

Políticas públicas orientadas a la planificación estratégica en las universidades nacionales: ¿más o menos autonomía?

Public Policies Aimed at Strategic Planning in National Universities: More or Less Autonomy?

REZNIK, Nicolás¹, SANTÍN, Silvina² y MARQUINA, Mónica³

Reznik, N., Santín, S. y Marquina, M. (2025). Políticas públicas orientadas a la planificación estratégica en las universidades nacionales: ¿más o menos autonomía?. *RELAPAE*, (23), pp. 107-122.

Resumen

El artículo analiza las políticas públicas promovidas en Argentina entre 1995 y 2019 que incentivaron la adopción de prácticas de planificación estratégica en las universidades nacionales. A través de un enfoque cualitativo e interpretativo, que combina análisis documental y entrevistas a informantes clave, se examinan cuatro políticas principales: el FOMEC, el FUNDAR, los Contratos Programa fragmentados y los Contratos Programa Integrales junto con la convocatoria a Planes de Desarrollo Institucional. Se identifican distintas concepciones sobre la planificación, modalidades de implementación, niveles de participación institucional y vínculos con la mejora continua. El análisis revela una evolución desde esquemas de financiamiento competitivo hacia propuestas más dialógicas e integrales, aunque con limitaciones estructurales y discontinuidades. El trabajo sostiene que estas políticas han configurado nuevas relaciones entre el Estado y las universidades, marcadas por tensiones entre la lógica de control estatal y el fortalecimiento de la autonomía institucional. Se concluye que, aunque la planificación estratégica ha sido promovida como herramienta de mejora, su impacto ha dependido del diseño, la participación y la continuidad política. Se plantea la necesidad de consolidar capacidades institucionales y políticas sostenibles para que la planificación no contradiga, sino que refuerce, la autonomía universitaria.

Palabras Clave: Planificación universitaria, políticas universitarias, autonomía universitaria.

Abstract

This article examines public policies implemented in Argentina between 1995 and 2019 that aimed to foster strategic planning practices in national universities. Using a qualitative and interpretive approach, combining document analysis and interviews with key informants, the study focuses on four main policies: FOMEC, FUNDAR, fragmented performance contracts, and comprehensive performance contracts along with the call for Institutional Development Plans. The paper explores different conceptualizations of planning, implementation modalities, levels of institutional participation, and connections to continuous improvement. The findings show an evolution from competitive funding schemes to more dialogic and integrated approaches, although limited by structural constraints and policy discontinuities. The study argues that these policies have reshaped the relationship between the State and universities, generating tensions between state control and the strengthening of institutional autonomy. While strategic planning has been promoted as a tool for institutional improvement, its actual impact has largely depended on policy design, participatory mechanisms, and political continuity. The article concludes by emphasizing the importance of consolidating institutional capacities and sustainable public policies, ensuring that planning processes reinforce rather than undermine university autonomy.

Keywords: University planning, higher education policies, university autonomy.

¹ Núcleo Interdisciplinario de Formación y Estudios para el Desarrollo de la Educación, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina / nicoreznik@gmail.com / <https://orcid.org/0000-0002-8182-6271>

² Universidad Nacional de Quilmes, Núcleo Interdisciplinario de Formación y Estudios para el Desarrollo de la Educación, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina / mailto:ssantin@unq.edu.ar / <https://orcid.org/0009-0006-0059-5667>

³ Núcleo Interdisciplinario de Formación y Estudios para el Desarrollo de la Educación, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina / mmarquina@untref.edu.ar / <https://orcid.org/0000-0001-5828-186X>

Introducción

El presente trabajo expone los resultados de una investigación⁴ centrada en el análisis de las políticas públicas de alcance nacional orientadas a fomentar la adopción de prácticas de planificación estratégica en las universidades nacionales argentinas, en el período comprendido entre 1995 y 2019.

En ese marco, el objetivo de este trabajo es presentar un modelo de abordaje para el estudio de las iniciativas estatales previamente mencionadas. A partir de dimensiones analíticas predefinidas, se identifican características específicas de dichas políticas, las que están vinculadas a distintos momentos históricos de implementación.

Partimos de la idea de que las políticas públicas no deben entenderse únicamente como decisiones impuestas verticalmente por el Estado, sino como el resultado de un proceso social que se configura en torno a la aparición, evolución y resolución de problemas que una sociedad, a través del Estado, identifica como relevantes para sostener su orden social (Oszlak y O'Donnell, 1982). Asimismo, las acciones de los actores —en este caso, institucionales— solo pueden interpretarse en el marco de las instituciones a las que pertenecen, ya que estas reglas condicionan su comportamiento al tiempo que son transformadas por ellos (Powell y DiMaggio, 1991).

El análisis de las políticas públicas argentinas orientadas a promover procesos de planificación estratégica permite, en este sentido, indagar en el contexto sociopolítico en el cual esa política de planificación se configura como una herramienta clave en el gobierno y gestión del sistema universitario nacional. Esta perspectiva resulta fundamental para comprender los modos en que se articula una política de planificación estratégica a escala nacional con el ejercicio de la autonomía institucional.

El trabajo se propone, además, identificar continuidades y rupturas en las políticas durante el período analizado, así como las particularidades de cada etapa que han influido en los modelos de gobernanza universitaria. Como resultado de todo ello, se ha desarrollado una periodización e identificación de las principales políticas a estudiar: 1) El Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMEC); 2) el Fondo Universitario de Desarrollo Regional (FUNDAR); 3) Los contratos programa (CP) que denominamos “fragmentados”; y 4) los Contratos Programa Integrales (CPI) junto a la convocatoria a Planes de Desarrollo Institucional (PDI).

Dicho recorrido histórico y analítico permitió considerar los objetivos, características y limitaciones de cada política y la forma en que fomentaron la planificación estratégica en las universidades. Finalmente, se proponen algunas líneas de discusión alrededor de la idea de la convivencia y tensión entre políticas públicas orientadas a la planificación y autonomía, con el fin de proponer la continuidad de estas discusiones en futuros trabajos.

Aproximaciones teóricas

Según Fernández Lamarra (2006), la planificación como política pública surge en América Latina a fines de la década de 1940 y principios de los años 50, en un contexto de fuerte impulso al desarrollo promovido por organismos como la CEPAL y gobiernos que atribuían al Estado un papel central. Inspirada en modelos desarrollistas y experiencias europeas de reconstrucción, como los planes quinquenales franceses, esta primera etapa del planeamiento asumió un enfoque normativo y centralizado. En el caso de la educación, se consolidó institucionalmente en los años 50 y 60 a partir de iniciativas lideradas por la UNESCO y la OEA, con énfasis en el diagnóstico estadístico y la formulación de metas de expansión, pero con escasa articulación con las políticas generales de gobierno y limitada participación de actores locales.

Sin embargo, hacia mediados de los años 70, comenzaron a evidenciarse las limitaciones de este modelo de planeamiento normativo: planes poco realistas, desarticulados del aparato estatal, escasamente ejecutables y con un marcado énfasis cuantitativo (Fernández Lamarra, 2006). La creciente disociación entre el planeamiento y las políticas efectivas, sumada al contexto de dictaduras militares y reformas neoliberales, debilitó su influencia. En este escenario, emergieron enfoques alternativos, como la perspectiva gerencial de la planificación estratégica, proveniente de organizaciones empresariales, con propuestas de aplicación al ámbito público desde propuestas tecnocráticas (López, 2002). No obstante, desde el enfoque de la planificación estratégica situacional, se propuso una visión más flexible,

⁴ Este trabajo se inscribe en el proyecto PICT 2021-1209 denominado “Gobierno y gestión institucional de las funciones sustantivas de las universidades: entre el gerencialismo y el aseguramiento de la calidad”, bajo la dirección de Mónica Marquina y, específicamente, en las tesis doctorales de Nicolás Reznik y Silvina Santín.

contextual y participativa del planeamiento (De Mattos, 1979). Esta nueva perspectiva buscaba vincular estrechamente las decisiones estratégicas con el entorno, reconocer la incertidumbre y promover la planificación como un proceso dinámico de reflexión crítica y acción transformadora.

