la creación de instituciones de CyT. El conocimiento era considerado un bien público y los organismos de CyT, los encargados de proveerlo. Prevalcía un patrón

lineal de circulación del conocimiento, del progreso científico hacia la innovación: “de arriba hacia abajo”, de la investigación básica a la investigación aplicada, desde la oferta hacia la demanda. Al final de este período no se verificó el derrame lineal del conocimiento científico hacia la innovación tecnológica ni el sector productivo generó fuertes demandas de investigación aplicada.

- Años '90: retracción del Estado con la consecuente discontinuidad de la política de CTI. Se pasa “del modelo lineal de la oferta al modelo lineal de la demanda”. Las políticas fueron horizontales, se favorecieron las inversiones extranjeras como fuente de incorporación de tecnología. Se esperaba que el mercado funcionara como promotor activo del desarrollo, de demanda de aprendizaje tecnológico y de innovación. La priorización del mercado como asignador de recursos de los '90 no estimuló las actividades innovadoras ni el uso intensivo de tecnología.
- Fines de los '90: políticas industriales y de CTI volvieron a ocupar un lugar en la agenda de América Latina. Enfoque sistémico aportado por la perspectiva de los sistemas nacionales de innovación, sobre cuyas características volveremos más adelante. A través de políticas de focalización, se generan instrumentos para articular capacidades que provienen tanto de la oferta como de la demanda (ej: fondos tecnológicos sectoriales).
- Desde 2005: los sistemas nacionales de innovación y las características de la sociedad del conocimiento ponen nuevamente el foco en la necesidad de fortalecer el desarrollo científico tecnológico y los procesos de innovación, identificando oportunidades de intervención en entornos territoriales específicos. Los lineamientos políticos que se derivan del Plan Argentina Innovadora 2020 apuntan a generar un sistema de CTI robusto con capacidades para desarrollar tecnologías de distinta complejidad y alcance, que puedan ser aplicadas en sectores estratégicos de la economía y la sociedad (tecnologías de alcance transversal: bio, nano y tics, y núcleos socio productivos).

El “nuevo” enfoque de políticas de CTI orientadas por la misión surgido a partir de los años 2000 (Barletta, Florencia 2018), responde



a una perspectiva más sistémica y se aleja de la concepción lineal del desarrollo de la actividad científica y tecnológica y de la noción del derrame desde la ciencia básica a la investigación aplicada. Surgen nuevamente las prioridades temáticas en la política de CTI vinculadas, en este caso, a los grandes desafíos sociales.

Tanto los temas puestos en agenda en el momento de creación del Banco Nacional de PDTS relacionados con la necesidad de generar criterios de evaluación de la investigación apropiados al desarrollo tecnológico, como el perfil de los proyectos acreditados, son representativos de la concepción de los procesos de generación, co-producción, aplicación y difusión de conocimiento aportada por los SNI.

78 Los cuatro proyectos PDTS seleccionados, cuyos rasgos principales se presentan en este trabajo, dan cuenta en forma estilizada de las características de tres de las dimensiones correspondientes al “nuevo” enfoque de misión -temática, legitimidad e institucional- (Bartletta, Florencia 2018). Los PDTS tienen por objetivo la resolución de problemas o necesidades de carácter práctico, enmarcados en la sociedad, la política, la economía o el mercado. De acuerdo con el nuevo enfoque de políticas de CTI orientadas por la misión el gran objetivo de la actividad de CTI es encontrar soluciones tecnológicas que contribuyan a hacer frente a los grandes desafíos sociales (dimensión temática y dimensión de legitimidad).

Asimismo presentan las características de la dimensión institucional del enfoque mencionado; en estos proyectos la identificación del problema, la ejecución de las acciones y el proceso de co-producción de conocimiento (Verre y Milesi citando a Dutrenit y Sutz 2014) combina trayectos bottom up y top down, participando un gran número de actores pertenecientes a diversos sectores (investigadores, instituciones demandantes o adoptantes de la solución o población beneficiaria) en etapas como la identificación de los problemas a atender o temas a tratar, en el diseño de las acciones o en su ejecución.

Como ya fue señalado, uno de los criterios para considerar la acreditación de PDTS en el Banco es que tengan un demandante y un adoptante de los resultados del desarrollo o de la tecnología desarrollada. En el caso de los proyectos seleccionados, en tres de ellos los demandantes han participado en las etapas de diseño y, en

uno de estos tres (Producción a escala de viviendas de madera), los adoptantes han participado tanto en el diseño como en su ejecución.

- **Los PDTS como instrumentos de apoyo a la CTI asociados a satisfacer una necesidad social**

Tanto a través del conjunto de proyectos acreditados en el Banco Nacional de PDTS como, en particular, de los casos seleccionados como ejemplo en este trabajo, se pone de manifiesto la relevancia de las temáticas que desarrollan en función de los problemas sociales que atienden, la participación de diversos actores pertenecientes al SNI (tanto instituciones como población adoptante o beneficiaria) y la finalidad de inclusión social.

Al contar con demandantes y adoptantes es habitual que estos actores se involucren en distintas etapas de los proyectos y que los productos se ajusten a demandas concretas de la población involucrada. Entre los ejemplos presentados, este es el caso concreto del proyecto de Producción a escala de viviendas de madera, en el cual los destinatarios de las viviendas participaron no sólo en la auto-construcción sino en las etapas de diseño, explicitando sus propias necesidades.

De acuerdo con las fases del ciclo de políticas públicas planteadas por Arancibia Gutiérrez (2017), y específicamente en función de políticas de CTI orientadas a la inclusión social, diversos actores sociales participarían ya sea en la identificación del problema a atender, la conformación de la agenda o la formulación y diseño de la política, favoreciendo el acercamiento entre “la agenda de la ciencia” como conjunto de intereses relativamente articulados de la comunidad académica y de investigación y las “agendas de la sociedad”, que involucran una gran pluralidad de actores e intereses.<sup>4</sup>

Los criterios definidos para la acreditación de los PDTS promueven, entre otros aspectos, el acercamiento entre las agendas mencionadas y, en consecuencia, el desarrollo de proyectos de inclusión social. Para ser acreditados, los proyectos tienen que atender una necesidad, problema o propósito claramente identificable en el

---

<sup>4</sup> Arancibia Gutiérrez, Eliana Alejandra. (2017). “Ciencia, tecnología e innovación para la inclusión social: un análisis de las experiencias de políticas públicas en América Latina”. *Revista Administración Pública y Sociedad*, N° 4. Pág.11.

entorno social, económico, productivo, político, cultural o ambiental (demanda); incorporar innovaciones cognitivas sobre fenómenos y soluciones tecnológicas, en el contexto de las condiciones locales en que se desenvuelve el desarrollo tecnológico (originalidad local) y ser relevantes en función de problemas estratégicos, políticas públicas, objetivos de políticas de sectores de la sociedad civil o a valores generalizados en la sociedad (relevancia). El conocimiento desarrollado es “original” en función de su aplicación, adaptación a determinadas condiciones locales y relevantes en tanto se alinea con problemas o prioridades claramente identificadas por el ámbito de la política pública o la sociedad.

80

De acuerdo con Verre y Milesi (2018), una política de CTI integradora debería contemplar como uno de sus objetivos la inclusión social, considerando este concepto de modo ampliado. Para CEPAL (2009) “la inclusión social conlleva la interacción entre, por un lado, la construcción de un sistema que asegure un mínimo de bienestar a toda la población y, por el otro, las reacciones de esta población que contribuyen a modelar y definir ese sistema. Por ello, la inclusión social supone no sólo la mejora de las condiciones de acceso a canales de integración, sino también la promoción y aumento de las posibilidades de autodeterminación de los actores en juego”.<sup>5</sup> Autodeterminación posibilitada en la medida en que se produzca el “cruce de saberes” entre investigadores, instituciones y población involucrada. La necesidad de presentar los avales de demandantes y adoptantes en el momento de la acreditación requiere del diálogo previo entre estos actores, los investigadores responsables del proyecto y la institución que lo presenta para su acreditación, generando la integración entre los actores desde su inicio.

- **Los PDTS como herramientas para la innovación social**

Si bien reconocen que su significado y connotaciones aún no están definidas con claridad, Navarro y Olivari (2016) señalan que la innovación social tiene por objetivo generar el encuentro entre la oferta y la demanda de soluciones, dando “visibilidad a las demandas

---

<sup>5</sup> CEPAL (2009). “Innovar para crecer, desafíos y oportunidades para el desarrollo sostenible e inclusivo en Iberoamérica”. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Pág. 144.

sociales latentes y desestructuradas, y conectándolas con soluciones innovadoras, escalables y rentables”.<sup>6</sup>

Los autores consideran tres elementos fundamentales para definir el concepto: la demanda de las comunidades como punto de partida y una participación de las mismas en todo el proceso; un enfoque interdisciplinario y compartido entre sectores público, privado y de la sociedad civil y el uso de tecnologías para facilitar la articulación de la oferta y la demanda y para democratizar el proceso de innovación. Asimismo señalan que la innovación social tiene lugar en un contexto donde el mercado falla, dado que, aunque exista la tecnología para resolverlos, los problemas no están estructurados para captar la atención de los gobiernos o los mercados.

Dar visibilidad a los problemas latentes requeriría entonces, entre otros aspectos, de una política que coordine el tratamiento interdisciplinario de los problemas y que facilite la estructuración de las demandas sociales y su visibilización frente a quienes tienen los conocimientos para pensar en posibles soluciones. Innovación e inclusión representan en estos términos dos objetivos interrelacionados, en los cuales, en función de atender las fallas de coordinación, deben diseñarse políticas deliberadas para construir “puentes entre el mundo de los problemas y el de las soluciones”.<sup>7</sup>

Las dinámicas generadas a través de los PDTs reflejan el “tendido” de estos lazos. A su vez, el Banco de PDTs podría representar una herramienta de la política de CTI para acercar soluciones a determinados problemas sociales con el desarrollo de procesos de innovación. Los proyectos seleccionados dan cuenta de esta potencialidad.

- **Los PDTs como procesos de aprendizaje y vinculación interinstitucional en el marco de los SIN**

Los procesos de aprendizaje y vinculación interinstitucional pueden considerarse como componentes fundamentales de la innovación. La interacción que se produce en el marco de los SIN entre

---

<sup>6</sup> Navarro, Juan Carlos y Olivari, Jocelyn (eds). (2016). La Política de Innovación en América Latina y El Caribe. Nuevos Caminos, BID. Pág.176.

<sup>7</sup> Navarro, Juan Carlos y Olivari, Jocelyn (eds). (2016). La Política de Innovación en América Latina y El Caribe. Nuevos Caminos, BID. Pág.177.

las universidades, las instituciones científico tecnológicas, el sector productivo y la sociedad es fundamental para motorizar dichos procesos: aprendizaje, producción de conocimiento, transferencia y aplicación de resultados a problemas concretos del entorno socio productivo. A su vez, la calidad e intensidad de dicha interacción conducirá a procesos y vinculaciones más o menos virtuosas entre los actores mencionados.

Siguiendo a Florencia Barletta, (2018), “la sola presencia de universidades y organizaciones públicas de investigación con trayectoria y elevadas capacidades académicas no garantiza el flujo de conocimientos entre los actores del sistema de innovación”. La complejidad de esta trama se caracteriza por la configuración de estos actores, sus capacidades, la “permeabilidad” de las organizaciones, la apertura hacia procesos de aprendizaje, los propios contextos organizacionales, con su historia, su cultura, sus patrones normativos, como también por el grado de desarrollo de los países y de sus sistemas de ciencia y tecnología.

82 El ecosistema de innovación está formado por empresas, universidades e institutos de investigación que se desenvuelven en un marco institucional determinado. De acuerdo con Johnson y Lundvall (1994) “la organización institucional es entendida como la estructura de rutinas, normas, reglas y leyes que rigen el comportamiento y determinan las relaciones personales, repercute con fuerza en la forma en que se realiza el aprendizaje interactivo y, por ende, el ritmo y la dirección de la innovación”.<sup>8</sup>

Las instituciones serían entonces las “reglas de juego” que organizan la interacción incidiendo en la creación, almacenamiento, distribución, uso y destrucción del conocimiento y modelando los procesos de cambios técnicos y organizacionales. En estos términos, el conocimiento juega un rol clave para impulsar la competitividad y los procesos de innovación y se reproduce a través del aprendizaje interactivo que se da entre los actores que conforman el sistema de innovación. La innovación sería para estos autores un proceso interactivo y social, acumulativo e institucionalizado. Según CEPAL (2009) la idea central de los SNI es que el aprendizaje no depende sólo de las firmas

---

<sup>8</sup> Lundvall Bengt-Åke y Johnson, Björn. (1994). “Sistemas nacionales de innovación y aprendizaje institucional”. Comercio Exterior. Pág. 698.

individuales, sino de redes formadas por organizaciones de distinto tipo y objetivo, a través de las cuales se acceda no sólo a los insumos y bienes sino también se fortalezcan las capacidades y fluya la información: “adoptar y difundir innovaciones constituye un proceso de carácter sistémico en el que interactúan distintos agentes”.<sup>9</sup>

Si bien los procesos promovidos e iniciados por el desarrollo de los PDTs incentivarían el aprendizaje y la vinculación interinstitucional, es necesario desde el ámbito de la política pública conocer las particularidades de organizaciones y sus reglas de juego e identificar las dificultades y potencialidades para favorecer vinculaciones virtuosas entre las instituciones de CyT y el sector productivo en función de alcanzarlos objetivos perseguidos por los proyectos y avanzar hacia procesos de innovación. Siguiendo a Stubrin Lilia (2018) una política que intente trabajar con la dinámica de redes tendría que promover la articulación e interacción entre los diversos actores y destacar la importancia de sumarse a procesos de aprendizaje y de innovación cooperativos, en los que participen las universidades, los institutos públicos de investigación, las empresas, etc. La experiencia muestra distintos instrumentos en este sentido, acuerdos de I+D entre empresas, consorcios público-privados, asistencias técnicas, transferencia de conocimiento, etc.

83

## **Principales aprendizajes de la experiencia**

Con la finalidad de avanzar con el propósito de este trabajo se han seleccionado cuatro proyectos acreditados en el Banco Nacional de PDTs y que se encuentran concluidos. Los criterios para seleccionar dichos proyectos refieren a los siguientes aspectos: pertenecen a distintas áreas de conocimiento, implican innovaciones tecnológicas orientadas por la demanda, están orientados a la inclusión social, los primeros resultados y su escalamiento representarían ejemplos de innovaciones sociales, son interdisciplinarios y dan cuenta de la participación de diversos actores (ejecutores, demandantes y adoptantes) en el proceso de co-producción de conocimiento.

---

<sup>9</sup> CEPAL (2009). “Innovar para crecer, desafíos y oportunidades para el desarrollo sostenible e inclusivo en Iberoamérica”. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Pág.162.

Se han elegido cuatro casos a modo ilustrativo, los mismos presentan un perfil estilizado de las características de los proyectos que integran el Banco Nacional de PDTs. A continuación se listan los proyectos seleccionados y sus temáticas, identificando objetivos generales, demandantes, adoptantes, ejecutores y actores que participaron en distintos momentos del ciclo de vida de los proyectos.

- PDTs N° 64: Producción a escala de viviendas de madera, en el marco de un circuito productivo interactoral, a partir del uso de una tecnología social. Caso Concordia Provincia de Entre Ríos. Directora: Paula Peyloubet.
- PDTs N° 221: Desarrollo de un sistema nacional de evaluación de programas de prevención y control de enfermedades infecciosas asociadas al cuidado de la salud. Director: Roberto Giordano Lerena.
- PDTs N° 127: Desarrollo de un kit quirúrgico para regeneración de piel.  
Directora: Elida Hermida.
- PDTs N° 149: Desarrollo a escala piloto de la ingeniería de cultivo de larvas de centolla *Lithodessantolla* en sistema cerrado de recirculación para repoblamiento. Director: Federico Tapella

**Cuadro 5. Proyectos de Desarrollo Tecnológico y Social. Cuatro casos.**

<b>Proyecto</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Demandantes y Adoptantes</b>	<b>Ejecutores y actores del ciclo del proyecto</b>
<p>Producción a escala de viviendas de madera, en el marco de un circuito productivo interactoral, a partir del uso de una tecnología social. Caso Concordia Provincia de Entre Ríos. Directora: Paula Peyloubet. PDS N° 64</p>	<p>Diseñar un circuito productivo interactoral de casa-partes de madera y vivienda semilla para zonas inundables del litoral mesopotámico, a partir de un esquema de producción mixta, procurando construir una economía más solidaria e igualitaria</p>	<p>Municipalidad de Concordia</p>	<p>Centro Experimental de la Vivienda (CEVE, Unidad Ejecutora del CONICET). Municipio local, carpintería municipal, escuela técnica, productores forestales, aserraderos y familias con necesidades básicas insatisfechas, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación y el MINCYT a través del FONCYT.</p>
<p>Desarrollo de un sistema nacional de evaluación de programas de prevención y control de enfermedades infecciosas asociadas al cuidado de la salud. Director: Roberto Giordano Lerena PDS N° 221</p>	<p>Contribuir a la disminución de la morbimortalidad y los costos por infecciones hospitalarias y a mejorar la calidad de atención médica de los hospitales adheridos al Programa Nacional de Vigilancia de Infecciones Hospitalarias de Argentina (VIHDA),* mediante la integración de los hospitales de alta complejidad del país en una red nacional de prevención, vigilancia y control de las infecciones hospitalarias.</p>	<p>Instituto Nacional de Epidemiología "Dr. Juan H. Jara" (INE-ANLIS)</p>	<p>Instituto Nacional de Epidemiología "Dr. Juan H. Jara" (INE-ANLIS) y la Fac. de Ingeniería de la Univ. FASTA. Comisión asesora del Programa VHIDA: Inst. Nacional de Enfermedades Infecciosas (INEI-ANLIS), Asociación de Enfermeras en Control de Infecciones (ADECI), Sociedad Arg. de Infectología (SADI), Soc. Argentina de Pediatría (SAP). Ministerio de Salud de la Nación, hospitales públicos y privados, de todas las jurisdicciones del país</p>

\* El Programa VIHDA pertenece al Ministerio de Salud de la Nación, tiene su sede en el Instituto Nacional de Epidemiología "Dr. Juan H. Jara" (INE-ANLIS) y conforma una red de unos 123 hospitales públicos y privados, pertenecientes a las 24 jurisdicciones, que reportan sus datos al INE, permitiendo obtener indicadores locales, regionales y nacionales sobre la problemática de morbimortalidad e infecciones hospitalarias.



<p>Desarrollo de un kit quirúrgico para regeneración de piel.</p> <p>Directora: Elida Hermida</p> <p>PDTS N° 127</p>	<p>Asistir, mediante un kit quirúrgico, a la regeneración de piel en quemaduras graves o en úlceras de difícil cicatrización que requieran asistencia quirúrgica</p> <p>Generar una membrana apta para el crecimiento simultáneo de dermis y epidermis, que pueda producirse a escala industrial y sea sencilla de aplicar en la práctica clínica.</p>	<p>Medipharma</p>	<p>Laboratorio de Biomateriales, Biomecánica y Bioinstrumentación de la Universidad Nacional de San Martín-Escuela de Ciencia y Tecnología UNSAM y CONICET. Consorcio público-privado llamado Biomatter;* equipo de investigadores y profesionales conformado por ingenieros, expertos en polímeros y compuestos biodegradables, especialistas en tratamiento de quemados y en comercialización de productos farmacéuticos y dispositivos médicos y médicos especialistas del Centro de Excelencia para Atención de Quemados del Hospital Alemán.</p>
<p>Desarrollo a escala piloto de la ingeniería de cultivo de larvas de centolla Lithodessantolla en sistema cerrado de recirculación para repoblamiento</p> <p>Director: Federico Tapella</p> <p>PDTS N° 149</p>	<p>Desarrollar a escala piloto la ingeniería para el cultivo masivo de larvas y juveniles de centolla para subsidiar la población natural del Canal Beagle. La innovación tecnológica consiste en pasar el cultivo masivo de la escala experimental a la piloto, desarrollando sistemas cerrados de recirculación de agua de mar para la mantención de hembras con huevos y cultivos de larvas en bateas.</p>	<p>Secretaría de Desarrollo sustentable y Ambiente, Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.</p>	<p>CADIC-CONICET</p>

\* Consorcio conformado por la doctora en física y especialista en materiales Elida Hermida, la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET), el laboratorio Medipharma, el doctor en medicina y especialista en el área de recuperación de quemados Alberto Bolgiani, y Alberto Achille, un administrador de empresas con experiencia en la comercialización de productos farmacéuticos.

Los proyectos seleccionados son sólo una pequeña muestra de la diversidad de temas que abarcan los proyectos del Banco PDTs y su elección se realizó a la luz de los criterios presentados en el marco conceptual elaborado. En estos casos se ve en forma estilizada la vinculación entre los objetivos propuestos y la búsqueda de soluciones a problemas sociales y productivos concretos, con impacto en la inclusión de las poblaciones afectadas. En este sentido representan temas de gran relevancia en las diversas áreas atendidas y, en algunos casos, los resultados obtenidos comenzaron a recorrer un sendero de innovación social (ej: viviendas maderas, kit quirúrgico) como también organizacional (infecciones hospitalarias).

Asimismo la variedad de los actores que participaron en distintos momentos del proyecto (diseño, coproducción de conocimiento, ejecución) denota el interés despertado en comunidades académicas y de investigación, en ámbitos de la política pública, en el sector privado y en las poblaciones involucradas. Esta dinámica de ejecución da cuenta de un circuito de coproducción de conocimiento entre actores diversos.

Por otra parte se observa tanto la atención a temas de alcance masivo en la población, como lo son los proyectos del área de salud, como también la identificación de potencialidades de desarrollo asociadas a los recursos naturales de determinadas regiones (centolla, álamo), destacándose el valor de estos recursos locales y la necesidad de incentivar estos nichos a través de políticas específicas (Carlota Perez, 2001).

Los resultados de los cuatro proyectos dan cuenta de algunos de los puntos señalados:

- **Producción a escala de viviendas de madera:**<sup>10</sup>

El proyecto permitió la construcción de viviendas mediante el uso sustentable de la madera de álamo y fortaleció la productividad de la región. Se adoptó como estrategia de trabajo la generación de espacios de construcción colectiva donde se convocaron a todos los sectores sociales a participar de manera activa en la producción social de viviendas y en la generación de empleo. El equipo de investigación

---

<sup>10</sup> <https://coconstrucciondelconocimiento.wordpress.com/cytvillaparanacito/>, <http://www.agencia.mincyt.gob.ar/frontend/agencia/post/821/print>

del CEVE realizó el prototipo de vivienda de madera en sus laboratorios y llevaron los resultados a la escuela de educación técnica de Villa Paranacito, donde los propios alumnos y maestros carpinteros aportaron nuevas variantes al desarrollo inicial. El municipio, a través de los técnicos de la carpintería municipal contribuyó para la producción en serie a la escala de casa partes y el montaje de la vivienda, sumando el aporte de la experiencia y saberes de los carpinteros municipales. Asimismo los aserraderos (Piñol y Kirpach), participaron del proyecto aportando tablas de madera de álamo tanto para los ensayos realizados como para la construcción de las cinco viviendas y los productores forestales brindaron información detallada sobre la situación de sus producciones, modo de comercialización, problemática de incendios e inundaciones que afectan a la región y los tipos de plagas que afectan a la madera.

