

4-25-2006

# Education Policy Analysis Archives 14/11

Arizona State University

University of South Florida

Follow this and additional works at: [http://scholarcommons.usf.edu/coedu\\_pub](http://scholarcommons.usf.edu/coedu_pub)



Part of the [Education Commons](#)

---

## Scholar Commons Citation

Arizona State University and University of South Florida, "Education Policy Analysis Archives 14/11 " (2006). *College of Education Publications*. Paper 597.

[http://scholarcommons.usf.edu/coedu\\_pub/597](http://scholarcommons.usf.edu/coedu_pub/597)

This Article is brought to you for free and open access by the College of Education at Scholar Commons. It has been accepted for inclusion in College of Education Publications by an authorized administrator of Scholar Commons. For more information, please contact [scholarcommons@usf.edu](mailto:scholarcommons@usf.edu).

# Archivos Analíticos de Políticas Educativas

Revista Académica evaluada por pares

Editor: Sherman Dorn

College of Education

University of South Florida

El Copyright es retenido por el autor (o primer coautor) quien otorga el derecho a la primera publicación a **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**. Los artículos que aparecen en **AAPE** son indexados en H.G. Wilson & Co. y en el Directory of Open Access Journals (<http://www.doaj.org>).

**Editores Asociados para Español y Portugués**

**Gustavo Fischman**  
Arizona State University

**Pablo Gentili**  
Laboratorio de Políticas Públicas  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Volumen 14 Número 11

Abril 25, 2006

ISSN 1068-2341

---

## **Los Contratos-Programa en las Universidades: Lecciones de la Comparación Internacional**

**Ana M. García de Fanelli**  
Centro de Estudios de Estado y Sociedad

Citación: García de Fanelli, A. M. (2006). Los contratos-programa en las universidades: Lecciones de la comparación internacional. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 14(11). Recuperado [fecha] de <http://epaa.asu.edu/epaa/>

### **Resumen**

En el año 2005 el Ministerio de Educación de la Argentina incorporó una nueva política para asignar recursos públicos a las universidades nacionales: los contratos-programa. Su propósito ha sido brindar fondos para el mejoramiento de la calidad a partir de planes institucionales de mejora elaborados por las propias universidades. Se espera además que estos planes sean respuestas a las debilidades detectadas durante los procedimientos de evaluación externa llevados a cabo por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). En este trabajo se exponen los resultados de una investigación comparativa sobre los casos de Francia y la Comunidad de Cataluña destinada a contribuir con el diseño de esta política de contractualización. La metodología de investigación incluyó el análisis de documentos, la observación de instancias de negociación y entrevistas con actores clave del gobierno y de las universidades. Se concluye señalando las principales lecciones que se desprenden de este análisis comparativo y subrayando las claras ventajas que

presenta esta mecanismo en pos de alinear los objetivos estratégicos del gobierno y de las universidades, tras el fin común de mejorar la calidad.

### **Abstract**

In 2005, the Ministry of Education of Argentina launched a new policy to allocate public funds to national universities: the contractualization policy. Its purpose is to allocate funds to improve teaching quality based on an institutional plan defined by each university. It is expected that this plan addresses the main weaknesses detected during the external assessment coordinated by the National Committee of University Assessment and Accrediting (CONEAU). This paper presents the main findings of a research project carried out to help in the design of this contractualization policy. The two most important antecedents, the French and the Catalan cases, are examined through the study of official documents, on-site observation of the French negotiation processes, and interviews with government and university key officials. The study concludes with the main lessons learned from these experiences and shows that this mechanism has clear advantages when aligning the strategic objectives that the government and universities have, in order to improve university quality.

## **Introducción<sup>1</sup>**

En las últimas dos décadas, numerosos países han emprendido reformas en los mecanismos de asignación del presupuesto universitario tendientes a elevar la eficiencia y la calidad del sistema de educación superior. A través de estas transformaciones en la distribución de los recursos se confía que, vía cambios en los esquemas de incentivos, el estado estará en mejores condiciones tanto para coordinar el uso de los fondos públicos que manejan las universidades, como para lograr alinear los objetivos de ellas con aquellos objetivos más generales que la sociedad busca al financiar la educación superior.

Un dato fundamental torna complejo el problema de coordinar objetivos desde el estado: las universidades, tanto estatales como privadas, suelen gozar de una amplia autonomía de gobierno en los distintos sistemas de educación superior. Un desafío es entonces diseñar mecanismos o reglas que permitan armonizar los intereses de las autoridades y otros actores clave de las instituciones de educación superior, con aquellos de los responsables de las políticas en el gobierno central. La cuestión se plantea en términos de “timonear o pilotear a distancia” a las instituciones de educación superior, conduciéndolas hacia una mejora de la eficiencia y la calidad en la provisión del servicio público educativo (Neave & Van Vught, 1994).

A la par que se adoptaban estos nuevos mecanismos de financiamiento, se promovía en las instituciones de educación superior la inclusión de técnicas de gestión para elevar la eficiencia y la efectividad de su desempeño. Las tecnologías organizacionales—tales como la calidad total, la planificación estratégica o la gerencia por objetivos—han sido progresivamente incorporadas en las instituciones de educación superior norteamericanas y posteriormente se difundieron al resto de los sistemas de educación superior. Dentro del enfoque del “Nuevo Gerenciamiento Público” (*New Public Management*), el uso de estas tecnologías traspasa los límites normales de las empresas privadas para ocupar un lugar en el conjunto del sector público y en el sector universitario en particular. Esto cambia

---

<sup>1</sup> Se agradece a Julieta Rezaval y a los evaluadores externos anónimos los comentarios realizados a una primera versión de este artículo y a Augusto Trombetta su colaboración en la investigación documental.

además la estructura de gobierno de las universidades, incorporando un nuevo cuadro de personal: los profesionales de la gestión o gerentes universitarios (Rhoades & Sporn, 2002). En el caso de Francia, por ejemplo, el contrato-programa forma parte de la doctrina de la “Dirección por Objetivos” aplicada por el estado francés a fin de modernizar al conjunto de la gestión pública.

Cabe también destacar que, a la par que se introducen estos cambios en el financiamiento y la gestión de las universidades, los gobiernos inician procesos de evaluación de la calidad y acreditación de los programas e instituciones. Bajo condiciones particulares en cada caso, estas políticas han comenzado a formar parte de la agenda de educación superior en varios países latinoamericanos. Una cuestión que esto plantea es en qué medida es posible vincular los resultados de la evaluación de la calidad con la política de financiamiento.

En la Argentina, la Secretaría de Política Universitaria (SPU) dependiente del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, ha impulsado desde mediados de los años noventa el cambio en los contratos que determinan las condiciones de transferencia del subsidio público a las universidades. El primer paso fue asignar a las universidades un monto global y descentralizar la fijación del salario de los recursos humanos, para después experimentar con el uso de fórmulas en la distribución secundaria del presupuesto entre las instituciones. En el año 2002 se acuerda con el Consejo Interuniversitario Nacional, integrado por los rectores de las universidades nacionales, la aplicación de una fórmula tendiente a mejorar la transparencia y la equidad interinstitucional en el reparto secundario de los fondos entre las universidades nacionales. Cabe de todos modos destacar que dicha fórmula afecta a una proporción muy reducida (inferior al 10%) del total del presupuesto de las universidades nacionales.

Promediando los años noventa también se crearon programas de asignación específica de fondos por vías competitivas, tal como el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad (FOMECE),<sup>2</sup> y se introdujeron medidas tendientes a impulsar la actividad de investigación entre los docentes universitarios a través del Programa de Incentivo para los Docentes–Investigadores.<sup>3</sup> Finalmente, en el 2003-2004 la SPU ha celebrado acuerdos financieros con el sector universitario nacional orientados a impulsar mejoras en ciertos ámbitos críticos del sector.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Dentro del conjunto de instrumentos incorporados por la SPU a mediados de los años noventa, el FOMECE es el que presenta objetivos más afines con la actual línea de política de los contratos-programa. Su propósito fue promover la mejora de la calidad de la enseñanza en las universidades nacionales a través de la provisión de fondos para ciertas líneas específicas definidas como prioritarias por el gobierno. El FOMECE contó con financiamiento externo del BIRF y los proyectos se seleccionaban a través de un mecanismo competitivo, con pares evaluadores externos y comités de pertinencia. Precisamente, uno de los principales problemas que presentó la implementación del Programa FOMECE fue promover el “Efecto Mateo”, al concentrarse los fondos en aquellas disciplinas (las ciencias básicas y tecnológicas) y sectores (algunas facultades y grupos consolidados en términos de enseñanza e investigación) que elaboraron los proyectos de mayor calidad. Por otro lado, acentuó la natural tendencia centripeta en la toma de decisiones de las universidades, al dirigir su estrategia de apoyo a la base de la organización y no a ésta como un todo. (García de Fanelli, 2005).

<sup>3</sup> Este programa comenzó a funcionar en 1994 y en el 2006 continuaba en vigencia. Consiste en el otorgamiento de un plus salarial a los docentes de las universidades nacionales que realizan también investigación. La inclusión en el programa y el monto recibido depende del cargo docente (dentro de la escala jerárquica del profesorado), de la dedicación horaria y de un proceso de categorización diseñado por el programa a través del cual un comité de pares evaluadores externos le otorga una categoría (1 al nivel máximo, 5 al nivel mínimo) a cada docente tras el análisis de su trayectoria académica y de investigación.

<sup>4</sup> Ejemplos de las líneas para las cuales se adjudicaron fondos a las universidades nacionales vía acuerdos han sido: a) programas de articulación con la enseñanza media.; b) apoyo para el mejoramiento de carreras de ingeniería y carreras críticas asociadas a las cadenas de competitividad definidas por el Ministerio

Siguiendo la línea de estos últimos acuerdos, y con el propósito de contribuir con la mejora progresiva de la capacidad institucional de las universidades, así como de la calidad de sus programas de estudio, la SPU ha decidido en el 2005 introducir un nuevo instrumento de distribución de fondos al sector: los contratos-programa plurianuales. El propósito estratégico detrás de esta política pública es dar respuesta desde el estado a las debilidades detectadas en el funcionamiento institucional de las universidades, tras los procedimientos de evaluación externa y la acreditación de carreras llevadas adelante desde 1995 por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). Constituye por tanto, una estrategia para ligar los resultados de las evaluaciones de calidad y la acreditación de las carreras con el diseño de instrumentos de financiamiento orientados a colaborar con la mejora del sistema.

El presente artículo constituye el producto de una investigación realizada por la autora entre el año 2004 y 2005 en el ámbito del Instituto Internacional de Planeamiento Educativo (IIPE-UNESCO), destinada a contribuir con el diseño de esta política pública. Con tal motivo, se estudiaron las experiencias de Francia y de la comunidad de Cataluña a partir del análisis documental, la observación de algunas de las instancias de negociación en el caso francés y entrevistas realizadas a los principales actores del campo de la política educativa de nivel superior en cada caso.