Adaptando esa vertiente al ámbito de lo público y del gobierno, De Mattos (1979) critica la noción de plan-libro por su rigidez e incapacidad para adecuarse a la realidad latinoamericana marcada por sociedades cambiantes e inestables. En contraposición, defiende una planificación “dentro de los límites que le imponen las condiciones económicas, sociales y políticas de cada realidad y solamente dentro de ellos” (p. 91).

Los aportes de De Mattos nos conducen a la defensa de Matus (1987 y 2007) de un tipo específico de planificación estratégica, concebida como contraria a la tradicional o normativa, incapaz para abordar la complejidad de los procesos sociales al considerar al Estado planificador como el único actor relevante, con un marcado sesgo positivista, e ignorando la dimensión política. En contraposición, Matus (1987) concibe a la planificación estratégica como una técnica moderna de gobierno para la construcción de un futuro deseado, que se sabe incierto y no puede preverse, como una práctica de libertad.

El planteo de Matus sitúa la planificación en el ámbito de lo político y reclama el protagonismo del rumbo y del acontecer. Ubica en el centro de la escena las cuestiones de la participación y la representación, así como también del compromiso. Resulta interesante, como expone Obeide (1999), dimensionar el quiebre epistemológico y metodológico del planteo de Matus frente a la forma tradicional de la planificación. Este quiebre implica, centralmente, la consideración del otro en tanto actor con valores, creencias y posicionamientos propios (Andretich, 2008). En el ámbito universitario, podemos asociar esta perspectiva con el fortalecimiento de la autonomía (Marquina y Morresi, 2018), así como la importancia de la tríada “evaluación, gestión y planificación” como forma de aprendizaje y mejoramiento institucional (Navarro, 2007).

Desde este encuadre conceptual, partimos de una definición de planificación estratégica universitaria entendida *como una herramienta de gestión y gobierno, de naturaleza política y convocante de toda la comunidad, que forma parte de los procesos permanentes de toma de decisiones para la mejora y la innovación, un ejercicio que fortalece la autonomía de la universidad*.

El contexto argentino de la planificación universitaria

Consideramos pertinente incorporar una mirada contextual con el fin de comprender no sólo el origen conceptual de la planificación estratégica, sino también sus formas de implementación en Argentina, particularmente a través de las políticas de contractualización entre el Estado y las universidades. Experiencias similares en el contexto internacional tuvieron un desarrollo significativo en el pasado en Europa, con especial énfasis en los casos de Francia y Cataluña. Estas experiencias fueron la fuente del diseño de las políticas que analizamos, especialmente las iniciales, para lo cual expertos argentinos viajaron a dichos países a conocerlas y tomar elementos útiles (García de Fanelli, 2008).

En el contexto argentino, se identifica el origen de este enfoque en la década de 1990, con la creación, por primera vez en la historia del sistema universitario nacional y de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). Este hito implicó la incorporación, dentro del presupuesto de la Administración Pública Nacional, de una modalidad de asignación de recursos financieros dirigida a las universidades mediante programas específicos definidos por la propia SPU. Los instrumentos privilegiados para la aplicación de esta política fueron los contratos-programa (CP) orientados al desarrollo institucional, cuya relevancia fue en aumento progresivo a lo largo del tiempo (Marquina, 2021).

Las políticas analizadas pueden encuadrarse dentro de esta amplia categoría de CP, la que fue evolucionando y transformándose con continuidades y cambios a lo largo de la historia reciente. En cualquier caso, la introducción de esta nueva dinámica puso en evidencia una tensión estructural entre dos modelos de financiamiento universitario: por un lado, un esquema de carácter previsible, vinculado estrechamente a las prioridades y planes definidos por las propias instituciones; por otro, un modelo sustentado en programas -amplios y específicos-, diseñados desde el Estado, que impactaron en la orientación de los proyectos institucionales.

En este recorrido de políticas orientadas al financiamiento mediante programas o proyectos financiados desde el Estado, no sólo es posible identificar la incidencia de las políticas públicas en el devenir de las instituciones, sino también la forma en que dicha incidencia se lleva a cabo. Allí podemos identificar políticas mayormente orientadas al apoyo a planes institucionales propios (Stubrin, 2019), o bien políticas orientadas al apoyo específico de líneas o prioridades nacionales. Este último modelo ha sido conceptualizado por García de Fanelli (2008) como de “ventanillas múltiples” y

por Suasnábar y Rovelli (2011) como generador de un “efecto regadera”. Ambas nociones permiten problematizar la tensión entre la integralidad y la fragmentación en el diseño de políticas de financiamiento, así como su incidencia sobre los procesos de planificación institucional y, en consecuencia, sobre la autonomía universitaria

Encuadre metodológico

El enfoque metodológico adoptado en este trabajo se enmarca en una estrategia cualitativa de carácter interpretativo, orientada a comprender los sentidos, alcances y modalidades de implementación de las políticas públicas que impulsaron procesos de planificación estratégica en las universidades nacionales argentinas entre 1995 y 2019. La investigación se centró en reconstruir las lógicas y rationalidades de las políticas, los dispositivos y las formas de apropiación de las mismas por parte de los actores involucrados, mediante un abordaje que articula el análisis documental con la realización de entrevistas en profundidad.

El universo empírico de la investigación lo constituyen las políticas públicas nacionales promovidas por el Estado argentino, en particular desde la SPU, orientadas explícitamente a introducir o consolidar la planificación estratégica en las universidades nacionales, bajo diferentes modalidades contractuales. La selección de políticas se realizó en función de su incidencia directa sobre los procesos institucionales de planificación y su inscripción en una lógica de contractualización, entendida como un mecanismo de asignación de recursos adicionales condicionado al cumplimiento de objetivos previamente definidos y negociados entre el Estado y las universidades.

A partir de un relevamiento sistemático de fuentes documentales, se identificaron como políticas centrales para el análisis: el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMEC) (1995–2003), el Fondo Universitario para el Desarrollo Nacional y Regional (FUNDAR) (2005–2007), los Contratos Programa Integrales (CPI) y el Programa de Desarrollo Institucional (PDI) (2017–2019). Asimismo, se incorporó el estudio del período 2008–2015, caracterizado por la ausencia de una política integral explícita, pero que presenta una proliferación de dispositivos contractuales dispersos, cuya configuración permite ser analizada en términos de política implícita o no formalizada.

El trabajo de campo se basó en la triangulación de fuentes. Principalmente se atendió al análisis documental y las entrevistas en profundidad. Con las primeras se examinaron documentos oficiales emitidos por la SPU y el Ministerio de Educación, tales como resoluciones, disposiciones, convocatorias, lineamientos técnicos, informes de evaluación, reglamentos operativos y bases programáticas. El análisis se centró tanto en los componentes normativos y técnicos de las políticas como en las concepciones implícitas sobre planificación, calidad, institucionalidad y mejora. Se realizaron cinco entrevistas semiestructuradas a informantes clave que participaron desde distintos roles institucionales, en el diseño, formulación e implementación de las políticas seleccionadas. Los entrevistados fueron seleccionados en función de su conocimiento experto, trayectoria y participación directa en los procesos de elaboración o gestión de estas iniciativas. Las entrevistas permitieron reconstruir dimensiones no visibles en los documentos oficiales, así como identificar tensiones, aprendizajes institucionales, adaptaciones y resignificaciones de las políticas por parte de los actores.

El análisis de la información recolectada se estructuró en torno a cuatro dimensiones de indagación, construidas en diálogo con el marco teórico de la investigación y orientadas a dar cuenta de la especificidad de cada política y su impacto en el campo universitario: 1) Perspectivas conceptuales sobre la planificación estratégica, se exploró la concepción de planificación implícita en cada política, la configuración de la relación entre el Estado y las universidades, el tipo de financiamiento promovido (integral o fragmentado), el grado de reconocimiento de la autonomía universitaria y la solidez técnica de los dispositivos de intervención.