88

Se construyeron cinco casas de madera de álamo que obtuvieron el certificado de aptitud técnica que otorga la Subsecretaría de Vivienda de la Nación, la cual declara a este procedimiento como novedoso y autoriza su aplicación en obras públicas construidas con fondos nacionales. Las cinco casas fueron destinadas a familias de bajos recursos que fueron seleccionadas por el propio municipio. Estas familias participaron en el proyecto desde la toma de decisiones: ubicación del lote, disposición del núcleo húmedo, etc., y recibieron asesoramiento para realizar el mantenimiento de las viviendas. Los resultados obtenidos generaron nuevos proyectos: i) Fortalecimiento de la producción maderera local (Concordia) a partir de la generación de una línea de producción y montaje de componentes de madera para vivienda y su mobiliario, y ii) Montaje de una línea de producción y comercialización de madera de álamo, emprendimiento cooperativo conformado por jóvenes egresados de la Escuela Técnica Augusto Wildman de Villa Paranacito.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> <http://www.revistavivienda.com.ar/actualidad/gacetillas/monitoreo-de-proyectos-de-producción-maderera-en-entre-rios>

- **Desarrollo de un sistema nacional de evaluación de programas de prevención y control de enfermedades infecciosas asociadas al cuidado de la salud:**<sup>12</sup>

Se desarrolló el software VIHDA (Sistema para la Vigilancia de Infecciones Hospitalarias de Argentina) como plataforma informática de gestión del Programa Nacional VIHDA, el cual reúne en un único repositorio de datos toda la información nacional relevante para el análisis de la problemática de infecciones hospitalarias. La plataforma permite trabajar con un conjunto de indicadores, propios para cada hospital y consolidados para la Argentina, a través de los cuales se analiza la situación particular de cada hospital y global de cada región, provincia o el país, facilitando la toma de decisiones inmediata y el análisis histórico y de tendencias. Asimismo se logra la comunicación instantánea entre el INE-ANLIS, los hospitales y todos aquellos organismos y profesionales de la salud interesados en el tema y se provee a la población general información para conocer y prevenir las infecciones.

El desarrollo del software permitió una verdadera innovación, tanto en la forma de operar en el organismo rector de la vigilancia (el INE-ANLIS), en los hospitales adheridos y en la concepción del Programa de Vigilancia en sí. Los propios hospitales pueden conocer instantáneamente sus indicadores, y con ello su situación y tomar las medidas que correspondan. Antes de la plataforma la información tardaba seis meses en ser procesada. Esto significó también una innovación para los hospitales que entienden ahora una nueva forma de vigilancia y aprovechan las ventajas de contar con información propia, histórica y actual, “on line” para la toma de decisiones. Según los responsables del programa, VIHDA significa evitar, por año, más de 600 muertes e impedir más de 2000 infecciones hospitalarias, lo que supone un ahorro mayor a los U\$S 8.000.000 anuales para los hospitales adheridos.

---

<sup>12</sup> Ver: Roberto Giordano Lerena, Laura Fernández, Guillermo Lossa, Programa Nacional de Vigilancia de Infecciones Hospitalarias de Argentina (VIHDA), Instituto Nacional de Epidemiología “Dr. Juan H. Jara”, Facultad de Ingeniería de la Universidad FASTA, vihda@ine.gov.ar

- **Desarrollo de un kit quirúrgico para regeneración de piel:**<sup>13</sup>

Se desarrolló un kit quirúrgico compuesto por un dermatómano manual para la toma de muestras de la piel del paciente (instrumento de precisión utilizado para separar por igual las capas superficiales de la piel); un dispositivo para la separación de queratinocitos y fibroblastos, y una membrana bio-absorbible para la regeneración simultánea de la dermis y la epidermis, es decir, las capas más superficiales de la piel.

De acuerdo con palabras de la directora del proyecto, en el proceso convencional, los pacientes con quemaduras se exponen a infecciones y, al menos, a dos procedimientos quirúrgicos: cuando se limpia la herida y cuando se coloca la piel “nueva”. De aquí la novedad de la tecnología: “Nosotros propiciamos la regeneración en una sola cirugía. En este caso, cuando un individuo con quemaduras y lesiones graves llega al hospital, se limpia su herida e inmediatamente se coloca una membrana que será colonizada por los fibroblastos y sobre la cual se sembrarán los queratinocitos”. Se trata de un dispositivo automático en que el médico coloca la biopsia sin la necesidad de ser trasladada a un laboratorio. En media hora, las dos membranas están colocadas para comenzar con la regeneración de las capas de la piel. Eso impide el contacto entre las células de la dermis y de la epidermis, al tiempo que facilita su crecimiento simultáneo.

Según lo aportado por el equipo de investigadores y profesionales involucrados en la iniciativa (ingenieros, expertos en polímeros y compuestos biodegradables, especialistas en tratamiento de quemados y en comercialización de productos farmacéuticos y dispositivos médicos) los resultados de los estudios pre-clínicos demostraron que la absorción de la nueva membrana fue más rápida de lo esperado, con cuadros óptimos de asimilación epitelial. Hasta ahora se han hecho ensayos en ratones con resultados muy positivos. El equipo está en conversaciones con laboratorios privados con los que podrían asociarse para presentar el proyecto en ANMAT, con el objetivo de realizar pruebas a mayor escala en animales y, una vez que éstas sean aprobadas, poder iniciar los ensayos en seres humanos.

---

<sup>13</sup> <https://www.pagina12.com.ar/29878-la-ciencia-una-cuestion-de-piel>, [http://argentinainvestiga.edu.ar/noticia.php?titulo=un\\_kit\\_para\\_la\\_regeneracion\\_quirurgica\\_de\\_la\\_piel&id=1837](http://argentinainvestiga.edu.ar/noticia.php?titulo=un_kit_para_la_regeneracion_quirurgica_de_la_piel&id=1837), <http://www.unsam.edu.ar/tss/el-tejido-de-la-piel-sintetica/>

- **Desarrollo a escala piloto de la ingeniería de cultivo de larvas de centolla *Lithodessantolla* en sistema cerrado de recirculación para repoblamiento:**<sup>14</sup>

Se desarrollaron los siguientes procesos: diseño, construcción y puesta a punto de sistema de recirculación de agua; instalación y puesta a punto del sistema automatizado de control de parámetros físico-químicos del agua. Obtención de Megalopas a escala piloto y comienzo de repoblamiento con las Megalopas obtenidas; readecuación y ajustes; obtención de Megalopas a escala piloto y transferencia. Repoblamiento. Como resultado de estos procesos se produjeron cerca de 25.000 nuevos individuos listos para ser devueltos a su ambiente natural. Hacia fines de 2017, el equipo de investigación restituyó al mar muchos de estos nuevos individuos en condiciones experimentales lo que constituye una etapa de engorde y transición, que permitirá evaluar su supervivencia durante los primeros meses de vida.

De acuerdo con uno de los responsables esta es la primera vez que se hace un subsidio poblacional de centollas en Sudamérica y los resultados del cultivo resultan alentadores para promover políticas de repoblamiento del recurso tanto en aguas del Canal Beagle como en otras áreas del Mar Argentino donde se pesca centolla.

## **Reflexiones finales**

A través de este trabajo se intentó identificar y describir algunas de las categorías representativas de los SNI y analizar a partir de ellas las principales características del Banco Nacional de PDTS del MINCYT y de sus proyectos. Este marco conceptual es adecuado para analizar los proyectos y refleja en gran parte los lineamientos que guiaron la creación del Banco y la definición de los criterios de acreditación. Sin lugar a dudas los proyectos que integran el Banco de PDTS están orientados a objetivos de inclusión social o de innovación social en los términos presentados en el trabajo. Una rápida

---

<sup>14</sup> <https://www.conicet.gov.ar/el-cadic-produjo-miles-de-centollas-de-criadero-y-las-traslado-a-la-bahia-ushuaia/>, <https://www.conicet.gov.ar/cultivar-es-poblar/>

lectura de los nombres de los proyectos que integran el Banco da cuenta de ello.<sup>15</sup>

Ahora bien, es necesario dejar planteado que luego de casi seis años de funcionamiento es necesario avanzar en la evaluación de la herramienta tanto para retroalimentar la política, de acuerdo con el esquema analítico de fases política pública (Jaime et. al. 2013, citando a Aguilar Villanueva), como para detectar qué aspectos habría que reforzar a través de distintos instrumentos para fortalecer el sendero de la inclusión y de la innovación.

92 El Banco Nacional de PDTs se concibe como una estrategia de visibilización de la investigación con perfil de desarrollo tecnológico y social. Para lograr ese objetivo, en primer lugar, sería necesario incrementar la cantidad de proyectos acreditados y difundir los resultados de los proyectos concluidos. A su vez el análisis de las dinámicas interactorales que se generan a partir del desarrollo de los proyectos, la detección de hallazgos y dificultades, representa una información de suma utilidad para diseñar estrategias e incentivos adecuados para el fortalecimiento de redes entre los actores que integran el sistema. En este sentido se torna necesario conocer sobre los resultados de los proyectos concluidos y cómo se llevaron a cabo los procesos de adopción. Asimismo se debería evaluar cuál es el impacto que está teniendo el Banco sobre los procesos de evaluación del personal de investigación.

Surgen algunos interrogantes interesantes para explorar las motivaciones, fortalezas y dificultades existentes a la hora de conformar el entramado necesario para llevar adelante este tipo de proyectos: cuál es la finalidad de los actores al integrarse a este tipo de interacción?, quiénes participan o son buscados como socios estratégicos?, cómo impacta la interacción en las capacidades de innovación de las instituciones o de las empresas?, con qué tipo de actores de otros países se vinculan?, qué capacidades tiene la base científica local?, cómo es la vinculación entre las empresas y las instituciones de CyT?, qué rol tienen estas instituciones en el armado de las redes?, qué características de la configuración de las redes generan mejores ventajas (centralidad, densidad, aglomeración, accesibilidad, etc.).

---

<sup>15</sup> <https://www.argentina.gob.ar/ciencia/banco-pdts>

A través de un estudio diagnóstico sobre el Banco Nacional de PDTs que está llevando a cabo el equipo de la Dirección Nacional de Objetivos y Procesos Institucionales perteneciente a la Subsecretaría de Evaluación Institucional (SGCTIP), se están explorando aspectos relacionados tanto con el funcionamiento del propio Banco como con los resultados e impactos de los proyectos finalizados, en particular con el logro de sus objetivos, los resultados obtenidos, la interacción entre instituciones ejecutoras y adoptantes, la evaluación de los recursos humanos que participaron del proyecto, la adopción de los desarrollos, los proyectos derivados, el financiamiento, etc. Si bien el estudio está en etapa de procesamiento de la información relevada y análisis de resultados, es posible adelantar algunas de las fortalezas y debilidades que esta herramienta presenta.

En este sentido surgen aspectos positivos directamente relacionados con los objetivos que se propuso el Banco Nacional de PDTs en su momento de creación, como también aspectos negativos, los cuales en algunos casos denotan la corta vida del Banco y las dificultades en cambiar culturas y prácticas existentes en la comunidad científica. Tanto los aspectos positivos como los negativos podrían ser analizados como atributos que forman parte de un mismo proceso y que dan cuenta de los diferentes grados de consecución de los objetivos del Banco PDTs.

Una síntesis de los aspectos positivos identificados en torno a los objetivos previstos en el momento de creación del Banco PDTs destacan como logros:

- Visibilizar y difundir la investigación vinculada al desarrollo tecnológico y social, dando a conocer proyectos, instituciones e investigadores involucrados.
- Jerarquizar, poner en valor los proyectos tecnológicos asociados a una necesidad de la sociedad.
- Promover y fortalecer una cultura de investigación aplicada al desarrollo tecnológico.
- Atender a través de los proyectos problemas locales y temas relevantes para la sociedad.
- Promover la transferencia de la actividad científico tecnológica en todas las áreas de conocimiento, surgiendo la posibilidad



de vinculación con el sector productivo.

- Incorporar criterios no bibliométricos en la evaluación de investigadores que tiendan a ponderar la vinculación con el sector productivo y el impacto social de los proyectos. Estandarizar indicadores para evaluación y valorar trabajos que no son plausibles de ser publicados.

A su vez se identifican, como consecuencia directamente asociada al perfil de los PDTs y a los criterios considerados para su acreditación, dos aspectos relacionados con las dinámicas que se generan en el ciclo de vida de los proyectos. Por un lado se destaca el hecho de facilitar a través de los proyectos la vinculación entre la universidad y la sociedad, promoviendo el estudio de problemas sociales, la participación de nuevos recursos humanos en investigaciones de desarrollo social, la integración de diversos actores en las distintas etapas del proyecto (investigadores, becarios, demandantes y adoptantes), desdibujando las fronteras que separan el ámbito académico y la sociedad y estimulando procesos de coproducción de conocimiento.

94

Por otro, y como parte de la misma dinámica, se promueve el abordaje de los problemas desde una óptica interdisciplinaria favoreciendo los intercambios tanto dentro de las instituciones de investigación como entre ellas. El Banco representaría una fuente de información para encontrar proyectos en una misma línea temática que favorezca el intercambio entre instituciones de investigación y la posibilidad de potenciales adoptantes.

Finalmente, otro de los aspectos positivos identificados es contar con incentivos como los representados por las becas de doctorado o posdoctorado asociadas a los proyectos y el financiamiento específico para incorporar equipamiento, realizar capacitaciones o participar de eventos académicos.

Las debilidades identificadas a través del estudio diagnóstico refieren, por una parte, a la operatoria de presentación de proyectos para su acreditación y, por otra, al grado de instalación y difusión de los criterios de evaluación promovidos por el Banco para valorar las actividades, investigadores y resultados de los PDTs. Algunas de estas dificultades estarían representando desincentivos para la

presentación de los proyectos para su acreditación. En este sentido se mencionan:

- Los trámites para acreditar los proyectos, sobre todo cuando participan varias instituciones.
- Poca claridad respecto de la evaluación de investigadores que trabajan full time con proyectos PDTS, en particular en CONICET.
- Falta de líneas de financiación que desalienta la presentación de proyectos.
- Falta de continuidad en la financiación.

Asimismo se señalan déficits que podrían asociarse a objetivos previstos por el Banco PDTS aún no alcanzados, como por ejemplo:

- La evaluación de recursos humanos comprometidos en actividades de investigación con perfil de desarrollo tecnológico o social en el momento de solicitar promociones en la carrera de investigación científica o de presentarse a concursos docentes no cambió significativamente.
- No existe aún un claro reconocimiento por parte de la comunidad científica de este sistema de valoración (en algunos casos prevalece la desconfianza por no poder considerar criterios bibliométricos para medir la producción).
- El Banco de PDTS aún tiene poca visibilidad, conocimiento por parte del sistema. Se requeriría mayor detalle sobre los proyectos en el propio Banco.

95

Las conclusiones del estudio en proceso y las recomendaciones que surjan del análisis permitirán retroalimentar los objetivos y estrategias del Banco Nacional de PDTS. Se espera contar con los resultados durante la primera mitad de 2020.

A modo de cierre de este trabajo se propone resaltar el rol social de la actividad científico tecnológica y la necesidad que esta función sea considerada, en términos generales, en el diseño de estrategias para acercar la “agenda de la ciencia” a la “agenda de la sociedad” y, en particular, para diseñar incentivos adecuados para lograr incrementar la acreditación de proyectos con perfil de desarrollo tecnológico y social en el Banco de PDTS.

De acuerdo con R. Dagnino (2018), la ciencia no es neutral y la actividad científica y tecnológica tendría que estar pensada en beneficio del desarrollo inclusivo de la sociedad. Esta afirmación pone luz sobre diferentes tensiones: las que se plantean entre las motivaciones e intereses de la comunidad de investigación y las políticas o prioridades propias de las instituciones en las que estos actores llevan a cabo sus investigaciones; las que surgen al analizar cuál es el grado de inserción de las instituciones de investigación y de las universidades en sus entornos sociales, económicos y productivos; las vinculadas al grado de articulación entre los objetivos y estrategias de desarrollo de la función de investigación por parte de las instituciones del sistema y los ejes o prioridades de la política de CTI; la referida al grado de relación entre las prioridades de investigación locales, nacionales e internacionales, etc. Estas son tensiones que habrá que tener en cuenta a la hora de diseñar políticas de CTI destinadas a la inclusión y a la innovación social y dispositivos que favorezcan el desarrollo de los Proyectos de Desarrollo Tecnológico y Social.

### **Bibliografía**

- Arancibia Gutiérrez, Eliana Alejandra. (2017). “Ciencia, tecnología e innovación para la inclusión social: un análisis de las experiencias de políticas públicas en América Latina”. *Revista Administración Pública y Sociedad*, N° 4.
- Barletta, Florencia (2018). “Las misiones estratégicas y los grandes desafíos en el diseño de la política de CTI”. *FLACSO-Diploma Superior en Gestión de las nuevas modalidades de innovación para altos mandos*.
- Barletta, Florencia (2018). “La Política de Transferencia tecnológica y de conocimientos”. *FLACSO-Diploma Superior en Gestión de las nuevas modalidades de innovación para altos mandos*.
- CEPAL (2009). “Innovar para crecer, desafíos y oportunidades para el desarrollo sostenible e inclusivo en Iberoamérica”. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

- Comisión Asesora sobre Evaluación del Personal Científico y Tecnológico del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación (2015). “Hacia una nueva política de evaluación del personal científico y tecnológico argentino. Visiones interinstitucionales desde la Comisión Asesora sobre Evaluación del Personal Científico y Tecnológico del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación”.
- Dagnino, Renato (2018); “Elementos para una Política Cognitiva popular y soberana”. Revista Ciencia, Tecnología y Política, Vol 1, N° 1. Universidad Nacional de La Plata.
- Jaime, F; Dufour, G.; Alessandro, M. y Amaya, P. (2013). Introducción al análisis de políticas públicas. Universidad Nacional Arturo Jauretche: Florencia Varela. Caps. 4, 6, 7 y 8.
- Lengyel, Miguel (2018). “Innovación y Desarrollo, el rol de las Políticas Públicas”. FLACSO-Diploma Superior en Gestión de las nuevas modalidades de innovación para altos mandos.
- LundvallBengt-Åke y Johnson, Björn.(1994). “Sistemas nacionales de innovación y aprendizaje institucional”. Comercio Exterior.
- LundvallBengt -Åke y Borrás Susana. Política de Ciencia, Tecnología e Innovación. En Fagerberg, Jan, Mowery, David C. y Nelson, Richard R. (2005) - (eds): InnovationHandbook. (Oxford: Oxford University-Press). Capítulo 22. Páginas 599-631.
- Navarro, Juan Carlos y Olivari, Jocelyn (eds). (2016). La Política de Innovación en América Latina y El Caribe. Nuevos Caminos, BID. Caps. 5, 6 y 8.
- Pérez Carlota (2001). Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil. CEPAL, Santiago de Chile.
- Roberto Giordano Lerena, Laura Fernández, Guillermo Lossa, Programa Nacional de Vigilancia de Infecciones Hospitalarias de Argentina (VIHDA), Instituto Nacional de Epidemiología “Dr. Juan H. Jara”, Facultad de Ingeniería de la Universidad FASTA, vihda@ine.gov.ar
- Stubrin Lilia (2018). Las empresas biotecnológicas argentinas: relación

entre la red de conocimiento y la capacidad de innovación. FLACSO-Diploma Superior en Gestión de las nuevas modalidades de innovación para altos mandos.

Universidad Nacional de Quilmes-CIECTI. (2015). Dinámica de la transferencia tecnológica y la innovación en la relación Universidad-Empresa.

Verre Vladimiro y Milesi Darío (2018). Las políticas de CTI como palanca para la inclusión. FLACSO-Diploma Superior en Gestión de las nuevas modalidades de innovación para altos mandos.

### **Páginas web consultadas:**

<https://www.argentina.gob.ar/ciencia/banco-pdts>

<https://coconstrucciondelconocimiento.wordpress.com/cytvillaparanacito/>,  
<http://www.agencia.mincyt.gob.ar/frontend/agencia/post/821/print>)

<https://www.pagina12.com.ar/29878-la-ciencia-una-cuestion-de-piel>,  
[http://argentinainvestiga.edu.ar/noticia.php?titulo=un\\_kit\\_para\\_la\\_regeneration\\_quirurgica\\_de\\_la\\_piel&id=1837](http://argentinainvestiga.edu.ar/noticia.php?titulo=un_kit_para_la_regeneration_quirurgica_de_la_piel&id=1837),  
<http://www.unsam.edu.ar/tss/el-tejido-de-la-piel-sintetica/>

<https://www.conicet.gov.ar/el-cadic-produjo-miles-de-centollas-de-criadero-y-las-traslado-a-la-bahia-ushuaia/>,  
<https://www.conicet.gov.ar/cultivar-es-poblar/>

# **Las universidades privadas y sus grandes desafíos: la enseñanza, el desarrollo de la investigación, la gobernanza**

EDUARDO SÁNCHEZ MARTÍNEZ

99

## **Introducción**

En Argentina las universidades privadas han tenido un crecimiento importante en los 60 años que van desde que fueron legalmente admitidas como instituciones reconocidas en el sistema universitario del país. Ese crecimiento, de un dinamismo notable durante buena parte de este siglo, se observa no sólo en la cantidad de instituciones hoy existentes, muy similar a la cantidad de instituciones estatales, aunque de menor tamaño medio, sino también en la cantidad de ingresantes, de alumnos matriculados y de egresados, que en números

redondos y según los años representan hoy algo más de la quinta parte del total de esas poblaciones en el sistema<sup>1</sup>. Y ese crecimiento, que a lo largo de su historia ha pasado por contextos institucionales que no siempre le han sido favorables, en los últimos 25 años se ha logrado en el marco de criterios de regulación pública estrictos, y sobre todo, en el marco de un sistema de evaluación externa y acreditación de la calidad que es común a todas las universidades, estatales y privadas. Esta es una diferencia importante con el contexto en el que se ha dado el fuerte crecimiento de la educación superior privada en varios países de la región.

En este capítulo se parte de la convicción de que, para seguir sosteniendo ese crecimiento, así como el reconocimiento social que ello seguramente supone, las universidades privadas deben prestar atención a tres grandes desafíos, que se deben enfrentar con una mirada de largo plazo. No se trata por lo tanto aquí de analizar algunos de los múltiples retos que de modo cotidiano o en el corto plazo deben enfrentar estas instituciones, sino de centrar la atención en tres cuestiones importantes, por así decir estructurales, de fondo, a las que tales universidades deberían atender con una visión estratégica, si quieren consolidar (o para las más recientes, emprender) un camino de desarrollo institucional sólido que permita su gradual y creciente legitimación social en un contexto en el que aún hoy se echa de menos una tradición cultural e institucional firme que facilite y promueva su desarrollo.

Se trata de tres desafíos que en realidad lo son de todas las universidades, estatales o privadas, pero que en el caso de estas últimas tienen características, condimentos y restricciones de diverso tipo que exigen una especial atención. Esos tres retos, que llevan a poner el foco en la *enseñanza* que ofrecen, en la *investigación* que realizan, y

---

<sup>1</sup> Ese crecimiento sin duda se inscribe en la tendencia dominante con igual signo que se observa a nivel global, que según un estudio liderado por D. Levy, ha llevado la participación promedio de la educación superior privada, a más de una tercera parte del total. Cuando Levy presenta los resultados de esa vasta investigación, titula su trabajo de un modo que a primera vista parece contradictorio, porque subraya "la declinación" de la educación superior privada y no su crecimiento. Pero no hay contradicción: lo que el autor quiere con ello enfatizar es que dentro de esa tendencia dominante han empezado a surgir algunas contra-tendencias importantes que se pueden acelerar y que responden a un conjunto de factores sociales y políticos, que en su opinión merecen ser analizadas y explicadas adecuadamente (Levy, 2013).

en la *gobernanza* que tienen, merecen en efecto ser enfrentados con realismo y determinación, atendiendo a nuevas realidades y tendencias que los cambios de época imponen.

En los apartados que siguen me propongo ir revisando esos retos, destacando la importancia de prestarles atención, las características que tienen, las restricciones con las que las universidades se encuentran para enfrentarlos exitosamente, así como plantear algunas ideas y propuestas sobre políticas que se podrían emprender para orientar la acción. Partimos para ello de algunas observaciones informales sobre las dificultades que se presentan para avanzar en esas tres dimensiones, y del convencimiento sobre la potencialidad y ventajas que tiene trabajar sobre estos temas desde una perspectiva institucional, de cada universidad en particular, y no sólo desde la perspectiva del conjunto del sistema universitario, que es sin embargo necesaria para completar la mirada.

