Emiliano Negro

Universidad Nacional de Quilmes

emilianonegro92@gmail.com

Profesor de Ciencias Sociales (UNQ) – Licenciado en Educación (UNQ)

**EJE 11. ESTADO, INSTITUCIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

Eje alternativo: EJE. 14. SABERES, PRÁCTICAS Y PROCESOS EDUCATIVOS

**Universidad y Estado durante el período 2003-2015.Aportes para la comprensión del vínculo.**

**Palabras claves:** Relación: Estado-Universidad – Gobierno – Gestión del conocimiento – Consultoría – Políticas públicas.

**Introducción**

El presente trabajo tiene por objeto reflexionar acerca de los vínculos entre la Universidad y el Estado en Argentina, durante el período 2003-2015. Durante estos años, el sector universitario atravesó diversas experiencias impulsadas por los poderes públicos, que implicaron la introducción de algunas modificaciones en las lógicas que lo regularon durante la década de los noventa. En este sentido, se hará foco en aquellos lazos que posicionaron a las Universidades Nacionales (UUNN) en conexión directa con distintas unidades del organigrama estatal.

A partir del ciclo político que se inició en el año 2003, el sector universitario fue receptor de distintas iniciativas gubernamentales provenientes de los distintos cuerpos administrativos del Estado. Su ejecución no estuvo limitada a las políticas contractuales administradas por el Ministerio de Educación de la Nación y transferidas a través de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). En otro orden, se implementaron una batería de medidas que decantaron en el tendido de puentes entre las UUNN y otras agencias gubernamentales, tradicionalmente desvinculadas de la regulación del sector.

El presente trabajo conserva la siguiente estructura. En primer lugar, se analizan algunas de las variaciones que, durante el período bajo estudio, afectaron determinados componentes constitutivos del modelo de relación Estado-Universidad fundado en la década precedente.

Posteriormente, se exponen aquellos mecanismos que reflejaron un estilo de vínculo más estrecho entre las UUNN y los poderes públicos, con el objeto de arrojar algunas hipótesis derivadas. En este apartado, se incorpora un estudio de caso, tomando como referencia una serie de experiencias de esta naturaleza que tuvieron lugar en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ).

Finalmente, se reflexiona acerca de la influencia que estas vinculaciones han tenido sobre algunas dimensiones del comportamiento institucional de la Universidad. Las conclusiones arrojadas se postulan en calidad de disparadores, como líneas potenciales de ser profundizadas en investigaciones posteriores.

La información sistematizada en este trabajo representa los avances alcanzados respecto de algunos propósitos enunciados en el Plan de Trabajo: “Alcances y nuevos formatos de articulación entre la Universidad y el Estado en la Argentina del siglo XXI”, el cual fue desarrollado en el marco del Seminario de Investigación estatuido en el Plan de Estudios de la Licenciatura en Educación de la Universidad Nacional de Quilmes. Dicho espacio es curricularizado por dicha carrera, como una instancia de formación electiva para fortalecer y diversificar su alineación académica y profesional.

Por su parte, los aportes constitutivos del resultado de la investigación se enmarcaron en los objetivos generales que direccionan el Proyecto de Investigación: “Políticas públicas, democratización de la Educación Superior y la recepción de las UUNN: Sujetos, prácticas y dispositivos”, en el que se inscribió la última etapa del desarrollo del informe.

1. **Implicancias de la política universitaria durante el gobierno de “nuevo singo”. Cambios y continuidades en la relación Estado-Universidad durante el período 2003-2015**

Durante los primeros años del siglo XXI, América Latina asistió a un proceso caracterizado por la reconfiguración de la identidad del Estado. Se inauguró, así, un ciclo político caracterizado por la presencia de gobiernos que adoptaron un posicionamiento de impugnación al neoliberalismo y a las políticas de reforma pro mercado consolidadas en el período previo (Sader, 2008; García Linera, 2010). Se instaló, a nivel local, un estadio político que encarnado por gobiernos denominados posneoliberales (Saforcada y Vassiliades, 2011).

En el caso argentino, esta fase tuvo lugar a partir del año 2003, tras la asunción presidencial de Néstor Kirchner, frente a una crisis de representación y descreimiento de las instituciones democráticas. En este contexto, el gobierno nacional debió iniciar una etapa de reconstrucción del sentido de sus instituciones, para fortalecer su capacidad de influencia en la articulación de consensos con diversos actores.

En la órbita educativa, la legislación constituyó el instrumento privilegiado para formalizar los nuevos principios valorativos que direccionaron la acción del Estado y orientaron las políticas desplegadas durante el período 2003-2015(Feldefeber y Gluz, 2011)[[1]](#endnote-1)

Sin embargo, la transformación normativa que le imprimió innovación a los principios de la política educativa no incluyó directamente a la Educación Superior Universitaria[[2]](#endnote-2). En lo que a ella respecta, la batería de dispositivos desplegados por la LES que habilitaron la plena facultad evaluadora del Estado no fueron abandonados, ni sustituidos por un ordenamiento jurídico superador. A pesar de ello, no puede negarse la existencia de acciones promovidas directamente por el Poder Ejecutivo, que avanzaron hacia la búsqueda de nuevos estilos de intervención hacia el sector universitario[[3]](#endnote-3).