2) Modalidad de diseño e implementación, se analizó la existencia (o no) de dispositivos de acompañamiento técnico por parte de la SPU, la promoción de dinámicas participativas al interior de las universidades, la articulación con procesos de autoevaluación institucional y el involucramiento de actores diversos en el proceso de formulación e implementación.

3) Vinculación con procesos de mejora institucional, esta dimensión permitió valorar en qué medida las políticas contribuyeron al fortalecimiento de capacidades institucionales, a la instalación de una cultura de planificación y a la consolidación de dinámicas de mejora continua.

4) Contenidos de las políticas de planificación estratégica: Se identificaron las temáticas y ejes privilegiados en cada política (por ejemplo, mejora de la calidad académica, fortalecimiento de la gestión, internacionalización, vinculación territorial, entre otros) y se evaluó su articulación con objetivos de política universitaria a nivel nacional.

Caracterización de las políticas

El FOMEc

Uno de los primeros intentos por incentivar el desarrollo de procesos de planificación estratégica en las Universidades Nacionales (UUNN) y priorizar el financiamiento público global en función de las prioridades y de los proyectos institucionales fue el FOMEc. La creación del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMEc), a través del Decreto N.º 408/95⁵ y su puesta en funcionamiento en 1996, representó un hito en la historia de la política universitaria argentina. Esta iniciativa “no solo introdujo un esquema innovador de financiamiento competitivo, sino que, sobre todo, marcó un cambio sustantivo en la lógica de planificación y asignación de recursos en el sistema universitario” según señala la especialista entrevistada (entrevista personal, 25 de julio de 2023).

El FOMEc fue uno de los primeros instrumentos de política pública orientado explícitamente a instalar la planificación estratégica institucional como condición necesaria para acceder al financiamiento estatal, aunque las presentaciones no necesariamente venían de la mano de las instancias centrales de gobierno universitario. A través de acuerdos entre la SPU y las UUNN, promovió la elaboración de diagnósticos, planes estratégicos y programas de acción. Esta exigencia implicó un desafío significativo para muchas universidades, dado el bajo desarrollo previo de capacidades de planificación y evaluación institucional. Este enfoque introdujo un cambio de paradigma al reemplazar la pauta histórica de distribución presupuestaria mediante la asignación de una suma global, por una estrategia basada en criterios de concursabilidad y pertinencia estratégica. Se trató de una política orientada a alinear los objetivos institucionales con las prioridades del sistema universitario y de la política educativa nacional, a partir del uso de herramientas de planificación, gestión y financiamiento.

En términos de legado, el FOMEc puede ser considerado un antecedente directo de los Contratos Programa (CP), como instrumento que identifica objetivos de fortalecimiento institucional y por su orientación estratégica, aunque con diferencias en cuanto a sus instrumentos y alcance. Puede por tanto considerarse una política orientada a transformar la lógica de gobierno universitario mediante la instalación de capacidades de planificación estratégica, coordinación institucional y gestión orientada a resultados, en un sistema caracterizado hasta entonces por prácticas fragmentadas y escasa articulación entre objetivos, recursos y evaluación.

El FUNDAR

Una década más tarde, se retoman políticas nacionales orientadas por una concepción del planeamiento integral y de carácter plurianual del financiamiento universitario, en consonancia con procesos de planificación estratégica institucional en las UUNN. En este marco, el Fondo Universitario para el Desarrollo Nacional y Regional (FUNDAR), creado mediante la Resolución Ministerial N.º 260/05, puede interpretarse como el primer intento de establecer un esquema de financiamiento público sustentado en acuerdos entre las prioridades definidas para el sistema universitario a nivel nacional y aquellas formuladas en los planes de desarrollo institucional de cada universidad.

No obstante, el alcance del FUNDAR fue limitado: se implementó en tres instituciones⁶ y su vigencia fue breve, dado que fue derogado en 2007 por la Resolución Ministerial N.º 1100/07. Esta última reconocía que tanto el diagnóstico como los fundamentos que dieron origen al programa se mantenían vigentes, aunque se consideraba inviable sostener su estructura operativa en ausencia de una capacidad efectiva para extender su cobertura al conjunto del sistema universitario, razón por la cual se resolvió su disolución (Entrevista personal a responsable SPU, 10 de octubre de 2023).

Mediante el FUNDAR se asignaban fondos adicionales al presupuesto otorgado a las UUNN por el Congreso Nacional, para el diseño e implementación de CP con las universidades seleccionadas. Estos contratos se realizaron a partir de

⁵ El diseño del FOMEc se estructuró con recursos mixtos: por un lado, aportes del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF o Banco Mundial), en el marco del Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES); y por otro, fondos provenientes del Tesoro Nacional como contrapartida.

⁶ En efecto, su implementación se restringió a tres universidades, UNCUYO, UNS y UNPA, elegidas por su experiencia en evaluación institucional y su vinculación con la SPU. En cada institución, se financiaron proyectos orientados a ejes estratégicos como la integración institucional, el desarrollo docente y académico, la mejora de la calidad educativa, la infraestructura y el fortalecimiento de las funciones sustantivas.

los diagnósticos institucionales, se articularon planes de desarrollo institucional, y se plasmaron en programas de mejoramiento trianuales, con una dinámica de diálogo estructurado entre la SPU y cada universidad, mediado por asesores que operaban como un dispositivo de seguimiento. Como expresó una asesora universitaria en entrevista personal, el proceso permitió “empezar a instalar un pensamiento diverso, respecto de la idea de cómo sentarse a pensar con cada universidad en términos de muchas de sus funciones, incluso sus génesis” (entrevista personal, 18 de julio de 2023).

Las líneas estratégicas definidas por la política incluían objetivos como: “apoyar el desarrollo de las áreas específicas que confieren a cada universidad una característica distintiva”, “fortalecer las ventajas comparativas en su capacidad de contribuir significativamente al desarrollo nacional o regional” y “promover carreras críticas... y estimular el acceso de estudiantes en dichas carreras”. El carácter del FUNDAR se distinguió por su naturaleza dialógica y no competitiva, en contraste con el programa previo basado en la competencia por fondos. Los contratos eran diseñados específicamente para cada institución, lo cual implicaba un fuerte componente de concertación. Según uno de los consejeros del FUNDAR,

“el Contrato-Programa concertado por el FUNDAR se conforma como un instrumento para el desarrollo universitario y a la vez que vincula a las universidades con la región, da transparencia a la asignación de fondos... evitando las ventanillas múltiples” (entrevista, 2 de agosto de 2023).

Esta herramienta permitió al Estado articular una nueva forma de relación con las instituciones, combinando respeto por la autonomía universitaria con mecanismos de evaluación, seguimiento y rendición de cuentas. Como expresó otro de los consejeros,

“La política era favorecer el desarrollo de las universidades a través de metas que se fijaban en las propias universidades, pero con un control del Estado... No había invasión de la autonomía” (entrevista, 27 de septiembre de 2023).

La influencia internacional también fue significativa. Inspirado en modelos europeos, en particular el francés, el diseño del FUNDAR fue producto de misiones técnicas y cooperación bilateral. Según una autoridad de la SPU de entonces, *“formamos misiones, viajamos a conocer cómo desarrollaban ellos inclusive las negociaciones”* (entrevista personal, 28 de junio de 2023).

Asimismo, el fondo incorporó aprendizajes derivados de la experiencia de evaluación institucional desarrollada por la CONEAU desde 1995. El FUNDAR operó como un instrumento de planeamiento y financiamiento orientado a la mejora institucional, vinculado a los resultados de procesos de autoevaluación y evaluación externa, según un secretario de Políticas Universitarias entrevistado

También surge de los testimonios de los informantes que el FUNDAR recuperó acuerdos previos, como los alcanzados por los rectores de universidades públicas en Horco Molle (2004), donde se definieron prioridades estratégicas compartidas. Estos consensos fueron fundamentales para sostener el enfoque dialógico de la política.