Una aclaración que conviene tener presente cuando hablamos de estas instituciones, más allá del frecuente señalamiento de que las universidades privadas como conjunto han terminado reiterando el modelo académico de las universidades de gestión estatal, es que de hecho hay entre aquéllas una gran diversidad, sin desconocer por cierto que no se trata de una situación estática y que puede en ocasiones decaer en el tiempo debido al surgimiento de poderosas “fuerzas isomórficas”<sup>2</sup> (Levy, 1999: 17-49). Una buena síntesis de esa nota distintiva, la diversidad, tal como se constata en un conocido estudio sobre las instituciones de educación superior en Iberoamérica (Brunner y Miranda, 2016), resulta en gran parte aplicable al caso de las universidades privadas argentinas: “existe una enorme diversidad de organizaciones, según su (carácter estatal o privado) fecha de fundación y trayectoria, misión declarada y tamaño, características de su cuerpo académico y estudiantil, peso relativo del posgrado y la investigación, vinculación con la sociedad civil y el Estado, grados de selectividad académica y calidad de sus programas, internacionalización y prestigio de las instituciones, y sus

---

<sup>2</sup> El isomorfismo institucional hace referencia al hecho de que instituciones en un comienzo diferentes organizacionalmente de otras destinadas a cumplir el mismo tipo de funciones, terminan adoptando el mismo o muy parecido modelo organizacional.



fuentes y modalidades de financiamiento” (Brunner y Pedraja, 2017: 5).<sup>3</sup>

Esta aclaración sobre la gran diversidad que se observa entre las universidades privadas debe tenerse muy en cuenta al leer las páginas que siguen, porque seguramente las afirmaciones que aquí se hacen no son nunca aplicables a todas por igual y requieren ser matizadas y en ocasiones hasta revisadas cuando pensamos en esta o aquella institución en particular.

### **El marco de la política pública**

La mayoría de las problemáticas y desafíos de los que aquí se habla pueden trabajarse, generalmente con más probabilidad de ser exitosos en el intento, desde las instituciones universitarias que desde el sistema de educación superior como conjunto. Pero como siempre ocurre, es la eficaz articulación y complementación entre las políticas y estrategias de ambas instancias, lo que suele resultar más apropiado y productivo. De allí la conveniencia de hacer una breve presentación de ese marco de la política pública sobre las universidades privadas, antes de entrar en el tratamiento de las cuestiones que aquí nos importan a nivel de las instituciones.

Los datos básicos de ese marco macro surgen en la actualidad de las regulaciones para la educación superior, que en sus rasgos centrales fueron establecidos en la legislación aprobada por el Congreso de la Nación hace ya unos veinticinco años.<sup>4</sup> Aunque resistido en su momento, las universidades privadas aparecen en ese marco mejor posicionadas en el sistema universitario con relación a la situación en que se encontraban en las varias regulaciones anteriores, vigentes desde la admisión de esas instituciones como universidades

---

<sup>3</sup> Sobre otras características de esta diversidad en las instituciones universitarias privadas, pueden leerse las jugosas reflexiones de Eduardo Míguez en el capítulo 6 de su libro *Crítica (y reivindicación) de la universidad pública* (Míguez, 2018: 145-152).

<sup>4</sup> La Ley de Educación Superior N° 24.521 (LES) fue en efecto aprobada en 1995, y aunque ha tenido con posterioridad algunas reformas en temas no insignificantes, como el del acceso a los estudios universitarios y el carácter obligatoriamente gratuito de los estudios de grado en las universidades del Estado, los ejes centrales de la regulación sobre universidades privadas no han cambiado sustancialmente.

legalmente reconocidas en el país, en 1958.

- La *autonomía* que se les reconoce ha sido notablemente ampliada, aun cuando deben someterse, como he dicho antes, al mismo sistema de evaluación institucional y acreditación de carreras de grado y posgrado existente para todas las universidades del país.
- Ese sistema de *aseguramiento de la calidad* es respetuoso de la misión e identidad de tales instituciones, y si bien quedan sujetas a los criterios de evaluación y estándares de acreditación previstos para todas las universidades, estatales y privadas, puede decirse que ha terminado siéndoles favorable en cuanto aporta transparencia y evita sospechas de evaluaciones menos rigurosas y objetivas que si lo hicieran en agencias *ad hoc*.
- Quedan por otra parte *mejor posicionadas* que con anterioridad en el gobierno del sistema universitario, ya que ellas integran junto con las universidades estatales el Consejo de Universidades, máximo órgano de coordinación y consulta del sistema. Y si bien su participación es proporcionalmente inferior a la del sector de universidades estatales, la presencia en ese cuerpo tiene una ponderable significación, que podría potenciarse si las propias universidades, estatales y privadas, se lo propusieran, impulsando por ejemplo políticas y estrategias de desarrollo universitario, como la propia legislación lo prevé. Esa participación es también particularmente importante para las universidades privadas, porque en ese órgano deben acordarse, entre otras cuestiones relevantes, las relacionadas con los estándares de acreditación y con el régimen de títulos.
- El *régimen jurídico* conforme al cual deben organizarse las universidades privadas para ser autorizadas y funcionar legalmente, como “fundaciones” o “asociaciones civiles” sin fines de lucro, ha permitido (más allá de eventuales arreglos ocultos para burlar la ley que pudiese haber) una notable estabilidad de estas instituciones, sin que se adviertan los conflictos de interés o casos de corrupción que se observan en otros países que han optado por admitir que las universidades privadas puedan constituirse como sociedades comerciales, o que las normas

que regulan los procesos de aseguramiento de la calidad sean más laxos y permisivos.

- Un aspecto importante del marco regulatorio de la política pública, es el relativo al *financiamiento* de las universidades privadas. Siguiendo una larga tradición en el país sobre esa materia, en Argentina las universidades privadas no reciben ningún aporte regular del erario público, debiendo en consecuencia recurrir para su funcionamiento y desarrollo a sus propias fuentes de ingreso, mediante la imposición de aranceles y otros ingresos de fuentes complementarias. El único apoyo económico que el Estado nacional 'puede' acordar a las instituciones privadas con reconocimiento definitivo que lo requieran, es para el desarrollo de proyectos de investigación que se generen en las mismas, siempre que tales proyectos resulten aprobados conforme a los mecanismos de evaluación y los criterios de elegibilidad que rijan para todo el sistema. Pero no les está permitido recibir apoyo del Estado para cubrir, por ejemplo y aunque sea en parte, las mayores dedicaciones de los investigadores, que constituye el costo más importante de las áreas de investigación de cualquier universidad. Salvo entonces la posibilidad de que los responsables de proyectos de investigación puedan gestionar apoyo para el desarrollo de esos proyectos, y a diferencia de lo que ocurre en otros países, no hay en consecuencia aquí alternativas que permitan gestionar otro tipo de aportes del Tesoro, directos o indirectos, lo mismo que tampoco las hay para becas, incentivos ni ayuda para llevar adelante planes de mejoramiento de la calidad que deriven de los procesos de acreditación legalmente establecidos.<sup>5</sup> Como veremos luego, esta es una restricción que reduce severamente las posibilidades de llevar adelante, tanto las innovaciones que se deben hacer en las universidades en materia de enseñanza, como el fortalecimiento de las áreas de investigación, que

---

<sup>5</sup> En los últimos años, una política más flexible del CONICET ha permitido que los investigadores de carrera puedan elegir instituciones privadas como su lugar de trabajo, por lo cual algunas universidades con centros de investigación consolidados y en marcha cuentan con ese apoyo, aunque en términos cuantitativos no es muy significativo.

además de ser parte constitutiva de cualquier universidad que merezca el nombre de tal,<sup>6</sup> la tienen establecida legalmente como una de sus funciones que no sólo no puede faltar, sino que se debe promover y asegurar.

Junto a este marco regulatorio basado en la legislación, con sus aspectos positivos y sus limitaciones, debe también tenerse presente el que surge de tendencias históricas y concepciones de política universitaria que vienen de lejos y que parecieran ser escasamente favorables a la presencia de la iniciativa privada en materia universitaria.<sup>7</sup> Aunque ellas no siempre se manifiestan mediante normas jurídicas de cumplimiento obligatorio, no se deben subestimar como parte del contexto sociocultural que condiciona el desarrollo de la universidad privada, que obviamente deben funcionar no sólo en el marco de la regulación pública sino también en el contexto de la sociedad a la cual pertenecen.

Tampoco se debe olvidar que el propio marco legal que vengo resumiendo a partir de las normas, sufre alteraciones importantes a la hora de su aplicación a la realidad concreta. Por un lado, las dinámicas propias de la burocracia de los organismos de aplicación complican, con frecuencia innecesariamente, el accionar de las universidades a partir de interpretaciones que no siempre se compadecen con el texto de las normas sustantivas o con la finalidad que con ellas se persigue. Y por otro, la aplicación de las normas en las propias universidades hace que pasen por un proceso de mediación que implica interpretación, resignificación y adaptación, a menudo interesada, al contexto institucional.<sup>8</sup> Ese entramado de normas, interpretacio-

---

<sup>6</sup> Esta es una afirmación que hoy aparece como discutible, vista la existencia, en muchos de los países de la región iberoamericana, de universidades que de hecho son instituciones que solamente cumplen funciones docentes y de extensión o transferencia, como puso claramente de manifiesto el estudio ya mencionado de Brunner y Miranda (2016).

<sup>7</sup> Del Bello, Barsky y Giménez (2007: 19-86), en el capítulo I del libro que escribieron sobre *La Universidad Privada Argentina*, hacen una indagación detenida y cuidadosa de esa tendencia cuando analizan el contexto del desarrollo histórico del sistema universitario argentino. Puede verse también, entre otros, Barsky y Corengia (2018).

<sup>8</sup> En un volumen de esta misma colección, publicado por la Universidad de Palermo (San Martín, 2014), pueden verse interesantes trabajos que analizan este tipo de procesos en el caso de la aplicación de la normativa sobre evaluación y acreditación universitaria, en particular los de M. Marquina (pp. 61-99) y A. Corengia (pp. 127-164).

nes para su aplicación, adaptaciones y mediaciones, termina siendo el verdadero marco de referencia al que se debe prestar atención, en gran parte resultado de la política pública, pero también de la resignificación que ésta experimenta en su proceso de aplicación, y de las creencias y tendencias político-ideológicas con fuerte arraigo presentes en la cultura de la sociedad.

Por otra parte, el marco de la política pública no está constituido sólo por la normativa regulatoria y las adaptaciones que ésta suele sufrir al ser aplicada o adaptada a las realidades institucionales, sino también por las políticas que promueven o limitan, deliberadamente o de modo implícito, la propia expansión del sistema universitario. A simple título de ejemplo, vale la pena recordar que la Argentina entre 2005 y 2015, de modo bastante inorgánico pero real, se lanzó a la creación de una cantidad importante de nuevas universidades estatales, según el relato oficial para favorecer la inclusión de nuevos estudiantes, aunque al mismo tiempo se mantenían inalterados mecanismos que de hecho no apuntaban en la misma dirección o limitaban la inclusión al simple acceso, sin cuestionar las limitaciones de este tipo de políticas de inclusión. Y lo mismo, pero en sentido inverso, a fines del siglo pasado y comienzos del presente, Brasil impulsó políticas deliberadas de educación superior destinadas a promover la expansión de universidades privadas, facilidades fiscales y regulaciones laxas mediante, con el argumento de que el Estado no contaba con recursos para atender la fuerte demanda de educación superior que se venía registrando. En los dos casos se trata de políticas soberanas plenamente legítimas, se coincida o no con ellas, pero es indudable que terminan incidiendo, en un sentido o en otro, en el desarrollo de los dos grandes tipos de instituciones que componen el sistema universitario.

Es todo ese marco más complejo y heterogéneo, variable en el tiempo, el que condiciona, facilitando u obstaculizando de algún modo, según los casos, el accionar de las universidades privadas en busca de respuestas a los grandes desafíos que deben enfrentar.

## **Impulsar la innovación para mejorar la enseñanza**

¿Por qué la enseñanza es una de las problemáticas y en consecuencia es uno de los desafíos que merece atención, en particular en las universidades privadas? Creo que lo es, en primer lugar, porque de hecho es la función más desarrollada en todas ellas, la que más presupuesto consume y la que más recursos aporta para su sostenimiento y desarrollo. En un sistema en el que no hay transferencias ni aportes regulares de recursos públicos para este tipo de instituciones, alrededor de un 90 por ciento de sus gastos son cubiertos por aranceles que pagan los alumnos o sus familias. Sólo un 10 por ciento, o menos, proviene de otras fuentes, en su mayoría privadas.

Además, y contrariamente a lo que se podría esperar, en estas instituciones el de la enseñanza es una dimensión que en términos generales no se distingue especialmente por su mayor calidad o por su énfasis innovador, en tiempos en que tanto los procesos de aprendizaje de sus estudiantes como los resultados que de ello esperan los empleadores y la propia sociedad parecieran requerir hoy miradas, orientaciones y enfoques más innovadores y disruptivos. Si bien hay, como he observado antes, una gran diversidad de instituciones, tanto al interior del subsistema privado como con respecto al subsistema de universidades estatales, las modalidades y estrategias de enseñanza son en general las mismas o muy similares en ambos sectores, seguramente porque desde un comienzo han operado aquí fuerzas isomórficas “no-coercitivas” (Levy, 1999), que naturalmente terminan debilitando la diversidad. Desde que fueron formalmente admitidas como tales, en efecto, las universidades privadas han sabido aprovechar para el cumplimiento de su función docente, la importante oferta de profesores de universidades públicas, que lógicamente reiteran allí su forma de enseñar, que por lo general suele ser aquella con la que ellos mismos en su momento “fueron enseñados” por sus profesores. En unas y otras, estatales o privadas, los profesores siguen por lo general enseñando apegados a estrategias más tradicionales que innovadoras. Dejando a salvo excepciones individuales, nada o casi nada distingue especialmente a las universidades privadas en este punto.

La enseñanza es también un desafío especial para las universidades privadas, porque la realidad actual, tanto en términos de logros de aprendizaje como de atención a las exigencias de un futuro que ya está entre nosotros, requieren repensar, rediseñar y reorientar los procesos de enseñanza y aprendizaje, muy en particular en los primeros años de las carreras. Y para este cometido, por su dimensión media más acotada, por su reconocida flexibilidad y su más ágil sistema decisorio, las instituciones universitarias privadas parecieran estar en mejores condiciones para hacerlo que las que se observan en las grandes universidades tradicionales.

El desafío mayor proviene, sin duda, de los profundos y acelerados cambios que se observan en los desarrollos tecnológicos globales que impactan con fuerza no sólo en los procesos de enseñanza y aprendizaje en sí mismos sino también en la forma como se organizan las modalidades de enseñanza (sobre todo la modalidad *online* que al cabo termina también impactando en la modalidad presencial).<sup>9</sup> Pero el desafío también proviene, aunque no siempre se repara en ello, de algunas de las demandas y exigencias que se avizoran en los procesos socioculturales que se desarrollan ante nuestros ojos: aunque no siempre lo expresen con claridad, lo que la mayoría de los estudiantes (y sus familias) espera cuando se incorporan a la universidad es aprender, sólo que hoy las formas tradicionales de lograrlo ya no entusiasman ni tienen la suficiente potencialidad motivadora. Pareciera que ni los contenidos que se enseñan ni la forma cómo se los enseña les ayudara a aprender (sin desconocer por cierto la débil formación previa y el escaso capital social y cultural con el que de muchos de ellos llegan a la universidad).

Y los cambios que hoy se exigen para ofrecer mejor calidad y mejor adecuación de la enseñanza a los requerimientos y demandas de estos tiempos, que son también formidables ventanas de oportunidad para salir del *statu quo*, son de naturaleza típicamente cualitativa. Y ellos sólo pueden proponerse y llevarse a cabo con mayor

---

<sup>9</sup> Aunque con una visión que cabalga entre un realismo indiscutible y un dejo de optimismo que para algunos puede parecer tal vez algo exagerado, hay interesante información y reflexión sobre el impacto de la tecnología en la universidad, en un reciente trabajo de R. Popovsky (2018: 93-112).

probabilidad de éxito en ambientes micro, al interior de las instituciones, mediante políticas institucionales y estrategias dirigidas a tres objetivos principales: (i) impulsar y apoyar la actualización y capacitación permanente de los profesores, así como su disposición a involucrarse en tanto profesionales de la enseñanza en los procesos de innovación que promueva la institución con miras a mejorar el aprendizaje de sus alumnos; (ii) renovar los contenidos curriculares y la arquitectura de los planes de estudio, por lo general muy rígidos, no sólo en función de los avances y exigencias de las respectivas disciplinas, sino también buscando aprovechar las posibilidades de mayor flexibilidad y personalización que hoy ofrecen las tecnologías aplicadas a la educación; y (iii) profesionalizar la gestión académica, que ya no puede quedar en manos de funcionarios o docentes que sólo cuentan con su experiencia, por cierto valiosa pero hoy claramente insuficiente, que ocasionalmente asumen la responsabilidad de gestionar esas áreas.

Estas políticas y estrategias de alcance institucional no son por cierto excluyentes de otras, y deberían poder convivir y complementarse con los sistemas externos de evaluación institucional y acreditación, especialmente si éstos logran poner más el foco en la existencia y efectividad de las condiciones y mecanismos de aseguramiento de la calidad académica que las propias universidades sean capaces de desarrollar.

Es posible pensar que sólo una extendida creencia en la irrelevancia o en el papel muy secundario que las estrategias pedagógicas y la gestión específicamente académica tienen en la educación superior, sea lo que ha llevado a descuidar o a minimizar estas dimensiones de la calidad de la enseñanza, y en consecuencia a no asignarle la prioridad que hoy se entiende cabe darles. Ello hubiera ayudado a que la enseñanza como tal (contenidos disciplinares y estrategias para su comunicación) sobresaliera como una característica claramente distintiva en instituciones que, por otra parte, tienen dificultades para desarrollar actividades sostenidas de investigación, la otra gran función de toda universidad, por lo cual en su gran mayoría terminan haciendo de la docencia su actividad más destacada.



### **En busca de mejores resultados**

Aunque los escenarios son en esta materia ciertamente heterogéneos según las instituciones, y también según los tipos de disciplinas y carreras, los resultados de las formas tradicionales de enseñar, a veces ocultas o disimuladas por una presencia meramente formal de las TICs, son bastante decepcionantes aun en las universidades privadas, que organizan la enseñanza teniendo mucho en cuenta la conveniencia de sus alumnos (clases por lo general obligatorias, concentradas en un solo turno, posibilidades en algunos casos de cursar materias *online*, etc., etc.). Aun así, las tasas de rendimiento no son mucho mejores que en las universidades estatales, en donde suele haber más alumnos que provienen de sectores de menores recursos y en donde es frecuente que la enseñanza se organice en función de la conveniencia y necesidades de sus profesores. Pero una cosa es cómo se organiza la enseñanza y otra bien distinta es qué y cómo se enseña en las aulas. Y obviamente es mucho más simple cambiar los criterios de organización, e incluso renovar y actualizar los contenidos que se deben enseñar, que cambiar las estrategias utilizadas para enseñar y evaluar los aprendizajes.

110

Obtener mejores resultados en términos de rendimiento y calidad de los aprendizajes, sobre todo en los alumnos de carreras de grado que cursan los primeros años, es hoy un imperativo para todas las universidades, y lo es especialmente para las universidades privadas si en verdad quieren que la enseñanza que ofrecen sea una nota distintiva reconocible y una clara ventaja competitiva. Ese imperativo viene dado, en parte por los pobres resultados en términos de rendimiento, y en parte por las nuevas demandas y presiones a las que se ven hoy sometidas las instituciones universitarias. En ese sentido, como se ha dicho con mucha razón, "...se les sigue exigiendo que atraigan y trabajen con estudiantes altamente calificados (los mejores y más brillantes de cada generación) y que también capaciten a los profesionales, investigadores y científicos de alto nivel que la sociedad necesita... Al mismo tiempo se les exige que acepten y capaciten a una población mucho mayor de estudiantes con diferentes experiencias de vida, nuevas aspiraciones y calificaciones académicas generalmente inferiores, que necesitan desarrollar áreas y habilidades que hasta

ahora no han formado parte del currículo universitario común” (Lemaître, 2009: 175). La mayoría de estos cambios y desafíos, agrega esta especialista, tienen un fuerte impacto tanto en la gestión de las instituciones como en la función de enseñanza de las universidades, que según dice –y hay que coincidir en ello– debiera redefinirse no sólo organizacionalmente sino también en sus diseños curriculares y en sus enfoques pedagógicos para atender las necesidades de formación de esa población tan heterogénea y diversa. En este contexto, no sólo la gestión académica y los contenidos curriculares, sino la docencia como tal demanda una atención prioritaria en las instituciones, por lo cual es necesario, dice, “revalorizar(la) como una función crítica y ajustar los métodos para el desarrollo, evaluación y promoción del personal académico... Si la docencia tiene un rol central en una institución de educación terciaria, la organización académica, que tradicionalmente se concentra en el desarrollo de las disciplinas, debe hacerse cargo de ello” (*ibidem*: 177). Y concluye diciendo que la forma en que se distribuyen los recursos también debe reflejar este énfasis, al igual que los mecanismos para su distribución.

111

Por otro lado, es también imperativo que las universidades privadas se preocupen por estas cuestiones, y se ocupen seriamente de ellas, porque necesitan poder mostrar ventajas competitivas reales que ayuden a su creciente consolidación y reconocimiento social, en un contexto donde la oferta de educación universitaria se ha ampliado notoriamente en estos últimos años y la demanda empieza a volverse un poco esquiva en momentos de tanta recesión y crisis reiteradas y demasiado prolongadas.

Fortalecer la función docencia, con énfasis en un cambio de enfoque en las estrategias de enseñanza, más centradas en los alumnos que en el profesor, tiene sin embargo sus complicaciones, tiempos y costos, que se deben analizar y evaluar cuidadosamente para que las decisiones que se tomen deriven de un diagnóstico realista y sean consistentes con la visión estratégica que se postule. Porque hay que saber, ante todo, que ello implica trabajar con docentes que a veces, por razones diversas, no están fácilmente dispuestos a repensar y revisar su forma de hacer las cosas, por lo cual crear un buen clima de trabajo y pensar en estímulos y recompensas es una primera

condición importante para no fracasar en el intento. Revisar la forma cómo se enseña, por otra parte, no se logra mediante medidas burocráticas ni prescriptivas, ni se alcanza de un día para el otro, y ello requiere una estrategia de avance clara y tiempos realistas. Y aunque la inversión requerida para llevar adelante propuestas de este tipo no sea inicialmente tan importante, hay que saber que todo será más complicado si no se prevén recursos adecuados para ello.<sup>10</sup>

### **Un camino posible para impulsar la innovación en la enseñanza**

¿Por dónde avanzar para impulsar los necesarios procesos de innovación, para los cuales no parece haber ya mucho tiempo para encararlos pausadamente, sucesivamente, de a uno por vez, aunque conceptualmente se los conciba como parte de un sistema?

112 Con frecuencia se piensa que la clave está en la tecnología, con su ímpetu avasallador y sus formidables resultados tan impactantes en todos los campos, el de la educación incluido. Los contenidos curriculares se ven acicateados a renovarse por los acelerados cambios tecnológicos. La gestión académica, ¡quién lo duda hoy!, no puede siquiera pensarse sin esa herramienta. Y la propia enseñanza no se concibe hoy sin el recurso de entornos virtuales de aprendizaje que no sólo faciliten el trabajo tanto del profesor como de sus alumnos, sino que permitan enseñar de un modo más acorde a las formas en que los jóvenes aprenden hoy.

---

<sup>10</sup> Entre nosotros no se conocen presiones del sector privado para recibir financiamiento público regular, lo que seguramente terminaría por condicionar su necesaria independencia y autonomía. Sí se ha planteado, más de una vez, que siendo función del Estado garantizar la buena formación profesional de los graduados universitarios, delegando tal función en las universidades, las instituciones que los han formado deberían poder recibir, de modo similar a lo que se hace con las universidades estatales, apoyos específicos y puntuales para llevar adelante los planes de mejoramiento de la calidad que derivan de los procesos de acreditación a los que las instituciones se someten regularmente. Mientras eso no ocurra, el desafío de impulsar la innovación para mejorar la enseñanza requiere que sean las propias universidades, en el marco de sus planes de desarrollo, las que acuerden un conjunto de estrategias y prioridades para la asignación o reasignación de recursos destinados a hacerlo gradualmente posible. Pero hay que admitir que para ello se requiere también generar recursos adicionales, que para muchas instituciones de más reciente creación o situadas en contextos de escaso desarrollo se hace en verdad muy problemático.