Comenzamos brindando una síntesis de la situación de las universidades públicas argentinas, subrayando aquellos rasgos del sector a considerar en el diseño de los contratos-programa: la heterogeneidad y el tamaño de las universidades, la atomización del proceso decisorio y los principales problemas de las universidades nacionales a atender dentro de una política de contratos-programa. Posteriormente analizaremos los procesos de contractualización que tienen lugar entre el estado y las universidades en Francia y en Cataluña, para después exponer los principales resultados de esta investigación, señalando cuáles han sido las fortalezas y debilidades que surgen de la implementación de esta política en los casos analizados. Seguidamente, evaluamos las diferencias que median entre dichos casos y la experiencia argentina, en términos de tamaño y complejidad de los sistemas de educación superior y recursos financieros disponibles. Finalmente, concluimos con algunas reflexiones respecto a las condiciones que deberían cumplirse y los obstáculos que se tendrían que superar en el plano del gobierno y de las instituciones, para que esta política contractual alcance los objetivos positivos esperados en el contexto de las universidades latinoamericanas.

## **La situación de las universidades públicas argentinas**

A fin de comprender en qué contexto tiene lugar la promoción del cambio en las universidades nacionales argentinas vía esta estrategia de contratos-programa, es relevante prestar atención a tres rasgos del sector universitario argentino: la heterogeneidad y el tamaño de la oferta institucional con baja inversión en recursos públicos, la atomización del proceso decisorio y los principales problemas de las universidades nacionales que en un principio podrían atenderse a través del diseño de contratos-programa.

### **La heterogeneidad y el tamaño de la oferta institucional**

---

de Economía y Producción, en concordancia con las recomendaciones de la CONEAU; c) ampliación y redefinición del programa de becas, con direccionamiento a áreas prioritarias; d) creación interinstitucional de un ciclo básico común en campos disciplinarios afines o familias de carreras; y e) el fomento de la vinculación tecnológica, la extensión y el desarrollo local.

La diferenciación institucional que tuvo lugar desde los años cincuenta facilitó la expansión de la matrícula, al acercar la oferta a la demanda. Esto ocurrió a través de tres procesos: el crecimiento en la variedad de instituciones (universidades, institutos de profesorado y técnicos), el avance del sector privado y la descentralización del sistema por la creación de universidades y terciarios a lo largo de todo el país.

Cabe en tal sentido tener presente que la interacción entre expansión del número y tipo de instituciones de educación superior y la matrícula ha sido compleja y ha mostrado una tendencia a mudar significativamente ante cambios en el contexto político y en la disponibilidad de recursos fiscales. La política de admisión no restrictiva, sin una definición previa de vacantes a cubrir, caracterizó la dinámica de crecimiento a lo largo de la mayoría de los gobiernos hasta el presente. Ello permitió dar paso rápidamente a la educación superior masiva donde en el 2000 estudiaban el 48% de los jóvenes entre los 18 y 22 años (UNESCO, 2004). Sin embargo, a diferencia de los países industrializados, esta transición entre la universidad de élite y la universidad masiva se dio en la Argentina en forma caótica, en un contexto de inestabilidad política—derivada de los diversos golpes militares que se sucedieron principalmente desde mediados del siglo XX hasta 1983—y de la falta de crecimiento económico sostenible.

Ello ha dado por resultado, por un lado, un crecimiento institucional desbalanceado con una megauniversidad, la Universidad de Buenos Aires, con más de 300 mil estudiantes y el 50% de la matrícula universitaria total concentrada en sólo seis universidades nacionales del total de 97 instituciones universitarias nacionales y privadas existentes en el año 2003 (44 nacionales y 53 privadas). La gratuidad del sector universitario público y el acceso al mismo sin restricciones, explican en parte la baja participación del sector privado en la matrícula total del sistema (14 % en el año 2003) (MECyT, 2004).

Dado que los recursos financieros no crecieron a la par de la expansión de la matrícula, el nivel de gasto por alumno universitario se resintió. Un indicador que mide este resultado es el nivel de gasto por alumno en relación con el PBI per cápita. El mismo alcanza al 22 %, muy por debajo del 50 % correspondiente a los países industrializados (García de Fanelli, 2005).

La expansión del sector en este marco de escasez de recursos, se dio a través de la ampliación del número de contratos laborales docentes de baja dedicación horaria (dedicación simple o parcial) y reducidos niveles salariales, llegando incluso al crecimiento de cargos honorarios (García de Fanelli, 2004). Ello ha dado por resultado una disminución en la calidad de los servicios educativos ofrecidos y una baja actividad de investigación en la mayor parte del sector, siendo la excepción las facultades dedicadas a las ciencias básicas y algunas del campo de las humanidades o de las tecnologías agropecuarias en las universidades nacionales tradicionales.

La creciente complejidad institucional del sector universitario se expresa también en el plano de la tecnología de producción de saberes, tras la emergencia de nuevas carreras de grado y postgrado, de carácter presencial o bajo la modalidad a distancia. En particular, la emergencia de los programas de postgrado y una actividad mucho más intensa de venta de servicios y consultoría al sector productivo desde los años ochenta, dieron lugar también a la creación de nuevas estructuras dentro de las universidades nacionales (oficinas de postgrado, de transferencia tecnológica, fundaciones, etcétera.). El estilo de funcionamiento de los postgrados—más selectivos y financiados vía aranceles—y de la actividad de vinculación con el sector productivo, promovió la inclusión de la lógica del mercado en la educación superior, dando lugar a la competencia por docentes, alumnos y recursos entre el sector público y el privado.

El desafío de la política de asignación de fondos dirigida a las universidades públicas se encuentra entonces, en diseñar instrumentos que capten esta diversidad y atiendan las principales distorsiones de su expansión no planificada. Sin embargo, existe un desafío aún mayor: lograr incidir

sobre una estructura de decisión altamente atomizada y en organizaciones públicas que goza de amplia autonomía institucional.

### **La atomización del proceso decisorio**

Desde el punto de vista de las reglas externas del funcionamiento del sector, las universidades nacionales gozan de amplia autonomía institucional y autarquía financiera. Heredera de la tradición de la Reforma del 18, la universidad argentina tiene además la singularidad de otorgar un poder de decisión igualitario a los órganos de gobierno a los representantes de los docentes, estudiantes y graduados. Dicha autonomía se amplió formalmente en los años noventa tras el otorgamiento de los fondos públicos como una suma global, la capacidad de definir la escala salarial y el manejo de sus recursos propios.

Desde un punto de vista formal, entonces, las universidades tienen una mayor capacidad de gestión y en tal sentido, podrían responder mejor a los estímulos generados por el gobierno realizando transformaciones para mejorar su eficiencia interna, la equidad interinstitucional y la calidad. Sin embargo, si bien las universidades tienen autonomía, en la práctica la misma no se ejerce plenamente debido a distintas restricciones—algunas de ellas inherentes al funcionamiento de este tipo de organizaciones y otras más específicas del caso argentino—que condicionan su proceso decisorio. Estas restricciones se detallan a continuación.

La primera es una visión-misión difusa, que resulta de hecho un impedimento para la especialización y diferenciación funcional y espacial. Esto se ve reforzado por el tratamiento homogéneo que realiza la política pública con respecto a todo el sector universitario nacional. La segunda concierne un proceso decisorio altamente atomizado, caracterizado por: a) el predominio de la forma política de autoridad centrada en la negociación entre los diversos intereses académicos y corporativos representados en los órganos de gobierno; b) la debilidad de los órganos ejecutivos de gobierno (rectores, decanos); y c) la influencia ejercida por diversos actores exógenos a la organización: las comunidades académicas nacionales e internacionales, las corporaciones profesionales, los sindicatos y los partidos políticos. Otra restricción se refiere a la ausencia de estructuras de incentivos que permitan transmitir las señales emitidas por los instrumentos de financiamiento a los actores centrales del proceso de enseñanza-aprendizaje (los docentes y estudiantes). Por último se considera de naturaleza restrictiva a la tendencia a que los cambios organizacionales tengan lugar a través de la creación de estructuras periféricas, que no afectan el duro núcleo de gobierno y gestión universitaria.

En síntesis, si bien formalmente las universidades nacionales gozan de amplia autonomía de gobierno y gestión, en la práctica la toma de decisiones en estas organizaciones se encuentra notablemente restringida por esta atomización. Dicho fenómeno es natural en los sistemas de educación superior, más en el caso argentino se potencia por efecto de la influencia exógena de los partidos políticos, los intereses sectoriales y regionales de la política universitaria.

### **Los problemas en el funcionamiento de las universidades argentinas**

Fruto de la expansión no planificada y de la falta de recursos financieros que acompañen el crecimiento institucional y de la matrícula, así como por efecto de la dificultad de consensuar procesos de mejora de la calidad del sistema, las evaluaciones externas de las instituciones universitarias revelan la presencia de una serie de problemas en el funcionamiento de estas organizaciones, algunos de los cuales podrían ser solucionados a través de políticas de financiamiento como los contratos-programa. Partiendo del estudio de las evaluaciones externas realizadas hasta el momento por la CONEAU, es

posible sintetizar los principales problemas a atender en cinco grupos, distinguiendo entre aquellos que afectan al cuerpo académico, a los estudiantes, a la oferta curricular, a la infraestructura y las bibliotecas y a las actividades de extensión y transferencia tecnológica.

Las principales debilidades encontradas en cada una de estas cinco dimensiones se describen a continuación. Respecto al cuerpo docente, se encuentra una relativamente baja titulación de postgrado, una reducida proporción de docentes con dedicación exclusiva, y baja incidencia de la investigación dentro de las tareas docentes. Por otra parte, los estudiantes presentan una baja tasa de graduación en el nivel de grado y de postgrado, escasa cobertura de los planes de becas en el grado y el postgrado y baja incidencia de investigación dentro de sus tareas. En cuanto a la oferta académica de las instituciones universitarias, se observan como debilidades el alargamiento innecesario de las carreras de grado, con una duración superior a los cinco y seis años; los escasos recursos humanos en ciertas zonas geográficas, académicamente adecuados para sostener programas de postgrado y actividad de investigación; y el carácter poco complementario que guarda, tanto institucional como regionalmente, la oferta académica agregada (carreras que se superponen, ciclos que no se complementan de manera eficiente). Al evaluar la infraestructura y las bibliotecas, se observan las condiciones precarias del patrimonio edilicio y su empleo deficiente, así como la necesidad de brindar capacitación al personal bibliotecario y de contar con servicios documentales informatizados. Por último, respecto a las actividades de extensión y transferencia tecnológica, las evaluaciones apuntan al bajo impacto institucional de las tareas de extensión y transferencia, y la necesidad de ampliar el espectro de servicios culturales y científicos ofrecidos a la comunidad local y de transferencia tecnológica al sector productivo.