Los CP fragmentados

El período siguiente se extiende entre los años 2008 y 2015. Como se dijo, la RM N° 1100/07 deroga parcialmente el FUNDAR ya que, si bien en el artículo 1º de dicha norma deroga la RM N° 260/05 de creación del fondo, en el artículo 4º se resuelve mantener las actividades (actividad 11) dentro del programa presupuestario 26 - Desarrollo de la Educación Superior, en la jurisdicción del Ministerio de Educación, a fin de financiar los proyectos en ejecución y los que se aprobasen en el futuro. Además, el artículo 2º designa a la SPU como responsable del seguimiento de estos convenios, cuando anteriormente dicho seguimiento estaba a cargo de un consejo.

En este marco, en el periodo señalado, el concepto de Contrato-Programa atravesó una transformación significativa en el marco de las políticas de educación superior en Argentina pasando a gestionar alrededor de 152 concertaciones, si sólo se cuentan las indicadas en los informes de gestión. Originalmente concebido como un instrumento orientado a la articulación entre el Estado y las universidades nacionales para la planificación estratégica y el desarrollo institucional integral, el CP fue perdiendo progresivamente dicha orientación, desplazándose hacia un uso más fragmentado y flexible, centrado en la asignación puntual de recursos para aspectos institucionales específicos, a demanda. Este cambio implicó una transición desde una visión más sistémica de las trayectorias de las políticas públicas que buscan

generar un impacto en las competencias de planeamiento estratégico en las universidades, hacia intervenciones más focalizadas en carreras o unidades académicas específicas.

En la práctica, muchos de los CP celebrados durante este período no estuvieron vinculados a procesos de evaluación externa sistemática, aunque sí pudieron apoyarse en algunos casos a planes de gestión institucional. Sin embargo, no todas las universidades contaban con proyectos de desarrollo integral, lo que restringió la potencialidad del CP como herramienta de planificación estratégica en clave sistémica. Así, la lógica de concertación original fue reemplazada por modalidades de intervención más pragmáticas y coyunturales, orientadas a resolver necesidades específicas y urgentes.

Dentro de este gran conjunto de CP reconocemos como casos específicos a los proyectos financiados dentro de los Programas de Mejora, que estaban destinados a financiar parte o la totalidad de los planes de mejora que surgían luego de la acreditación de las carreras que atravesaban procesos de acreditación. En estos casos, se trataba de un instrumento de política explícito, lanzado a partir de convocatorias, y destinado a carreras específicas, por ejemplo, las de Ingeniería (PROMEI), las de Agronomía (PROAGRO), las de Veterinaria (PROMVET), etc.

Las entrevistas realizadas a actores clave del sistema universitario revelan una percepción crítica respecto al uso del CP en esta etapa. Aunque se mantuvo su denominación por razones simbólicas, administrativas o políticas, el instrumento fue desnaturalizado en cuanto a sus objetivos fundacionales. En palabras de una entrevistada, el CP terminó siendo una vía para "viabilizar administrativamente" asignaciones presupuestarias puntuales, lo cual implicó una pérdida de su sentido estratégico, de largo plazo y articulador de prioridades entre el Estado y las universidades.

De acuerdo con varios de los testimonios relevados, la transformación del CP se tradujo en prácticas de gestión que favorecieron la segmentación institucional. En lugar de consolidar una visión de conjunto los nuevos usos del CP tendieron a responder incluso a grupos de interés, a menudo negociadas directamente entre rectores y el Poder Ejecutivo. Esta dinámica no sólo minó la transparencia y la equidad en la asignación de recursos, sino que también acentuó las asimetrías internas dentro de las universidades. Asimismo, se produjo una discontinuidad en los dispositivos de seguimiento y participación que habían caracterizado a la etapa anterior. Según surge de los testimonios de los informantes, la debilitada capacidad de evaluación y rendición de cuentas por parte de las UUNN, la falta de indicadores robustos y planes de desarrollo articulados, impidió medir el impacto real de los proyectos financiados. Como resultado, el CP se consolidó como un vehículo alternativo al presupuesto regular, desprovisto de una estrategia de transformación estructural y sostenida.

Desde una mirada más amplia, algunos especialistas interpretan este viraje como una respuesta a prioridades políticas del período, tales como la recomposición salarial docente, que absorbió buena parte de los recursos disponibles, en detrimento de iniciativas de fortalecimiento institucional. Otros subrayan que la persistencia del término CP respondió a una lógica de gobernabilidad del sistema, en tanto permitió legitimar asignaciones focalizadas bajo una retórica de planificación, aunque no respondieran a una estrategia integral.

Los CPI y la convocatoria a PDI

En 2017, el gobierno nacional impulsó una nueva iniciativa formal vinculada a la planificación estratégica en las universidades, con un enfoque orientado a garantizar un financiamiento público estable y asociado a proyectos institucionales. Esta iniciativa se materializó a través de los Contratos Programa Integrales (CPI), aprobados por la Resolución SPU Nº 3885/17. Según los criterios establecidos en el anexo de dicha normativa, los CPI tenían como objetivo asignar recursos económicos a las instituciones en función de su misión, sus planes estratégicos, los resultados de procesos de evaluación, y en consonancia con las definiciones políticas nacionales.

La aparición de los CPI representó un esfuerzo deliberado por retomar la orientación estratégica e integral que caracterizó al FUNDAR. Sin embargo, pese a un marco normativo ambicioso en términos de innovación e integralidad, la firma y financiación de solo cinco CPI plurianuales revela su alcance restringido. La baja cobertura, la voluntad política para extender la iniciativa en el tiempo y la capacidad real de las universidades para elaborar planes estratégicos acordes con las exigencias del programa, fueron los problemas habituales que enfrentó tal política. En este sentido, el CPI parece haber funcionado más como una experiencia piloto o experimental, sin consolidarse como política estructural del sistema universitario (Entrevista personal, 13 de noviembre de 2023).

Un aspecto problemático fue la ausencia de información pública actualizada sobre la ejecución y continuidad de los CPI, lo que comprometió su legitimidad como política de Estado, a la vez que una dificultad estructural: la falta de seguimiento sistemático, evaluación pública y sistematización de los resultados de los instrumentos de financiamiento. La combinación de discontinuidad y falta de visibilidad dificultó la generación de aprendizajes institucionales y limitó la acumulación de capacidades estatales para la gestión estratégica (Entrevista personal, 13 de noviembre de 2023).

Pero es de destacar que los CPI surgieron en un tiempo que podríamos caracterizar como de reconfiguración de las relaciones Estado-universidades, lo que explica en parte su carácter limitado y la eventual desactivación del instrumento. La implementación de una herramienta estratégica en un contexto de políticas de ajuste y redefinición del rol estatal en la educación superior expone la tensión entre la innovación institucional y la sostenibilidad política.

Otra iniciativa relevante, complementaria de la anterior, para articular la política nacional con la planificación institucional en las universidades nacionales fue, en el mismo período, la convocatoria de “Apoyo al desarrollo institucional de las UUNN” (PDI), aprobada por la Resolución Ministerial N° 3896/17. A través de esta convocatoria, y mediante la Resolución SPU N° 5027/17, se financiaron un total de 24 proyectos institucionales cuyo propósito principal fue el diseño participativo de planes de desarrollo institucional. Este instrumento tuvo un impacto significativo en el conjunto del sistema universitario, contribuyendo en buena medida al incremento del número de instituciones que actualmente cuentan con planes de desarrollo en marcha. Cabe destacar que 16 de las 24 universidades participantes no poseían experiencia previa en planificación estratégica, iniciando dicho proceso en el marco de dicha convocatoria.

En términos analíticos, la convocatoria PDI puede ser entendida no solo como un mecanismo de financiamiento puntual, sino también como un impulsor de una cultura de planificación estratégica dentro del sistema universitario nacional. De acuerdo a testimonios de responsables institucionales, esta presión es especialmente relevante para aquellas instituciones con escasa o nula trayectoria en la materia, dado que promueve prácticas de gestión prospectiva y participativa, fortaleciendo así la autonomía universitaria y la capacidad institucional para responder a los desafíos internos y externos (Entrevista personal, 12 de marzo de 2024).