Estos nuevos formatos de intervención se inscribieron en un contexto signado por una reestructuración más amplia, fundada en la necesidad de otorgar una nueva orientación al sistema universitario consistente con los intereses y demandas de los nuevos gobiernos, a pesar de no haber implicado estas inclinaciones en una transformación de las matrices normativas.

Uno de los componentes centrales de la época, con relación a la política universitaria, fue la ampliación de los contratos programas. Estos habían significado uno de los instrumentos de política pública más significativos, instaurados a partir la reforma de los años noventa. La intencionalidad de esta figura implicó la implantación de mecanismos para el aseguramiento de la calidad del sector, inscriptos en un esquema de asignación presupuestaria basado en recompensas e incentivos. Su coordinación y ejecución continuó a cargo de la SPU.

La aplicación del contrato-programa fue una de las estrategias que adoptó el Estado Evaluador para orientar el rumbo de las UUNN, en función de los principios provenientes de la agenda externa. Durante la década del 2000, la ejecución de este mecanismo se resignificó hacia la posibilidad de una concertación que alcance una conciliación armónica entre las prioridades de las partes involucradas (Pugliese, 2007: 22). El contrato programa se fortaleció, durante esta época, como el resultado de un acuerdo entre partes, más que como un dispositivo para garantizar obediencia indirecta a las imposiciones de los organismos multilaterales.

La concertación contractual pretendió encarnar un punto de encuentro entre las prioridades de política universitaria y las instituciones. Así, las UUNN fueron estimadas por el Estado como un sujeto fundamental en la formación de recursos humanos, principalmente dentro de aquellas áreas de conocimiento necesarias para el desarrollo de un modelo de política económica basado en la industrialización nacional como principal motor del desarrollo[[4]](#endnote-4).

Sin embargo, el conjunto de iniciativas estatales que tuvieron lugar durante este período, no se agotaron en la promoción de capital humano para contribuir al desarrollo de una economía demandante de profesionales en determinadas áreas de conocimiento consideradas “de vacancia”. Tampoco puede afirmarse que las acciones de gobierno destinadas al sector se limitaron al mero acompañamiento de su expansión geográfica y su impacto matricular.

La mayoría de los estudios que reflexionaron sobre las particularidades de la política universitaria durante este período, se enmarcaron en las distintas dimensiones de impacto que tuvieron los programas de financiamiento orientados desde la SPU, y en la figura concreta del contrato programa, en tanto instrumentos destinados a la eficiencia externa de las universidades, entendiendo esta última como una herramienta de política económica (Lucardi, 2018; García de Fanelli; 2012, 2015; Mangas y Rovelli, 2017).

No obstante, las nuevas modalidades de transferencia de recursos públicos no se redujeron a las finalidades perseguidas por estos circuitos. El sector universitario también ha sido receptor de diversos instrumentos ejecutados por otras entidades del Poder Ejecutivo, en sus diferentes escalas y niveles. Estas iniciativas fueron encaradas con el objeto de desarrollar y consolidar vínculos utilitarios entre las UUNN y aquellas entidades gubernamentales demandantes de conocimiento científico y/o servicios procedentes de la actividad académica, para cubrir necesidades propias de sus carteras. De esta manera, puede afirmarse la existencia de otro factor que influyente en el reacomodamiento de la agenda universitaria ligado, esta vez, a los intereses emanados desde los cuerpos político-administrativos del gobierno.

1. **Experiencias de vinculación directa entre la Universidad y los poderes públicos.**

En el presente capítulo, se decidió focalizar en algunos de los entramados que posicionaron a la Universidad en conexión directa con las unidades del organigrama estatal, provenientes, tanto de la administración pública nacional, como de distintas jurisdicciones. Una fracción significativa de estas medidas, se desprendieron directamente de acciones emanadas por distintos cuerpos administrativos del Estado, sin mediación de los organismos de amortiguación.

Desde la gestión pública, se ha contribuido a la ampliación del valor público de la Universidad, acrecentando su entidad como institución productora y gestora del conocimiento. De este modo, el Estado expandió sus expectativas utilitarias respecto de las UUNN, al posicionarlas como una fuente generadora de información para el mejoramiento de su fisionomía administrativa y sus necesidades de planeamiento. Así, buena parte de las instituciones universitarias incorporaron a sus funciones instituidas – enseñanza, investigación y extensión – una nueva tarea ligada a la gestión del conocimiento, conforme a los requerimientos de asistencia técnica transferidos por las oficinas gubernamentales.