Estas son, en líneas generales, algunas de las debilidades señaladas con mayor frecuencia en las evaluaciones externas y cuya mejora podría promoverse vía instrumentos de financiamiento. Además de estos aspectos, existe otro conjunto de problemas detectados en el plano del gobierno y la gestión, vinculados con la atomización del proceso decisorio ya señalado y con la escasa capacidad de las universidades de planificar en distintos niveles.

Cabe ahora preguntarnos en qué medida la política de contractualización que se ha implementado en Francia y en España puede ser un instrumento apropiado para promover la mejora de los problemas universitarios de la Argentina y en qué medida podría ser viable política y técnicamente en el contexto de estas universidades. Para ello, comenzamos por analizar en detalle la política de contratos-programa en Francia y Cataluña, para después responder a su potencialidad de cambio en el contexto de las universidades argentinas.

## **La política de contractualización en Francia**

La figura del contrato entre las universidades y el estado recibió reconocimiento legal con la ley de educación superior francesa de 1984 y tiene su antecedente en el primer contrato firmado en 1983 en el campo de la investigación. Su aplicación recién comenzó firmemente en 1989, cuando se generaliza a todos los aspectos de la vida de los establecimientos, difundiéndose progresivamente también al conjunto de las instituciones de educación superior.

Más allá de constituir un procedimiento de asignación de fondos del estado a las universidades, los franceses entienden la contractualización como una política que asienta sobre nuevas bases la relación entre el estado y los establecimientos. Para la institución de educación superior es una oportunidad de establecer prioridades en función de la definición de planes estratégicos, y para el estado implica la introducción de un nuevo modo de pilotaje de la política de educación superior, apoyado en la autonomía y la responsabilidad de cada establecimiento. El contrato, que sella el acuerdo entre la institución y el estado, permite situar esta relación en un marco



plurianual (4 años), favoreciendo la definición de políticas de mediano plazo y orientando las decisiones anuales de la administración estatal.

A partir de 1993 se puso en marcha un proceso de contrato único, asociando en éste las actividades de enseñanza, investigación y las otras acciones universitarias. En términos más específicos, los contratos han buscado: a) articular los proyectos de los establecimientos con el esquema nacional de políticas de oferta académica, investigación y promoción del ámbito territorial; b) desarrollar una gestión de recursos humanos articulada con los objetivos pedagógicos y científicos y atender al desarrollo de nuevas funciones dentro de los establecimientos; c) ordenar la gestión financiera; d) construir un sistema de indicadores; e) conducir la modernización de la gestión; f) elaborar un modo de asignación de los recursos más cualitativo (frente al modelo según la fórmula de San Remo ya en uso) (Saint-Gerand & Méry, 2004).

A fin de analizar en detalle esta experiencia de contractualización, a continuación examinaremos quiénes intervienen en la formulación de los contratos-programa, cómo se realiza la convocatoria nacional para la política contractual, los pasos que demanda todo el proceso y los impactos alcanzados hasta el momento.

### **Actores y formulación de la política de contractualización**

Los tres actores más importantes en la política de contractualización son los funcionarios de la Dirección de Educación Superior (DES) en el Ministerio de Educación; el presidente o rector y su equipo en el plano de la universidad y como agente mediador de la política contractual, los consejeros de establecimientos. Estos últimos son profesores universitarios a cargo de llevar adelante la negociación, cuyo puesto docente sigue estando solventado por la universidad aun cuando ésta le otorgue una licencia temporal en el ejercicio de su actividad de enseñanza e investigación. Para evitar juicios parciales, el consejero de establecimiento tiene a su cargo la negociación con una región distinta a la cual pertenece su establecimiento. Su función principal es establecer la comunicación entre el ministerio y el presidente de la universidad y ayudar a redactar los distintos borradores del contrato. En el marco de esta negociación, el consejero de establecimiento tiene un papel central: aconseja a los establecimientos para la elaboración de sus proyectos; es portador del saber experto y de las expectativas de las direcciones del Ministerio de Educación que intervienen en el contrato; y organiza la negociación del contrato único estimulando las concertaciones necesarias. Es, en definitiva, quien tiene a su cargo la tarea de alinear los objetivos del estado y de las universidades.

En el ámbito del ministerio, la política contractual está a cargo de la Dirección de la Enseñanza Superior (DES) y dentro de ella, de la Subdirección de la Política Contractual. De esta subdirección dependen cinco consejeros de establecimiento, uno por cada división territorial de la política contractual, quienes coordinan la formulación de los contratos según regiones. En la discusión y negociación del contrato también participan las otras subdirecciones de la DES: vida de los estudiantes y formación, certificaciones superiores y doctorado, biblioteca y documentación, gestión y recursos, y patrimonio. También intervienen una red de pares evaluadores nucleados en las misiones Científica, Técnica y Pedagógica, y de Relaciones Internacionales. En suma, es la labor de un equipo numeroso y altamente capacitado en las distintas áreas del funcionamiento del establecimiento.

En el plano de la universidad, intervienen centralmente el presidente y el equipo que él decida conformar para la formulación del contrato. En una conferencia del entonces Ministro de Educación de Francia, éste señalaba que el proyecto debía afirmar una ambición, “la ambición del establecimiento”, subrayando la importancia de que el mismo expresara el consenso logrado internamente y no la mera yuxtaposición de proyectos de unos y otros (MEN, 1998). Si bien este es

el objetivo del gobierno universitario, como se aprecia en algunos estudios realizados sobre la experiencia contractual, el que se logre depende del estilo de gestión del presidente y del grado en que pueda involucrar a los distintos actores de la universidad. Al respecto Lipiansky y Musselin (1995) señalan que un proceso consultivo intenso dentro de las instancias de gobierno lleva a que se desarrollen capacidades para trabajar en conjunto. Empero, la presencia de la instancia contractual sola, no alcanza para llegar a ese desarrollo conjunto: es necesario contar con mecanismos de participación y de información.

En una circular del 22 de mayo de 1998, el gobierno brinda orientaciones muy generales sobre la política contractual, las cuales apuntan fundamentalmente a señalar que la misma debe sustentarse en el diseño previo de un plan estratégico (MEN, 1998). En tal sentido se señala que el proyecto institucional surge de un análisis de las fortalezas y debilidades de las instituciones de educación superior, de la evaluación de su ambiente (regional, nacional, internacional) y de la consideración de las oportunidades y amenazas que las instituciones pueden llegar eventualmente a confrontar. En otras palabras, en el proyecto institucional el establecimiento define su plan estratégico, en el cual se proponen las grandes líneas de fuerza de la evolución que preconiza y los medios para remediar las debilidades constatadas. Este proyecto institucional se fundamenta además en el contrato precedente, en las diversas previsiones disponibles (especialmente conforme a la proyección de la matrícula) y en la evolución del contexto en el cual opera el establecimiento. Tiene además en cuenta las evaluaciones internas o externas llevadas a cabo hasta ese momento. Se entiende en tal sentido que la política contractual y la evaluación de la calidad son procesos indisolubles. Se destaca que la reflexión del establecimiento se ve facilitada por el trabajo de la Dirección de Evaluación y Prospectiva, la cual ha establecido indicadores compartidos que permiten a cada establecimiento situarse en su contexto regional y nacional, y compararse con los demás.

Los ejes estructurantes de las actividades a realizar se expresan en la definición de un número limitado de objetivos, en combinación con los indicadores que permiten evaluarlos. El establecimiento propone entonces los criterios para evaluar la eficacia de su acción: ningún eje puede ser seleccionado sin un dispositivo de evaluación propuesto. Toda esta labor debe conducir a la redacción de un texto estratégico de síntesis, que cubre el conjunto de campos de acción, fijando las grandes metas a cumplir y precisando los objetivos que se propone alcanzar tras los cuatro años de duración del contrato. Los debates especializados que tendrán lugar en el curso de esta negociación con las diversas direcciones del ministerio deberán apoyarse en el texto estratégico de síntesis, aportando las informaciones complementarias necesarias.

Atendiendo a algunas críticas realizadas a la implementación pasada de los contratos-programa (Musselin, 1997), esta circular señala también que el proyecto del establecimiento no es una colección discordante de acciones específicas que requieren financiamiento. Por el contrario, a través de su proyecto, el establecimiento propone estrategias, se dota de herramientas y de una organización adaptada, moviliza al conjunto de recursos para lograr los objetivos que se fija, y reivindica la asociación con el estado.

### **Las etapas de la negociación**

Se pueden señalar las siguientes etapas de una agenda teórica de negociación contractual para un contrato cuya vigencia sería a partir del año  $n$  (Saint-Gerand & Méry, 2004):

*Marzo del año  $n-2$ .* Circular de lanzamiento: la política de contractualización se inicia con una circular del Ministerio. Por ejemplo, en la circular de la Dirección de Enseñanza Superior que tiene por objeto poner en marcha la campaña de contratación de la serie C (2005-2008), se establece como objetivo del gobierno para los establecimientos educativos participantes la entrada en el esquema

Licenciatura-Maestría-Doctorado (LMD). De reciente lanzamiento (2002), el nuevo esquema de carreras y titulaciones supone homogeneizar el sistema francés con la normativa de la Comunidad Europea. Al respecto se señala que la negociación contractual constituye el ámbito adecuado para definir, respecto a los establecimientos participantes, la política de investigación y las grandes orientaciones que estructuran su oferta de formación, el calendario previsto para la implementación del LMD, las grandes áreas seleccionadas, y su vinculación con los equipos de investigación del establecimiento y con sus campos de competencia propios.

*Comienzo diciembre del año n-2.* Balance del contrato precedente y elaboración del proyecto del establecimiento: tras esta circular elaborada por el Ministerio, la universidad reflexiona sobre las estrategias que desea llevar adelante y ello culmina con la elaboración, por parte del establecimiento, del proyecto institucional. Ésta última sirve para definir prioridades y establecer los principales ejes de desarrollo académico, que surgen tanto del debate interno como de los acuerdos celebrados con los otros establecimientos de enseñanza superior y los organismos de investigación presentes en la región, en materias de investigación y de enseñanza. A su vez, el proyecto institucional supone realizar una reflexión conjunta (entre los establecimientos y las autoridades ministeriales) acerca de la utilización de los recursos necesarios para el desarrollo de las acciones involucradas en ellos. Sin embargo, en esta etapa el Ministerio no interviene oficialmente. El consejero de establecimiento puede discutir el proyecto con la universidad para aconsejarla en sus elecciones, pero es a título personal, no como representante del Ministerio. Finalmente la universidad envía su proyecto al Ministerio, el cual comienza a analizarlo.