El diseño participativo de los planes de desarrollo institucional es otro aspecto destacable de la convocatoria, puesto que implica un abordaje que trasciende la planificación técnica tradicional. La incorporación de diferentes actores universitarios, docentes, estudiantes y equipos administrativos, favoreció su legitimidad y el compromiso posterior con los planes, lo cual resultó clave para sostenibilidad en el tiempo (Entrevista personal, 12 de marzo de 2024).

Desde una perspectiva de política pública, aunque la convocatoria PDI se centró principalmente en la elaboración de planes, su vinculación con otros instrumentos de financiamiento, como los Contratos Programa Integrales (CPI) u otros programas, resultó central para consolidar una política se propuso articular la planificación institucional con la asignación presupuestaria de manera transparente y sostenible.

No obstante, pese a estos avances, contó con diversas dificultades vinculadas con la capacidad técnica y administrativa de las universidades para diseñar planes firmes y operativos, así como la incertidumbre respecto a la sostenibilidad de dichos planes a largo plazo, condicionada por factores externos como la continuidad del financiamiento, la estabilidad política y la integración efectiva de los planes en la gestión cotidiana (Entrevista personal, 12 de marzo de 2024).

Hallazgos

El estudio de los principales instrumentos de política universitaria implementados en Argentina desde los años 90 hasta 2019, revela una dinámica compleja en la articulación entre financiamiento, planificación estratégica y gobernanza institucional. A continuación, se enuncian los principales hallazgos del análisis de las políticas descriptas en cada una de las dimensiones mencionadas.

1) Perspectivas conceptuales acerca de la planificación estratégica implícitas en las políticas

En esta dimensión indagamos la perspectiva conceptual desde la cual se formularon las políticas, en el caso que la misma se hubiera hecho identifiable. Aquí atendimos a reconocer el tipo de relación entre el Estado y las instituciones; si el financiamiento asociado se plantea como integral o más bien fragmentado; si se menciona la autonomía como un principio reconocido; y la importancia dada a la solidez técnica.

El FOMEC contaba con una clara perspectiva conceptual acerca de la planificación, su relación con la evaluación y, consecuentemente, acerca del financiamiento público asociado a estos procesos. Asimismo, resulta interesante advertir que esta perspectiva conceptual de vincular los proyectos a financiar con la planificación integral y la evaluación de la Universidad tenía su concreción a través de los mecanismos y los instrumentos diseñados en el marco del programa. Pero la experiencia del FOMEC de acuerdo a los testimonios de los informantes, puso en evidencia la debilidad institucional en términos de experiencia y de conocimiento conceptual y técnico acerca del desarrollo de procesos de planificación institucional. En efecto, el responsable nacional de presupuesto comenta que, para ese momento, la universidad en Argentina no contaba con el ejercicio de planificación y de rendición de cuentas, no había información estadística ni capacidades para el desarrollo de planeamiento estratégico (entrevista, 28 junio de 2023).

La perspectiva de planeamiento que tuvo FUNDAR fue integral y sistémica. A diferencia de políticas anteriores que se enfocaban en proyectos puntuales y fragmentados, promovió una lógica de planificación estratégica vinculada a los objetivos institucionales de largo plazo, articulando el financiamiento con planes estratégicos institucionales y ciclos de acreditación. Aunque fue puntual y quedó como experiencia piloto. El FUNDAR buscó fomentar una gestión universitaria cohesionada, orientada a la mejora continua y al desarrollo sostenible de las universidades nacionales. Es decir, concibió la planificación estratégica como un proceso integrado que abarcaba múltiples dimensiones institucionales, vinculaba la asignación de recursos con metas claras y mecanismos de evaluación que permitieran monitorear avances y resultados de forma estructurada y sistemática. Sin embargo, el sistema universitario, no contaba al tiempo, con sistemas de información robustos y producción de indicadores complejos.

Como se dijo, a partir de la derogación parcial del FUNDAR en 2007, comienza un período, que se extiende hasta 2015, en el que no existen políticas o programas formales desde los que se aborde integralmente la planificación en las UUNN. Resulta interesante estudiar este período, al que denominamos de “Contratos programas fragmentados”, ya que justamente la ausencia de una política formal constituye una manera particular de conducir esta cuestión desde el Estado. Además, como se indicó previamente, a lo largo de este período el FUNDAR continuó representando una actividad programática con un significativo financiamiento desde la SPU. Fueron años en los que proliferó la asignación de contratos programa que, en lugar de ser integrales, de acuerdo a los testimonios de los informantes clave, estos tienen destinos u objetivos específicos negociados, acordados y conveniados entre la SPU y la Universidad; o bien relacionados con el resultado de carreras acreditadas; o bien definidos de manera unilateral desde el Estado. En este período se observa una regresión conceptual, dado que la planificación se fragmenta y se convierte en una herramienta discrecional, desvinculada de una lógica estratégica amplia.

Por su parte, los CPI postulan la necesidad de apostar por un criterio institucional integral para aportar financiamiento a las universidades, de manera similar a la idea inicial del FUNDAR. Se prioriza la distribución de recursos públicos en función de proyectos o planes que abarquen a la institución en su conjunto y se favorece, consecuentemente, el desarrollo de procesos que persigan este objetivo al interior con respeto por sus autonomías.

Los fundamentos de los CPI exponen con mayor detalle la concepción acerca de la valorización de la definición de planes de desarrollo a nivel institucional y el aporte del financiamiento público en función de estas definiciones. En estos términos, se propone redefinir la relación entre el Estado y las universidades, a partir de la posibilidad para estas últimas de proponer sus prioridades de manera autónoma, y para el Estado de asignar recursos sobre la base de estos planes. Los CPI se presentan, por lo tanto, como instrumentos destinados a fortalecer la autonomía de las universidades en la definición de sus propios objetivos.

En una línea similar, la convocatoria PDI desde su fundamentación, establece una postura conceptual clara acerca de lo que se entiende por universidad, como organización compleja, y en este contexto se presenta a la planificación estratégica como la forma adecuada de abordar esta complejidad. Se explicita la convivencia en este tipo de organizaciones de diferentes actores con diferentes objetivos y prioridades y, por lo tanto, se resalta la importancia de debatir y de lograr acuerdos y consensos. En este marco, se postula a los procesos de planificación como las herramientas adecuadas para que las universidades definan autónomamente hacia dónde quieren ir y cómo quieren hacerlo. También se explicita la importancia de que estos procesos se originen en diagnósticos institucionales. La RM N° 3896/17 posiciona conceptualmente a la planificación como el instrumento que posibilita que las universidades tomen el protagonismo en la definición de sus propios objetivos, frente a relegar este papel y depender de las diferentes ventanillas de financiamiento que ofrece el Estado. En esta tarea, la normativa pone el énfasis en la necesidad de potenciar la autonomía y desarrollar procesos participativos para la definición de metas a mediano y largo plazo. Finalmente, en los fundamentos de esta política se destaca la necesidad de desarrollar en las instituciones las

capacidades para diseñar e implementar procesos de planificación. Es decir, que uno de los objetivos de la política pública consiste en formar y capacitar a las instituciones en el desarrollo de estos procesos.

En definitiva, las políticas públicas que tuvieron como objeto a la planificación estratégica en las UUNN partieron de una perspectiva conceptual que involucró una reconfiguración de la relación entre el Estado y las Universidades, y que se manifiesta en una modalidad contractual bajo el formato de contrato - programa. En este sentido, estas políticas se postularon, de manera explícita en algunos casos, a favor de una perspectiva integral de financiamiento, en función de los proyectos institucionales, y en oposición la opción de ventanillas múltiples (García de Fanelli, 2008).