La naturaleza de estas medidas se encuadró, generalmente, en categorías administrativas, dentro de las cuales pueden destacarse los Convenios Específicos de Asistencia Técnica, los Contratos por Locación de Servicios Técnicos, o bien, el tendido de Convenios de Cooperación Académico-Institucional.

Al Estado, por su parte, estos convenios le permitieron contar con estudios de grupos de profesionales expertos en determinadas temáticas y, al mismo tiempo, hacerse de la capacidad laboral de trabajadores con los cuales no contraía ningún tipo de relación de dependencia. El tipo de convenio universidad-organismo público que se firma generalmente estribó en una relación contractual entre partes independientes, en la que una de ellas - la universidad - le presta un servicio de “asesoramiento técnico” a la otra (el organismo público). Cada convenio estableció los plazos la duración y compromisos asumidos por las partes, incluyendo generalmente una lista de las tareas a desarrollar. También han fijado el monto de dinero anual que el organismo debía transferir a la universidad, junto al informe de avance de las tareas (Gonieski, 2014).

El ejercicio de la asistencia técnica puede definirse como la capacidad de dar respuesta a los requerimientos de quién busca soluciones para su progreso (Rebolledo, 2004: 1). Esta facultad puede traducirse en competencias académicas tales como el desarrollo de mediciones, análisis, evaluaciones que por su naturaleza, son puestas en marcha por docentes e investigadores, a través de distintas dependencias administrativas de la Universidad.

La historia de la vinculación entre la Universidad y los organismos públicos, durante segunda mitad siglo XX, tuvo en Argentina un punto de inflexión en 1987, a partir de la creación de la Dirección de Convenios y Transferencias de Tecnología por parte de la Universidad de Buenos Aires. Dicha determinación se plasmó en la Res.1655/87 aprobada por el Consejo Superior de la institución. La misma ha delimitado las motivaciones que condujeron, en aquel momento, al gobierno de dicha universidad a estatuir una estrategia de gestión tendiente la promoción de la investigación aplicada. A su vez, la Resolución alentó la posibilidad de “desarrollar y consolidar vínculos con los sectores demandantes de conocimiento científico y tecnológico en la sociedad argentina”.

A falta de estadísticas oficiales, algunos estudios infirieron que la creación de la Dirección de Convenios y Transferencias de Tecnología de la UBA repercutió durante los noventa en un crecimiento de acuerdos entre la institución, tanto con empresas, como con organismos públicos (D´Onofrio, 1998). Los efectos derivados de dicho acontecimiento estuvieron limitados a la UBA, en tanto organización específica, sin expandirse la iniciativa hacia el resto de las universidades. No obstante, puede significarse como un precedente respecto de lo que once años más tarde comenzó a relevarse como una expresión conjunta del sector universitario.

El Acuerdo Plenario del CIN N° 383, sancionado en el año 2000, ha manifestado el apoyo explícito a los proyectos de ley que procurasen señalar a las universidades como consultoras o prestadoras de servicios técnicos privilegiadas, en oportunidad de establecer contrataciones directas entre las mismas y distintas dependencias el Estado nacional. Dos años más tarde, dicho propósito fue apropiado por el Poder Ejecutivo e incorporado a su agenda de gobierno.

Durante la primera década de los años 2000, la posibilidad de establecer concertaciones contractuales, que le confirieron a la Universidad una oportunidad de prestar este tipo de servicios a los organismos públicos, se apoyaron normativamente en una serie de Decretos firmados por el Poder Ejecutivo. Estos instrumentos facilitaron el tendido de relaciones de locación directa entre el Estado y las instituciones, asignándole a la UUNN el estatus de consultora privilegiada.

El 6 de diciembre del año 2002, el entonces presidente Eduardo Duhalde, incluyó explícitamente a las universidades en el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, a partir del Decreto 2508/02. El mencionado acto resolutivo introdujo modificaciones concernientes a los procedimientos de selección de las contrataciones de bienes y servicios por parte de las entidades estatales, incluyendo en su articulado a las UUNN. De este modo, el Estado asentó la pertinencia de celebrar contrataciones directas con las mismas.

El doble argumento que se esgrimía para fundamentar esta disposición, recurrió, por un lado, en que las UUNN fueron reconocidas con el prestigio profesional de cada una de sus áreas, resultando por ello un calificado recurso para abordar las tareas de asesoramiento que el Estado nacional requiere. Asimismo, se aclaraba que la inclusión de las UUNN a los circuitos de contratación directa, se realizaba como medida de urgencia ante el duro contexto económico que atravesaban las arcas públicas, lo que impedía aguardar el trámite ordinario previsto por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes oportunas.