*Diciembre del año n-2 y enero del año n-1.* Visitas “privadas”: miembros del equipo de la Dirección de Educación Superior del Ministerio realizan visitas individuales al establecimiento a fin de aclarar algunos aspectos, reunir más información sobre ciertos temas, etcétera.

*Enero- Abril del año n-1.* Reuniones interdirecciones: se reúnen las diferentes oficinas del ministerio con el consejero del establecimiento y entre todos analizan la presentación realizada por la universidad. La reunión comienza con un relato del consejero del establecimiento describiendo la universidad (el número de estudiantes, la oferta académica, el perfil institucional). Una vez realizado esto, cada sector analiza la situación particular de la universidad en su campo respectivo. Los comentarios apuntan a señalar en qué medida la universidad da cuenta del balance del contrato en su área y la consistencia del pedido que realiza en función de su proyecto institucional. Por otra parte, cada uno tiene que formular preguntas para orientar una misión oficial de visita al establecimiento y remitirlas a la persona encargada de redactar el informe.

*Abril- Junio del año n-1.* Pericias de las unidades de investigación, visitas ministeriales: las distintas direcciones ministeriales involucradas en la negociación de los contratos participan en el debate con cada establecimiento acerca de su estrategia global, y realizan observaciones sobre ciertos aspectos del borrador del contrato. En esta nueva instancia de negociación la universidad acepta renunciar a algunos pedidos de fondos realizados en el proyecto institucional y se va conformando el primer borrador del contrato. Visitan el establecimiento entre veinte y treinta personas.

*Junio - Octubre del año n-1.* Redacción del contrato: el Ministerio prepara el proyecto final del contrato. Esta tarea suele estar en manos de los consejeros de establecimiento.

*Octubre- Diciembre del año n-1.* Negociación financiera: en esta reunión suelen estar presentes el presidente de la universidad y los colaboradores que éste disponga, el consejero de establecimiento, el funcionario a cargo de la subdirección de la política contractual y otros representantes de las distintas oficinas del ministerio involucradas en la política de contractualización. Comienza exponiendo el presidente de la universidad, brindando información que apoye los objetivos declarados en el contrato, las actividades previstas y especialmente los montos de financiamiento solicitados para ello. Tras escuchar a la universidad, los representantes del gobierno señalan con qué

aspectos del contrato están de acuerdo y dan a conocer los límites en el presupuesto a financiar en cada una de las actividades propuestas.

*Diciembre del año n-1.* Firma del contrato que comenzará en el año *n*: con esta última etapa se cierra el proceso de contractualización que como se puede apreciar, ha insumido un año de negociación, durante el cual participan numerosos actores y se desarrollan diversas instancias de trabajo grupal y encuentros entre los funcionarios del ministerio, el consejero de establecimientos y las instituciones de educación superior.

### **Balance de la experiencia de contractualización francesa**

En palabras de Armand Frémont, presidente de una universidad francesa y a cargo de elaborar un análisis de los resultados de la política de contractualización, la política contractual es un éxito (Frémont, 2004). Ello lo demuestra la adhesión que la misma ha recibido de los sucesivos ministros de educación, de los funcionarios del Ministerio de Educación, de los presidentes y equipos de dirección de las universidades. La continuidad por más de una década de la política de financiamiento por contratos-programa puede ser tomada también como un indicador favorable.

Los impactos positivos de la política de contractualización, se focalizan en tres aspectos: la relación de las instituciones de educación superior y el gobierno, el fortalecimiento de la capacidad institucional y la producción de información. Con relación a la primera cuestión, el contrato ha fomentado la capacidad de diálogo permanente entre ambas partes, sellado posteriormente en un compromiso mutuo durante cuatro años. Permitió además reforzar la capacidad de coordinación por parte del ministerio siguiendo la teoría del agente y el principal que señala que en un contexto de información limitada, aquellos que poseen el poder formal de decisión deben delegar éste en aquellos agentes mejor informados (Chevallier, 1998).<sup>5</sup> Por otra parte, centralizar la actividad de negociación en un solo instrumento evitó que las autoridades universitarias realizaran actividades de *lobby* en distintas oficinas públicas de París (política de “ventanillas múltiples” o *des guichets*), y favoreció el diálogo entre las autoridades universitarias y los expertos profesionales del gobierno.

La política de contratos supuso además desarrollar algunas innovaciones respecto de otras políticas de incentivos. En primer lugar, el marco definido por el Ministerio es flexible, de manera que el ámbito de iniciativas propuestas por las universidades es más amplio (la universidad ejerce una mayor autonomía). En segundo lugar, se trata de proyectos sometidos a discusiones internas y que debieron sortear diversas pruebas sucesivas, de manera que el contenido del contrato no resulta de la mera yuxtaposición de iniciativas individuales (aun cuando no sea el contrato de toda la universidad, es el contrato de la universidad y no el de las individualidades que se encuentran dentro de ella) (Lipiansky & Musselin, 1995).

En términos de fortalecimiento de la capacidad institucional, la política contractual reforzó la responsabilidad y la autoridad de los presidentes de las universidades en el seno de sus establecimientos (Frémont, 2004). Como los fondos se otorgan a la universidad y en particular, al gobierno del establecimiento (los presidentes y su equipo), este último obtiene mayor poder en la definición de políticas institucionales y en el control de la gestión. Por otra parte, el contrato facilitó a las universidades una mejor percepción de su autonomía y de la responsabilidad que su ejercicio conlleva (Chevallier, 1998). Se aprendió lentamente a valorar la cultura del establecimiento y se observaron cambios en las actitudes de los universitarios, en el sentido de tomar conciencia de las desigualdades y de las necesidades de reequilibrar y redistribuir. Al tornarse más transparente la

---

<sup>5</sup> En esta situación de información asimétrica el agente (la universidad) cuenta con información sobre el real funcionamiento de la organización que el principal (el estado) no posee.

situación de la universidad, se revelan las diferencias derivadas de las decisiones tomadas en el pasado y se facilita la justificación de medidas compensatorias (Lipiansky & Musselin, 1995).

El contrato programa constituye también una herramienta gerencial que fomenta la planificación en la asignación interna de los recursos y la producción de información para la construcción y seguimiento de los indicadores. En esta dirección ha contribuido a que en el contexto del contrato, las universidades tuvieran menor renuencia a brindar información sobre su funcionamiento (Musselin, 1997). El Ministerio creó además la Dirección de Prospectiva y Evaluación que aplica periódicamente una encuesta a fin de recabar información sobre las universidades. Ello le permitió elaborar una “tabla de control” con 77 indicadores, lo cual facilita la labor de evaluación de los contratos precedentes y la discusión en los procesos de negociación con las universidades.

Más allá de sus muchas virtudes, la política contractual presenta algunas debilidades que sus principales actores tratan de ir solucionando progresivamente.

En primer lugar, al menos en las primeras etapas, existieron problemas para canalizar las conductas individuales en una acción colectiva. Ello se manifestó primero en la fase de diseño de los proyectos. Los presidentes, decanos y otras autoridades administrativas vieron en estos contratos la posibilidad de obtener recursos y por tanto se movilaron tras este objetivo. Sin embargo, perdieron de vista el aprovechamiento de la oportunidad que el mismo brindaba para redefinir la misión, establecer prioridades y dar lugar a una gestión diferente. Sobre la base de un estudio centrado en tres universidades, Musselin (1997) señala que en muchos casos la realización del contrato ha sido el producto de una reflexión aislada del presidente de una universidad y de su equipo. Según esta autora, la falta de concreción de una acción colectiva también fue clara al momento de la implementación. Después de la firma de los contratos, no siempre tuvieron éstos éxito en poner en funcionamiento mecanismos para producir la nueva información demandada por el proyecto institucional. Por otro lado, se observa la necesidad de nuevas habilidades en aquellos funcionarios del estado a cargo del manejo de la educación superior. Esta autora destaca que en algunas universidades el contrato es “invisible” al nivel de las unidades académicas de investigación y formación. De modo semejante se manifiesta Frémont (2004) al señalar que el conocimiento de la política contractual no es compartido por la mayor parte de los docentes y de los estudiantes universitarios; a esto agrega que es grande el riesgo de ver aparecer un hiato entre un equipo profesional, especialista en la política contractual, y la base que conforman los universitarios, con una actitud más o menos indiferente. Ello se da particularmente en aquellos ámbitos de decisión donde la lógica disciplinaria tiene un papel fundamental, tal como la creación de nuevos programas de estudio. En estos casos la lógica del establecimiento no siempre logra sobreponerse a la lógica disciplinaria (Kletz & Pallez, 2001).

En segundo lugar, es débil todavía el proceso de evaluación. Normalmente éste tiene lugar solamente cuando se negocia el nuevo contrato, no produciéndose un seguimiento apropiado a lo largo de los cuatro años.

En tercer lugar, Frémont (2004) también señala que los contratos deben reconocer más claramente el rol de las colectividades territoriales; en otras palabras, deben estar mejor coordinados con el plan regional.

Finalmente, Musselin (1997) advierte sobre el problema que puede ocasionar la rotación de las autoridades ministeriales y de los presidentes. Si bien esto resulta muy atendible, la persistencia de la política por más de diez años permite concluir que la contractualización se ha ido consolidando como una política de estado, superando las lógicas rotaciones de los equipos de gobierno de las universidades y del Ministerio.

## Contratos ligados a un plan estratégico: el caso de Cataluña

El sistema universitario de Cataluña introdujo por primera vez los contratos-programa en 1997 y lo hizo por iniciativa de la Universidad Politécnica de Cataluña. Tras haber alcanzado un consenso en el diseño de un plan estratégico para la institución, las autoridades universitarias acercaron al gobierno la propuesta de concretar un contrato destinado a la mejora de la calidad de la universidad. Después de esta exitosa experiencia, y de otras individuales que le siguieron, a comienzos del año 2001 se resuelve generalizar este procedimiento de asignación de fondos al conjunto del sistema universitario público catalán.

La Universidad Politécnica de Cataluña (UPC) inició actividades para el diseño de un plan estratégico en 1995 y comenzó también a confeccionar sus presupuestos por programa. Ello muestra que la universidad había empezado a trabajar sobre la base de la definición de objetivos, actividades e indicadores con anterioridad a desarrollar su propuesta de contractualización.