Por otra parte, en las normas que aprueban las políticas analizadas es posible percibir, con distinto grado de precisión conceptual, la defensa de una perspectiva acerca de la planificación como un proceso participativo y de fortalecimiento de la autonomía institucional. Además, se postula la necesidad de generar capacidad técnica para desarrollar estos procesos con suficiente solidez.

2) Modalidad de diseño e implementación de los procesos de planificación estratégica subyacentes a las políticas

Aquí nos propusimos reconocer si existía un apoyo y acompañamiento de la SPU; si se promovió el debate, la discusión interna con participación de los diferentes actores de la comunidad, así como el logro de acuerdos y consensos y la articulación con los procesos de autoevaluación.

El FOMEc, en tanto la primera política pública que tuvo como objeto a la planificación estratégica en las UUNN argentinas, encontró como dificultad la inexperiencia en el desarrollo y la implementación de estos procesos por parte de las UUNN. Además, siguiendo a Stubrin (2019), es posible afirmar que ante esta limitación, las autoridades no tomaron la decisión de realizar acciones de asistencia que permitieran subsanar la situación.

El FUNDAR, por su parte, en los considerandos de su norma de creación, deja entrever una noción básica acerca de la modalidad de diseño e implementación de los procesos de planificación. Postula, en este sentido, el lugar central que debe ocupar la discusión al interior de la institución para definir la misión y los objetivos a mediano y largo plazo. Sin mayor detalle o especificaciones acerca de la modalidad que debe asumir el proceso, se plantea el fomento de la discusión interna como uno de sus objetivos y además cuenta con un cuerpo de asesores que actúan como consejeros en las universidades, y como mediadores en la relación entre el Estado y las Instituciones.

El panorama de los años 2008 y 2015 con los “Contratos programa fragmentados”, tuvo implicancias en cuanto a la modalidad de diseño e implementación de los procesos de planificación estratégica que promovió el Estado. Ante la ausencia de una política formal, los contratos programa financiados por la SPU utilizaban las bases y lineamientos que dejó la experiencia previa, pero las condiciones de su formulación eran producto de acuerdos específicos con la institución, o bien partían de convocatorias específicas que no tenían como condición que sus contenidos partieran de las consideraciones de realizadas en los planes institucionales. No obstante, estos proyectos contaban con el acompañamiento y asesoramiento del Programa de Calidad Universitaria (Entrevista realizada a responsable 1 de dirección del Programa, octubre de 2023).

En cuanto a los CPI, la Resolución SPU N° 3885/17 que los crea no hace referencia a la modalidad de desarrollo del proceso de planificación en las universidades, ni aporta lineamientos acerca de la forma en la que deben diseñarse o implementarse a nivel institucional. No obstante, en el marco del desarrollo del proceso de planificación, se previó la mejora de los proyectos a través de una instancia de intercambio entre la institución y la SPU Aparece, en este caso también, el lugar para el acompañamiento en la formulación de los proyectos. (Entrevista realizada a responsable 2 de dirección del Programa, noviembre de 2023).

Por su parte, en la fundamentación y en los objetivos de la convocatoria PDI las referencias a los aspectos vinculados al diseño y a la implementación de los procesos de planificación en las Universidades se hacen más específicas, explicitándose el rol de la SPU orientado al apoyo y a la generación de capacidades institucionales vinculadas con el desarrollo y la implementación de procesos de planificación estratégica. Con este objetivo, en el marco de la convocatoria se realizaron encuentros de formación y de intercambio de experiencias entre las Universidades involucradas, con la participación de expertos en la temática.

En pocas palabras, algunas de las políticas públicas que tuvieron como objeto a la planificación estratégica en las UUNN argentinas destacan la importancia que adquieren las etapas de diseño e implementación, así como la relevancia de

desarrollar procesos sólidos técnicamente. No obstante, en los documentos públicos de aprobación de estas políticas existe poco detalle acerca de las modalidades prácticas que deban adquirir.

A pesar del escaso detalle acerca de la modalidad de diseño e implementación de los procesos de planificación estratégica, la importancia dada a favorecer las instancias participativas de debate y construcción de consensos está presente en las normas y documentos de las políticas analizadas, aunque no siempre sucedió en la implementación de la política, de acuerdo con los testimonios de los entrevistados. No podemos identificar de las fuentes consultadas, y tampoco ha sido un objetivo de esta etapa del trabajo, si existe una vinculación entre la intencionalidad y las perspectivas de planeamiento en las políticas seleccionadas con ejes de análisis similares en el gobierno nacional de cada período. Finalmente, cabe destacar que la etapa de la evaluación del impacto de los planes estratégicos no ocupa un lugar central en ninguna de las políticas analizadas.

3) Relación de la planificación con los procesos internos y externos de mejora institucional presente en las políticas analizadas

Aquí el foco de atención estuvo puesto en analizar, de manera específica, la relación que se promueve desde las políticas públicas nacionales entre la planificación estratégica y los procesos de evaluación institucional y acreditación de carreras.

El FOMEC se forjó bajo una perspectiva conceptual que postulaba la vinculación entre la evaluación y la planificación, tal como expusimos anteriormente. Sin embargo, la temporalidad de esta política operó en contra de la implementación efectiva de este postulado. El FOMEC se creó en el año 1995 mientras que el comienzo de los procesos de evaluación institucional previstos para la CONEAU se demoró unos años más.

Por su parte, el FUNDAR destaca a nivel discursivo la imperiosa vinculación al interior de la institución entre los planes estratégicos y los procesos de evaluación y acreditación, así como con las prioridades nacionales y las necesidades regionales. La apelación a la relación entre la planificación y los procesos internos y externos de mejora institucional aparece en el FUNDAR tanto en el discurso como en su implementación.

En el período de los “Contratos programa fragmentados”, la promoción desde la SPU al fortalecimiento de la vinculación entre la planificación estratégica y los procesos internos y externos de mejora institucional en las UUNN no está presente. Al no contar con un marco normativo que regule esta vinculación, la relación entre los contratos programa asignados y la evaluación institucional quedó condicionada, ya sea al curso particular de las negociaciones entre autoridades, a procesos específicos de mejora para la acreditación de ciertas carreras, o a convocatorias unilaterales establecidas desde la SPU. El único caso excepcional es el de los programas de mejora a las distintas carreras que atravesaron procesos de acreditación, los que sí estaban vinculados a financiar los planes de mejora que surgían de dichos procesos. No obstante, como ya mencionamos, se trata de líneas específicas, mejor planteadas y articuladas con una política pública, diferentes a la mayoría de los CP acordados de manera individual, a demanda.

Los CPI sostienen en la normativa la relevancia de la ligazón entre los procesos de evaluación institucional y los de planificación estratégica. Particularmente, entre los objetivos establecidos en la Resolución SPU N° 3885/17 se postula que el aporte de recursos económicos para las instituciones en el marco de los CPI requiere que las mismas hayan atravesado procesos de evaluación externa, y que el CPI a acordar se encuadre en la misión, los planes estratégicos, y los resultados de procesos de evaluación, en sintonía con las definiciones políticas nacionales.

Por último, la convocatoria a los PDI pone el foco en la importancia de la relación de los procesos de planificación con los de evaluación institucional a nivel interno y externo. Se promueven, consecuentemente, procesos que se originan en el diagnóstico y se plasman en acciones colectivas consensuadas y coordinadas. Concretamente, la convocatoria define como requisito a las instituciones para participar de la misma, el hecho de haber atravesado al menos un proceso de evaluación en los últimos cinco años.

La importancia de la relación entre los procesos internos y externos de mejora institucional y los procesos de planificación estratégica en las Universidades es destacada por todas las políticas seleccionadas. No obstante, se observa que esta valorización se registra fundamentalmente a nivel discursivo en las normas de aprobación de cada una de estas y no siempre han tenido un correlato a nivel práctico o de implementación. También surge de los testimonios de los informantes esta disociación. Sólo en el caso de las últimas políticas analizadas, observamos que de

manera explícita fija como condición para la asignación de recursos el hecho de haber transitado una evaluación externa en las instituciones participantes.