En el año 2003, el CIN actualizó, en un nuevo Acuerdo Plenario, su pronunciamiento en torno a la cuestión de tender vinculaciones formales con esferas constitutivas del Poder Ejecutivo, a través de la Disposición N° 459. Este nuevo acuerdo redundó en el incentivo de sancionar instrumentos normativos tendientes a la contratación de las UUNN para la prestación de servicios de asesoramiento y/o de investigación a los organismos gubernamentales que lo soliciten. A su vez, en dicho documento, se exhortó al Senado de la Nación a que asignase tratamiento a dichas disposiciones con el objeto de que adquieran estatus jurídico.

Si bien el requerimiento impulsado por los miembros del CIN no repercutió en la formalización de un instrumento con carácter de ley, el 19 de febrero del 2004, el entonces presidente, Néstor Kirchner procedió a la firma del Decreto 204/2004. El mismo le asignó legitimidad normativa a un formato de contratación directa entre los cuerpos administrativos del Estado y las UUNN, cuando los primeros requieran sus servicios de consultoría.

En sus disposiciones, se recuperaron los mismos lineamientos que su precedente, aunque procede explícitamente a la derogación del mismo. El nuevo instrumento modificó los procedimientos de selección de bienes y servicios provenientes de las UUNN. En este aspecto, se disolvió la facultad de mediación de la CONEAU entre los organismos integrantes de la Administración Pública Nacional y las UUNN, en oportunidad de requerir servicios de consultoría. De este modo, la nueva medida habilitó un mecanismo de contratación directa en las instituciones universitarias y el Estado, desdibujando la de las Agencias de Aseguramiento de la Calidad y los organismos de amortiguación, creados por la LES con el objetivo de interceder en la generación de instancias que comprometan la participación de ambos actores.[[5]](#endnote-5)

En suma, el Estado ha procurado la intervención de las UUNN para la realización de prácticas concretas que atendieran a sus requerimientos, ampliando y fortaleciendo los niveles de actuación de las mismas (Baranta, 2017: 150).

Los mecanismos a través de los que este tipo de vinculaciones fueron sustanciadas no se circunscribieron a un único formato procedimental, adoptado por el conjunto del sistema universitario. Por lo contrario, las estrategias institucionales implementadas, así como las figuras normativas que le dieron sustento, presentaron cierta heterogeneidad en el interior del sector, al no contar con un marco jurídico global que establezca principios vinculantes. A los fines de presentar un ejemplo consistente con los objetivos del presente trabajo, se ha tomado en consideración el caso de la Universidad Nacional de Quilmes.

1. **Aproximaciones para el análisis de una experiencia: El caso de la Universidad Nacional de Quilmes.**

Durante el período bajo estudio, la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) atravesó diversas experiencias asociadas a la celebración de convenios ligados a la prestación de servicios, que tuvieron como destinatarios a diferentes organismos públicos. El objetivo del presente apartado reside en registrar algunas prácticas de gestión, ilustrativas de un perfil de relación contractual de carácter directo con entidades dependientes del Poder Ejecutivo Nacional, como de sus expresiones jurisdiccionales. Por otra parte, se postularon una serie de dimensiones de análisis con el objeto de contribuir a la comprensión del estilo de gestión adoptado recurrentemente por la institución de referencia para llevar adelante estas acciones.

De esta manera, se presenta una primera aproximación al conocimiento existente sobre el estudio de aquellas experiencias, en las que la UNQ ha sido consultada por alguna unidad del organigrama estatal. Esta recopilación ha sido el resultado de un relevamiento documental que se emprendió mediante la observación de la normativa institucional que ha solventado la administración de estos dispositivos de articulación. De esta manera, se identificaron algunas de las prácticas emergentes que contaron con la participación de la institución en programas y proyectos a término, promovidos por diferentes instancias de la gestión pública nacional, como por unidades ejecutoras de ministerios nacionales y provinciales, y entidades autárquicas del Estado. Los datos obtenidos fueron extraídos a través de una serie de consultas realizadas al Archivo Público de Actos Resolutivos de la UNQ, ajustándose a un procedimiento de selección de la muestra de carácter aleatorio, que no se propone ajustarse a criterios de representatividad. Cabe señalar que el presente trabajo se dispone como una aproximación descriptiva de algunas dimensiones resultantes de dicha articulación con el objeto de presentarse como tentativas para su estudio en profundidad, en instancias de investigación posteriores.

En primer lugar, los actos jurídicos que habilitaron el ejercicio profesional de la consultoría o asistencia técnica en la UNQ, constaron, en la mayoría de los casos, de dos etapas de contratación. En primer lugar, la celebración de un Convenio Marco entre la UNQ y el organismo público correspondiente. En esta fase, se ha puesto de manifiesto el interés recíproco por establecer relaciones de cooperación mutua para la promoción del desarrollo y transferencia del saber académico en temas relacionados con los intereses de la política sectorial que representa la entidad gubernamental. Sin embargo, en el cuerpo de los Convenios Marco no se establecieron las particularidades que condicionarían dicha vinculación.