Algunos párrafos de este primer contrato exponen parte de los objetivos perseguidos en aquel momento a través de este instrumento de concertación:

(...) las dos instituciones proponen la elaboración de un contrato programa en el cual se reflejan las principales metas que la administración catalana entiende que la UPC debería alcanzar en los próximos años y que la UPC considera directamente relacionadas con sus objetivos estratégicos. El contrato programa que aquí se expone pretende desarrollar un nuevo modelo de relación Administración - Universidad, que englobe al conjunto de las actividades que lleva a cabo la universidad. (...) con este contrato programa el Gobierno de la Generalitat puede fijar las prioridades de las líneas de actuación que considere oportunas en el campo universitario, respetando el principio de autonomía universitaria. (Generalitat de Catalunya & UPC, 1998, p. 12)

Por su parte, el entonces Comisionado para Universidades e Investigación de la Generalitat de Cataluña, Joan Albaigés considera que la introducción de contratos-programa pretende, en concreto:

Introducir el compromiso de confeccionar el Plan estratégico de calidad en cada universidad, cuyos resultados deben poder ser evaluados mediante parámetros - indicadores.

Reconocer la posibilidad de establecer estrategias propias y diferenciadas para cada universidad.

Facilitar la tarea directiva de los equipos de gobierno de las universidades.

Introducir elementos de incentivos para la consecución de los objetivos establecidos y de los compromisos adquiridos. (1998, p. 342)

### El proceso de contractualización en Cataluña

A diferencia de lo que ocurre en el caso francés, en la negociación de los contratos entre el gobierno de la Comunidad de Cataluña y sus universidades no interviene un gran número de actores. Tampoco se aprecia la alta estructuración de este proceso de negociación en etapas predefinidas, como ocurre en el caso francés. Cabe en tal sentido tener presente que, si bien el sistema de educación superior francés y español tienen tamaños comparables,<sup>6</sup> en este último caso la descentralización del manejo de la educación superior lleva a que la contractualización se plantee en el plano de las comunidades. Por tanto, tiene lugar en un subsistema de educación superior como el

---

<sup>6</sup> Ver Tabla 1.

de Cataluña, relativamente de tamaño pequeño,<sup>7</sup> especialmente si lo comparamos con el alcance nacional del modelo de contractualización francés.

Otro elemento de contraste entre uno y otro caso es que mientras que en Francia la instauración de la política fue iniciativa del estado nacional, en el caso de Cataluña fue producto del impulso de una universidad. Como ya señalamos, el éxito de esta experiencia llevó al gobierno a generalizar este instrumento a partir del año 2001 al conjunto del subsistema de educación superior catalán. Con tal motivo, el “Departament d’Universitats, Recerca i Societat de la Informació” (DURSI) elaboró un documento titulado “Bases para la elaboración de contratos-programas en el ámbito de las universidades catalanas, en el marco de un nuevo modelo de distribución del financiamiento a las universidades públicas” (DURSI, 2001). En este documento se definen las líneas estratégicas de la política universitaria catalana y el marco operativo del funcionamiento del nuevo modelo de financiamiento. A continuación, sobre la base de éste y otros documentos y bibliografía especializada en este tema, desarrollaremos cuál es la estructura de los contratos-programa y algunos de los impactos observados hasta el momento sobre el sistema universitario.

Como punto de partida de la política global lanzada en el 2001, el gobierno de la Generalitat definió cinco ámbitos estratégicos de política universitaria que son lo suficientemente amplios como para facilitar la existencia de un campo común de objetivos perseguidos también por las propias universidades. Estos se describen en los párrafos siguientes.

*Formación y proceso de aprendizaje.* Se refiere al adecuar el sistema público de formación universitaria a las necesidades que la sociedad requiere, promoviendo que la oferta sea sensible a las demandas sociales y aumentando el estándar de calidad y excelencia. Se debe poner énfasis en la renovación de las metodologías de enseñanza, la flexibilidad docente, la mejora en la formación del profesorado, la calidad de la docencia a partir de la acreditación de los planes de estudios y la adaptación de las estructuras de enseñanza al marco de la integración europea.

*Investigación y transferencia de tecnologías y conocimientos.* Propone colaborar activamente para que las universidades integren un sistema de ciencia, tecnología e innovación que permita que Cataluña sea competitiva en el plano de los países de su entorno: mejorar el impacto de los resultados, fomentando las investigaciones multidisciplinarias, la integración con pares internacionales y la colaboración con las empresas en general y con los innovadores tecnológicos en particular.

*Receptividad y proyección social, mejorando los servicios y la internacionalización de las universidades.* Las universidades deben prestar mayor atención a los estudiantes que recién acceden a ellas, así como a la inserción de los graduados y el fomento del espíritu innovador en éstos, la mejora de los servicios que presta a las empresas, la instrumentación de una oferta continua adaptada permanentemente a las necesidades sociales y el aprovechamiento al máximo de las oportunidades que genera la internacionalización de los estudios.

*Calidad lingüística.* Se refiere a mejorar la capacidad lingüística de las comunidades universitarias en tres direcciones: la lengua catalana, una tercera lengua extranjera y el multilingüismo en el tercer ciclo.

*Calidad de la gestión y de los procesos.* Propone disponer de organizaciones eficaces y flexibles, orientadas a la mejora de la calidad, así como potenciar la generalización de las tecnologías de la información y la comunicación en todas las actividades universitarias.

Sobre la base de estas orientaciones generales, las universidades comienzan a negociar un contrato que las incluya pero que también refleje las líneas estratégicas que cada universidad desea perseguir.

---

<sup>7</sup> Ver Tabla 1.

Los contratos-programa elaborados hasta el momento constan normalmente de cuatro partes (DURSI, 2001; Generalitat de Catalunya-Universitat de Barcelona, 2002):

*Introducción o presentación general:* Normalmente incluye las premisas del contrato programa o los datos básicos generales sobre la universidad.

*Ámbitos estratégicos, objetivos e indicadores:* Este es el apartado más importante del contrato. En él se especifican los objetivos a alcanzar—en función del consenso logrado entre los objetivos definidos por el DURSI y los propios de la universidad—y se detallan los indicadores que pueden medir el grado de cumplimiento de los mismos. Cada uno de los ejes estratégicos y los objetivos reciben una ponderación dentro del contrato, revelando la importancia estratégica de cada uno. Ello se tomará en cuenta a la hora de analizar el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos inicialmente.

### **Balance de la experiencia de Cataluña**

Los últimos contratos-programa firmados entre el gobierno de la Generalitat y las universidades de Cataluña permiten inferir que se trata de un instrumento exitoso. En primer lugar, de ello da cuenta que comenzó en 1997 como una experiencia individual, propuesta por una universidad, y que en el año 2001 se haya extendido la misma al conjunto del sistema universitario público de Cataluña. En segundo lugar, los textos introductorios de los últimos contratos-programas hacen referencia al éxito de la experiencia transitada hasta el momento, rescatando en particular el haber contribuido a consolidar un clima de colaboración, transparencia y trabajo en común entre las universidades y el gobierno. Otros aspectos destacados son el haber logrado una relación más estrecha entre el cumplimiento de objetivos de mejora de la calidad y la distribución del financiamiento, el reconocimiento de la especificidad institucional por parte del gobierno al asignar el presupuesto público, una rendición de cuentas más clara a la sociedad y el fomento de la actividad de evaluación y planeamiento estratégico (DURSI, 2001; Generalitat de Catalunya-Universitat de Barcelona, 2002; Vilalta, 2001). Se destaca además el haber contribuido con el fortalecimiento del rectorado, siendo que el rector y su equipo tienen en sus manos una herramienta para promover el cumplimiento de objetivos institucionales en los distintos departamentos. Esto se refuerza por el hecho que los rectorados reproducen acuerdos del mismo tipo (siguiendo la lógica de los contrato programa) con cada una de sus unidades académicas.<sup>8</sup>

Entre los principales problemas que surgen de esta experiencia encontramos dificultades para acordar indicadores y la gestión del proceso de revisión anual (Vilalta, 2001; Ribas & Vilalta, 2003). Respecto a este último, en particular hay dificultad para construir parámetros de estos indicadores para distintos departamentos dentro de la universidad. No es una tarea sencilla, por ejemplo, arribar a acuerdos respecto a cómo se operacionalizan ciertos indicadores de eficiencia y calidad en el plano de las diversas unidades académicas. En general, uno de los escollos más serios a lo largo de todo este proceso ha sido implantar una cultura de calidad y que la información provista sea fiable.<sup>9</sup>

Otra dificultad es llevar adelante la planificación estratégica. La Universidad de Barcelona demoró cerca de dos años para terminar de definir su primer plan.<sup>10</sup> Según Sola lo más importante es el convencimiento del rector de que la política definida en el plan estratégico es buena.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> El ex rector de la Universidad de Barcelona señala que en el caso de dicha universidad uno de los aliados de esta política han sido los estudiantes Entrevista con Carles Sola, 6 de septiembre de 2004.

<sup>9</sup> Entrevista con Josep Ribas, 6 de septiembre de 2004.

<sup>10</sup> Entrevista con Carles Sola, 6 de septiembre de 2004.



La experiencia de la Universidad Politécnica de Cataluña fue un poco diferente pues adoptó un mecanismo más centralizado para formular el plan estratégico y recién cuando éste fue concluido, se iniciaron rondas de discusiones con la comunidad académica.<sup>12</sup> Esta política se replicó a nivel de cada facultad, departamento, e instituto. De todos modos, Francesc Solà (1999) señala que: “el comentario más extendido entre las unidades es la dificultad para movilizar a los agentes, profesores, estudiantes y personal de administración. Existe un cierto déficit de participación y, en general, esto se vislumbra como negativo.” (p. 81)

En suma, el diseño del plan estratégico es uno de los pasos que conlleva más tiempo y el mismo varía en función del grado de consulta que el rector realice entre los distintos actores universitarios. Claro está que un método más participativo contribuye positivamente a legitimar la política entre las distintas unidades académicas. En el caso particular de la Universidad Politécnica de Cataluña se utilizó un procedimiento indirecto para ello, pues el candidato a presidente se postuló con un plan estratégico para la institución. El salir electo significa entonces un acuerdo de la comunidad universitaria con las principales líneas que el mismo marcaba. Según Ribas y Vilalta (2003), lo importante en cada caso es encontrar un equilibrio adecuado entre la participación de los agentes universitarios y la capacidad de liderazgo de los directivos para la toma de decisiones y el desarrollo de políticas y estrategias.

### **Principales resultados del estudio comparativo**

La exposición de los principales resultados de este trabajo de investigación se organiza en tres apartados. En el primero, extraemos las lecciones que surgen de las experiencias internacionales analizadas, con miras a su contribución en el diseño de los contratos-programa en la Argentina. En el segundo, destacamos las principales características de los sistemas de educación superior que diferencian al caso argentino de los casos internacionales examinados a fin de alertar respecto de futuros problemas que puede acarrear la implementación de los contratos-programa en nuestro país o en otros países latinoamericanos que guardan similitud con el sistema de educación superior argentino. Finalmente, concluimos con algunas reflexiones respecto a las condiciones que deberían cumplirse en el plano del gobierno y de las instituciones para que esta política contractual alcance los objetivos positivos esperados.