4)Ejes establecidos en las políticas para abordar la planificación estratégica de las UUNN

Este trabajo se propuso finalmente analizar si las políticas públicas nacionales orientadas a la planificación estratégica en las universidades nacionales argentinas incluyeron contenidos específicos. En particular, se examinó si dichas políticas establecieron prioridades de alcance nacional o regional, o si delimitaron los contenidos a considerar. En definitiva, se buscó determinar si los planes estratégicos respondieron a criterios autónomos de cada institución o si se vieron condicionados por lineamientos externos.

Durante el primer período, Stubrin (2019) señaló que las instituciones enfrentaron la necesidad de modernizar sus formas de gestión, en consonancia con tendencias globales, y de alinearse con nuevas agendas públicas centradas en la diversificación, acreditación, evaluación e internacionalización, entre otras cuestiones.

En relación con el Programa FUNDAR, su norma de aprobación estableció como objetivo principal promover acciones orientadas a mejorar la calidad y pertinencia de las universidades nacionales. En consecuencia, esta política propuso financiar planes de desarrollo que contemplaran las prioridades nacionales, las necesidades regionales y los resultados de los procesos de evaluación externa y acreditación de carreras, tal como se expresara en las entrevistas.

Durante el período caracterizado por los “Contratos programa fragmentados”, la definición de contenidos prioritarios en los procesos de planificación estratégica resultó ambigua. Este tipo de contrato se definió, precisamente, por contraposición al concepto de integralidad institucional, ya que se dirigió a aspectos particulares. Estos aspectos surgieron de carreras que habían concluido sus procesos de acreditación, de convocatorias unilaterales emitidas desde el Ministerio, o de acuerdos con cada universidad según demandas específicas según se señala en la entrevista al secretario de SPU (Entrevista, noviembre de 2023).

Ahora bien, con la implementación de los Contratos Programa Integrales (CPI), se reintrodujo la idea de determinar ejes vinculados con las políticas nacionales, orientados a la modernización de la gestión institucional. Se promovió la formulación de proyectos estratégicos con el objetivo de mejorar la calidad tanto en el ámbito interno de las universidades como en su relación con el entorno.

Por último, en la convocatoria a la formulación de Planes de Desarrollo Institucional (PDI), se priorizó la presentación de proyectos estratégicos que incluyeran como uno de sus objetivos el fortalecimiento de las áreas de gestión responsables del diseño y la implementación de procesos de planificación institucional.

En síntesis, con excepción del período comprendido entre 2008 y 2015, las políticas públicas analizaron de forma limitada la inclusión de ejes temáticos pre establecidos para la planificación estratégica. En términos generales, las referencias resultaron genéricas, basadas en nociones amplias y en algunos casos conceptualmente integradoras, en consonancia con la intención de respetar la singularidad de cada proyecto institucional.

Conclusiones y discusión

El análisis de cada política permitió construir una periodización acompañada por una caracterización específica de cada etapa, considerando las dimensiones previamente definidas. Asimismo, se logró establecer el alcance efectivo de estas políticas a partir del número de proyectos desarrollados, así como de la cantidad de procesos de planificación y evaluación externa realizados en cada período, lo que ofreció una aproximación al impacto alcanzado por las políticas analizadas. Estos resultados pueden verse sintetizados en la siguiente tabla:

Tabla 1: Síntesis del análisis de las políticas

Variables	Períodos				
	I	II	III	IV	
Caracterización de los períodos	Años	1995 - 2003	2005 - 2007	2008 – 2015	2017 – 2019
Política	Fondo para el mejoramiento de la calidad universitaria (FOMEC)	Fondo Universitario para el Desarrollo Nacional y Regional (FUNDAR)	Contratos programa fragmentados	Contratos Programa Integrales (CPI)	Apoyo al desarrollo institucional de las UUNN" (PDI)
Normativa	Decreto PEN N° 408/95	Resolución Ministerial N° 260/05	Ley presupuesto nacional	Resolución SPU N° 3885/17	Resolución Ministerial N° 3896/17
Alcance	5 convocatorias 472 proyectos	3 Planes de instituciones	No es posible contabilizar	5 24 PDI	CPI
Dimensiones de indagación					
Perspectivas conceptuales acerca de la planificación estratégica (Dimensión I)	Modalidad	Integral	Integral	Fragmentada	Integral
	Acompañamiento/Asistencia de la SPU	No	Sí	Sí en algunos casos	Sí
	Instancia institucional	Unidades académicas	Institución	Unidades académicas	Institución
Modalidad de diseño e implementación de los procesos de planificación estratégica (Dimensión II)	Modalidad de diseño e implementación	No pautado	Lineamientos Pautado	- Pautado	CPI: No pautado PDI: Lineamientos – Pautado
Relación con los procesos internos y externos de mejora institucional (Dimensión III)	Cantidad de PE (*) elaborados en este período	3	7	10	14
	Cantidad de EE (**) en este período	17	10	18	15
	Relación con la evaluación externa	Sí, formal	Sí	No	Sí
	Vinculación con la planificación institucional	No	Sí	No	Sí
Ejes que aborda la planificación estratégica de las UUNN (Dimensión IV)	Ejes abordados por la planificación	Temáticas particulares	Amplio - General	Temáticas particulares	Amplio – General

Fuente: elaboración propia.

*PE: planes estratégicos.

**EE: evaluaciones externas

En primer lugar, cabe señalar que las políticas públicas orientadas específicamente a la planificación estratégica en las UUNN han sido escasas. No obstante, su duración temporal resulta suficiente para permitir su identificación y análisis. En segundo término, se observa que las experiencias relevadas no evidenciaron un alto grado de éxito en términos de alcance, ya sea por la cantidad de instituciones involucradas o por la profundidad de los procesos promovidos.

En tercer lugar, fue posible determinar una periodización que permite caracterizar las principales políticas implementadas, y una clasificación de cada una de ellas según su modalidad, ya sea integral o fragmentada. Esta clasificación permitió comprender los sentidos de la política pública e institucionales que adquirieron los procesos de planificación en distintos momentos históricos, a partir de dimensiones analíticas previamente definidas. En este marco, se identificó un período sin normativa específica, comprendido entre los años 2008 y 2015, que fue caracterizado como etapa de “Contratos Programa fragmentados”. Asimismo, se examinó el alcance de cada política en la práctica, considerando la cantidad de proyectos financiados, así como el número de planes estratégicos y de evaluaciones externas desarrollados en cada caso.

El análisis de las políticas públicas identificadas permite contextualizar la relación entre los lineamientos de planificación a nivel nacional y la autonomía de las universidades. La duración y el alcance de estas políticas reflejan, a su vez, la tensión existente entre modelos de financiamiento público de carácter integral o fragmentado, y su vinculación con los procesos de definición de prioridades institucionales.

La formulación e implementación de políticas públicas vinculadas a la promoción de la planificación estratégica en las UUNN, junto con la extensión de procesos de evaluación externa en las últimas décadas, justifican la relevancia de indagar en los sentidos que estos procesos adquieren como instrumentos para la mejora institucional.

En este sentido, resulta pertinente recuperar el análisis de Stubrin (2019) sobre el devenir de la planificación estratégica a partir de la sanción de la Ley de Educación Superior (LES). Según su planteo, la inclusión de la evaluación institucional en dicha ley obedecería a la intención de que la multiplicación de estos procesos pudiera sentar las bases para la instalación de la planificación estratégica en el interior de las universidades. No obstante, el desarrollo histórico posterior mostró una evolución divergente. Como sostiene el autor, si bien la evaluación institucional logró consolidarse como práctica estable, la planificación institucional no logró instituirse como herramienta efectiva de gestión y gobierno universitario. En esta línea de análisis, la escasa valoración otorgada a la planificación se vincula con la presunción de que el control estatal resulta más factible a través de mecanismos de evaluación que mediante procesos planificadores más complejos (Stubrin, 2019). Agregamos, desde nuestro análisis, que dicho control estatal también se fortalece cuando menos integrales son los programas financiados.