Los Convenios Marco constituyeron el instrumento privilegiado que la UNQ recuperó para conceder la posibilidad de formalizar ulteriormente contratos destinados a la prestación de un servicio específico por parte de la universidad, a cambio del otorgamiento de fondos provenientes de la unidad de gestión pública interesada. Estos últimos se organizaron bajo la forma general de Convenios y/o Contratos por Servicios encuadrados en un Convenio Marco precedente en el que se expresó la necesidad de concretar su celebración.

A su vez, la consolidación de estos acuerdos se cristalizó en diferentes figuras administrativas, cuyas nóminas más recurrentes se expresaron en la Asistencia Técnica, la Cooperación Académico-Institucional, y los Convenios-Contratos por servicios de Consultoría, propiamente dichos.

Dichos tratados, en todas sus variantes, establecieron las pautas de regulación para el ejercicio de las tareas académicas que la Universidad se comprometió a desarrollar, conforme a las solicitudes específicas de los organismos.

Entre las demandas de servicios más recurrentes, conferidas a la UNQ, se destacaron:

1. El relevamiento diagnóstico de un universo poblacional constitutivo del interés de la entidad de gobierno, la generación de datos relativos a una determinada variable cuya lectura permita la detección de dificultades en el desarrollo de un programa o política pública en curso. En este marco, la UNQ intervino como un agente externo que informa al organismo acerca de los resultados y alcances de alguna de sus tareas. El suministro de esta función puede representar la contratación externa, por parte del gobierno, de mecanismos de control que orienten sus procesos de trabajo. A su vez, se fundamentaron en la voluntad de mejorar sus procedimientos de implementación de acciones, tomando como insumo aquellas sugerencias emitidas por la investigación ejercida desde la UUNN.
2. El diseño y la promoción de plataformas que asistan y sostengan la difusión del conocimiento generado por la agencia en cuestión. En este punto, es conveniente aclarar que los pedidos de intervención hacia la Universidad, se apoyaron en una dificultad reconocida por las oficinas públicas, respecto de la coordinación de sus procesos de gestión. La misma admitía la disponibilidad de información “en crudo” contenida, de forma fragmentada, en cada uno de sus compartimientos internos, así como la carencia de estrategias capaz de integrar esos datos en un dispositivo que los organice, en pos de ser comunicada.
3. La asistencia logística en eventos académicos, para cuya organización, la agencia gubernamental necesitaba auspicio en la realización de sus tareas.
4. La gestión de cursos de capacitación y transferencia de conocimientos destinados al cuerpo de personas a cargo de la ejecución de una política o programa desarrollado por el organismo en cuestión. En este sentido, puede identificarse una vinculación estratégica con una línea de investigación destacada dentro de la Universidad.

Para cada una de las funciones enunciadas, se ha consensuado entre las partes, el establecimiento del “impacto esperado” de dicha vinculación contractual. La unidad contratista ha manifestado, en cada una de sus actuaciones, la posibilidad de contar con mayores instrumentos que permitan la mejora de la aplicación de sus políticas, al culminar el desarrollo de las tareas emprendidas desde la UNQ.

Por otro lado, la mayoría de estos convenios o contratos-específicos, también establecieron los procedimientos que pautaron el desempeño de las funciones suministradas por la Universidad, así como la mención explícita de los actores involucrados.

En el caso de la UNQ, la institución no designó a un área específica, dentro de su organigrama, para la administración concentrada de estos acuerdos. En cambio, la ejecución de las tareas pautadas en los diferentes tratados fue distribuida entre distintas unidades académicas, o centros de investigación de la Universidad, en función de la naturaleza de las contrataciones. La estrategia institucional más recurrente residió en la designación de un Instituto o Proyecto de Investigación particular. En algunos casos, se explicitó en el convenio la persona física que tendría a su cargo la dirección de las funciones pautadas. Mayoritariamente, estos actores fueron integrantes del equipo de investigación a cargo y fueron adscriptos con el rol de “representante técnico”. En efecto, muchos de los contratos, si bien fueron celebrados directamente con el Recortado, incorporaron en su articulado la nómina de un personal considerado idóneo por su experiencia formativa y profesional vinculada con la temática de referencia.

En la mayor parte de los casos a los que se tuvo acceso, en los que el documento expresó el contrato que firma la universidad con los trabajadores que llevaron adelante las tareas acordadas en el convenio, se estatuyó como un contrato típico de locación de servicios. En este sentido, una de sus primeras cláusulas se ha ocupado de aclarar que su concreción no daría origen a ninguna relación laboral de dependencia, aunque aclara seguidamente que “el locador se obliga a cumplir las instrucciones del locatario, referentes al servicio, quedando expresamente comprometido a utilizar toda su pericia, conocimientos y celo, en el cumplimiento de sus tareas”. De modo análogo, el contrato exonera al contratante de cualquier responsabilidad sobre las condiciones de trabajo del contratado.