#### **Lecciones de las experiencias de Francia y España en la aplicación de contratos-programa**

Los sistemas de educación superior de Francia y España presentan semejanzas tanto en el tamaño de la matrícula universitaria como en la cantidad de recursos públicos destinados a la educación superior. También comparten el haber iniciado procesos de transformación en el gobierno y la gestión de las instituciones a partir de cambios en el marco regulatorio. Específicamente las leyes de educación superior de Francia y España, sancionadas respectivamente en 1984 y 1983, iniciaron un proceso de delegación de autoridad a las instituciones en materia de gobierno y gestión, que en España se expresó aún más profundamente gracias a la descentralización de la coordinación de la educación superior, que quedó en manos de cada comunidad autónoma. Cabe en tal sentido tener presente que mientras que en Francia la contractualización afecta al conjunto del sistema de educación superior, en España tiene su principal expresión en el plano de las

---

<sup>11</sup> Carles Sola, Entrevista del 6 de septiembre de 2004.

<sup>12</sup> Entrevista con Joan Cortadellas, 8 de septiembre de 2004.

comunidades, sobresaliendo el caso de Cataluña por sobre otras experiencias semejantes.

Un logro común en ambos casos ha sido su contribución para reafirmar la autonomía institucional que progresivamente fueron adquiriendo estas instituciones. Como asignatura pendiente en ambos casos se plantea lograr involucrar más activamente a toda la comunidad universitaria tras el plan estratégico y el contrato programa.

El análisis de las experiencias de Francia y de la Comunidad de Cataluña, después de quince y siete años respectivamente de aplicación de contratos-programa, permite concluir con algunas lecciones de utilidad para la aplicación de este instrumento en el contexto argentino.

En primer lugar, uno de los principales logros destacados por distintos actores clave de ambos sistemas de educación superior es la contribución de estos contratos a la mejora de la relación entre las universidades y el gobierno. Este instrumento provee una oportunidad única para el diálogo entre ambas partes, en particular si es posible incorporar en el diseño de la política actores o entes que actúen como amortiguadores (*buffer*) y facilitadores de esta comunicación. Este es el caso de los Consejeros de Establecimiento en el caso francés, o del Comité de Seguimiento en el de Cataluña. Estos actores acompañan a las instituciones y al gobierno a lo largo de todo el proceso y ayudan como intérpretes en la alineación de los objetivos entre ambas partes. Ello facilita la convergencia de objetivos entre la agencia (universidades) y el principal (el gobierno).

En segundo lugar, la experiencia internacional también muestra que estos contratos-programa han contribuido a reforzar las capacidades institucionales, en la medida en que los pedidos de fondos para la mejora no se fundamentan en problemas aislados y propios de un campo disciplinario o de un área específica de la universidad, sino que deben hallar su fundamento en la misión de la institución como un todo. Esto, a su vez, ha reforzado el ámbito del rectorado, en la medida en que estos programas son gestionados directamente desde el establecimiento.

Normalmente el contrato-programa se reproduce en el plano interno, entre el rectorado y las unidades académicas, ayudando también a la alineación de objetivos entre otro orden de agentes (los departamentos y facultades) y de principal (el rectorado). Por otro lado, en el caso francés el contrato programa ha modernizado la gestión del gobierno al promover las nuevas técnicas de dirección por objetivo y el trabajo en equipo entre las diversas oficinas encargadas de la educación superior. Esto último ha permitido que se eliminara la política de las “ventanillas múltiples”, a las cuales acudían las autoridades universitarias cada vez que se les presentaban problemas específicos a resolver. A partir de las políticas contractuales, la universidad plantea sus problemas y sus estrategias de mejora en el contexto del contrato-programa y éste es discutido y analizado en conjunto en reuniones y visitas a las instituciones por parte de los funcionarios a cargo de cada área (bienestar estudiantil, doctorado, consorcios universitarios, biblioteca, investigación, etcétera).

En tercer lugar, los contratos-programa promueven que las universidades, a través de la realización previa de la planificación estratégica, identifiquen su misión institucional, realicen el análisis externo de sus oportunidades y amenazas y el análisis interno de las fortalezas y debilidades, estando entonces en condiciones de elaborar su estrategia para alcanzar los objetivos que incluye la visión institucional. En el ejercicio de la planificación estratégica, la universidad puede ir construyendo su identidad institucional, normalmente fragmentada en campos disciplinarios y en facultades. La experiencia internacional nos indica que este es el objetivo más complejo, que demanda de los actores un largo y difícil aprendizaje. En este aspecto la Argentina, al igual que varios países latinoamericanos, no parte de cero pues varias universidades ya se han embarcado en procesos semejantes a través de las actividades de autoevaluación y evaluación externa de sus instituciones. Por tanto, el camino que traza la planificación estratégica sigue la misma dirección que aquel emprendido por la evaluación de la calidad, complementándolo en forma enriquecedora.

En cuarto lugar, la experiencia internacional indica que los contratos-programa han promovido la mejora continua de la producción de la información sobre la universidad, siendo

acompañados por el diseño de un conjunto de indicadores que facilita el control o “pilotaje” a distancia de los resultados de las estrategias propuestas por las universidades. En Francia, el “tablero de control” es elaborado por la Dirección de Evaluación y Prospectiva del Ministerio de Educación, contando con un conjunto de indicadores que permiten ubicar la situación de cada universidad en una posición relativa en el plano nacional. En Cataluña, el seguimiento del contrato-programa comienza no bien se firma el documento y constituye una actividad de cooperación entre ambas partes, identificando anualmente el grado de cumplimiento de lo prometido en el contrato, dependiendo a su vez el monto a percibir en cada periodo del grado de alcance de las metas fijadas. La elección y construcción de los indicadores, y particularmente el hallar consenso en las unidades académicas respecto a cómo traducir metas en indicadores, son las actividades más complejas de llevar adelante.

En quinto lugar, las experiencias internacionales nos enseñan que los contratos-programa ayudan a alinear los objetivos del gobierno y las universidades, en tanto aquéllos se formulan en términos muy generales y sobre la base de debilidades reconocidas por los actores universitarios. Sobre ello es posible entonces la formulación de objetivos propios, atendiendo a la realidad de la institución y particularmente a su articulación con el espacio territorial.

Finalmente, ayudan a construir políticas de mediano plazo, en la medida en que su duración plurianual compromete fondos y acciones para el conjunto de la comunidad universitaria por el espacio de tres o cuatro años. Ello es particularmente adecuado pues las políticas de mejora de la calidad educativa requieren de un tiempo prudencial para construir consensos y asentar logros.

En suma, el contrato-programa constituye una herramienta apropiada para atender los problemas que se plantean en la relación universidad nacional-gobierno, al reforzar la política de evaluación de la calidad y el modelo de financiamiento. También es un instrumento adecuado para atender progresivamente el mejoramiento de la calidad de las instituciones universitarias. En particular, en el contrato-programa la resolución de cada uno de los problemas internos o debilidades de una universidad debe enmarcarse en los requerimientos de su proyecto institucional y contemplar la definición de actividades, metas e indicadores que den cuenta del grado de logro de los objetivos de mejora. Estos indicadores facilitan la actividad de seguimiento y control de los resultados alcanzados.

### **Situación del financiamiento universitario y la coordinación estatal en la Argentina frente a los casos internacionales**

Al evaluar si es factible incorporar modelos de políticas de financiamiento que han sido exitosos en otros países o regiones, como es el caso analizado de los contratos-programa en Francia y en la Comunidad de Cataluña, la primera cuestión que surge es si es posible considerar que bajo condiciones iniciales de funcionamiento muy diferentes, las virtudes de estas políticas se mantendrán. Por esto es importante tener presente algunas similitudes y diferencias entre estos sistemas de educación superior.

Si buscamos aprender de la experiencia de los países industrializados en el diseño de políticas de financiamiento, los casos de Francia y España resultan cercanos tanto en términos de su forma de gobierno y el tamaño de la matrícula, como por su influencia en la matriz cultural y organizacional de las universidades latinoamericanas. Las mayores distancias que podemos marcar, y que pueden resultar significativas a la hora de juzgar la probabilidad de éxito o fracaso de la política de contratos-programa, se encuentran en la capacidad de regulación del sector universitario por parte del estado y en la disponibilidad de recursos financieros por estudiante.

Respecto de la primera cuestión, se pueden marcar algunas similitudes. En los tres países, las universidades públicas son gobernadas por órganos ejecutivos y legislativos elegidos de acuerdo con sus estatutos, los cuales a su vez deben enmarcarse en los lineamientos establecidos por las respectivas leyes de educación superior. En los tres casos también los rectores o presidentes son elegidos por la propia comunidad universitaria. Una diferencia importante en el caso argentino en el plano del gobierno universitario es la mayor participación de la comunidad externa en Francia y en España, sea a través de la representación de legos en los Consejos de Administración de las universidades francesas, o en los Consejos Sociales de las universidades españolas. Otra cuestión a destacar es la mayor atribución del estado francés o de las comunidades autónomas en España en el control de los planes de estudios oficiales y en el manejo de los recursos humanos que conforman la planta permanente de funcionarios públicos. En este contexto, en Francia y en Cataluña el contrato-programa es un instrumento para elevar la autonomía de las instituciones en el marco de gobiernos tradicionalmente centralistas. En contraste, en el caso argentino, el contrato programa serviría para fomentar el desarrollo de una visión estratégica en las universidades a fin de ayudarlas a trazar un rumbo claro en el ejercicio responsable de la amplia autonomía de la cual ya gozan.

Finalmente, en los tres sistemas de educación superior existen agencias abocadas a la tarea de evaluar la calidad de las instituciones y de los programas.

Sin tratar de minimizar las diferencias que median entre los gobiernos de los tres sistemas, es en los recursos financieros disponibles en las universidades donde encontramos brechas más significativas, particularmente en el gasto por alumno (ver Tabla 1).

Tabla 1

*Indicadores comparativos de matrícula y recursos financieros en el sector universitario oficial, circa 2000.*

| Indicador  | Francia   | España                 | Cataluña             | Argentina              |
|--|-----------|------------------------|----------------------|------------------------|
| Estudiantes Universitarios Grado   | 1.075.000 | 1.349.248 <sup>b</sup> | 169.983 <sup>b</sup> | 1.251.244 <sup>b</sup> |
| Gastos Públicos Educ. Superior /PBI                                      | 1,00      | 0,90                   | 1,28                 | 0,74 <sup>a</sup>      |
| Gastos Educación Superior/Alumno<br>en dólares paridad poder adquisitivo | 8.373     | 6.712                  | 7.246 <sup>c</sup>   | 1.460 <sup>b</sup>     |

<sup>a</sup>2002, 0,58 es el gasto público en educación universitaria respecto del PBI en la Argentina.

<sup>b</sup>2003. En la Argentina corresponde al gasto en educación universitaria del sector oficial.