Es indudable que los entornos virtuales de aprendizaje han alcanzado hoy un desarrollo y un grado de sofisticación tal que casi no se concibe prescindir de ellos en los ámbitos educativos, incluyendo por cierto los de la educación universitaria. Como es sabido, las tecnologías de la información y comunicación que están en la base de estos entornos son parte de la vida cotidiana, y en consecuencia son muy familiares a los esquemas cognitivos de las nuevas generaciones de estudiantes. La interacción e interactividad que permiten facilita el trabajo colaborativo y hace posible relaciones más estrechas y personales, no sólo de los estudiantes entre sí sino también entre el docente y sus alumnos. La posibilidad de acceder a los materiales de estudio, que son hoy mucho más diversos en términos de diseños de presentación y lenguajes, en cualquier momento y circunstancia, hace que valores tan apreciados para un aprendizaje efectivo como el trabajo colaborativo y la autonomía para el estudio, puedan darse y cultivarse con una nueva mirada y mejores expectativas. El alcance de estos medios asegura por otra parte que las instituciones educativas, y las universidades en particular, puedan llegar con su propuesta mucho más allá del campus, a ámbitos y regiones donde la enseñanza tradicional no tenía ni tiene posibilidad alguna, abriendo así las puertas a una mayor democratización de la educación.

113

Hay sin duda mucho de razón en poner el foco en esta llave maestra de nuestro tiempo. Sin embargo, son menos los que se preguntan si tales entornos, que sin duda facilitan las cosas, son también capaces *por sí mismos* de introducir cambios sustantivos en la pauta de enseñanza tradicional, con impacto en los aprendizajes, o bien si ello requiere atender además a otras condiciones. Y si bien no parece haber evidencia contundente en un sentido o en otro, hay investigaciones y experiencias aplicadas en diversos países, que no cabe aquí analizar en detalle, pero cuyas enseñanzas y conclusiones muestran que lo verdaderamente importante es una eficaz complementación de tecnologías y modelos pedagógicos de corte constructivista.<sup>11</sup> No cualquier tecno-

---

<sup>11</sup> Pueden verse, entre muchos otros, los trabajos de Bates y Sangra (2011), Maggio (2012), López García (2016), Barberá (2008), Carneiro (2011), Navarro Leal (2018), etc. Para un buen análisis del tema en el caso de una carrera universitaria, merece verse la tesis de M. Ruiz Juri (2016), y para otra investigación empírica sobre el tema, pero más centrada en el uso de los sistemas de gestión del aprendizaje en la docencia universitaria, puede verse Rodríguez *et al.* (2014).

logía conduce a mejorar las formas de enseñar. “En los ámbitos educativos, la adquisición o la adaptación de un producto tecnológico, sea material (hardware) o inmaterial (software), debe ser evaluado considerando tanto la pedagogía que le da sustento, como su relación con lo que su aplicación busca cambiar...” (Navarro Leal, 2018: 195-196).

Una conclusión importante de las investigaciones sobre este tema es, por lo tanto, que la sola presencia de estas nuevas tecnologías en las aulas, parecen no alterar por sí mismas el paradigma tradicional de la enseñanza universitaria. Esos estudios y observaciones de diversas experiencias prácticas conocidas, muestran que la incorporación de tecnologías al margen de una propuesta de enseñanza innovadora con objetivos pedagógicos y didácticos claros y definidos, no genera por sí misma un mejoramiento de las prácticas de enseñanza que impacte efectivamente en la calidad de los aprendizajes. Es más, en algunos casos pareciera que no hacen sino confirmar las prácticas docentes existentes. Por cierto, esta conclusión no niega la relevancia y las ventajas que las nuevas tecnologías tienen para la enseñanza, pero advierte que para que incidan realmente en una transformación de esas prácticas docentes, deben concebirse como parte de una sólida propuesta de enseñanza. Y es de esta renovada propuesta de enseñanza o modelo pedagógico escogido que cabe esperar una definición clara y operativa de los objetivos pedagógicos y didácticos que se quieren alcanzar y de los procesos cognitivos sobre los cuales se quiere incidir mediante un mejor aprovechamiento de esos recursos. Pareciera que en estas condiciones la potencialidad de las tecnologías para ayudar a cambiar las prácticas tradicionales de enseñanza es mayor y hoy directamente irremplazable.

Estas conclusiones de los planteos teóricos actuales y de algunas de las experiencias prácticas que en distintos lugares y circunstancias se han llevado a cabo, son de la mayor importancia para el objetivo de promover en las universidades, y en nuestro caso en las universidades privadas, formas de enseñar que las distinga por ser más efectivas y más adaptadas a las características y al perfil de los jóvenes de estos tiempos, con el propósito último de mejorar el rendimiento y la calidad de la formación académica y profesional que reciben. Como para esa búsqueda resulta clave el papel de los profesores,

actores protagónicos en cualquier esfuerzo de transformación de la enseñanza, la estrategia en la que aquí se piensa apunta a estimular, mediante los recursos y medios que cada institución defina, su participación activa en el desarrollo de *proyectos de innovación pedagógica mediados por la tecnología*, concebidos para operar en instituciones que muestren estar comprometidas con ese mismo objetivo.<sup>12</sup> Ese compromiso institucional, y su traducción en políticas conducentes, es indispensable para que el impulso innovador avance y termine movilizándolo las energías de toda la institución. Pero para ello se requiere:

- Un *fuerte liderazgo* y un apoyo decidido desde las más altas instancias del gobierno institucional, que comprenda la magnitud del desafío y la conveniencia de impulsar procesos de innovación con una visión estratégica capaz de convocar y generar adhesión en la comunidad académica y en los actores más relevantes.
- Políticas institucionales de formación y capacitación pedagógica y tecnológica de los docentes universitarios, sobre todo de los que se desempeñan en los primeros años de las carreras de grado. La buena enseñanza raramente se logra con el solo dominio de la disciplina, aunque esto sea por supuesto indispensable. Hoy es imprescindible acompañar eso con los recursos de la pedagogía y de las tecnologías aplicadas a la enseñanza, las dos cosas, para lo cual es necesario revisar la estrategia seguida para lograrlo, porque las modalidades tradicionales de hacerlo (cursos, talleres, incluso posgrados, más teóricos que prácticos, por lo general aislados del medio institucional) están demostrando que son poco efectivas para transferir a la enseñanza en el aula (presencial o virtual) los paradigmas, enfoques y estrategias que se proponen en esos formatos de capacitación, sin duda necesarios pero insuficientes.
- Políticas institucionales de capacitación en planeamiento y gestión curricular. Este es un punto en el que la gran mayoría

---

<sup>12</sup> Una de las claves para que el proceso de innovación que aquí se propone funcione, es concebir a los docentes interesados como verdaderos artífices de sus proyectos de innovación, lo que implica que en la institución haya (y se promueva) una idea clara de qué se busca con tales proyectos y de la estrategia para llevarla adelante. En otro volumen de esta misma colección he desarrollado una idea más concreta de cómo se pueden concebir esos proyectos y de las condiciones que deben acompañar el proceso de ejecución (Sánchez Martínez, 2017: 31-63).

de universidades, privadas y estatales, están lejos de alcanzar niveles de profesionalización razonables. La formación universitaria en esos campos pareciera haber estado más preocupada por intereses y razones ideológicas que por el dominio razonado y crítico de herramientas que ayuden a profesionalizar la gestión académica, que hoy cuenta con recursos y técnicas que entre nosotros están casi siempre ausentes.

- Políticas que pongan énfasis en la actualización y *renovación de los contenidos curriculares*, que atiendan no sólo a los avances en las respectivas disciplinas y a su pertinencia en relación a los requerimientos de los mercados de trabajo, sino también a una mayor flexibilidad de los planes de estudio en los que tales contenidos se integran.
- En fin, *políticas presupuestarias* capaces de generar ingresos de fuentes diversas y reorientar recursos para que el objetivo buscado no quede en buenas intenciones. Los superávits presupuestarios que en los primeros años de vida institucional se orientan razonablemente a la construcción de infraestructura o la adquisición de equipos tecnológicos, debieran dirigirse en etapas posteriores a proyectos que apuntan a metas de carácter más cualitativo, propias de fases superiores de madurez institucional.

116

### **El desafío más complicado: desarrollar la investigación**

El segundo desafío anunciado tiene que ver con el desarrollo de la investigación. La gran diversidad de situaciones que se observa en el escenario institucional, a la que ya se hizo referencia, complica también aquí cualquier generalización que se pretenda hacer. Hay, en efecto, unas pocas universidades privadas (los dedos de una mano alcanzan y acaso sobran para contarlas) que por diversas razones han podido desarrollar determinadas áreas de investigación hoy consolidadas, activas y reconocidas por pares, comunidades disciplinarias y centros de investigación del país y aun del exterior. Pero junto a ellas, si se quiere en el otro extremo, hay

un número importante de instituciones, algunas jóvenes y otras no tanto, que aún no cuentan con investigación en sentido estricto, o la que tienen es muy débil, más allá de los avances meritorios de que dan cuenta varios informes sobre el tema que el Consejo de Rectores de esas universidades (CRUP) ha venido presentando periódicamente.<sup>13</sup> Y entre esos extremos, hay varias, con más recursos, cultura institucional y convicción en la relevancia estratégica de esa actividad, que han definido políticas específicas, vienen trabajando seriamente en algunas áreas disciplinarias, incorporando investigadores y publicando y difundiendo los resultados de ese trabajo.<sup>14</sup> Por lo tanto, cualquier generalización sería aquí tachada, con razón, de inapropiada e injusta. La conclusión frente a esto podría ser que estamos en verdad frente a situaciones bien diversas en lo que a investigación se refiere, pero que, como veremos en lo que sigue, enfrentan todas dificultades comunes, aunque con distinta intensidad y capacidad de respuesta.

## **Un desafío difícil de enfrentar en soledad**

117

¿Por qué la investigación, que para muchas universidades privadas pareciera ser, por lo dicho, una función si se quiere menor o secundaria, merece ser considerada hoy como un verdadero reto estratégico para ellas? En una institución universitaria la investigación es, para empezar, y más allá del nivel de desarrollo que se haya alcanzado, el elemento “diferenciador” más categórico con respecto a otros tipos de instituciones de educación superior, todas las cuales tienen enseñanza y cuentan naturalmente con sistemas de gobierno y gestión, pero no necesariamente con investigación, tanto en sentido estricto como más laxo. Desarrollar

---

<sup>13</sup> Entre esos informes se destaca el presentado en 2016, seguramente el más completo y elaborado (véase Barsky et al., 2016).

<sup>14</sup> Barsky y Corengia (2016: 380-381) presentan una tipología más trabajada que distingue: (a) universidades de investigación, (b) universidades con actividades de investigación en crecimiento y consolidación, (c) universidades con estrategias erráticas en la definición de políticas de investigación, y (d) universidades con asignación de baja prioridad a los procesos de investigación. Las consideraciones que se hacen en lo que sigue relacionadas con la investigación en las universidades privadas, se refieren especialmente a las que se encuentran en los casos c) y d) de esa tipología.



esta dimensión de la vida académica en las universidades, y en particular en las universidades privadas es, por lo tanto, un desafío mayor al que se debería responder con inteligencia, convicción y visión de futuro.

Cuando estas cualidades están presentes en la conducción y en la vida institucional, y lo que en verdad importa es el crecimiento de la institución basado en la calidad de lo que se ofrece,<sup>15</sup> y no simplemente el crecimiento y la expansión, suele percibirse con más claridad la relevancia estratégica que la investigación tiene hoy, no solamente para el desarrollo de los países sino también, e incluso antes, para las propias universidades. El prestigio, el reconocimiento social, la importancia que le asignan las instancias de evaluación externa, y la contribución al interés público que de ello deriva, son bases sólidas para su creciente legitimidad y la mejor garantía para el avance, el crecimiento y la continuidad de las instituciones en el tiempo.

118

Pero se debe saber, además, que para hacerlo hay que lograr vencer un obstáculo omnipresente en este tipo de instituciones, imposible de soslayar, como es el de generar recursos recurrentes (renovables anualmente) que permitan darle sustentabilidad al cumplimiento de la función. Superar este obstáculo en un sector universitario que aspira a crecer con calidad y que no cuenta para nada en la distribución regular de recursos públicos, es ciertamente complicado. El apoyo estatal para el desarrollo de la investigación es de escasa significación. Si bien la legislación prevé, como ya se ha comentado, la posibilidad de que los investigadores de las universidades privadas puedan obtener apoyo financiero del Tesoro para sus proyectos de investigación compitiendo en igualdad de condiciones con proyectos presentados por investigadores de las universidades estatales, ello no tiene en cuenta que el costo principal que se debe afrontar no es éste, salvo en proyectos de gran envergadura, sino el que deriva de las mayores dedicaciones que se deben asignar y sostener anualmente, de modo recurrente, para el personal de investigación. Este costo es por lo general muy superior al de los insumos requeridos

---

<sup>15</sup> La evidencia empírica deja ver que no es tan clara y directa la contribución de la investigación en sentido estricto al mejoramiento de la otra gran función de toda universidad, como es la enseñanza, pero sí “es posible sostener la hipótesis de que existe complementariedad” entre la actividad de enseñanza y la investigación ‘de cátedra’, que no busca generar conocimiento nuevo sino actualizar y profundizar el conocimiento ya existente (véase García de Fanelli, 2018: 63-67).

por los proyectos que se pongan en marcha. Esta es seguramente una de las razones que se tienen en cuenta en países que admiten la existencia de universidades privadas, sin transferencias financieras regulares de carácter estatal, pero sí apoyando mediante diferentes políticas e instrumentos el mejoramiento de la calidad y las actividades de investigación, condicionado muchas veces a que de ello resulten externalidades y beneficios públicos comprobables y reconocidos socialmente, aunque la institución que lo genere sea de carácter privado.<sup>16</sup>

La ausencia de financiamiento público hace sin duda más duro el desafío de desarrollar investigación de calidad, pero institucionalmente no debiera ser razón suficiente para abandonar el intento de encontrar respuestas alternativas, por complicadas que sean. Siempre es posible mejorar la generación de recursos propios, siempre hay algún espacio para repensar y eventualmente revisar la asignación de recursos cuando el destino de los superávits ya ha dejado de ser la construcción de nuevas facilidades físicas o tecnológicas, siempre es posible trabajar por convencer con buenas razones y presionar legítimamente por una mayor atención de las decisiones públicas a estas cuestiones.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> La categorización público-privado, tan arraigada en la tradición jurídico-institucional de nuestro tiempo, ha empezado a cuestionarse desde hace algunos años. Se dice que a estas alturas aparece como una distinción formal un tanto vieja, más propia del siglo XIX que de los tiempos que estamos transitando. Desde esta posición innovadora, se entiende hoy que “lo público trasciende lo estatal y se ancla en una esfera intermedia entre el Estado y el mercado, más próxima a la sociedad civil, denominada ‘esfera pública’... A esta esfera pública pertenecen las universidades, con independencia de su propiedad y forma de gestión, en la medida que buscan contribuir con información, datos, evidencia, conocimientos y reflexividad crítica a la deliberación racional dentro del Estado y la sociedad civil...” (Brunner y Ganga-Contreras, 2018).

<sup>17</sup> En un sistema donde las universidades privadas se deben financiar sin aportes regulares del Estado, este tipo de inversiones queda también, por cierto, a cargo de las propias instituciones, que en el marco de sus planes de desarrollo deben acordar prioridades que lo hagan posible. Sin embargo, como no es este el único desafío a enfrentar y las inversiones a realizar no son aquí menores, las posibilidades de hacerlo por sí solas se complican, sobre todo para las universidades de las categorías c) y d), no sólo por los montos de inversión requeridos sino también porque en muchos casos las fuentes de ingresos o las reasignaciones posibles son ciertamente limitadas. Se ha sugerido, en este sentido, que teniendo la educación superior privada un indiscutible componente de bien público, situaciones como la comentada deberían integrar el foco de atención, no sólo de las instituciones universitarias sino de las mismísimas políticas públicas (Castro y Navarro, 1999), para lo cual –agrego– sería interesante y razonable pensar en soluciones basadas en ‘esfuerzos de financiamiento compartido’, que de ningún modo liberan a las universidades de la responsabilidad que les cabe en la materia, pero permitirían pensar en alternativas con mayor viabilidad para el desarrollo de la función investigación. Y a la vez esto obligaría a las instituciones más jóvenes o con menor interés y convicción en la importancia de esa función, a un compromiso más sólido y sustentable en el tiempo.

## **Elementos de estrategia para discutir y avanzar**

El del financiamiento es un obstáculo mayor, que en las universidades nuevas o más jóvenes o ubicadas en regiones de escaso desarrollo, condiciona en gran medida la estrategia que se debe trazar para poder avanzar en un camino bastante áspero y difícil. La primera definición frente a esa realidad, y la más obvia, es que no se puede pretender, como a veces se cree posible o se impone a partir de una interpretación sesgada de algunos estándares de acreditación, que se creen centros o unidades de investigación en todas las áreas disciplinarias en las que se ofrecen servicios de enseñanza. Es más sensato y realista escoger una o algunas pocas áreas en las que la institución cuente con algunas fortalezas en recursos humanos y con mayores posibilidades de avanzar. Y dentro de ellas, priorizar líneas de investigación en función de distintos criterios que resulten de interés, tanto para los objetivos institucionales como para su aporte al desarrollo de la región y del país.

120

Centrando aún más el foco, las instituciones con escaso desarrollo de la investigación deben definir una estrategia para conformar los equipos de trabajo que se dedicarán a este menester o que se contratarán para fortalecer el área. Tratando de reducir costos, se observa a veces la tentación de empezar incorporando investigadores en proceso de formación, sin mayor experiencia ni trayectoria en el oficio de investigar, que por cierto no se confunde con el de enseñar ni con el de prestar servicios tecnológicos o de otro tipo a empresas o instituciones del medio, con la esperanza de que en el hacer se vayan autoformando. Si bien esta estrategia permite incorporar inicialmente a una cantidad mayor de (posibles futuros) investigadores, no resulta casi nunca una buena opción. Por el contrario, la clave pareciera estar en seleccionar primero a unos pocos investigadores formados, con experiencia en el oficio, para que ellos vayan conformando sus equipos de trabajo, proponiendo o escogiendo temas relevantes, y aprovechando sus relaciones para ir fortaleciendo el área, y de ese modo potenciando la inversión que se ha debido decidir.

Tampoco parece razonable, aunque los estatutos o instancias

externas lo pretendan, que todos los profesores sean también investigadores. En primer lugar, por la elemental razón de que no todos tienen condiciones y competencias para ello. Como se ha dicho tantas veces, y se reitera hoy cuando se cae en la cuenta de que las respectivas funciones requieren formaciones y habilidades diferentes, ser un gran profesor no implica de ningún modo ser un buen investigador, aunque haya afortunadamente académicos que son buenos en ambos menesteres. El sentido común tal vez aconseje que es más razonable exigir y evaluar a los docentes por su mayor compromiso en procesos de innovación de la enseñanza como los que he comentado antes, y recompensar por ello, que pretender que se conviertan en investigadores de ocasión y se vean presionados a publicar conclusiones y resultados que difícilmente lo merezcan<sup>18</sup>. No obstante, es por cierto de la mayor importancia que los profesores, además de su experiencia profesional en el oficio de enseñar, investiguen y estén actualizados con los últimos avances de la disciplina o disciplinas que cultivan, ya que puede suponerse que ello permitirá que lo vuelquen en manuales y clases y lo compartan así con sus alumnos. Pero se trata, como se entiende fácilmente, de un concepto de investigación más amplio y laxo que el de investigación *stricto sensu*: ésta es siempre, como es bien sabido, trabajo científico sistemático buscando descubrir conocimientos nuevos que no están aún disponibles en el bagaje de conocimientos de la disciplina que se cultive; aquélla, en cambio, alude a la búsqueda y exploración de información actualizada pero ya existente para el enriquecimiento personal y el de sus discípulos, lo que resulta imprescindible y muy valioso para ofrecer una enseñanza que merezca considerarse de calidad.

121

En fin, y no por ello lo menos importante, hay una enseñanza de la experiencia institucional que las instituciones con escasa o ninguna tradición en el desarrollo de esta función, pero interesadas seriamente

---

<sup>18</sup> Desde un contexto y una mirada muy diferentes a los que estamos aquí considerando, Ph. Altbach y H. de Wit comentan, en una nota reciente, la perfecta inutilidad y desperdicio que implica la enorme cantidad de material innecesario que se publica debido a las presiones existentes en el mundo académico de los países desarrollados. A tal punto, que una respetable revista especializada en educación superior ha debido suspender temporariamente la recepción de nuevos *papers* para su eventual publicación, debido al trabajo acumulado de una enorme cantidad de artículos que esperan ser evaluados con ese propósito (Altbach & de Wit, 2019).

en activarla y ponerla en marcha, debieran tener siempre presente, y es que, además de una política de financiamiento de la investigación realista y sostenida en el tiempo, hace falta dedicar esfuerzo y dedicación a la creación de un ambiente adecuado para quienes investiguen y para quienes se vayan gradualmente formando en el oficio, que no es el ambiente ni los tiempos propios y naturales de las actividades de enseñanza, o las corridas que a veces exige el cumplimiento de los plazos en la prestación de servicios a terceros. Hay que pensar que la nueva actividad requiere tiempos más prolongados, aun siendo eficientes en el trabajo, espacios menos bulliciosos y tranquilos, más preparados para el estudio, la reflexión y el intercambio de opiniones profesionales sobre los avances y resultados de los trabajos que se tienen entre manos.

### **Fortalecer la gobernanza para ganar en eficacia y legitimidad**

122 En fin, ¿por qué la *gobernanza*, entendida como el entramado de estructuras y procesos de gobierno y de administración por los que circula el poder de los actores relevantes en las decisiones institucionales, merece figurar en ese breve listado de desafíos importantes, cuando tanto el sistema de gobierno como la gestión cotidiana de las universidades privadas suelen considerarse como respetables en términos de eficacia y eficiencia?

### **La gobernanza corporativa y sus desafíos**

Desde su origen, la organización de la estructura de gobierno de las universidades privadas de Argentina tiene un cierto parecido con la de las universidades anglosajonas, especialmente las norteamericanas de Estados Unidos, que han sido fuente de inspiración para algunas de nuestras instituciones. Y ese modelo, que en ciertos casos refleja también una suerte de mixtura con la influencia de algunas características y tendencias de nuestras universidades estatales, ha sido luego seguido por muchas otras.

Constituidas legalmente, según se dijo antes, como ‘fundaciones’ o como ‘asociaciones civiles’ sin fines de lucro, su órgano directivo (llámese consejo de administración o comisión directiva), presidido generalmente por el fundador o representante de la entidad fundadora, de algún modo se comporta como el *Board of Trustees* o patronato de las universidades anglosajonas. Aunque entre nosotros el gobierno de la universidad queda en manos de un rector o presidente, que en algunos casos es el propio presidente de la fundación o asociación civil, por lo general el fundador, y en otros es una suerte de CEO seleccionado según distintos criterios y procedimientos, una característica importante de quien queda al frente de la universidad es que no se trata de un mero ejecutor de las decisiones que toma el máximo órgano colegiado que establece el correspondiente estatuto universitario, como ocurre en el caso de nuestras universidades estatales tradicionales, sino un responsable del gobierno institucional con funciones ejecutivas. A esta característica, que no es menor, se agrega otra: que el órgano directivo de la fundación o asociación civil conserva siempre atribuciones importantes relacionadas con el gobierno de la universidad, especialmente en las cuestiones patrimoniales y de orientación estratégica de la institución, sea su rector un miembro integrante de aquel órgano directivo, sea un funcionario externo designado para desempeñarse como tal.<sup>19</sup> Esa suerte de diferenciación de responsabilidades entre un rector ejecutivo y un patronato que como tal no está en los asuntos administrativos cotidianos de la universidad pero que atiende a su sustentabilidad y a su orientación en el mediano y largo plazo, aparece por lo general entre nosotros como un esquema de gobernabilidad delicado y complejo, sobre todo en sus momentos iniciales, pero por lo general funcional y razonablemente eficaz.