En ciertas ocasiones, no solo la administración del trabajo fue encargada a un sector particular de la institución, sino la potestad de recibir y decidir el destino de los fondos que destinados por el organismo público, en concepto de contraprestación. En esta línea, otra de las variables relevadas en buena parte de los documentos estuvo ligada a la formulación de un esquema de gestión del presupuesto asignado, sobre la base de los distintos conceptos e instancias tangibles del trabajo, que justificaron la distribución y recepción de dichos fondos.

En virtud de lo enunciado, pueden relevarse algunas de las estrategias institucionales que se pusieron en juego desde la UNQ, para la apropiación práctica de estas concertaciones que implicaron espacios de vinculación directa entre la institución y un espacio de representación del poder político.

**Conclusiones**

La expansión de los servicios de consultoría y asistencia técnica provistos por las UUNN a los distintos ministerios y organismos públicos, así como el marco operatorio que adoptaron, representaron un circuito característico respecto de la relación entre el Estado y el sector universitario, durante el período bajo estudio. Con la promoción de estas iniciativas, impulsadas por el Poder Ejecutivo Nacional, se introdujeron nuevas orientaciones que afectaron algunas dimensiones del vínculo entre las instituciones universitarias y el entorno gubernamental. El presente estudio tuvo por objeto aproximarse a determinados aspectos relativos a dichos instrumentos, tales como las características contextuales en las que se inscribieron, los fundamentos que orientaron su implementación y las posibles operatorias que se pusieron en marcha para su aplicación práctica. Esta última dimensión ha sido representada, a partir de un estudio de caso.

La concertación contractual directa entre la Universidad y distintos sectores de la administración pública ha representado un punto de encuentro entre las prioridades del Estado y ciertas demandas encarnadas por el sector, en materia de financiamiento y reconocimiento político (Pugliese, 2007). Las mismas comprendieron uno de los resultantes de la política universitaria de la época, caracterizada por la apertura de nuevas estrategias de negociación y mecanismos de retroalimentación con el sector.

En primer lugar, estos instrumentos se presentaron como una estrategia capaz de canalizar una serie prioridades para el sector universitario estatal, sin involucrar a ningún otro actor externo. En estas vinculaciones, las agencias de aseguramiento de la calidad, específicamente creadas por el Poder Ejecutivo para regular la función de los actores universitarios, quedaron apartadas.

Por otra parte, las UUNN concurrieron, a través de la prestación de estos servicios, a nuevas líneas de financiamiento que se sumaron a los modelos de asignación de recursos existentes (Chiroleu y Marquina, 2015: 9). De acuerdo con esto, durante los gobiernos que comprendieron el ciclo político que tuvo lugar durante los años 2003-2015, proliferaron distintos instrumentos de política pública que permitieron que todas las UUNN accedieran a sumas de envergadura diversa, complementarias del presupuesto global. Esta nueva forma de asignar recursos públicos al sector, en función de objetivos específicos procedentes de distintos ángulos de la política gubernamental, ha sido denominada por diversos autores como “modalidad de ventanillas múltiples” (García de Fanelli, 2008; Suasnábar y Rovelli, 2012).

En el caso particular de los contratos de prestación de servicios por consultoría y/o asistencia técnica, las experiencias relevadas no se inscribieron en un programa integral reglamentado por un área de gobierno que se encargara específicamente de su administración. Por el contrario, los eventos de esta naturaleza se han limitado al desarrollo de proyectos aislados, emprendidos y ejecutados por centros de investigación particulares o unidades del organigrama de la universidad involucrada, sin que en ello se visualice un programa a gran escala que comprometa los objetivos integrales de la institución. Ante la carencia de proyectos institucionales que dispongan de un procedimiento estatuido y uniforme para el desarrollo de estas actividades, no ha sido posible detectar instrumentos de evaluación, ni resultados que permitan aproximarse a información sobre su impacto.

En otro orden de ideas, la relación de la universidad con el entorno gubernamental le ha conferido a las UUNN nuevas misiones, hasta el momento poco participativas dentro su tradición histórica (Wainerman, 2010). Con la promoción de la asistencia técnica y las tareas de cooperación de las universidades con las oficinas públicas, el Estado introdujo un nuevo estilo de condicionamiento de las prácticas académicas. En algunos casos, la naturaleza de los servicios que las UUNN se comprometían a suministrar, implicó la tracción de conocimiento resultante de la práctica investigativa. Sin embargo, la gestión del conocimiento universitario con arreglo al cumplimento de estos servicios no ha sido necesariamente acompañada desde la investigación. Como se señaló anteriormente, los organismos que financiaron este tipo de contrataciones, pusieron el foco en otro tipo de tareas, tales como el desarrollo de logística y organización de eventos, la comunicación de saberes provenientes de espacios extra-académicos, o bien, la esquematización de planes de estudios orientados a la capacitación de los recursos humanos del organismo en cuestión.