<sup>c</sup>1998

Nota: Los datos provienen de OECD (2003), DURSI (2002), MECyT (2004). Coordinación de Áreas Relativas al Financiamiento e Información Universitaria.

Cabe en tal sentido tener presente que las actividades de enseñanza universitaria e investigación son intensivas en el empleo de recursos humanos. La brecha presente entonces en términos de gasto por alumno universitario entre estos países industrializados y la Argentina revela centralmente diferencias en el plano de las remuneraciones de los docentes. A ello se suman también condiciones laborales más favorables en términos de infraestructura, equipamiento, laboratorios y bibliotecas para la enseñanza y la investigación. Este elemento es importante pues la política de contractualización suele representar una proporción menor (cercana al 10% o inferior) del presupuesto total de las universidades francesas o españolas, pero su implicancia es mucho mayor por tratarse de fondos que no se destinan a las remuneraciones de los recursos humanos sino a la innovación académica y a la mejora de la gestión universitaria. En tal sentido los fondos destinados a contratos-programa no tendrán el mismo impacto en un sistema de educación superior como el francés o el catalán, en el cual los docentes tienen ya garantizadas recompensas monetarias razonables por otras vías presupuestarias; a diferencia de un sistema como el argentino, en el cual la demanda por mejoras salariales sigue siendo un tema muy importante en la agenda universitaria.

Otra dimensión a atender en pos de estimar el probable éxito de esta política pública es la estructura de gobierno y gestión de las universidades públicas en la Argentina. Un rasgo que caracteriza la toma de decisiones en el plano del gobierno y la gestión de las universidades públicas, y que restringe los procesos de cambio social, es, como vimos, su alta atomización. La atomización responde tanto a factores internos como externos a la institución universitaria. Internamente resulta muy difícil, dentro de los espacios de negociación de distintos intereses académicos y corporativos que conforman los órganos colegiados de gobierno, tomar decisiones de cambio institucional que modifiquen partes importantes de la estructura universitaria y que por tanto, afecten directa o indirectamente estos mismos intereses. Por otra parte, no existen canales de comunicación adecuados entre los órganos de gobierno y la base operativa de la organización, esto es, el cuerpo académico y los alumnos. Los órganos de gobierno carecen de instrumentos para incentivar el cambio en la base de la organización y tampoco suelen tener claros incentivos para hacerlo. Externamente, el proceso decisorio de las universidades públicas se ve también afectado por presiones de distinto tipo: los sectores medios, que buscan acceder sin restricciones a la educación superior; los partidos políticos, que contribuyen con la partidización de la política universitaria, influenciando la búsqueda de metas académicas con otras de carácter político; las corporaciones profesionales, que aspiran a ver protegidos sus intereses en el ejercicio profesional; y las comunidades académicas, preocupadas por el desarrollo del conocimiento en su campo disciplinario particular, sin identificarse claramente con los intereses colectivos de la organización. Al sumar, por tanto, distintos actores que intervienen directa o indirectamente en la toma de decisión de los asuntos universitarios, se torna evidente porqué es tan difícil el cambio ordenado dentro de estas organizaciones. En este marco institucional, no es claro en qué medida es posible aglutinar los intereses de los distintos actores en pos de un interés colectivo, expresando éste en un contrato que contribuya con la realización de las metas fijadas en el plan estratégico de la universidad. En principio, en una institución con tal grado de atomización de intereses resulta de por sí difícil pensar en la posibilidad de consensuar la realización de un plan estratégico.

### **Reflexiones finales**

La política de contractualización en las universidades supone la adopción de puntos de vista claros sobre cuál es la visión y misión de la universidad y sobre cuáles son los cursos de acción a seguir para alcanzarlos. Esta es la base sobre la cual se levanta la planificación estratégica y la dirección por objetivos. Como punto de partida cabe en tal sentido reconocer que la universidad argentina dista mucho de poder cumplir en el corto plazo con este mandato planificador. Sin embargo, el ejemplo de países como Francia son de provecho pues revelan que los contratos-programa han sido de utilidad como un proceso de aprendizaje y de cambio organizacional que llevó a la universidad a definir qué es lo que quiere lograr y cómo lo hará. Precisamente por no resultar un proceso natural en el mundo de la academia, la planificación institucional es un objetivo complejo de lograr. El caso francés, que descansa en el proceso de negociación, revela también las dificultades presentes para lograr canalizar los intereses grupales o personales en una actividad colectiva. En última instancia, la incorporación de este instrumento en la asignación de fondos en la Argentina tiene como un objetivo principal ir desarrollando un comportamiento colectivo y estratégico en las universidades, del mismo modo que en las décadas previas se fomentó a través de otras políticas la consolidación de una cultura de la calidad.

En función de lo desarrollado en este artículo, y siendo conscientes de las diferencias que median entre los casos en términos del tamaño y complejidad de los sistemas de educación superior en los cuales están insertos, es factible destacar algunas condiciones en el plano del diseño, la implementación y la evaluación de esta política de contractualización que pueden contribuir positivamente con su éxito y otras que pueden implicar obstáculos en su consolidación. Estas

condiciones se refieren principalmente a los recursos financieros comprometidos y a la capacidad institucional del estado para llevar adelante esta política.

Con relación a los montos comprometidos, los mismos deben ser suficientemente significativos como para incentivar los procesos de cambio en el plano de las instituciones y deben ser acompañados de otras medidas que ayuden a mejorar progresivamente la estructura de incentivos destinadas 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 esta es una restricción a enfrentar en la implementación de los contratos-programa en contextos económicos y políticos volátiles, como son los que predominan en los países de América latina. En el caso argentino, por ejemplo, los fondos programados inicialmente para la política de contratos-programa se fueron reduciendo en la medida en que el gobierno, bajo la presión por aumento del salario docente, reasignó parte de estas partidas presupuestarias para atender las demandas sindicales del sector.

Respecto a la capacidad institucional, los ejemplos tanto de Francia como de la Comunidad de Cataluña revelan la importancia de contar en el gobierno con un cuadro de funcionarios especializados en las distintas áreas de la gestión académica y administrativa de las universidades (formación de grado y postgrado, investigación, extensión, transferencia tecnológica, bienestar estudiantil, gestión de personal docente y no docente, biblioteca, y sistemas de información). Gracias al conocimiento experto de su área respectiva, estos funcionarios pueden brindar la asistencia técnica necesaria para negociar con cada universidad un contrato que realmente responda a las necesidades de mejora e innovación presentes en cada caso. El conocimiento experto de estos funcionarios y su acción a la vez coordinada en el acto de negociar un único contrato global entre el gobierno y la institución, garantiza no sólo que los proyectos de mejora e innovación apoyados vía estos fondos sean pertinentes, sino también la posibilidad de emprender durante y a posteriori el necesario seguimiento académico y la evaluación de los resultados alcanzados.

Para lograr lo anterior, 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 los mismos. En este aspecto es posible señalar una característica del estado argentino que puede dificultar la implementación y el seguimiento de la política de contratos-programa: predominan en el estado los cargos transitorios, bajo la regulación de contratos de carácter temporal, y normalmente el elenco de funcionarios y técnicos rotan ante los cambios políticos, no permitiendo la consolidación de un saber experto pasible de utilizarse en el diseño, implementación y evaluación posterior de las políticas. Reforzar los recursos humanos del estado y la capacidad de regulación y seguimiento de las políticas públicas son condiciones necesarias a la hora de garantizar el éxito de estos instrumentos de financiamiento.

Además de que el estado garantice la estabilidad de lo pactado en materia de recursos financieros, y asistencia técnica en la formulación del contrato y que consolide una burocracia pública capaz de llevar adelante su implementación y evaluación, en el plano de las instituciones los desafíos no son menores. Entre ellos, los más complejos se vinculan, en primer lugar, con la posibilidad de canalizar las conductas en el plano de las disciplinas, profesiones, cátedras, facultades, en pro de una acción colectiva; en segundo lugar, la socialización de la cultura de la contractualización entre el conjunto de la comunidad universitaria; y finalmente, el hallar consenso en la producción de indicadores válidos y confiables. El logro de consensos en las universidades argentinas para alcanzar esta acción colectiva es todavía un objetivo difícil de alcanzar bajo las

actuales condiciones de funcionamiento del sistema. A ello contribuyen tanto la presencia de fuertes distorsiones en el plano salarial y demandas todavía insatisfechas en materia de contratos laborales docentes, como la estructura de gobierno que torna complejo el logro de acuerdos que satisfagan por igual a los intereses variados de los docentes, alumnos y graduados. A pesar de ello, es posible postular que la política contractual puede ser una instancia de aprendizaje a través de la cual se genere gradualmente un espacio para la acción colectiva.

Por todo lo señalado, es claro que la política de contractualización no tiene su éxito asegurado ni tampoco constituye una panacea para solucionar el conjunto de los problemas existentes en el funcionamiento de las universidades, pero es un instrumento de financiamiento con claras ventajas frente a otras opciones utilizadas en el pasado, tales como los contratos competitivos de asignación específica. Fundamentalmente ello es así por que se apoya en la construcción de acuerdos entre partes sobre la base de una intensa actividad de negociación. Esta actividad se realiza en pos de alinear los objetivos estratégicos del gobierno y de las universidades tras el fin común de mejorar la calidad del sistema de educación superior. Sólo resta, y no es un requisito desdeñable, que tanto el gobierno como las universidades fijen lo más claramente posible cuáles son estos objetivos estratégicos. Es posible que de a poco, y trabajando sobre los obstáculos que restringen la acción colectiva tanto en las universidades como en el gobierno, se pueda ir consolidando una cultura de la contractualización, así como en el pasado se fue gradualmente asentando una cultura de la evaluación.