En ese tipo de arreglo institucional, un primer desafío que conviene analizar, muy presente en tiempos de “gobernanza emergente”, es el de fortalecer el órgano directivo de la fundación o asociación

---

<sup>19</sup> Es claro, no obstante, que cuando el rector de la universidad es el propio presidente del consejo de administración de la fundación (o asociación civil), la división de responsabilidades pierde nitidez, pero entiendo que no desaparece totalmente, aun cuando otros integrantes de la administración de la fundación o asociación civil, y no sólo su presidente, integren el órgano de conducción superior de la universidad.

civil, que en nuestro caso tiene por lo general una composición que representa fundamentalmente los objetivos y los intereses de la entidad propietaria, y no una composición más plural y amplia, como sucede en los *boards* de las universidades americanas. Y no es por cierto fácil, ni está en los propósitos de este capítulo, avanzar en este punto con propuestas complejas y delicadas si las hay, que caben fundamentalmente a las entidades que consideren que este punto es efectivamente una debilidad a superar. La idea que aquí se propone es, por un lado, analizar la conveniencia de fortalecer los apoyos con que cuenta la conducción de la fundación o asociación civil (o la conducción de la universidad en su caso), especialmente en materia académica, lo que resulta relevante a los fines de que la orientación estratégica de la institución, tan importante hoy, se base en información actualizada y análisis prospectivos serios y robustos. Y por otro lado, plantearse la cuestión de la legitimidad, no entendida en su dimensión ético-filosófica sino más bien sociológica: como la creencia o el grado de confianza de la comunidad académica en ese tipo conducción institucional. Porque parece razonable pensar, como ha sugerido alguien que conoce bien estas cuestiones y tiene un amplio conocimiento de las tendencias internacionales que conviene observar y tener muy en cuenta, que “las universidades privadas... (y no habla de las universidades privadas de la Argentina en particular) deberían mejorar su gobernanza corporativa dándole mayor legitimidad, puesto que a largo plazo las instituciones no pueden descansar solamente en el control propietario y alguna forma de contrato privado entre principal y agente. La gobernanza de las universidades privadas –agrega– requiere mayor legitimidad académica...” (Brunner, 2013: 32).

Fortalecer los apoyos con que cuenta la conducción en el nivel de gobierno que estamos considerando, tiene que ver en nuestro caso con la necesidad de prestar una mayor atención a la cuestión académica y a las políticas correspondientes, que ayuden a orientar las decisiones de los cuerpos directivos de que venimos aquí hablando. Este es también un punto débil frecuente, que en mi opinión es importante fortalecer, no sólo por la relevancia de lo académico en cualquier institución de educación superior sino también porque incide sustancialmente en el rol de “orientación estratégica” que cabe a los patronatos

o a la conducción superior de la propia universidad. Y aquí, más que de representaciones del cuerpo docente de la institución, ni de incrementar su estructura burocrática, se trata de proponer que el referido consejo de administración, o como se llame, sea asistido por un pequeño comité académico de alto nivel, integrado por personalidades con amplia experiencia y reconocimiento profesional, de procedencia preferentemente externa, que se reúna pocas veces en el año, las que en cada caso se consideren necesarias, con el fin asesorar y compartir puntos de vista sobre lineamientos académicos para el mediano y largo plazo y sobre el necesario proceso de renovación que ello supone, a lo que se hizo ya referencia especialmente en el apartado sobre enseñanza. Hay unas pocas instituciones que, con el nombre y funciones referidas u otras similares, cuentan con este tipo de asesoramiento y apoyo, pero experiencias de este tipo no son muy comunes.

Fortalecer el gobierno corporativo implica también, y este es otro desafío que pocas veces se plantea, llegar a un acuerdo sólido sobre algún tipo de arreglo institucional que funcione como una garantía de continuidad de la universidad, cuando el fundador o fundadores decidan retirarse, por la razón que fuere, del gobierno de la fundación o asociación civil, con el riesgo de que al hacerlo surjan conflictos y ocurran eventuales desviaciones del proyecto institucional que ellos supieron forjar. Este riesgo no existe, o en todo caso es menor, cuando la universidad ha sido fundada por instituciones de fuerte arraigo y suficientemente sólidas, que incluyen entre sus funciones la de ofrecer servicios educativos, como ocurre entre otras con las organizaciones confesionales, culturales o científicas, aunque no solamente con ellas. En cambio, esto suele aparecer como un punto más débil cuando la fundación o asociación que fundó la universidad fue creada con ese único objeto, es aun relativamente joven, y no ha pasado aún la primera prueba de continuidad. Se trata por lo tanto de echar bases para que una estructura de gobierno de este tipo, en la medida que ha resultado funcional, logre gradualmente *institucionalizarse*, esto es, sujetarse a un conjunto de normas y acuerdos bien pensados y trabajados en el seno de tales cuerpos, consolidando así su fortaleza y evitando o morigerando de algún modo los riesgos apuntados. Ello, lo mismo que una creciente profesionalización de la administración, debiera



tender a facilitar la continuidad de la institución universitaria, que obviamente está destinada a trascender a quienes la imaginaron, la crearon y la guiaron en sus primeros tiempos.<sup>20</sup>

### **Las decisiones en asuntos académicos**

En los sistemas de gobierno corporativo de carácter gerencial de los países anglosajones, y también de otros que en los tiempos recientes han incorporado algunas características de ese modelo en su estructura de gobierno, y que muchas universidades privadas argentinas suelen tomar como referencia, las decisiones en materia específicamente académica a nivel de facultad, departamento o carrera, tradicionalmente quedan en manos de cuerpos de gobierno integrados por docentes e investigadores de la universidad. Ellos son, en efecto, quienes más cercana y profundamente conocen el campo en el que trabajan. La participación de ese personal en los máximos órganos de gobierno corporativo no es, en cambio, muy frecuente, salvo en las instituciones que adoptan sistemas de 'gobernanza compartida', que por definición la supone.

126

Entre nosotros, es común que en las universidades privadas las decisiones específicamente académicas a nivel de las unidades de ese carácter (departamento, carrera, etc.) queden formalmente en manos de miembros del cuerpo académico. En algunos casos, los decanos o directores y a veces también otros docentes participan en el consejo superior de la universidad, en tanto en otros sólo participan en cuerpos académicos, en donde fundamentalmente se tratan, como es obvio, cuestiones de ese carácter, y no es por lo tanto frecuente que tengan participación en el gobierno superior de la institución.

¿Una mayor legitimidad académica, podría uno preguntarse, no requeriría acaso fortalecer esa participación mediante alguna forma de representación docente? Si razonamos con la lógica de nuestra tradición universitaria nacional, la respuesta sería seguramente afirmativa. Y

---

<sup>20</sup> Este fortalecimiento y consolidación institucional sería también una contribución importante, aunque no necesariamente suficiente, para superar el estereotipo de 'universidades familiares' que a veces se escucha en alusión al origen de algunas de estas instituciones.

aunque no es por cierto la única respuesta posible, la cuestión no es fácil de abordar, porque pareciera haber entre quienes lideran las universidades privadas una cierta resistencia a pensar en alternativas de “representación” docente en los órganos de conducción superior, o a que ella se extienda en los casos en que ya existe. En parte, esa posición probablemente se basa en la idea de que ello puede conducir a una politización partidista de la institución, y en parte en la creencia de que puede llevar mediante negociaciones, alianzas y presiones a aprobar decisiones cuyas consecuencias pueden afectar severamente, no sólo la responsabilidad personal de los máximos responsables del gobierno corporativo (por ejemplo en decisiones con implicaciones financieras e incluso penales),<sup>21</sup> sino también que pueden llevar a cuestionar las bases mismas o principios constitutivos del proyecto institucional o incluso el normal desarrollo de la institución como tal.

El tema no es menor en contextos y tiempos en que la participación y la representación son vistas por muchos como indispensables para fortalecer la ‘legitimidad’ institucional, que junto con la ‘eficacia’ son las bases para la estabilidad y éxito de cualquier conducción. Sin embargo, sin desconocer esta enseñanza ya clásica de la teoría política, es tal vez posible razonar de otra forma a partir de lo que parecen ser las expectativas y demandas reales de los docentes e investigadores que trabajan en universidades privadas. En efecto, si se tiene en cuenta que, salvo pocas excepciones, las dedicaciones de la mayoría de los docentes son *part-time* o simples, participar en cuerpos colegiados, más que una muestra de reconocimiento por parte de los pares y oportunidad de hacer valer los puntos de vista que se sostengan en las cuestiones que se traten, es por lo general percibida como una carga más, en la mayoría de los casos sin recompensas materiales y a veces ni simbólicas. Si esto es aproximadamente así, podría suponerse, como mera hipótesis, que en estas instituciones la

---

<sup>21</sup> R. Popovsky ha planteado con mucha claridad y realismo lo que implica hoy gobernar una institución universitaria privada, cuando el poder está inevitablemente más distribuido horizontalmente, pero la responsabilidad del gobierno institucional de tomar decisiones complejas y difíciles sigue recayendo en quien tiene asignada la función de gobernar la institución. Esto hace que “las tareas requeridas al gobierno de universidades públicas y privadas sean diferentes y son una de las causas por la cual adoptan modelos de gobernanza distintos” (Popovsky, 2011: 232).

confianza de los docentes y la creencia mayoritaria en la legitimidad del gobierno institucional tiene que ver más con otro tipo de recompensas: nivel atractivo de remuneraciones, capacidad institucional de crear un ámbito acogedor de trabajo intelectual y de relaciones vinculares, esfuerzos concretos por mejorar el prestigio de la institución, liderazgo para llevar adelante propuestas académicas innovadoras que no se ven en otras instituciones, etc., etc.

Por lo tanto, y siempre en el plano de las hipótesis, podría decirse que, en este tipo de instituciones, más que instancias de gobernanza compartida, lo que antes hace falta es revalorizar e impulsar *políticas académicas* apropiadas para un sólido desarrollo institucional que a la vez tengan en cuenta las expectativas y demandas de su colectivo docente e investigador. Esto recobra una nueva luz cuando se vuelve la mirada a los desafíos y propuestas que se planteaban antes, en el apartado sobre la necesidad de impulsar la innovación en la enseñanza para atender a las varias formas de aprender de una población estudiantil cada vez más diversa y necesitada de adecuada motivación para aceptar el necesario esfuerzo que supone cualquier proceso de formación serio.

128

Esta forma de interpretar las expectativas y demandas del cuerpo docente, de tener algún asidero, no debiera sin embargo hacer olvidar la ineludible necesidad en estos tiempos de abrir o ampliar los canales de diálogo y consulta, muy especialmente en el campo académico, que cada institución sabrá ponderar en función de su realidad y de su visión estratégica, pero que se presenta hoy en muchos escenarios, más allá de las particularidades locales, como una voz y un reclamo que no se pueden desconocer, y que hacen también al necesario fortalecimiento de la legitimidad institucional.

En suma, aunque no hay obviamente recetas simples para esto, y depende mucho de las características y de la fase de desarrollo en que se encuentre cada institución, el camino para ir consolidando con suficiente anticipación un esquema de gobierno que logre continuidad en el tiempo, y que además de eficaz sea percibido como legítimo, requiere en mi opinión prestar atención a tres cuestiones principales:

- Por un lado, el fortalecimiento de la composición y del funcionamiento real de los órganos directivos que tienen el control estratégico de la institución universitaria, dotándolo de un

apoyo sólido especialmente para la orientación de los grandes lineamientos académicos;

- Por otro, la (progresiva) aplicación práctica de un conjunto de criterios y reglas de juego de buen gobierno, que sean el resultado de acuerdos y consensos bien trabajados, en lo posible explícitos, que por haber resultado funcionales y razonables durante las etapas iniciales de la institución, cuando el fundador estaba al frente, sean luego aceptados y respetados por todos a la hora de afrontar (se espera que exitosamente) la prueba de continuidad institucional;
- Y también, el fortalecimiento de la estructura académica de la universidad, profesionalizando las funciones de planeamiento de la enseñanza y de gestión curricular, y generando recompensas que valoricen el mérito y el desempeño, así como canales donde el personal docente y de investigación pueda ser consultado, escuchado y motivado para trabajar en programas de innovación, especialmente en materia de enseñanza.

Cualquier esfuerzo en este sentido debiera apuntar, en definitiva, a fortalecer y consolidar unas estructuras de gobierno y de administración, unos canales y ámbitos de participación responsable y de articulación de las partes interesadas, y unas reglas de juego que se muestren *eficaces*, sí, pero que además logren *legitimarse*, y que por ello ayuden a fortalecer el reconocimiento y el prestigio de la educación universitaria privada en el seno de la sociedad. -

## Referencias

- ALTBACH, Ph. & H. DE WIT (2019). "Too Much Academic Research is Being Published", *International Higher Education*, N° 96, Winter, pp. 2-3.
- BARBERÁ, E. (2008). *Cómo valorar la calidad de la enseñanza basada en TIC. Pautas e instrumentos de análisis*, Editorial Graó, colección Crítica y Fundamentos, Barcelona.
- BARSKY, O., A. CORENGIA, J. FLIGUER y G. MICHELINI (2016) *La inves-*

*tigación en la universidad privada argentina*, CRUP (Consejo de Rectores de las Universidades Privadas), Buenos Aires.

BARSKY, O. y A. CORENGIA (comps.) (2018) *La Ley de Educación Superior. Impactos, desafíos e incertidumbres*, Red de Estudios de Educación Superior, Ed. Teseo, Buenos Aires.

BATES, A. y A. SANGRA (2011). *La gestión de la tecnología en educación superior. Estrategias para transformar la enseñanza y el aprendizaje*, Editorial Octaedro, Madrid.

BRUNNER, J.J. (2013). "The Rationale for Higher Education in Ibero-America", OECD Working Paper N°319, OECD, Paris.

(<https://www.oecd.org/development/wp319%20ae.pdf>).

BRUNNER, J.J. y D. MIRANDA (eds.) (2016) *Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2016*, CINDA/UNIVERSIA, Santiago de Chile.

BRUNNER, J.J. y L. PEDRAJA REJAS (2017) "Los desafíos de la gobernanza de la educación superior en Iberoamérica", *Ingeniare. Revista chilena de ingeniería*, vol. 25, N° 1, pp. 5-7.

130

BRUNNER, J.J. y F. GANGA-CONTRERAS (2018) "Reforma de la Educación Superior: un análisis crítico del enfoque chileno", *Utopía y Praxis Latinoamericana*, Año 23, N° 83, pp. 138-146.

CARNEIRO, R. (2011). *Los desafíos de las TIC para el cambio educativo*, OEI-Fundación Santillana, Madrid.

CASTRO, C. & J.C. NAVARRO (1999) "Will the Invisible Hand Fix Latin America Private Higher Education?", in Ph.G. Altbach (ed.): *Private Prometheus: Private Higher Education and Development in the 21<sup>st</sup> Century*, Boston College (Center for International Higher Education), pp. 51-72, Massachusetts.

CORENGIA, A. (2014) "Cultura de la calidad vs. burocracia evaluativa. Percepción de directivos universitarios acerca del funcionamiento de la Co-neau y de su impacto en la institución", in R. San Martín (ed.): *Evaluación y acreditación universitaria. Actores y políticas en perspectiva*, Universidad de Palermo (Colección de Educación Superior), Buenos Aires, pp. 127-164.

DEL BELLO, J.C., O. BARSKY y G. GIMENEZ (2007) *Las universidades privadas argentinas*, Libros del Zorzal, Buenos Aires.

- GARCÍA DE FANELLI, A.M. (2018) “La importancia de la investigación en las universidades nacionales de la Argentina: situación actual y retos a futuro”, en C. Marquis (ed.): *La agenda universitaria IV. Viejos y nuevos desafíos en la educación superior argentina*, Universidad de Palermo (Colección de Educación Superior), Buenos Aires, pp. 59-91.
- LEMAITRE, M.J. (2009) “Nuevos enfoques sobre el aseguramiento de la calidad en un contexto de cambios”, *Revista Calidad en Educación*, N° 31, pp.166-189.
- LEVY, D.C. (1999) “When Private Higher Education does not Bring Organizational Diversity: Case Material from Argentina, China, and Hungary”, in Ph. G. Altbach (ed.): *Private Prometheus: Private Higher Education and Development in the 21<sup>st</sup> Century*, Boston College (Center for International Higher Education), pp. 17-49, Massachusetts.
- LEVY, D.C. (2013) “The Decline of Private Higher Education”, *Higher Education Policy*, 26, pp. 25-42. Recuperado de: PROPHE Working Papers Series, WP N° 16 (<http://www.prophe.org/working-papers/the-decline-of-private-higher-education/>).
- LÓPEZ GARCÍA, C. (2016). *Enseñar con TIC. Nuevas y renovadas metodologías para la enseñanza superior*: CINEP/IPC.
- MAGGIO, M. (2012). *Enriquecer la enseñanza. Los ambientes con alta disposición tecnológica como oportunidad*, Editorial Paidós, Buenos Aires.
- MARQUINA, M. (2014) “La arena evaluativa: tensiones, equilibrios e intereses de una política compleja”, en R. San Martín (ed.) *Evaluación y acreditación universitaria. Actores y políticas en perspectiva*, Universidad de Palermo (Colección de Educación Superior), pp. 61-99, Buenos Aires.
- MIGUEZ, E. (2018) *Crítica (y reivindicación) de la universidad pública*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- NAVARRO LEAL, M.A. (2018) “Pedagogía, innovación y tecnología educativa: una mirada crítica”, en Z. Navarrete Cazales e I. Rojas Moreno (coords.): *Tecnologías de la información y la comunicación en educación superior. Políticas y usos didácticos*, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, 2018, pp. 195-207.
- POPOVSKY, R. (2011) “La gobernanza de la universidad. Concepto y mo-

delos”, en R. San Martín (ed.): *Entre la tradición y el cambio. Perspectivas sobre el gobierno de la universidad*, Universidad de Palermo (Colección de Educación Superior), pp. 223-256, Buenos Aires.

POPOVSKY, R. (2018) “Reflexiones sobre el impacto de la tecnología en la universidad”, en C. Marquís (ed.): *La agenda universitaria IV. Viejos y nuevos desafíos en la educación superior argentina*, Universidad de Palermo (Colección de Educación Superior), pp. 93-112, Buenos Aires.

RODRÍGUEZ ESPINOZA, H., L.F. RESTREPO BETANCUR y D. ARANZAZU (2014). Alfabetización informática y uso de sistemas de gestión del aprendizaje en la docencia universitaria, *Revista de la Educación Superior*, México, vol. 43, N° 170 (julio-set.), pp. 139-159.

RUIZ JURI, M. (2016). *La integración del aula virtual en la enseñanza del Derecho. El caso de la carrera de Abogacía*, Universidad Nacional de Córdoba, 1a. ed., Córdoba.

SANCHEZ MARTINEZ, E. (2017) “El desafío de mejorar la enseñanza universitaria. Una propuesta para promover su innovación y jerarquizar su lugar en la universidad”, en C. Marquís (ed.): *La agenda universitaria III. Propuestas de políticas y acciones*, Universidad de Palermo (Colección de Educación Superior), pp. 31-63, Buenos Aires.

## **Entre la coordinación estatal y la autonomía universitaria. Nuevo contrato social, planificación e incentivos presupuestarios**

DANYA V. TAVELA

133

La Reforma Universitaria de 1918 ocurrió en un contexto histórico, político y económico, nacional e internacional, que configuraba un nuevo orden mundial, hace apenas un año conmemorábamos en nuestro país, sus primeros 100 años. Era también un momento de reflexión respecto de los cambios tecnológicos, sociales, políticos y económicos a los que el mundo y nuestro país asisten, y como la producción y transmisión del conocimiento son acciones estratégicas para liderarlos y gestionarlos.

En el escenario planteado en el párrafo anterior, se torna indispensable discutir el rol de las Universidades, sin embargo, el debate universitario, en particular el que se desarrollaba entre el Gobierno



Nacional y las Universidades, transcurría entre conmemoraciones y reclamos presupuestarios, casi de manera exclusiva, poco espacio existía para la elaboración de propuestas, programas o políticas, que, acordados entre las partes, propiciara la solución de viejos problemas o pusiera en juicio los nuevos desafíos.

Año tras año, las Universidades Nacionales de Gestión Pública y el Gobierno Nacional protagonizan la discusión presupuestaria, guion repetido puesto en escena cada año, en la cual no hay espacio entre los protagonistas, para la autocrítica, la planificación, la coordinación de políticas, entre otros debates deseables. Esta discusión no deja a las partes enteramente satisfechas, pero mientras esto ocurre, todo parece indicar que, por una parte, la Universidad Argentina se aleja aún más de una sociedad que no renuncia a su sueño de movilidad social ascendente, y por la otra, los gobiernos se alejan de la comprensión de una institución que les resulta incómoda política y económicamente.

134

Con escasa incidencia sobre la planificación del conjunto de las Universidades, el gobierno se resigna a un rol central en la asignación presupuestaria, y en escasas oportunidades ha logrado superar la instancia de la negociación política e histórica, el empoderamiento de algún sector en la discusión de la conducción universitaria, proponer algunos ejes de debate, y satisfacer de forma parcial o sectorizada, algunas de las demandas que permitan contener el conflicto que rápidamente se traslada a las plazas y calles.

En los últimos cuatro años (2015/2019) la Secretaría de Políticas Universitarias buscó instalar nuevos debates, sosteniendo las reformas de las dos décadas anteriores, poniendo en valor los organismos de coordinación y los espacios de participación o a las expresiones sistémicas, como motores de desarrollo de las transformaciones.

El presente artículo, propone explorar las principales características del Sistema Universitario Argentino, su historia como política en el país, las políticas implementadas por los gobiernos desde el retorno a la democracia, las características de la universidad argentina desde la óptica organizacional, los problemas que enfrenta el sistema y el gobierno, y cómo este conjunto de escenarios históricos, teóricos y empíricos pueden confluír en definir los elementos básicos de una agenda común para un desarrollo del Sistema Universitario

en armonía con los objetivos del Estado: nuevo contrato social, planificación e incentivos.

Ante estos escenarios planteados y las teorías expuestas es que se inscribe el artículo, el cual que busca plantear un futuro accionar de la Secretaría de Políticas Universitarias.

## **El Sistema Universitario Argentino: contexto y descripción**

La inclusión de la Educación Superior en la agenda pública en la Argentina en particular; y de la educación en general ha sido un tema que data desde sus orígenes. Así la Ley 1420 estableció la educación universal, laica, gratuita y obligatoria; para la educación primaria.

Esta característica de la educación en la Argentina, ha sido un factor primordial en la cohesión social de un país constituido a la vez por una vasta extensión territorial, y por la confluencia de distintas culturas, idiomas y creencias de las poblaciones inmigrantes; constituyendo la educación pública una herramienta principal para la construcción de la identidad nacional (una de las cuatro capacidades del Estado para el ejercicio de su dominio: Internalización de una identidad colectiva) (Oszlak, 1997).

En el mismo sentido, la educación pública superior, fue durante gran parte del Siglo XX, un factor relevante de movilidad social ascendente. Garantizó a la clase media argentina el acceso a la dirigencia política y social del país, cumpliéndose el paradigma de *Educar al soberano y M´ hijo el doctor*. (Llach, Montoya, & Flavia, 2000).

La Universidad Argentina se desarrolla a partir de 1614, sobre la base de la incorporación aleatoria de distintos modelos<sup>1</sup> existente en el mundo. Estos perfiles fueron y son aún moldeados y adaptados al estilo de demanda profesionalista que caracteriza nuestro sistema,

---

<sup>1</sup> En nuestra región la universidad fue desde el inicio una institución transferida a partir del modelo portugués y el español. Sobre esta matriz se superpusieron influencias disímiles como el modelo napoleónico: "la universidad de los abogados", el modelo de la universidad de investigación humboldtiano y luego el modelo anglosajón en su versión norteamericana (Krotsch, 2001 p. 8).

(Krotsch, 2001). En la década de 1860, la Argentina entra en un rápido proceso de modernización económico-social, basado en la inmigración masiva, el creciente desarrollo de la instrucción primaria y la emergencia de un movimiento obrero organizado por anarquistas y socialistas, (Krotsch, 2001).

En 1885 se sanciona la denominada Ley Avellaneda que constituye la primera ley universitaria de la época independiente, una norma meramente operativa y limitada a establecer una distribución equilibrada de atribuciones, rigió durante 62 años, incorporando sin dificultad, por la generalidad de sus normas, los principios de la Reforma Universitaria de 1918.