La relación entre las políticas de planificación institucional promovidas por el Estado y el principio de autonomía universitaria refleja los cambios que han atravesado los instrumentos de política universitaria desde la década de 1990. El FOMECH implicó una tensión considerable al condicionar el acceso a fondos a planes avalados por criterios externos en este caso incluso, promovidos por organismos de empréstito internacional. El FUNDAR en cambio se diferencia del FOMECH por su naturaleza dialógica y no competitiva, lo que reduce potencialmente el conflicto con la autonomía institucional. Con base en una concepción de contratos programa integrales personalizados, posibilitan la emergencia de diagnósticos institucionales y planes estratégicos propios de las universidades. Si bien el Estado no impuso explícitamente metas, ataba la concertación a los resultados de las autoevaluaciones y evaluaciones externas, y supervisaba las propuestas mediante instrumentos de seguimiento. En este sentido, se percibe al FUNDAR como una política de cooperación y coordinación sin imposición directa.

En los “Contratos programas fragmentados” las decisiones son sobre aspectos puntuales de las políticas institucionales, y pasan a ser “negociadas” lo que debilita tanto la autonomía como la planificación colectiva. En este sentido se acentúa una tensión por pérdida de visión sistémica, concentración de decisiones en pocas manos y uso del CP como herramienta política de asignación de recursos. En cambio, en los CPI tendieron a fortalecer capacidades estatales que permitan sostener políticas universitarias estables, integrales y que armonizaran autonomía con planificación sistémica. No obstante, al limitarse las experiencias financiadas, el impacto estructural fue acotado, pero representan un intento de re-equilibrar la relación entre Estado y universidades, respetando la autonomía, pero condicionando los fondos a planificación institucional evaluada.

La convocatoria a PDI fue concebida como una herramienta de construcción de capacidades para que las universidades definieran sus propios objetivos estratégicos a mediano y largo plazo, a partir de un diagnóstico interno, por lo que alentó a formular planes de desarrollo que orientaran sus decisiones, prioridades y acciones futuras, como forma de

construir capacidades de visión estratégica propia. En este sentido, las universidades no recibieron lineamientos cerrados, con el fin de promover una relación virtuosa entre planificación y autonomía. Sin embargo, uno de los principales límites estaba asociado directamente al financiamiento, y a los alcances acotados del propio instrumento para generar una cultura institucional de planificación estratégica arraigada, especialmente en entornos con alta inercia organizacional o resistencias internas. Así, una política que prever su continuidad para un seguimiento de mediano y largo plazo de dichos planes, dependió en gran medida de las capacidades técnicas, organizacionales y políticas adquiridas para su sostenibilidad y, por tanto, fortalecimiento de la autonomía.

El recorrido del FOMEC al PDI muestra distintos momentos y expresiones de la tensión política pública de planificación – autonomía, oscilando entre imposición, colaboración, fragmentación, integralidad, con efectos diferenciados sobre la capacidad de planificación, el uso estratégico del financiamiento y la preservación y fortalecimiento de la autonomía como principio rector del sistema universitario.

A partir de nuestro análisis, proponemos para futuros estudios una discusión sobre la tensión entre políticas públicas de planeamiento y autonomía. ¿En qué medida, esta tendencia cambiante y no sostenida de fomento a la planificación institucional desde la política pública explica las limitaciones de las instituciones por establecer modelos propios, autónomos, de gobierno y gestión? O dicho de otra forma, ¿las políticas públicas favorecen o colisionan con la posibilidad de que las instituciones tengan proyectos institucionales de desarrollo propios y autónomos? ¿Podrían haber aprovechado las oportunidades de la política pública -más allá del modo más o menos fragmentado o más o menos dirigido a objetivos predefinidos desde el gobierno- para llevar adelante planes estratégicos autónomos?

La tensión entre las políticas de planificación impulsadas por el Estado y la autonomía universitaria es estructural en el sistema universitario argentino. Sin embargo, esto no implica necesariamente un conflicto en sí mismo. La consideración de ciertos mecanismos de concertación de manera institucionalizada, la participación genuina de las instituciones, el respeto por la diversidad de proyectos universitarios, y la articulación de las prioridades nacionales con los procesos de autoevaluación institucional podrían ser los ejes de las políticas para el sector a futuro, si se quiere consolidar como una práctica sostenible y robusta en el tiempo. Queda abierta para futuras indagaciones identificar si existe una vinculación entre la intencionalidad y las perspectivas de planeamiento en las políticas estudiadas con ejes de análisis similares en el gobierno nacional de cada período.

Referencias bibliográficas

- Andretich, D. (2008). *Planificación estratégica situacional y gestión participativa: Aportes para la formación de directivos escolares*. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación – Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD).
- De Mattos, C. (1979). Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana. *Revista de la CEPAL*, (8), 1–20.
- Fernández Lamarra, N. (2006). Reflexiones sobre la planificación de la educación en Argentina y en América Latina: Evolución, crisis, desafíos y perspectivas. En *Política, planificación y gestión de la educación: Modelos de simulación en Argentina* (pp. 46–65). EDUNTREF.
- García de Fanelli, A. M. (2008). *Contrato-programa: Instrumento para la mejora de la capacidad institucional y la calidad de las universidades*. IIPE-UNESCO; Ministerio de Educación de la Nación Argentina.
- López, N. (2002). *La planificación en América Latina: Crisis y perspectivas*. UNESCO / OREALC.
- Marquina, M. (2021). Una ley que piense más en el sistema que en las instituciones. *Pensamiento Universitario*, (20).
- Marquina, M., & Morresi, S. (2018). *La planificación institucional en la universidad: Conceptos, debates y experiencias en el marco de políticas públicas* [Documento de trabajo]. UNTREF.
- Matus, C. (1987). *Política, planificación y gobierno*. Altadir.
- Matus, C. (2007). *Adiós, señor Presidente: Gobernar es gobernar procesos*. Fundación Altadir / Ediciones Correo del Orinoco.

Navarro, A. M. (2007). La vinculación olvidada: Planeamiento, gestión y evaluación institucional. *Cuadernos de Humanidades*, (17), 59–72.

Obeide, P. (1999). *La planificación estratégica situacional: Una ruptura epistemológica con la planificación normativa tradicional*. Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1982). Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*, 1, 75–105.

Powell, W., & DiMaggio, P. (1991). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Fondo de Cultura Económica.

Stubrin, A. (2019). *Análisis de la configuración universitaria de la Argentina a través de la evolución de la Universidad Nacional del Litoral en el último entresiglos (1990–2010)* [Tesis doctoral, Universidad Nacional de Rosario].

Suasnábar, C., & Rovelli, L. (2011). Políticas universitarias en Argentina: Entre los legados modernizadores y la búsqueda de una nueva agenda. *Innovación Educativa*, 11(57), 21–30.

Normativa citada (APA 7.^a edición – documentos legales)

Decreto 408/1995. (1995, 23 de marzo). Créase el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMEC), en el ámbito de la Secretaría de Políticas Universitarias. *Boletín Oficial de la República Argentina*.

Ley N.^o 24.521. (1995, 20 de julio). Ley de Educación Superior. *Boletín Oficial de la República Argentina*.

Resolución 260/2005. (2005, 28 de marzo). Créase el Programa Fondo Universitario para el Desarrollo Nacional y Regional (FUNDAR), en el ámbito de la Secretaría de Políticas Universitarias. *Boletín Oficial de la República Argentina*.

Resolución 3885/2017. (2017, 12 de julio). Aprueba los “Criterios para la implementación de la nueva modalidad de Contratos Programa Integrales (CPI)”. Secretaría de Políticas Universitarias, Argentina.

Resolución 3896/2017. (2017, 13 de julio). Convocatoria de Apoyo al Desarrollo Institucional de las UUNN. Ministerio de Educación, Argentina.

Fecha de recepción: 21-5-2025

Fecha de aceptación: 31-5-2025