En este sentido, a través de estas vinculaciones, el Estado impulsó el desarrollo de un perfil de trabajo universitario que le confirió preponderancia a lo que algunos autores señalaron como “conocimiento experto” (Brunner y Sunkel, 1993). El carácter de experto asignado a las UUNN las ubica como agentes que producen y gestionan el conocimiento en función de las necesidades emanadas por aquellos actores, que sintetizan en sus agendas la expresión de las demandas sociales. En el estudio que nos ocupó, es el Estado quien delimita y orienta la pertinencia del conocimiento que debe ser gestionado. Este rasgo funcional y utilitario que recae en la Universidad se tensiona con la figura del académico, cuya función profesional es movilizada por las necesidades que presenta el campo disciplinar en el que se inscribe, no siempre conciliatorias con lo que se promueve desde la agenda política.

De acuerdo con lo mencionado, puede reconocerse en las presentes dinámicas una nueva forma de entrelazar el conocimiento con las necesidades sociales, que se corresponde con la postulación de un nuevo paradigma de producción de conocimiento identificado como Modo 3 (Pérez Lindo, 2017: 101-105). El mismo se caracteriza por amplificar los espacios de asociación de las Universidades con diversas esferas de la sociedad que demanden una administración del conocimiento aplicada a la invención de alternativas, para resolver distintos problemas implicados en la agenda pública. En su conjunto, las UUNN crearon, entre 1995 y 2005, más de seiscientos proyectos de investigación aplicada, de servicios y de consultorías (Pérez Lindo, 2017: 103).

La demanda por la pertinencia y la necesidad de sumar nuevos recursos a la institución fueron factores que incidieron en la incorporación de nuevas actividades al trabajo docente. Estos asumieron un papel activo en la búsqueda de fondos privados y públicos a través de la realización de actividades de consultoría, asistencia técnica, capacitación y transferencia de tecnología, respondiendo de una forma más directa a las demandas del sector externo a la universidad (García de Fanelli, 2012: 17), ya sean estas encarnadas por el sector público o privado.

En suma, durante el período 2003-2015, la relación de la universidad con el entorno gubernamental conllevó a un entramado complejo de vinculaciones con instancias diversas de toma de decisiones y generación de nuevas demandas expresadas por diferentes organismos y unidades de gestión a escala nacional, regional y local. Esto acarreó la necesidad de lograr cierto equilibrio entre las autoridades ejecutivas externas e internas a las instituciones. En este marco, las UUNN han sido llamadas a ensamblar múltiples intereses provenientes de distintas esferas de la sociedad civil sintetizados a través del Estado. En efecto, se ha tornado necesaria la ampliación de su idoneidad negociadora a los fines de congregar las múltiples expectativas sectoriales ajenas, en buena medida, tanto a las agendas académicas, como a las prácticas afianzadas en las tradiciones de sus actores.

**Bibliografía**

Baranta, E.M. (2017). La vinculación tecnológica sobre el desafío de articular la universidad con su entorno. XVII Coloquio Internacional de Gestión Universitaria Desafíos de la Gestión en la Universidad del Siglo XXI. Políticas públicas para la Educación Superior. Claudia Durán ... [et al.]; compilado por Adriana Di Doménico; Marcela Claudia Ravera. 1a edición ‐ Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, 2017. ISBN 978-987-544-804-9. pp. 540-552. Disponible en: <https://cigu.mdp.edu.ar/images/librodeactas.pdf>

Brunner, J, Sunkel, G. (1993). Conocimiento, Sociedad y Política. FLACSO, Chile.

Chiroleu, A. Marquina, M. (2015). ¿Hacia un nuevo mapa universitario? La ampliación de la oferta y la inclusión como temas de agendas de gobierno en Argentina. En. I. Revista Propuesta Educativa. Año 24. N° 43. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. pp. 7-16.

D´Onofrio, M. G. (1998). Políticas universitarias de vinculación con el sector productivo en Argentina en los años noventa: un estudio de casos. XXI International Congress, Latin American Studies Association, Illinois, EEUU, 24-26 de Septiembre de 1998.

Feldfeber M. Gluz N. (2011) Políticas educativas en Argentina: herencias de los 90, contradicciones y tendencias de “nuevo signo”. EducSocCampinas v. 32 n. 115. pp. 339-356. Disponible en <http://www.scielo.br/pdf/es/v32n115/v32n115a06.pdf>

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

García de Fanelli, A. (2012). Acreditación de la calidad y financiamiento: potenciando el cambio universitario vía fondos no competitivos de mejora. En. I. Archivos Analíticos de Política Educativa, revista bilingüe, Vol.20, Nro.22, agosto de 2012.

García de Fanelli, A. (2015). Políticas Institucionales para mejorar la retención y la graduación en las universidades nacionales argentinas. En. I. Revista Debate Universitario, 7, noviembre de 2015. pp. 7-24.

García Linera, Á. (2010). “La construcción del Estado”, Conferencia pronunciada en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (Buenos Aires) 8 de abril.