La Reforma de 1918 tuvo como bandera la renovación de los claustros conducidos por la oligarquía que controlaban la tradicional vida de la institución. El principio de autogobierno, la representación de estudiantes y graduados en el gobierno universitario, la modernización de la enseñanza y la periodicidad de cátedra, fueron acompañados de un compromiso con la cuestión social que caracterizó como premisa a todo el desarrollo posterior del movimiento estudiantil en la Argentina y en América Latina, provocando un impacto que aún permanece vigente en la organización de la Universidad latinoamericana.

136

En Argentina, a pesar de las distintas interrupciones en la vida institucional se forjaron fuertes representaciones de lo que debía ser la universidad: gobierno autónomo y tripartito, el compromiso de la Universidad con la sociedad, el aporte de la ciencia y el conocimiento para la mejora de la calidad de vida ciudadana, la democratización del acceso, la pluralidad de ideas en la vida académica, política e institucional, entre otros, que aún hoy se constituye en la base fundacional de las estructuras universitarias argentinas.

La expansión institucional fue impulsada a partir de 1950, en el país como en toda la región, por el crecimiento de la demanda de educación superior producto de la industrialización, la urbanización y emergencia de nuevos sectores medios. Esto influyó en la conformación de un mercado académico incipiente y en cambios en el perfil y la cultura universitaria tradicional: mayor heterogeneidad social, feminización de la matrícula, desarrollo de la profesión docente, incorporación creciente de la investigación, entre otros.

La pérdida de dinamismo de la Universidad Argentina hacia fines de los sesenta, cuando ya estaba en marcha la rápida expansión y modernización de los sistemas en América Latina, tuvo que ver con el conservadurismo cultural de los regímenes militares que gobernaron entre 1966 y 1983, pero también con la confluencia de factores convergentes como el de la existencia de comunidades académicas cuyas orientaciones e intereses estaban ligados a las estructuras tradicionales, el prestigio del modelo de las grandes Universidades históricas -Buenos Aires, La Plata y Córdoba- en un contexto poco propenso a la innovación y al cambio de sus estructuras tradicionales (Krotsch, 2001).

En 1993, con la sanción de la Ley Federal de Educación, N.º 24.195, que comprende la totalidad del sistema educativo, se desarrolla una intensa política pública. Se introducen un conjunto de medidas que el neoliberalismo pregonaba para el sistema universitario de la región. Contrariamente a las políticas implementadas por el Estado neoliberal, en 1994 la reforma de la Constitución Nacional en su artículo 75 inc. 19 otorgó rango constitucional a la autonomía y autarquía de las Universidades de Gestión Pública, asimismo estableció la gratuidad y la equidad.

En 1995 se sanciona la Ley N.º 24.521 de Educación Superior, actualmente vigente, si bien suele afirmarse que surge luego de un largo proceso de elaboración y debate público, muchos sostienen su origen técnico y no consensuado, por cuanto no intervinieron activamente todos los sectores académicos, políticos, sociales y culturales. Este nuevo y extenso ordenamiento legal, constituye una Ley de contenido fuertemente normativo apoyada en 89 artículos. Abarca la totalidad del nivel terciario y cuaternario y procura su articulación, coordinación y planificación: universitario y no universitario; público y privado; nacional, provincial o municipal.

En el año 2006 se sanciona la Ley N.º 26.206 Ley Nacional de Educación, que reemplaza la Ley N.º 24.195, reglamentando todas las Instituciones de educación con excepción del Sistema Universitario Nacional. Esta nueva ley modifica parcialmente la Ley N.º 24.521, en lo relativo a las Instituciones de Educación Superior no Universitaria, en particular aquellas de formación docente. En el año 2015, se sanciona la Ley N.º 27.204 sancionada en octubre del 2015, como la Ley de Implementación

Efectiva de la Responsabilidad del Estado en el Nivel de Educación Superior, que modifica parcialmente la Ley de Educación Superior.

Entre los actores más trascendentes en la definición de la agenda de temáticas vinculadas con la educación superior y en la toma de decisiones encontramos los siguientes:<sup>2</sup>

- El Poder Legislativo, cuyos actores más relevantes son los diputados y senadores que presiden las respectivas comisiones de educación y presupuesto.
- Los rectores de Instituciones Universitarias de Gestión Pública y de Instituciones Universitarias de Gestión Privada.
- El Poder Ejecutivo quien, a través de la Secretaria de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, regula a las instituciones Universitarias nacionales en el marco de la autonomía universitaria y controla a las Instituciones universitarias de gestión privada.
- Claustros de las Universidades: Estudiantes, Docentes, No docentes y graduados.
- Organizaciones gremiales: Federación Universitaria Argentina (FUA), Confederación Nacional de Docentes Universitarios (CONADU), CONADU H (conducción histórica) y Federación de Docentes de Universidades Nacionales FEDUN, FAGDUT (Asociación Gremial de Docentes de la Universidad Tecnológica Nacional), CTERA (Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina), UDA (Unión Docentes Argentinos) y la Federación Argentina de Trabajadores de Universidades Nacionales FATUN.

138

A su vez existen, a partir de la sanción de la ley, una serie de organismos de articulación (considerados de amortiguación por Krotsch) que se encargan de coordinar y planificar el Sistema y que de alguna manera dan contenido y continuidad a las agendas consensuadas; así podemos mencionar el Consejo de Universidades<sup>(3)</sup> (integrados

---

<sup>2</sup> Sin orden de prelación.

<sup>3</sup> Consejo de Universidades (CU), conformado por representantes del CIN y el CRUP, los CPRES, el Consejo Federal de Educación y el Ministro de Educación, tiene como función principal la definición de políticas y estrategias para el desarrollo universitario y la coordinación del Sistema.

por rectores de las instituciones públicas y privadas y el Ministerio de Educación); el Consejo Interuniversitario Nacional<sup>(4)</sup>; el Consejo de Rectores de Universidades Privadas<sup>(5)</sup>; y los Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior<sup>(6)</sup> (CPRES) integrados por rectores de instituciones públicas y privadas y por los gobiernos provinciales de las siete regiones en que se divide el país: Metropolitana; Bonaerense, NOA; NEA; Centro Este; Centro Oeste y Sur.

El Sistema Universitario Argentino está compuesto por 131 Instituciones Universitarias, discriminadas en 57 Universidades Nacionales de Gestión Pública, 4 Universidades Provinciales de Gestión Pública, 5 Institutos Universitarios de Gestión Pública, 49 Universidades de Gestión Privada, 14 Institutos Universitarios de Gestión Privada, 1 Universidad Internacional y 1 Instituto Universitario Internacional.

Se agregan a continuación algunos datos cuantitativos para contribuir a la descripción del mismo.

**Tabla 1. Estudiantes, Inscriptos y Egresados por área de gestión, 2018.**

	<b>Estudiantes</b>	<b>Nuevos Inscriptos</b>	<b>Egresados</b>
<b>Total</b>	2.005.152	516.305	125.328
<b>Estatad</b>	1.584.392	396.303	86.174
<b>Privado</b>	420.760	120.002	39.154

Fuente: Departamento de Información Universitaria – DNPeIU - SPU

<sup>4</sup> Consejo Interuniversitario Nacional, conformado por los rectores de Universidades e Institutos Universitarios Nacionales y provinciales reconocidos por la Nación. Tiene como función principal la coordinación y elaboración de propuestas para el desarrollo del Sistema Universitario Público.

<sup>5</sup> Consejo de Rectores de Universidades Privadas, conformado por los rectores de Universidades e Institutos Universitarios de Gestión Privada. Tiene como función la representación y consulta de las instituciones que lo conforman y la coordinación con el Estado, para la elaboración de políticas y estrategias de desarrollo para el sector.

<sup>6</sup> Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior, conformado por rectores de instituciones públicas y de gestión privada y por los gobiernos provinciales de las siete regiones en que se divide el país, tienen como función principal la coordinación y consulta del Sistema de Educación Superior en el ámbito regional, revisando la oferta académica y sus condiciones territoriales, para un desarrollo eficiente.

**Tabla 2 Evolución de la cantidad de estudiantes, nuevos Inscriptos y egresados de carreras de pregrado y grado, 2008-2017.**

	<b>2008</b>	<b>2017</b>	<b>Incremento porcentual</b>
<b>Estudiantes</b>	1.600.522	2.005.152	25,3%
<b>Nuevos Inscriptos</b>	365.227	516.305	41,4%
<b>Egresados</b>	94.909	125.328	32,0%

Fuente: Departamento de Información Universitaria – DNPelU – SPU

**Tabla 3 Estudiantes, nuevos inscriptos y egresados de posgrado, por área de gestión, 2017/2018.**

	<b>Estudiantes</b>	<b>Nuevos Inscriptos</b>	<b>Egresados</b>
<b>Total</b>	159.345	41.695	15.582
<b>Estatal</b>	122.829	27.872	10.052
<b>Privado</b>	36.516	13.823	5.530

Fuente: Departamento de Información Universitaria – DNPelU – SPU

Las Instituciones Universitarias Nacionales poseen autonomía y autarquía, reconocidas en la última reforma constitucional (Art.75 inc. 19). Respecto de la Autonomía, se la suele definir como institucional y académica, en el primero de los casos refiere a su capacidad de dictar sus estatutos y normas, sus sistemas electorales, designar a sus autoridades y establecer sus estructuras políticas y de gestión. En el segundo, les permite fijar sus políticas de ingreso, permanencia y egreso, oferta académica, la organización curricular, sus planes de estudios, designar a sus docentes, entre otros.

En tanto la autarquía económica financiera permite a las instituciones establecer su política de administración del presupuesto asignado, obtener nuevos mecanismos de financiamiento y en el marco de la normativa general, establecer su propio régimen de administración.

El Gobierno de la Universidad se estructura a partir de los principios de la Reforma Universitaria de 1918, y de lo establecido por el

marco regulatorio de la Ley N.º 24521 de Educación Superior y sus modificatorias, es centralmente colegiado y se conforma a partir del principio de cogobierno, conquista histórica de la Reforma Universitaria reflejada en el marco regulatorio de la Educación Superior, con la participación de Docentes, Estudiantes y Graduados, y a partir de 1995, del personal No Docente.

Las Universidades de gestión privada en Argentina a pesar de la autonomía institucional y académica, tienen algunas restricciones en su organización, ya que deben ser personas jurídicas sin fines de lucro (asociaciones civiles o fundaciones) y deben cumplir dos instancias de evaluación antes de su puesta en marcha: por la Secretaria de Políticas Universitarias, y por la CONEAU; ambos analizan aspectos de la totalidad de las dimensiones, y luego de dar cumplimiento a los distintos requerimientos, la institución obtiene un reconocimiento provisorio para su puesta en marcha, el cual está sujeto a una o más evaluaciones posteriores para la obtención del reconocimiento definitivo.

El gobierno de las Universidades de Gestión Privada son similares en su constitución al de las Universidades de Gestión Pública, sin embargo el poder real reside en los consejos de administración o en los gestores o directores de la institución con poca participación de los docentes y casi nula del resto de los sectores de la comunidad universitaria. No obstante estas particularidades, la complejidad en la toma de decisiones y en la asignación de prioridades a los fines y objetivos, es una dimensión presente en estas instituciones.

La evolución del sistema universitario desde la sanción de la Ley de Educación Superior en adelante, ha estado signado por el crecimiento de la demanda, tendencia que también se observa a nivel mundial y regional. A este aumento de la demanda, se respondió con diversas estrategias, pero fundamentalmente con el crecimiento del número de instituciones y la diversificación de las mismas. Cabe destacar que en nuestro país se crearon en las últimas dos décadas 21 instituciones universitarias públicas y 22 instituciones de gestión privada. La mayoría de las Universidades de Gestión Pública se ubicaron en la provincia de Buenos Aires, y en particular en el conurbano bonaerense.

A lo largo de estos últimos 20 años, el Sistema Universitario Argentino ha asistido al crecimiento de su matrícula, a los procesos de



aseguramiento de la calidad, a la diversificación de las titulaciones, al desarrollo del posgrado, a una importante inversión por parte del Gobierno Nacional en materia de infraestructura, mejoras salariales, ciencia y tecnología, y becas, no obstante persisten los problemas señalados por el sistema universitario y por diversos actores externos tales como, la baja tasa de graduación, la desarticulación con el resto del sistema educativo, la deserción en los primeros años, la concentración de la matrícula en carreras tradicionales, el alargamiento de las carreras, entre otros, que se verán reflejado en el presente análisis.

Esto ha generado que, si bien la sociedad en su conjunto le reconoce en las instituciones universitarias un alto prestigio, también se cuestionen sus logros en términos de eficiencia y eficacia por parte de algunos sectores, independientemente de las cuestiones vinculadas al financiamiento, problemáticas éstas, que se presentan en las Universidades Argentinas en su conjunto (de Gestión Pública y Privada).

142

### **El Estado Nacional y sus políticas hacia el Sistema Universitario, desde la recuperación democrática.**

El vínculo central del Estado Nacional con las Universidades está básicamente centrado en el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología<sup>7</sup> el que a través de la Secretaria Políticas Universitarias tiene la coordinación del Sistema Universitario Argentino, y le corresponde la formulación de las políticas generales en materia universitaria, con la participación de los organismos de coordinación creados y previstos en la LES (Ley de Educación Superior N 24521 y sus modificatorias), en pleno respeto de la autonomía de rango constitucional prevista para las instituciones universitarias. En el mismo Ministerio, se encuentra hoy, la Secretaria de Gobierno de Ciencia y Tecnología como coordinadora del Sistema Científico Tecnológico

---

<sup>7</sup> El Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología surge a partir de la reforma de los Ministerios del año 2018, incorporando al Ministerio de Educación, los Ministerios de Cultura, y de Ciencia y Tecnología, que adquieren el rango de Secretarías de Gobierno, aunque mantienen sus funciones, y la autonomía presupuestaria y política.

Argentino, en el cual se inserta el CONICET<sup>8</sup> y la ANPCYT,<sup>9</sup> ambos organismos con una presencia importante en la investigación científica de las Universidades.

Como organismo autónomo, pero dependiente del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnológica, y con un rol específico en el Sistema Universitario se encuentra la CONEAU<sup>10</sup> que tiene a su cargo desde su creación, llevar adelante los procesos de aseguramiento de la calidad en las carreras consideradas de interés público; la evaluación institucional, y de proyectos institucionales. A su vez cabe mencionar el rol del Poder Legislativo Nacional que expresa su vínculo con las Instituciones Universitarias, centralmente con las de gestión pública, en leyes específicas, la asignación de presupuestos, y la creación de instituciones.

La descripción de los protagonistas actuales en el vínculo Gobierno - Universidades, se completa con el desarrollo, en este apartado, de las políticas que fueron implementadas desde la recuperación democrática, y como impactaron las mismas en el desarrollo del Sistema Universitario.

A partir de 1983 la Educación Superior y en particular la Universitaria, vuelve a la agenda de gobierno en la gestión del presidente Raúl Alfonsín, comenzando las universidades su etapa de reorganización en base a los principios de la Reforma de 1918, básicamente retomando la políticas de concursos docentes, la reincorporación de quienes fueron cesanteados durante la dictadura militar, y estableciendo los principios de libertad de cátedra y expresión en las Universidades, junto con el cogobierno universitario en plena vigencia. En este periodo se modifican las normativas de las Instituciones para garantizar una amplia política de acceso a la educación universitaria,

---

<sup>8</sup> El CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas) fue creado en 1958, es un ente autárquico dependiente de la Secretaría de Gobierno de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva que tiene como finalidad la promoción de la ciencia y la tecnología en el país.

<sup>9</sup> La ANPCYT (Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica) fue creada en 1997, depende de la Secretaría de Gobierno de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, y su función principal es promover el financiamiento de proyectos científicos tecnológicos, mediante diversos fondos, vinculados fundamentalmente a la promoción de transferencia tecnológica en las áreas estratégicas del desarrollo.

<sup>10</sup> CONEAU (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria) fue creada en 1996, asumiendo como rol la evaluación institucional y la acreditación de carreras de posgrado, y de las carreras de grado consideradas de interés público (Art.43 de la Ley de Educación Superior N 24521).

eliminando cursos de ingresos, exámenes, y cupos; con el fin de ampliar la base social de la Educación Universitaria.

En plena vigencia de la autonomía y la democracia, se conformaron los cogobiernos que permitieron elegir autoridades, se produjo la reincorporación de docentes y no docentes, se restablecieron los concursos y se implementaron incipientes políticas de inclusión con la supresión de aranceles y programas de becas, y la eliminación de las restricciones al ingreso universitario. Estas políticas, de carácter institucional, fueron implementadas por las distintas universidades en el marco de las demandas de diversos sectores políticos y como respuesta a la construcción de la identidad universitaria de la Reforma de 1918.

144 En 1989, cuando terminaba el primer mandato de gobierno democrático, las universidades tenían plena vigencia de autonomía y cogobierno, asimismo, habían duplicado la matrícula con la consiguiente tensión entre calidad y masividad y las dificultades presupuestarias de las instituciones en razón de la expansión académica, como segunda tensión. No obstante, la opinión de algunos autores que no identifican esta etapa con políticas activas de desarrollo del Sistema, creemos que la normalización institucional, fue clave para el crecimiento observado en el futuro y para una mejor inserción social y cultural de la Universidad en los años siguientes.

En 1989 comienza el primer gobierno del presidente Carlos Menem, y con él un proceso de Reforma del Estado que afectó su perfil, su intervención en los mercados, y hasta su funcionamiento político en línea con el Consenso de Washington y sus políticas de desregulación, descentralización, reducción del aporte estatal, y del gasto público, como así también, privatizaciones y tercerizaciones de la producción de bienes y servicios. Los informes de los organismos internacionales sobre la Educación Superior en Argentina, cuestionaban la eficiencia y eficacia del Sistema, producto de: la falta de transparencia, la autonomía, la gratuidad, el ingreso irrestricto, la no evaluación de la calidad, los bajos índices de graduación, la negociación histórica y política de los presupuestos, el escaso desarrollo de la investigación, la rigidez de la profesión académica, la concentración de la matrícula en las Universidades de mayor tamaño, y en las carreras tradicionales del área de las Ciencias Sociales y en Medicina, entre los cuestionamientos más destacados.

Es así como las reformas educativas del gobierno se sustentaban sobre la base del concepto de eficiencia, el fortalecimiento del sector privado, la diversificación de las fuentes de financiamiento, la priorización de los niveles primarios y secundarios. La calidad, la eficiencia y la equidad y la incorporación de mecanismos de incentivos, serían las bases de las nuevas políticas, buscando reducir la inversión de fondos públicos. No obstante las bases de la reforma educativa, la conflictividad del sector universitario permitió pocos avances en esos sentidos y el resultado fue la asunción por parte del Estado de un rol de control y regulación, ampliando la estructura burocrática, los cambios regulatorios y nuevos instrumentos para la asignación presupuestaria y aseguramiento de la calidad.

En 1993 se crea la Secretaria de Políticas Universitarias<sup>11</sup> dependiente del Ministerio de Educación, en reemplazo de la Dirección de Asuntos Universitarios que funcionaba en el mismo Ministerio. Si bien su creación implica jerarquizar el nivel desde la estructura estatal, también fortalece la burocracia existente. Se buscaba además diseñar políticas y mecanismos que de alguna forma incentivaran cambios en el modelo institucional que el gobierno y los organismos multilaterales requerían.

Otra importante modificación fue la asignación del presupuesto de manera global como subsidio para que cada institución definiese descentralizadamente su asignación particular entre funciones; y si bien se mantuvo la asignación histórica producto de la negociación política en el mayor porcentaje, se incorporaron otras acciones tales como la distribución incremental por fórmulas, los programas de fondos concursables y competitivos, como el FOMECE,<sup>12</sup> programas de incentivos para promover conductas, entre otras, lo que propiciaba una mayor coordinación estatal y sostenía la autonomía institucional, y cuyo objetivo era mejorar la eficiencia y calidad de las instituciones.

En 1995 se sanciona la Ley de Educación Superior que incorpora estas modalidades, crea distintos organismos de amortiguación

---

<sup>11</sup> Secretaria de Políticas Universitarias, se crea en 1993, y tiene como función principal la formulación de las políticas universitarias para lograr una educación superior, articulada, con calidad, y equidad, en el marco de la autonomía y autarquía universitarias.

<sup>12</sup> Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria.

(Krotsch 2001) para coordinar la autonomía y las políticas de estado, y presenta una fuerte impronta normativa sobre los aspectos académicos, de gobierno, y de gestión de las Universidades. Esta Ley dará origen en el año 1996 a la creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), como la responsable de llevar adelante los procesos de acreditación de carreras y evaluación institucional, para el aseguramiento de la calidad.

Este período se caracteriza por enfrentamientos políticos en torno a las ideas que pretendían expresarse en las políticas de reforma de la Educación Superior, que en busca de resolver las tensiones antes señaladas de calidad, masividad, presupuesto y expansión, proporcionan reformas y modernización del Sistema de Educación Superior, contrario a las ideas que tenían los actores centrales de la Educación Universitaria. Durante esta etapa no se definió un modelo sino políticas que expresaban el compendio ideológico del gobierno y su acuerdo con los organismos internacionales de crédito.

146 Los cambios propiciados por las reformas de este período, se mantuvieron en los gobiernos siguientes, y fueron en algunos casos consolidados, como los mecanismos de aseguramiento de la calidad (acreditación y evaluación y plena vigencia de la CONEAU) y la regulación estatal mediante la Secretaría de Políticas Universitarias, y los organismos de coordinación. No obstante, superadas las crisis económicas y fiscales del año 2001, con el comienzo del Gobierno del presidente Kirchner en el año 2003, se inicia una nueva etapa para el Sistema Universitario Argentino, donde el desarrollo del mismo, en distintas dimensiones ocupará el centro de las políticas universitarias.

Así se llevan adelante importantes inversiones en materia de infraestructura de educación universitaria, se fortalecen los programas de mejoramiento de la calidad, con la incorporación de fondos provenientes del Tesoro Nacional, perdiendo la calidad de competitivos o concursables, se generan los programas de financiamiento para las Universidades de Reciente Creación, y se comienza a utilizar el Modelo de Asignación de Presupuesto mediante Pautas Objetivas para la distribución de fondos incrementales destinados a gastos de funcionamiento.

En los años siguientes, comienza una etapa de recomposición salarial para Docentes y No docentes, donde, además, las condiciones

laborales, serán revisadas y reconsideradas, teniendo como consecuencia, la formación de mesas paritarias centrales (contrario a la descentralización salarial establecida en la Ley de Educación Superior) y la firma y homologación de los Convenios Colectivos de Trabajo para los dos sectores.<sup>13</sup>

En los gobiernos de Cristina Fernández que comienzan en el 2007, deben mencionarse políticas importantes en la Educación Superior, además de la continuidad de las expuestas anteriormente: el fortalecimiento de las políticas de ciencia y tecnología, con la creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología (MINCyT); la ampliación de las becas doctorales y el ingreso a carrera de Investigador del CONICET, y las políticas de inclusión mediante el aumento de los Programas de Becas Universitarias, el lanzamiento del PROGRESAR,<sup>14</sup> y las políticas de Expansión y Territorialización de las Universidades en sus dos vertientes: la creación de Centros Regionales de Educación Superior, Sedes y Extensiones Áulicas y la creación de nuevas Universidades de Gestión Pública.

Si bien la creación de Universidades de Gestión Pública por parte del Congreso Nacional, obedeció a cuestiones político partidarias centralmente y aun cuando desde el Sistema suele criticarse la falta de pertinencia de la oferta y de planificación para su creación, no puede soslayarse que las nuevas instituciones universitarias se constituyeron en un factor adicional de inclusión.

También cabe mencionar los programas específicos creados entre los años 2012 y 2015 con la finalidad de fortalecer ciertas áreas de desarrollo del Sistema Universitario, como las políticas de becas orientadas a las denominadas áreas prioritarias, programas para el fortalecimiento de la formación de posgrado de los docentes, incentivos a la graduación en carreras estratégicas para los estudiantes avanzados, fortalecimiento de áreas específicas como Vinculación Tecnológica, Extensión y Voluntariado, Infraestructura para el Bienestar Estudiantil y el Deporte Universitario, la creación de Medios

---

<sup>13</sup> Convenio Colectivo de Trabajo para el Sector No Docente de las Instituciones Universitarias Dto.366/06, y Convenio Colectivo para Docentes de las Universidades Nacionales Dto.1246/15

<sup>14</sup> PROGRESAR: Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina Creado en el año 2014 y reformulado en el año 2018.