## Referencias

- Chevallier, T. (1998). Moving away from central planning: Using contracts to steer higher education in France. *European Journal of Education*, 33(1), 65-76.
- Departament d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació (DURSI) (2001). *Bases per l'elaboració de contracte-programes amb les universitats catalanes, en el marc del nou model de distribució del finançament de les universitats públiques*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- DURSI (2002). *Model de distribució del finançament de les universitats públiques catalanes*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Frémont, A. (2004). Politique de contractualisation avec les universités. *Evaluation des Politiques Publiques*. Commissariat Général du Plan, Conseil National de L'Evaluation. Recuperado el 15 de noviembre de 2004 de <http://www.evaluation.gouv.fr/>
- García de Fanelli, A. M. (2004). *Academic Employment Structures in Higher Education: The Argentine Case and the Academic Profession in Latin America*. Sectoral Activities Programme, Geneva: International Labour Office.
- García de Fanelli, A. M. (2005). *Universidad, Organización e Incentivos: Desafíos de la política de financiamiento frente a la complejidad institucional*. Buenos Aires: Miño y Dávila-F/OSDE.
- Generalitat de Catalunya-Universitat de Barcelona (2002). *Contracte Programa entre la Universitat Autònoma de Barcelona i la Generalitat de Catalunya per al període 2002-2005*. Universitat Politècnica de Catalunya. Recuperado el 10 de noviembre de 2004 de <http://www.uab.es/actualitat/rectorat/cp/Contracte-programa-2002-05.pdf>
- Generalitat de Catalunya y Universitat Politècnica de Catalunya (1998). *Contrato Programa para una universidad tecnológica catalana de calidad al servicio de la sociedad*. Barcelona: Servicio de Publicaciones de la UPC.
- Kletz, F. y Pallez, F. (2001). *L'offre de formation des universités: création de diplômes et stratégie d'établissements*. Centre de Gestion Scientifique, Ecole des Mines de Paris. Recuperado el 11 de agosto de 2004. <http://www-cgs.ensmp.fr>

- Lipiansky, S. y Musselin, C. (1995). *La démarche de contractualisation dans trois universités françaises: les effets de la politique contractuelle sur le fonctionnement des établissements universitaires*. Paris: Rapport d'enquête CSO.
- Ministère de l'Éducation Nationale (MEN) (1998). *Le Ministre de L'Éducation Nationale, de la Recherche, et de la technologie. Objective: Politique Contractuelle-Orientations*. Ministère Education Nationale, Enseignement Supérieur Recherche, Bibliothèque Direction de l'enseignement supérieur. Recuperado el 25 de noviembre de 2004 de <http://www.sup.adc.education.fr>
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MECyT) (2004). *SPU. Coordinación de Áreas Relativas al Financiamiento e Información Universitaria*. Buenos Aires.
- Musselin, C. (1997). State-university relations and how to change them; The case of France and Germany. *European Journal of Education*, 32(2), 145-164.
- Neave, G. y Van Vught, F. (eds.) (1994). *Prometeo encadenado: Estado y educación superior en Europa*. Barcelona: Gedisa.
- OECD (2003). *Education at a Glance 2001*. Paris: Head of Publications Service, OECD.
- Rhoades, G. y Sporn, B. (2002). New Models of Management and Shifting Modes and Costs of Production: Europe and the United States. *Tertiary Education and Management*. 8(1), 3-28.
- Ribas, J. y Vilalta, J.(2003). La gestió dels contractes-programa entre les universitats públiques catalanes i la Generalitat de Catalunya. *Coneixement i Societat*, 2(Segundo cuatrimestre), 86-99.
- Saint-Gerand, J. y Méry, P (2004, abril). *Les instruments des politiques d'enseignement supérieur*. Conferencia brindada en el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Buenos Aires, Argentina.
- Solá, F. (1999). Calidad al servicio de la sociedad. Planificación estratégica y calidad en la Universidad Politécnica de Cataluña. En UPC (Ed.) *Dirección Estratégica y Calidad de las Universidades* (pp107-148). Barcelona: Servicio de Publicaciones de la Universidad Politécnica de Cataluña.
- UNESCO (2004). *Statistical Yearbook*. París:UNESCO Publishing & Bernan Press.
- Universitat Politècnica de Catalunya (2003). *Metodologia de suport per a l'elaboració del pla estratègic de les unitats bàsiques*. Barcelona: Servicio de Publicaciones de la Universidad Politécnica de Cataluña.
- Universitat Politècnica de Catalunya (2003). *Marc per a la planificació estratègica de les unitats estructurals*. Barcelona: Servicio de Publicaciones de la Universidad Politécnica de Cataluña.
- Vilalta, J. (2001). University policy and coordination systems between governments and universities: The experience of the catalan university system. *Tertiary Education And Management*, 7 (1), 9-22.

## Apéndice

### Entrevistas y reuniones en Francia, en conjunto con el equipo del Ministerio de Educación de la Nación

- Entrevista con Éric Espéret, Délégué Général, CPU, 7 de junio de 2004.
- Entrevista con Isabelle Roussel, Sous Directrice DES y Jean-Claude Jacquemard, Chef du bureau des établissements d'Ile-de-France, 7 de junio de 2004
- Entrevista con Annick Rey, Adjointe au Délégué Général, CNE, 8 de junio de 2004.
- Entrevista con Marc Tardy, Ministère de la Recherche, 9 de junio de 2004.
- Entrevistas varias con J. Saint-Gérard y Mèry el 31 de marzo y entre el 7 y el 11 de junio de 2004.
- Reunión de "Interdirection Paris IX-Dauphine, 8 de junio de 2004.
- Reunión de Négotiation du Conservatoire National des Arts et Métiers, 8 de junio de 2004.
- Reunión "Négociation de l'Université de Besançon, de l' Université Technologique de Belfort-Montbelliard et de l'École Nationale Supérieure de Mécanique et Microtechnique, 9 de junio de



2004.

Reunión de “Négociation des Universités d’Orléans et Tours, 10 de junio de 2004.

Reunión de “Pré-negotiation des Universités de Rennes 1 et Rennes 2”.

### **Entrevistas realizadas en Cataluña**

Entrevista con Josep Ribas, Generalitat de Catalunya, 6 de setiembre de 2004.

Entrevista con Carles Sola, Comisionado de Universidades, Investigación y Sociedad del Conocimiento, Generalitat de Catalunya, 6 de setiembre de 2004.

Entrevista con Joan Cortadellas, Vicerrector de Planificación Estratégica, Universitat Politècnica de Catalunya, 9 de setiembre de 2004.

Entrevista con Nemesio Villares Mallo y Santiago Roca i Martín (Área de Planificació, Avaluació i Estudis) Universitat Politècnica de Catalunya, 9 de setiembre de 2004.

### **Sobre la autora**

**Ana M. García de Fanelli**

Centro de Estudios de Estado y Sociedad

E-mail: [anafan@cedes.org](mailto:anafan@cedes.org)

**Ana M. García de Fanelli** es Doctora y Licenciada en Economía (Universidad de Buenos Aires) y Magíster en Ciencias Sociales (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales). Se desempeña como investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y dirige el Área de investigaciones sobre Educación Superior en el Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Buenos Aires, Argentina. Se desempeña además como profesora en el nivel de grado en las Universidades de Buenos Aires y San Andrés y en otros cursos de postgrado en universidades nacionales y privadas de la Argentina. Es asimismo consultora del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, UNESCO (IPE-UNESCO, Buenos Aires). Ha publicado numerosos trabajos sobre: políticas comparadas de educación superior en América latina, gestión de las universidades públicas y financiamiento universitario (ver mayor información en: <http://www.cedes.org>).

**AAPE Comité Editorial**

**Editores Asociados**

**Gustavo E. Fischman & Pablo Gentili**

Arizona State University & Universidade do Estado do Rio de Janeiro

**Hugo Aboites**

Universidad Autónoma  
Metropolitana-Xochimilco

**Alejandra Birgin**

Ministerio de Educación,  
Argentina

**Gaudêncio Frigotto**

Universidade Estadual do Rio  
de Janeiro, Brasil

**Nilma Limo Gomes**

Universidade Federal de  
Minas Gerais, Belo Horizonte

**Iolanda de Oliveira**

Universidade Federal  
Fluminense, Brasil

**Miguel Pereira**

Catedrático Universidad de  
Granada, España

**Romualdo Portella do  
Oliveira**

Universidade de São Paulo,  
Brasil

**Daniel Schugurensky**

Ontario Institute for Studies  
in Education, Canada

**Daniel Suarez**

Laboratorio de Políticas  
Públicas-Universidad de  
Buenos Aires, Argentina

**Claudio Almonacid Avila**

Universidad Metropolitana de  
Ciencias de la Educación,  
Chile

**Sigfredo Chiroque**

Instituto de Pedagogía  
Popular, Perú

**Walter Kohan**

Universidade Estadual do Rio  
de Janeiro, Brasil

**Pia Lindquist Wong**

California State University,  
Sacramento, California

**Grover Pango**

Foro Latinoamericano de  
Políticas Educativas, Perú

**Angel Ignacio Pérez**

**Gómez**  
Universidad de Málaga

**Diana Rhoten**

Social Science Research  
Council, New York, New  
York

**Susan Street**

CIESAS Occidente,  
Guadalajara, México

**Antonio Teodoro**

Universidade Lusófona  
Lisboa

**Lilian do Valle**

Universidade Estadual do Rio  
de Janeiro, Brasil

**Dalila Andrade de Oliveira**

Universidade Federal de  
Minas Gerais, Belo  
Horizonte, Brasil

**Mariano Fernández**

**Enguita** Universidad de  
Salamanca. España

**Roberto Leher**

Universidade Estadual do Rio  
de Janeiro, Brasil

**María Loreto Egaña**

Programa Interdisciplinario  
de Investigación en  
Educación, Chile

**Vanilda Paiva**

Universidade Estadual do Rio  
de Janeiro, Brasil

**Mónica Pini**

Universidad Nacional de San  
Martín, Argentina

**José Gimeno Sacristán**

Universidad de Valencia,  
España

**Nelly P. Stromquist**

University of Southern  
California, Los Angeles,  
California

**Jurjo Torres Santomé**

Universidad de la Coruña,  
España

**EPAA Editorial Board**

**Editor: Sherman Dorn University of South Florida**

**Production Assistant: Chris Murrell, Arizona State University**

[Michael W. Apple](#)

University of Wisconsin

[Greg Camilli](#)

Rutgers University

[Mark E. Fetler](#)

California Commission on Teacher  
Credentialing

[Richard Garlikov](#)

Birmingham, Alabama

[Thomas F. Green](#)

Syracuse University

[Craig B. Howley](#)

Appalachia Educational Laboratory

[Patricia Fey Jarvis](#)

Seattle, Washington

[Benjamin Levin](#)

University of Manitoba

[Les McLean](#)

University of Toronto

[Michele Moses](#)

Arizona State University

[Anthony G. Rud Jr.](#)

Purdue University

[Michael Scriven](#)

University of Auckland

[Robert E. Stake](#)

University of Illinois—UC

[Terrence G. Wiley](#)

Arizona State University

[David C. Berliner](#)

Arizona State University

[Linda Darling-Hammond](#)

Stanford University

[Gustavo E. Fischman](#)

Arizona State University

[Gene V. Glass](#)

Arizona State University

[Aimee Howley](#)

Ohio University

[William Hunter](#)

University of Ontario Institute of  
Technology

[Daniel Kallós](#)

Umeå University

[Thomas Mauhs-Pugh](#)

Green Mountain College

[Heinrich Mintrop](#)

University of California, Los Angeles

[Gary Orfield](#)

Harvard University

[Jay Paredes Scribner](#)

University of Missouri

[Lorrie A. Shepard](#)

University of Colorado, Boulder

[Kevin Welner](#)

University of Colorado, Boulder

[John Willinsky](#)

University of British Columbia