Gonieski, M. (2014). Transformaciones recientes en las formas de contratación de la fuerza de trabajo argentina. 1990-2013. Cap. IV. Formas indirectas de contratación en el sector público: Contrataciones vía universidades. El caso de los Convenios Marco. En. I. Documentos de Trabajo N° 18. Centro de Estudios de Población, Empleo y Desarrollo (CEPED). Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Económicas. Universidad de Buenos Aires. pp. 26-39.

Lucardi, A. (2018). Políticas Públicas y democratización universitaria: a propósito del centenario de la Reforma de 1918 y la CRES 2018. Revista Argentina de Educación Superior. Año 10. Número 16. Julio 2018, pp. 36-47. Disponible en: http://www.revistaraes.net/revistas/raes16\_art2.pdf

Mangas, M, Rovelli, H (2017). El financiamiento de las Universidades Nacionales: evolución, impacto distributivo y ampliación democrática en Le Monde Diplomatique – Edición Cono Sur. La Universidad que supimos conseguir: ¿un modelo para todos o para pocos? Universidad Pedagógica de la provincia de Buenos Aires. pp. 102-107.

Pérez Lindo, A. (2017). La educación superior argentina (1983-2015). Diagnóstico y perspectiva. 1era. Ed. Colección: Historia y memoria de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires: EUDEBA.

Pugliese, J. C. (2007). Documento para el debate de una nueva Ley de Educación Superior. Informe de Actividades abril-diciembre 2007. Buenos Aires: IIPEUNESCO.

Rebolledo, M. (2004). La consultora desde la universidad: una realidad o mito. Vicerrectoría de Extensión y Relaciones Internacionales. Centro de Estudios para el Desarrollo. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Disponible en: https://cendex.javeriana.edu.co/documents/2202501/0/Consultor%C3%ADa.pdf/14b16878-36e6-4516-b550-80b7908f237c

Sader, E. (2008). Refundar el Estado. Posneoliberalismo en América Latina. Buenos Aires: CTA. CLACSO.

Saforcada, F.; Vassiliades, A. (2011) “Las leyes de educación en los comienzos del siglo XXI: del neoliberalismo al postconsenso de Washintong en América del Sur” en Educación y Sociedad (Brasil) N° 115, Vol. 32 2011, pp. 287-304.

Suasnábar, C. y Rovelli, L. (2012), “Impensar las políticas universitarias en la Argentina reciente”, en A. Chiroleu, M. Marquina y E. Rinesi (comps.), La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas y complejidades, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento.

Wainerman, C. (2010). Problemas que enfrenta la producción de investigación científica en educación en la Argentina. En. I. Wainerman C, Di Virgilio M (2010) (compiladoras) El quehacer de la Investigación educativa. Buenos Aires: Manantial. Universidad de San Andrés. Prólogo. pp. 11-17.

**Notas**

1. Entre los años 2005 y 2006 han sido sancionadas por el Congreso de la Nación las leyes de Financiamiento Educativo 26.075, de Educación Técnico Profesional 26.058 y fundamentalmente la Ley de Educación Nacional Nº 26.206 (LEN). [↑](#endnote-ref-1)
2. En el mes de noviembre del año 2005, el Ministro de Educación, Ciencia y Tecnología, Daniel Filmus, ha convocado al CIN y al CRUP a fin de buscar consensos para proyectar una nueva LES que sea considerada por el Congreso de la Nación. Dicha reunión ha concluido en el documento “Propuesta de reforma de la ley 24.521 de Educación Superior” estatuido por la Secretaría de Políticas Universitarias. A pesar de tal impulso, la iniciativa no ha progresado hacia el diseño de un nuevo proyecto de ley que logre someterse a deliberación legislativa. [↑](#endnote-ref-2)
3. Como queda fijado en algunos acuerdos y declaraciones del CIN, pueden identificarse algunos fragmentos estatuidos en el Acuerdo de Horco Molle del 2004. Entre los puntos concernientes a la relación que el SES debe mantener con el Estado, pueden mencionarse: “Si bien se reconoce el rol del Estado como órgano de fijación y control de las políticas para el sistema de educación superior en su conjunto, la ley no deberá regular aspectos de funcionamiento interno de las instituciones, particularmente los referidos al gobierno y la gestión institucional” (p.10). En este marco, el CIN concuerda en que la Universidad en Argentina debe asumir el compromiso de afianzar su “interacción con el sector productivo y el Estado, generando un ambiente propicio para los procesos de innovación científica y tecnológica necesarios para el desarrollo sustentable del país” (P.27). La búsqueda de consensos entre la universidad autónoma y los poderes del Estado se consolida, en este Documento, como uno de los fundamentos esenciales que debe perseguir la política sectorial. [↑](#endnote-ref-3)
4. [↑](#endnote-ref-4)
5. [↑](#endnote-ref-5)