Audiovisuales, entre otros. Estos programas buscaban con financiamiento avanzar en la consolidación de estos espacios, la modificación de las anomias institucionales, y fortalecer los actores centrales de estas funciones, en la mayoría de los casos se realizaron utilizando una herramienta europea, como los Contratos Programas, aunque no fueron aplicados en todas sus dimensiones.

La sostenida inversión presupuestaria en el sector universitario, en distintos aspectos es el eje central del período 2003-2015, aunque caracterizado por la asignación presupuestaria discrecional e inequitativa entre las instituciones, y la falta de una planificación acordada con el Sistema universitario, consolidó el proceso de inclusión y masividad en la matrícula universitaria, la presencia del Gobierno Nacional como regulador, y el aseguramiento de la calidad afianzado con los planes de mejora para las carreras y el desarrollo institucional.

En el año 2015 comienza el gobierno de Mauricio Macri, y durante todo el periodo (2015-2019) la relación entre el Gobierno Nacional y las Universidades estuvo caracterizada por el conflicto presupuestario, en tres dimensiones: la reducción del cupo de ingreso a la carrera científica del CONICET, los conflictos salariales con el sector docente y la inflación que deterioró los presupuestos de gastos y de Ciencia y Técnica de las Universidades de Gestión Pública. No obstante el conflicto, la Secretaria de Políticas Universitarias dependiente del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, centró sus políticas en el desarrollo de programas que dieran continuidad a los ejes de calidad e inclusión, sumando al debate la integración del Sistema Universitario y la transparencia de las Universidades.

La evaluación y acreditación de instituciones y carreras es una política que sobrevivió a la turbulencia de su implementación, y tanto su persistencia en el tiempo como el vínculo con el espíritu de la universidad, le permitió ganar legitimidad a la CONEAU y traducir su accionar en la preocupación por la calidad de las instituciones, continuando, por lo tanto, el trabajo articulado entre la Secretaría de Políticas Universitarias y este Organismo.

En términos de la calidad se dieron continuidad a los programas de financiamiento para el mejoramiento de las carreras, y se convocó a la acreditación de las carreras de enfermería, abogacía y contador

público, así como la validación de los Sistemas de Educación a Distancia. Se buscó además consolidar los procesos de Evaluación Institucional, con el incentivo de financiar planes de desarrollo institucional, impidiendo la crisis presupuestaria, su aplicación generalizada.

Las políticas de inclusión, fueron ampliadas, incorporando la necesidad de igualar oportunidades de acceso, a partir del fortalecimiento de los trayectos académicos de los estudiantes secundarios, creando para ello el Programa Nexos, a través del cual, articulando la Educación Superior con la Educación Secundaria, trabajó sobre las realidades heterogéneas de los territorios y sus Universidades, teniendo un rol central los CPRES en la definición del diagnóstico, los objetivos y las acciones. Este Programa presentó la innovación del indispensable acuerdo con las Jurisdicciones Provinciales para su financiamiento.

En el marco de la integración del Sistema Universitario, se destaca una política activa de vinculación con las Universidades de Gestión Privada y la participación de éstas en las definiciones de las políticas a implementar en el Sistema, incorporando los docentes investigadores de las Universidades de Gestión Privada al Programa de Incentivos Docentes (recientemente modificado y reemplazado por el SIDIUN),<sup>15</sup> la validación de los Sistemas de Educación a Distancia, su participación en el Programa Nexos y el Sistema de Reconocimiento Académico.

El Sistema de Reconocimiento Académico, el cual merece un párrafo en particular; fue creado para fortalecer la movilidad estudiantil intra e inter institucional, y generado como un proceso de integración de los Sistemas de Educación Superior en Argentina, y en el mundo, brinda la posibilidad de innovación curricular en términos de las ofertas académicas vigentes, permitiendo nuevas ofertas académicas que reflejen la interdisciplinariedad en áreas del conocimiento estratégicas para el desarrollo socioeconómico. Como resultado, se obtuvo, a partir del consenso entre las diferentes instituciones, el diseño de la herramienta de reconocimiento, y las unidades académicas a ser consideradas en cada familia de carrera. Es un

---

<sup>15</sup> Sistema Nacional de Docentes Investigadores Universitarios (SIDIUN), es una modificación al Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores, desvinculando la categorización de la percepción del Incentivo. Agrega nuevas condiciones para la categorización, y es un avance para establecer un solo sistema de categorización de la tarea de investigación para los docentes universitarios. RM 1216/19.



sistema que aún requiere esfuerzos de coordinación y acuerdos para su implementación.

En el sentido de la integración del Sistema Universitario, se destaca el trabajo realizado para la internacionalización del mismo, que dejó atrás los programas de promoción, para centrarse en la celebración de los acuerdos internacionales de reconocimiento de trayectos y titulaciones, concretando como logros más relevantes, el acuerdo de reconocimiento del Mercosur y la Convención Regional en el mismo sentido, en el año 2018 y la adopción de la Convención Global de Reconocimiento de Cualificaciones de Educación Superior por parte de la UNESCO en el año 2019.

El debate sobre la transparencia de las acciones universitarias, fue entendido por las instituciones como un avasallamiento a sus autonomías, y más allá de algunos procesos de modernización administrativa llevados a cabo por la DNGyFU<sup>16</sup> en el reconocimiento y validez de titulaciones, la emisión de diplomas, la implementación parcial en algunas instituciones del Expediente Electrónico, los análisis de Plantas Optimas, el análisis territorial de las áreas de vacancia en la formación superior; no pueden considerarse como avances significativos en materia normativa, o de transformaciones institucionales, en esta dimensión. En éste periodo, si bien se llevaron a cabo iniciativas interesantes en materia de educación universitaria, el conflicto sostenido por la cuestión presupuestaria, y la tensión con la autonomía de las instituciones, aun no permiten visualizar el impacto de las políticas implementadas.

De este enumeración y análisis, se identifican claramente, tres etapas en la relación del Gobierno Nacional con las Universidades: la recuperación institucional, las reformas de la década de los noventa y una tercera etapa identificada con lo consolidación de las políticas de calidad e inclusión. En todas las etapas se observa que la generación de las políticas surge del Gobierno Nacional, que tienen distinto grado de implementación en el sistema y la ausencia de evaluación de resultados. No se observa la presencia de las Universidades activamente

---

<sup>16</sup> Dirección Nacional de Gestión y Fiscalización Universitaria, dependencia de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, responsable de la intervención de diplomas, análisis de titulaciones para su validez nacional, y control de la normativa referente a las ofertas académicas de las Universidades de gestión pública y gestión privada Argentinas.

en la definición de la agenda, y se destaca el permanente conflicto en términos del financiamiento y la autonomía de las instituciones, como características centrales y recurrentes en todos los períodos.

### **La Universidad desde la óptica organizacional y el impacto sobre el vínculo con el Gobierno Nacional**

En el sentido de comprender la relación del Gobierno Nacional con las Universidades parece pertinente incorporar dos dimensiones en el análisis, que serán abordadas en el presente apartado: la Universidad desde la óptica organizacional y el comportamiento institucional respecto del cambio. Estas dimensiones entendemos que son centrales para el diseño y la implementación de políticas en términos de la Educación Superior Universitaria.

La Universidad, como institución vinculada al resguardo, la generación, la transmisión y la difusión del conocimiento, lleva un recorrido de casi diez siglos. En ese devenir histórico, sus actividades han adquirido mayor complejidad en el contexto de desarrollo y transformaciones de su entorno social y económico, (Tavela D. & Sansarricq S. 2018). Desde la óptica de los estudios organizacionales, la Universidad es una institución intrínsecamente compleja. Esta característica es, en parte, resultado de la expansión de la población estudiantil, del avance de la ciencia y el conocimiento y también de las nuevas funciones que la Universidad ha asumido.

Las siguientes dimensiones, identificadas por García de Fanelli (2005), expresan la complejidad a la que nos referimos:

1. La multiplicidad de los fines organizacionales y objetivos que surgen en principio vinculados a las funciones sustantivas: docencia, investigación y extensión, pero también con el rol de la Universidad en la sociedad, la prioridad que le sea asignada a cada función, y la prevalencia de unas sobre otras, generará la tensión entre los objetivos, influirá en el diseño organizacional, y en los vínculos de la institución con los diversos actores internos y externos de su medio.

2. El proceso decisorio definido por la autonomía académica e institucional, con la intervención de múltiples actores con distinta incidencia, determinada por la estructura interna de la organización y su relación con el contexto socioeconómico. La diversidad de actores que componen el proceso decisorio: autoridades, docentes, no docentes, graduados, estudiantes, partidos políticos, empresas son guiados por objetivos colectivos asociativos, grupales, e individuales; que se expresan de manera no simultánea lo que requiere el equilibrio de los mismos, producto de un proceso de negociación.
3. Los distintos mecanismos de coordinación y regulación que existen para las actividades universitarias, definidos por un entramado complejo de relaciones internas y externas a las instituciones, con relaciones formales y legales expresadas en regulaciones (Ministerios, Secretarías, Organismos de acreditación, Organismos de Financiamiento, Consejos de coordinaciones, etc.) pero también las informales como los sectores productivos, políticos, sociales y económicos que definen el entorno de las instituciones y su desarrollo.
4. La diversidad de programas y la diferenciación institucional que caracteriza al Sistema de Educación Superior Argentino, desde la gestión, el nivel de formación, e incluso las titulaciones por nivel que son ofrecidas. La creación de universidades públicas, y privadas, determinó la diversificación institucional, y la heterogeneidad producto de diversas culturas institucionales, la falta de tradición universitaria, las instancias de desarrollo, tamaños y perfiles, pero sin embargo no se han podido observar innovaciones ni en las estructuras de gobierno o académicas de las instituciones ni en la oferta académica.

Estas dimensiones y su interrelación caracterizan a la Universidad como organización compleja y se traduce en múltiples tensiones o dilemas entre los diseños institucionales y la flexibilidad que se requiere para su funcionamiento, como así también las tradiciones arraigadas en las comunidades universitarias, y sin duda en tensiones con el entorno de la Institución, que como desarrollaremos en

este acápite complejiza la implementación de políticas públicas que transformen las Universidades.

En este último punto es importante incluir el enfoque internalista de la organización universitaria desarrollado por Burton Clark (1992), para incorporar en el análisis de la reacción de las instituciones ante la implementación de políticas o demandas del entorno; la comprensión de la estructura y funcionamiento o del marco institucional de la universidad. Respecto de la actitud de la Institución Universitaria hacia el cambio, es relevante ver este punto las hipótesis de comportamiento institucional que plantea García de Fanelli (2005).

- La primera hipótesis presenta a las Universidades como organizaciones flexibles que se adaptan a su entorno. En cierto modo ello explica la persistencia desde la Edad Media de estas instituciones. Desde esta perspectiva, la diversidad organizacional es producto de cambios en las estrategias y en las estructuras de las organizaciones en respuesta a las demandas del entorno. Dentro de este último enfoque, la acción de los individuos que lideran las instituciones resulta determinante para tener una actitud proactiva al cambio.<sup>17</sup>
- La segunda hipótesis, considera que las Universidades son organizaciones que presentan altos índices de inercia estructural, y la presión que ésta genera impide las transformaciones. Por lo tanto, hay límites objetivos al cambio que pueden propiciarse desde el entorno e incluso a las transformaciones que pueden llevar adelante las autoridades.<sup>18</sup>
- La tercera hipótesis, parte del análisis del campo organizacional, como unidad de análisis, y definido como el conjunto de organizaciones que constituyen un área reconocida de la vida institucional, identificando las mismas en los distintos roles

---

<sup>17</sup> En el campo del análisis organizacional se asocia esta hipótesis con la teoría de la contingencia (Lawrence y Lorsch, 1967; Thompson, 1967; Donaldson, 1995).

<sup>18</sup> Este enfoque corresponde a la teoría ecológica de las organizaciones (Hannan y Freeman, 1989).

que asumen, y la red que estructura sus relaciones.<sup>19</sup> En este marco el cambio organizacional está guiado por procesos de isomorfismo coercitivo, mimético y normativo, y no por la competencia y la búsqueda de eficiencia (García de Fanelli, 2012).

En la Argentina el comportamiento de la mayoría de las Universidades parece enmarcarse en la segunda hipótesis. Lejos de observarse una respuesta adaptativa de las Universidades frente al entorno cambiante de las políticas y de la sociedad, las instituciones muestran un alto nivel de inercia estructural (Tavela & Sansarricq, 2018).

Para poder analizar la relación de las Universidades con el cambio, es conveniente definir el campo organizacional comprendido como el conjunto de organizaciones que constituyen un área de la vida institucional. El campo organizacional universitario estará conformado por el Ministerio de Educación, la CONEAU, la Secretaría de Políticas Universitarias, la CPRES, el CU, las Universidades de Gestión Pública, Nacionales y Provinciales; las Instituciones Universitarias de Gestión Privada, el CIN y el CRUP. Pero también forman parte de ese campo organizacional, los Gremios Docentes y No Docente, organizaciones estudiantiles, partidos políticos, consejos profesionales y los organismos de Ciencia y Tecnología, y el sector productivo en sus distintos roles.

No obstante el análisis del cambio organizacional guiado por procesos de isomorfismo institucional,<sup>20</sup> permite identificar éstos en la implementación de las políticas que se describieron en el apartado anterior, y concluir, que pese a la heterogeneidad institucional que define al Sistema Universitario Argentino, estos procesos de homogeneización de las instituciones, ya sea por las normas y regulaciones, por el diseño de los

---

<sup>19</sup> Este enfoque es el que se corresponde con las teorías del neoinstitucionalismo, que basan en el análisis organizacional en el vínculo que se establece a partir de las transacciones y contratos entre los participantes y los costos asociados a los mismos. (North, 1993, Di Maggio y Powell, 1999). A esta definición contribuye el enfoque de la población (Hannan y Freeman, 1977), el enfoque de las redes organizacionales y la importancia de la conexión (Laumann, Galaskiewicz, y Mariden, 1978) y la teoría de la equivalencia estructural (White, Boorman y Breiger, 1976).

<sup>20</sup> Se consideran dos tipos de procesos de isomorfismo el competitivo y el institucional. En el primer caso su aplicación es más correcta donde la competencia es una regla del funcionamiento de ese campo organizacional, como una amplia exposición al mercado. El segundo tipo se vincula el proceso con las fuerzas políticas, económicas y sociales que desde distintas posiciones en el campo organizacional presionan para que los cambios ocurran.

programas e incluso por el desarrollo de las tareas de docentes e investigadores, son vehículos de cambio en las Instituciones Universitarias.

Las políticas en materia universitaria del Gobierno Nacional pueden buscar transformaciones de fondo en materia institucional, modificaciones parciales para modernizar o adaptar las funciones de la Universidad, o resolver problemas específicos, no obstante, el resultado, en la mayoría de los casos, son transformaciones menores o periféricas sin efecto sobre los núcleos centrales de la organización institucional, de gestión o de funciones.

El diseño e implementación debe considerar las características descritas en lo que refiere a la naturaleza de las organizaciones y su comportamiento hacia el cambio, para poder obtener resultados sustentables en el tiempo. En el mismo sentido de lo expresado anteriormente, los debates universitarios y la literatura de las políticas públicas referencian la necesidad de que las iniciativas políticas deben acompañarse de los incentivos económicos y presupuestarios como una herramienta para garantizar el éxito de las mismas, es decir incentivos económicos que promuevan los procesos de cambio.

155

Si bien las investigaciones en este aspecto no son concluyentes, no debemos dejar de considerar las características de la institución que se expresan en la organización de actividades, normas formales e informales, la distribución de la autoridad, la jerarquía, etc., y fundamentalmente, el cogobierno como forma de gobierno emergente de los principios de la Reforma de 1918 y de la Ley de Educación Superior, que determina un espectro importante de actores participantes en la toma de decisiones, en la gestión formal e informal de la institución, la prioridad o prevalencia de fines y objetivos colectivos e individuales, y el grado de coordinación entre los mismos. Por eso, la definición e implementación de políticas tiene que ver con qué tipo de intereses u objetivos se promueven y con qué actores y objetivos de éstos en la institución se coordinan y cómo los incentivos pueden o no incidir en la eficacia de las mismas.

El Gobierno Nacional intenta influir en los procesos decisorios mediante las políticas e incentivos que modifiquen los objetivos, la prevalencia de los mismos, la posición de poder de los actores, entre otras variables. Aunque pocas veces los resultados son directos,

no debe soslayarse cómo se estructuran esas decisiones a partir del funcionamiento de los órganos de cogobierno, la influencia política externa, entre otros; y cómo luego esas decisiones se incorporan a la gestión operativa y se llevan a cabo.

El financiamiento y su asignación en muy pocas ocasiones se ha utilizado en carácter de incentivos, por lo tanto, no han sido relevantes para ser considerados factores que impulsen cambios (pueden mencionarse como excepción los Programas de Mejoras a las carreras acreditadas). Efectivamente, ha sido utilizada la asignación presupuestaria como regulador de ciertas conductas al responder a la búsqueda de efectos de disciplinamiento político, tanto desde el Ejecutivo Nacional como desde el Congreso de la Nación, mediante la implementación de la planilla de refuerzos presupuestarios adicionales o accesos a financiamiento específicos; aunque por la marginalidad de los mismos, no podrían identificarse comportamientos específicos como resultado.

156

Adicionalmente a la marginalidad de estos refuerzos presupuestarios, en las Universidades, tanto el gobierno como la gestión tienen un fuerte componente interno que determina su identidad y funcionamiento, y que se han mantenido de manera constante a lo largo de los años. Esto puede analizarse en términos del triángulo de coordinación de Clark (1992) que clasifica los modelos universitarios según la prevalencia de la coordinación ya sea por parte del Estado, del Mercado (estudiantes, empresas, patrocinadores) o de los grupos académicos (docentes e investigadores).

En nuestro país se observa la fragmentación de esa coordinación en función de quien establece los lineamientos políticos, en su mayoría proveniente desde el Gobierno o desde el Mercado (mayoritariamente representado por las demandas estudiantiles); mientras que docentes e investigadores se involucran en los espacios de sus sectores, actuando de manera corporativa y haciendo valer su prevalencia en la toma de decisiones. La complejidad como característica central de las instituciones universitarias, requiere de su comprensión y análisis para la implementación de políticas e incentivos que promuevan los cambios requeridos.

## **Viejos Problemas y Nuevos Desafíos**

En este contexto de entramado organizacional es que se han dado los procesos de reformas o transformaciones de la educación universitaria en nuestro país, en su mayoría dirigidos desde Gobierno Nacional, y a partir de diagnósticos realizados por diferentes actores. En los comienzos de la década del 90 y la implementación de la Reforma del Estado; el Programa de Reforma de la Educación Superior del Banco Mundial emitió un informe diagnóstico negativo sobre la eficiencia del Sistema Universitario Argentino, que resumía las siguientes debilidades del sistema:

- a. Ausencia de marco legal.
- b. Falta de transparencia académica.
- c. Debilidad de la autonomía universitaria como herramienta para estas soluciones.
- d. Baja tasa de graduación.
- e. Inequidad en el acceso a la universidad por parte de las clases sociales más bajas.
- f. Ineficiencia en la permanencia y graduación.
- g. Debilidad del acceso a partir del ingreso irrestricto.
- h. Terminación real de las carreras por encima del tiempo teórico.
- i. Mecanismos inerciales de asignación presupuestaria.
- j. Ausencia de incentivos a la eficacia y eficiencia.
- k. Escaso desarrollo de la investigación.
- l. No consideración de la calidad en las actividades universitarias.

157

En respuesta a ello el Gobierno promovió la sanción de una ley de Educación Superior, creó la Secretaria de Políticas Universitarias para la formulación de políticas y la coordinación de las instituciones, puso en marcha procesos de aseguramiento de la calidad e introdujo nuevos mecanismos de financiamiento y de asignación presupuestaria, entre las acciones más relevantes.

En el año 2001, el Gobierno de Fernando De La Rúa creó la Comisión de Mejoramiento de la Educación Superior, con el fin de elaborar un diagnóstico sobre la misma y una serie de recomendaciones para superar los problemas existentes y los desafíos que el comienzo



de siglo imponía al Sistema Universitario. La comisión se integró con distintas instituciones vinculadas con el Sistema de Educación Superior: la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), el Consejo de Rectores de las Universidades Privadas (CRUP), el Consejo Federal de Cultura y Educación, los presidentes de la Comisión de Educación de las Cámaras de Senadores y Diputados de la Nación, la Federación Universitaria Argentina, la Confederación Nacional de Docentes Universitarios y miembros del Consejo Asesor de Educación Superior del Ministerio de Educación de la Nación.

La comisión debía definir el problema público que existía en torno a la Educación Superior, y la o las políticas públicas que dieran respuesta al mismo a partir de la intervención del Gobierno. Las recomendaciones se realizarían en torno a las dimensiones académica, de producción y vinculación científica, y articulación con el medio social, así como la organización del gobierno y de las estructuras académicas y de gestión de las Universidades, estableciendo como eje de discusión la calidad, la inclusión, y la eficacia universitaria en el marco de la articulación y planificación del Sistema.

158

Aunque no todos los temas pudieron ser abordados, es un documento de gran relevancia, tanto por el diagnóstico que aporta, como por la metodología vinculada a la generación de un proceso de deliberación entre todos los actores representativos del Sistema Universitario, que con el conocimiento de la realidad pudieron elaborar recomendaciones, e hicieron un esfuerzo importante en la generación de consensos que reflejaran las posiciones plurales de los espacios convocados.

Entre las recomendaciones emergentes del informe realizado pueden mencionarse:

1. Articulación de la Educación Universitaria con la escuela media y con la educación superior no universitaria
2. Fortalecimiento de los posgrados, y de la formación de los docentes del nivel universitario, así como la mejora de su dedicación temporal.
3. Articulación entre las demandas por carreras y los requerimientos del mercado laboral, tecnológico y productivo, incrementando la matriculación y la graduación en las carreras

- científicas tecnológicas
4. Rediscutir mecanismos de financiamiento y de asignación de fondos
  5. Articulación del Sistema de Ciencia y Tecnología con el universitario.
  6. Fortalecimiento de los sistemas de becas que permita incorporar los alumnos de los quintiles más bajos a los estudios superiores.
  7. Mejorar los niveles de retención y graduación de los alumnos universitarios.
  8. Rediscusión de la organización curricular, vinculada a la duración de las carreras, a la flexibilidad de los planes de estudios, y a la integración de la oferta académica con la región y el mundo.

Estos problemas son también con frecuencia reconocidos como debilidades<sup>21</sup> en los procesos de evaluación institucional y acreditación de carreras, como por ejemplo las vinculadas a la función docente: baja proporción de docentes con título de doctorado, concentración de cargos simples y baja incidencia de la investigación, la transferencia y la extensión en las tareas docentes; o si consideramos las vinculadas a la población estudiantil: baja retención estudiantil en los ciclos iniciales de las carreras de grado, demanda de ampliación de las becas, ayudas sociales, y otras políticas de apoyo e involucramiento, baja incidencia de la investigación, la transferencia y la extensión en las actividades estudiantiles, baja tasa de graduación.

Respecto de la oferta académica, se señala además, el alargamiento innecesario de las carreras de grado, falta de pertinencia de la oferta académica respecto de la demanda del sector socio productivo, poca complementariedad institucional como académica con otras instituciones de educación superior, o con la educación secundaria. En las actividades de Investigación, Transferencia y Extensión, se presenta como debilidad el bajo impacto institucional de estas acciones, producto de la poca articulación e inserción con los sectores sociales y productivos, y necesidad de aumentar las capacidades de docentes y estudiantes a tal efecto.

---

<sup>21</sup> La enunciación de las debilidades es elaboración propia, basada en las evaluaciones externas y de carreras de las Universidades, y de la recopilación de distintos textos en las materias.

En las debilidades detectadas en la Gestión Institucional, se destaca la alta proporción de la incidencia salarial en el presupuesto universitario en detrimento de los gastos de funcionamiento y las inversiones, la escasa preparación para la planificación por parte de la gestión universitaria, la falta de construcción de indicadores de eficiencia y eficacia en las Universidades y la resistencia al cambio en las estructuras y a la modernización de los procesos institucionales.

Estos ejemplos dan evidencia de las coincidencias en los diagnósticos acerca de las debilidades y problemas que enfrenta el Sistema Universitario, y cómo los mismos aún se mantienen en el tiempo, lo que además es corroborado por distintas investigaciones en el área, y por las preocupaciones que manifiestan las autoridades de las Universidades y del Gobierno al respecto.

Los diagnósticos coincidentes sobre el estado de la educación universitaria argentina, permiten pensar en la necesidad de emprender un conjunto de reformas, expresadas como políticas de estado, a largo plazo, que no se identifique con un gobierno en particular, sino que, generadas a partir de los diagnósticos comunes y los consensos en el Sistema, permitan alcanzar un mejor desempeño del Sistema Universitario y un claro impacto en el desarrollo económico y social del país. Estas políticas deberían inscribirse, siguiendo los diagnósticos en tres ejes que resumidamente se presentan a continuación:

- a. **Reformas Institucionales:** cuyo objetivo sea dotar de calidad institucional a las Universidades, promoviendo la eficiencia y eficacia del Sistema y fortaleciendo la autonomía de las instituciones, a partir de la planificación del desarrollo y expansión del Sistema Universitario, la profesionalización y modernización de la gestión y la transparencia y funcionamiento de los órganos de cogobierno.
- b. **Reformas Académicas:** cuyo objetivo sea contribuir a la eficacia del Sistema de Educación Universitaria, centrando los esfuerzos en el estudiante y su rendimiento, contribuyendo con las políticas a desarrollar, a generar un entramado de acciones que permitan alcanzar la titulación y las competencias y habilidades necesarias para la incorporación al medio socio productivo, garantizando la calidad y la igualdad de oportunidades.

- c. **Reformas de Vinculación con el Medio:** cuyo objetivo central sea la articulación con el medio socio productivo, a partir de la integración con el Sistema Científico Tecnológico, fortalecer la pertinencia de la producción científica, y la transferencia del conocimiento al sector social y productivo, la participación activa en los procesos de internacionalización, la creación de programas para la formación de nuevos demandantes de educación superior, la jerarquización de la función de extensión como herramienta de vinculación con el mundo socio productivo.

Es evidente la necesidad de planificación específica y centralizada respecto de las políticas de Educación Universitaria fundamentalmente en lo que respecta a la calidad, la inclusión, la evaluación, la rendición de cuentas, la planificación del desarrollo territorial y el desarrollo de áreas de conocimiento, las relaciones con el sistema científico tecnológico y las relaciones con el resto del sistema educativo, a fin de mejorar el desempeño universitario. Por lo tanto los actuales mecanismos de regulación y coordinación por parte del Gobierno Nacional no son adecuados sin una previa celebración de consensos que establezcan una agenda común que fortalezcan procesos de reformas institucionales, académicas y de vinculación con el medio, como así también, una planificación que de manera integral permita las transformaciones que modernicen las instituciones universitarias, para enfrentar los desafíos que la calidad, la inclusión y la innovación requieren.

Para la formulación de políticas universitarias se debe partir de un diagnóstico sobre el Sistema Universitario Argentino, protagonizado por los actores de las Universidades, consensuados entre éstas y el Gobierno Nacional, y diseñadas para propiciar la mejora de las instituciones y el avance en la solución de los problemas que caracterizan el Sistema, partiendo de la comprensión de las organizaciones universitarias y sus características como tales para implementar las mismas. Entendiendo que las soluciones a los problemas del Sistema no pueden resolverse solo desde políticas institucionales aisladas, sino que los impactos estarán dados siempre que se trate de políticas aplicadas al conjunto que, aunque heterogéneo, puedan mejorar los niveles de calidad e inclusión.

La planificación contribuye a que el Gobierno intervenga con políticas sustentables a largo plazo, al mismo tiempo debe estar articulada con los actores del Sistema e incorporar mecanismos de evaluación y corrección, necesarios en una época donde los cambios sociales son cada vez más repentinos y difíciles de prever.

### **Algunas consideraciones finales**

Los cambios sociales, tecnológicos, políticos y económicos plantean desafíos para la Educación Superior y en particular para las Universidades, que a su vez, deben enfrentarlos entre dos tensiones: el crecimiento de la demanda en formación superior de distintos niveles, proveniente de distintos sectores sociales y en diferentes áreas del conocimiento, y las restricciones presupuestarias y regulatorias.

162 La Universidad Argentina registra importantes avances en términos de inclusión y calidad, no obstante, estos deben ser consolidados para enfrentar los desafíos vinculados a la pertinencia, la innovación y la integración con el entorno local, regional y mundial. La calidad y la inclusión como objetivos centrales junto con la conformación de un sistema de educación articulado que mejore las tasas de graduación y rendimiento con innovación y pertinencia, deben guiar la formulación de políticas por parte del Gobierno Nacional; asimismo es preciso que las políticas se apoyen en incentivos económicos o presupuestarios que surjan de una planificación conjunta con el Sistema, y que considere el conocimiento como estratégico para el desarrollo social y económico.

Las crisis fiscales y económicas sucesivas en la Argentina no han permitido consolidar la inversión en Educación Superior, y en este escenario no se ha podido hasta aquí implementar un conjunto consensuado de estrategias y acciones que permitan no sólo consolidar la inversión desde el sector público y privado, sino también los cambios institucionales que contribuyan a enfrentar los problemas y desafíos del Sistema, que tienen un vínculo directo con la demanda social.

Aun cuando el Gobierno Nacional pueda orientar recursos económicos acordes con las políticas públicas, es necesario que la asignación de estos recursos tenga un correlato con los objetivos

institucionales de las Universidades, por ello reafirmamos la necesidad de un acuerdo sin imposiciones entre ambos sectores, los cuales deben reflejar las características del Sistema Universitario, los intereses de sus comunidades y la heterogeneidad de cada Universidad.

Las principales dificultades a la que se enfrenta el Gobierno Nacional con las Universidades se generan por la falta de correlación entre los objetivos de los gobiernos con las instituciones universitarias, la autonomía universitaria, la heterogeneidad entre las instituciones universitarias y la complejidad intrínseca de este tipo de organizaciones. La autonomía universitaria, un logro central de la Reforma de 1918, indica que las Universidades deben asumir la responsabilidad y realizar el esfuerzo para resolver los problemas enunciados sin deteriorar la calidad de la enseñanza, pero a su vez el Estado y las Universidades deben alinear los criterios de planificación y los objetivos para superar estos diagnósticos.

La generación de políticas generales puede entenderse como un límite a la autonomía, pero si su diseño se plantea de manera conjunta en el Sistema y con los actores gubernamentales, permitiría pensar en las soluciones para los problemas del Sistema, los nuevos desafíos y también optimizar el uso de recursos económicos avanzando en términos de eficiencia y eficacia. La interpretación extrema de la autonomía que llevan adelante las Universidades, como la capacidad de decidir sobre todas las dimensiones sin prácticamente participación externa, ha propiciado nuevos esquemas de gobernanza y gestión, consolidando fortalezas de sectores internos, las priorizaciones en pos de esas fortalezas, los cuestionamientos a la transparencia, eficacia y eficiencia pero también el alejamiento en términos de soluciones o respuestas a los requerimientos sociales, tal como señala Eduardo Rinesi (2018).

Como describimos en este artículo, la complejidad de las instituciones universitarias y su comportamiento hacia al cambio, así como la dificultad de relación con el Gobierno Nacional han impedido hasta aquí diseñar de manera sostenible en el tiempo, políticas y mecanismos que pongan correlato a los cambios institucionales y organizacionales que deben darse para el desarrollo de la educación universitaria.

Se requiere un cambio cultural que permita fortalecer el concepto de autonomía, encontrando un concepto de autonomía responsable

basado en un nuevo contrato social entre Universidad, Estado y Sociedad. Se trata de consensuar una agenda que, en el marco de la autonomía y la autarquía de las Universidades Argentinas con las políticas del gobierno, permitan una planificación del desarrollo, y asumir los desafíos del contexto para la educación superior superando la tensión entre expansión y presupuesto, inclusión y calidad, armonizando los objetivos del Estado y los intereses de las instituciones.

Las discusiones planteadas en este artículo distan de ser sencillas, el diseño de un nuevo contrato social que refleje la planificación del desarrollo entre las Universidades, el Gobierno Nacional y la sociedad, no parece un hito sencillo de alcanzar, pero es ineludible para el futuro de la educación universitaria argentina.

“El éxito depende de la sincronización con la que lineamientos semejantes sean impulsados mancomunadamente por diferentes estamentos. Los factores indispensable para el mejoramiento de la educación superior son: la concepción y puesta en práctica de una política pública prioritaria, la reforma institucional y el desarrollo de los establecimientos, y la adopción por parte de los participantes de una cultura organizacional, científica y pedagógica que ofrece por igual la calidad y la justicia social” (Informe de la Comisión de Mejoramiento de la Educación Superior, 2001).

164

En síntesis, el desafío de una educación universitaria de calidad y con inclusión, requiere la definición de los problemas y su priorización de manera acordada entre las Universidades, el Estado, y la Sociedad, una planificación del desarrollo del Sistema, que atienda los desafíos de pertinencia e innovación, y un sistema de incentivos que ordene, los objetivos y acompañe a quienes estén dispuestos a hacer el esfuerzo, reconociendo los actores claves en esos procesos.

## **Bibliografía**

- Altbach, P. 2009. *Trenes in Global Higher Education: Tracking an Academic Revolution*. UNESCO. Francia.
- Altbach, P. 2014. *Liderazgo para universidades de clase mundial. Desafíos para países en desarrollo*. Buenos Aires. Universidad de Palermo.
- CIIE-SPU. 2017. *Anuario de estadísticas universitarias*. Buenos Aires, Argentina: Ministerio de la Nación.
- Coriat B. & Weinstein Olivier. 2011 *Nuevas Teorías de la Empresa. Una revisión crítica*. Buenos Aires. Lenguaje Claro Editora.
- Escotet, M; Aiello, M y Sheepshanks, V. 2011 *La Actividad Científica en la Universidad*. Buenos Aires, Argentina: Universidad de Palermo. Colección Educación Superior. Investigaciones.
- Fernández Lamarra, N. 2007. *Educación superior y calidad en América Latina y Argentina. Los Procesos de evaluación y acreditación*. Tres de Febrero: EDUNTREF.
- Fernández Lamarra & otros 2018. *La Educación Superior Universitaria Argentina. Situación actual en el contexto regional*. Buenos Aires. UNTREF.
- García de Fanelli, A. M. 2005. *Universidad, organización e incentivos*. Buenos Aires: Miño y Davila srl.
- García de Fanelli, A. M. 2012. *Estado, Mercado e Inercia Organizacional: Reformas en la educación universitaria argentina entre 1990 y el 2010*. Rotterdam: Sense Pbulischers, 97-111.
- Krotsch, P., & Atario, D. 2008. *De la proliferación de títulos y el desarrollo disciplinario en las universidades argentinas*. Buenos Aires: IIPE.
- Krotsch, P., Camou, A., Prati M. 2007. *Evaluando la evaluación. Políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina*. Buenos Aires. Editorial Prometeo.
- Ley de Educación Superior N 24521.
- Marquis Carlos (editor) y otros 2018. *La Agenda Universitaria IV. Viejos y nuevos desafíos en la educación superior argentina*. Buenos Aires. Universidad de Palermo.
- Míguez E. 2018 *Critica (y reivindicación) de la universidad pública*. Buenos



Aires. Siglo XXI Editores Argentinos.

Ministerio de Educación, 2001, Informe de la Comisión de Mejoramiento de la Educación superior.

North Douglas C. 1993. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México DF. Fondo de Cultura Económico.

Pérez Rasetti, C. 2009. La expansión geográfica de las Universidades y la regulación de las sedes distantes. En M. Marquina, M. Carlos, & S. Germán, Políticas Instituciones y protagonistas de la universidad argentina (Primera ed.). Buenos Aires: Prometeo Libros.

Rinesi E, Soprano G, y Suasnabar C, Compiladores, 2005, Universidad: reformas y desafíos. Dilemas de la Educación Superior en la Argentina y el Brasil. Prometeo Libros. Buenos Aires

San Martin Raquel (editora) 2011. Entre la tradición y el cambio. Perspectivas sobre el gobierno de la universidad. Buenos Universidad de Palermo.

Tavela D. & Castro F. 2012. La Política de expansión de la Educación Superior: la creación de Universidades Públicas en Argentina. Art. C. Libro 8vo Congreso Internacional de Educación Superior Universidad 2012. La Habana. Cuba.

Tavela D. & Marquina M. 2018. RTF. Reconocimiento de Trayectos Formativos en Educación Superior: una política de articulación del sistema para brindar más opciones de formación al estudiante. Buenos Aires. Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

Tavela D. & Catino M. 2018. Áreas de vacancia, vinculación, pertinencia y planificación del sistema universitario: una herramienta para abordar la expansión de la educación superior en territorio. Buenos Aires. Ministerio de Educación de la Nación.

Tavela D. & Sansarricq S. 2018 Proyecto Institucional. UNSAdA. Buenos Aires.

Tavela D., Tamarit G. y Castro F. 2016. El futuro de la Educación Superior en Debate. CEDI. Buenos Aires.

Tavela D, Forneris M, y Catino M. 2019. Nexos. La Educación como Sistema. Programa de articulación entre la universidad y la escuela secundaria. Buenos Aires. Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

Villanueva Ernesto, 2018, Universidad y Nación. Asignaturas pendientes. Buenos Aires. Editorial UNAJ.

## **ANEXO**

### BREVE PRESENTACIÓN DE LOS AUTORES

167

#### **JUAN IGNACIO DOBERTI**

Es Licenciado en Administración y Doctor en Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires y Master of Public Administration de la Universidad de Columbia, Nueva York. Fue becado por los gobiernos de India y Japón para desarrollar cursos de formación sobre presupuesto universitario. Desempeña su actividad docente en los niveles de grado y posgrado en distintas instituciones como la Universidad de Buenos Aires, la Universidad de Palermo y las Universidades Nacionales de Tres de Febrero, La Matanza y Quilmes. Es investigador categorizado del Programa Nacional de Incentivos a los Docentes Investigadores, especializándose en la dirección de proyectos sobre la gestión y el financiamiento en el sector universitario.

Ha publicado libros y numerosos artículos en publicaciones

científicas sobre estas temáticas. Asimismo, ha realizado actividades de consultoría para organismos internacionales como Unesco y el Banco Mundial, para la Administración Pública Nacional y para distintas universidades. En la actualidad, es representante de la Universidad de Buenos Aires en la Comisión de Presupuesto del Consejo Interuniversitario Nacional y Director de Investigaciones y Publicaciones del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

Ha actuado como jurado y director de tesis de posgrado, revisor de publicaciones científicas y conferencista en distintos congresos nacionales e internacionales sobre temáticas referidas al financiamiento y la gestión de la universidad.

### **ANA GARCÍA de FANELLI**

168

Investigadora Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el área de Educación Superior del CEDES (Centro de Estudios de Estado y Sociedad), centro de investigación asociado al CONICET. Entre el año 2008 y el 2012 ha sido Directora del CEDES. Es Licenciada y Doctora en Economía de la Universidad de Buenos Aires y Magíster en Ciencias Sociales, orientación Sociología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Como docente posee una extensa trayectoria en las Carreras de grado de Sociología y Economía de la Universidad de Buenos Aires. Sus líneas de investigación principales son el análisis comparado de las políticas de educación superior, el estudio de la universidad como organización y las políticas de financiamiento universitario. Ha participado como investigadora principal en proyectos de educación comparada internacionales. Entre los más importantes cabe resaltar: “Academic profession salary and remuneration study”, coordinado por el Dr. Philip Altbach (Center for International Higher Education, Boston College) y el Dr. Gregory Androuschchak y la doctora María Yudkevich (Laboratorio de Análisis Institucional de la Escuela Superior de Economía, Moscú); “Las universidades líderes de América Latina y su contribución al desarrollo sostenible en la región”, coordinado por el Dr. Simon

Schwartzman (Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade -IETS, Brasil), “Tendencias, enfoques y desafíos de la educación superior técnica/tecnológica en México, Brasil y Colombia” coordinado por la Dra. Claudia Jacinto, IPEE-UNESCO París y “Las políticas públicas de educación superior en Iberoamérica” coordinados por el Dr. José Joaquín Brunner (Universidad Diego Portales, Chile). Ha sido asimismo consultora del IPEE-UNESCO Buenos Aires, IPEE-UNESCO París, CONEAU, CINDA, MINCYT y OEI. Ha publicado diversos libros, capítulos de libros y artículos en revistas especializadas nacionales y extranjeras (publicaciones en [https://www.researchgate.net/profile/Ana\\_Garcia\\_De\\_Fanelli](https://www.researchgate.net/profile/Ana_Garcia_De_Fanelli)).

## **CARLOS MARQUIS**

Sociólogo: Licenciado en la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Magíster con Mención Honorífica en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Ha sido Investigador del CONICET en Argentina y del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) en México. Profesor titular en la UBA y en la Universidad Nacional de Lomas de Zamora (UNLZ). En México lo fue en la UNAM y en Universidad Autónoma Metropolitana (UAM).

Actualmente es investigador en la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) y profesor en varios posgrados sobre su especialidad. Asesor en universidades nacionales y extranjeras y en organismos gubernamentales en temas de evaluación y planeamiento institucional, y en la capacitación de directivos universitarios. Consultor de la UNESCO, PNUD, Banco Mundial y BID. Su objeto de investigación es la educación superior en particular las instituciones universitarias y los organismos de ciencia y tecnología. Ha escrito diversos libros, numerosos artículos y dirigido tesis sobre temas de su especialidad.

Participó en el gobierno y en la gestión de instituciones universitarias: fue Secretario de Investigaciones de la UBA, Director de Planeamiento de la UAM y miembro de cuerpos colegiados en la UBA, la UAM y la UNLZ. Ha participado activamente en el diseño inicial

de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) y ha sido el Director Ejecutivo del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad (FOMECA) y de la Comisión de Acreditación de Posgrados (CAP). Fue miembro del Consejo Asesor de la Subsecretaría de Evaluación Institucional del Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación Productiva (MINCYT).

### **LAURA MARTÍNEZ PORTA**

Licenciada en Sociología (UBA), Diploma Superior en Gestión de las nuevas modalidades de innovación para altos mandos (FLACSO) y Magister en Administración y Políticas Públicas (UDESA). Se desempeña como Directora Nacional de Objetivos y Procesos Institucionales en la Subsecretaría de Evaluación Institucional del MINCYT, llevando adelante, entre otros, el Programa de Evaluación Institucional de Instituciones de Ciencia y Tecnología. Forma parte del cuerpo docente de la Maestría en política y gestión de ciencia y tecnología de la UBA y se desempeñó como Coordinadora académica y operativa de la Maestría en Generación y Análisis de Información Estadística, UNTREF-INDEC.

170

Ha sido responsable del área de evaluación y seguimiento de proyectos del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECA)-Ministerio de Cultura y Educación e integrante del equipo técnico de la Dirección Nacional de Planeamiento Universitario (DNPU) y de la Comisión de Acreditación de Posgrados (CAP), Ministerio de Cultura y Educación-Secretaría de Políticas Universitarias. Ha participado en diversas actividades de consultoría para el diseño de metodologías de evaluación y planeamiento y para el desarrollo de procesos de autoevaluación institucional. Fue becaria de investigación de la Universidad de Buenos Aires, del Programa MOST de UNESCO y del Programa "Self-Sustaining Community Development in Comparative Perspective, Universidad de San Andrés – CLASPO-Universidad de Texas.

**EDUARDO SÁNCHEZ MARTÍNEZ**

Graduado en Ciencias Políticas (Universidad Católica de Córdoba), ha realizado estudios de posgrado en Bélgica (Université Catholique de Louvain), Brasil (Fundacao Getulio Vargas) y Chile (Universidad Diego Portales). Es Especialista en Administración de Proyectos de Educación Superior y Mgter. en Planificación y Gestión de Sistemas Educativos, habiendo obtenido becas y subsidios de investigación de instituciones nacionales e internacionales. Ha sido profesor por concurso de la Universidad Nacional de Córdoba y de la Universidad Nacional de Río Cuarto, y consultor de diversas organizaciones y programas de Educación Superior. Se ha desempeñado como Vicerrector y posteriormente como Rector de la Universidad Blas Pascal, habiendo integrado el Consejo Directivo del CRUP (Consejo de Rectores de Universidades Privadas) durante dos mandatos. Ex Subsecretario de Programación y Evaluación Universitaria (Ministerio de Educación de la Nación) y luego Secretario de Políticas Universitarias. Como tal presidió el Consejo Directivo del FOMECA (Fondo para el mejoramiento de la calidad) y del FONIT (Fondo para el desarrollo de instituciones tecnológicas de educación superior). Actualmente es profesor de posgrado en varias universidades, públicas y privadas, y consultor en asuntos de educación superior. Su principal campo de interés es el de las políticas, planeamiento y gestión de la Educación Superior, sobre lo cual ha publicado libros, artículos y trabajos de investigación. Entre sus publicaciones recientes se destaca “La ‘gratuidad’ y el ‘ingreso irrestricto’ en la construcción de un sistema universitario inclusivo y de mayor calidad” (2018).

171

**DANYA VERÓNICA TAVELA**

Es Vicerrectora de la Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires y miembro del directorio de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). Es Magister en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales y Contadora Pública, ambos títulos de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata.

Fue Subsecretaria y Secretaria de Políticas Universitarias de la Nación, entre los años 2015 y 2018. Actualmente se desempeña como docente en la Universidad Nacional de la Noroeste de la Provincia de Buenos Aires (UNNOBA) y de la Universidad Nacional de San Antonio de Areco (UNSAaA), en carreras de grado y posgrado, es docente investigadora del Instituto de Política y Gobierno de la UNNOBA y Codirectora de la Especialización en Planificación y Política Pública Territorial de la misma institución.

Ha publicado diversos artículos y libros, entre ellos “Nexos: la educación como sistema: programa de articulación entre la universidad y la escuela secundaria” en coautoría con Forneris Macarena y Catino Magali (2019) y “El futuro de la educación superior en debate” en coautoría con Tamarit Guillermo y Castro Florencia (2016). Es miembro del Consejo Asesor del Programa de Evaluación Institucional del Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Nación y de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de centros de la Comisión de Investigaciones Científicas de la provincia de Buenos Aires (CIC). Ha dirigido y codirigido proyectos de investigación y tesis de posgrado, así como también ha participado de conferencias y congresos en ámbitos académicos y de gestión nacionales e internacionales.



## LA AGENDA UNIVERSITARIA V

Este libro es el quinto volumen de la colección La Agenda Universitaria que se elabora y edita en la Universidad de Palermo desde 2004. Los autores siempre han sido personas comprometidas con la educación superior en su carácter de investigadores, funcionarios gubernamentales y autoridades de instituciones estatales y privadas, así como académicos y gestores con alta responsabilidad y pluralidad política.

En esta oportunidad el subtítulo de La Agenda V es Criterios y propuestas de gestión y políticas universitarias y los artículos se refieren a la gobernanza de las universidades estatales y privadas, al financiamiento, a la gestión presupuestaria, al planeamiento institucional y sistémico y a la investigación con impacto tecnológico y social.

La expresión agenda universitaria tiene la intención de destacar importantes temas de la educación superior procurando llamar la atención a actores relevantes, en términos de sus responsabilidades en el diseño y ejecución de políticas públicas e instrumentos de gestión, y a estudiosos del campo, sobre cuestiones críticas y propuestas alternativas.

### Contenido:

- Criterios y propuestas de gestión y políticas universitarias. Carlos Marquiss
- La eficiencia interna en las universidades nacionales. Juan Doberti
- Gobernanza universitaria vía contratos según desempeños. La experiencia internacional y Argentina. Ana García de Fanelli
- Sobre la visibilización de la investigación con impacto tecnológico y social. Laura Martínez Porta
- Las universidades privadas y sus grandes desafíos: La enseñanza, el desarrollo de la investigación, la gobernanza. Eduardo Sánchez Martínez
- Entre la coordinación estatal y la autonomía universitaria. Nuevo contrato social, planificación e incentivos presupuestarios. Danya V. Tavela

