



Alcances y nuevos formatos de articulación entre la Universidad y el Estado en la Argentina del siglo XXI. Reflexiones acerca de las experiencias de contratación directa durante el período 2003-2015.

Scope and new formats of articulation between the University and the State in Argentina of the 21st century. Reflections on direct contracting experiences during the period 2003-2015.

NEGRO, Emiliano¹

Negro, E. (2019). Alcances y nuevos formatos de articulación entre la Universidad y el Estado en la Argentina del siglo XXI. Reflexiones acerca de las experiencias de contratación directa durante el período 2003-2015. *RELAPAE*, (11), pp. 130-142.

Resumen

El presente trabajo tiene por objeto reflexionar acerca de los vínculos entre la Universidad y el Estado durante el período 2003-2015. La implementación de ciertas acciones provenientes de los poderes públicos ha introducido, durante estos años, algunas variantes en el modelo de relación consolidado entre el Estado y el sector universitario a partir de la Ley de Educación Superior sancionada en 1995. En este sentido, se hará foco en aquellos lazos que posicionan a la Universidad en conexión directa con distintas unidades del organigrama estatal, ya sean provenientes de la administración pública nacional, como de distintas unidades jurisdiccionales. Las indagaciones sobre este aspecto, que le asigna un carácter peculiar a la relación entre ambos actores durante la época, se presentan escasas dentro los estudios inscriptos en el campo de la Educación Superior. Para ello, se reparará en una muestra de contratos entretnejidos entre la Universidad Nacional de Quilmes y diferentes unidades ministeriales. Posteriormente, se formularán algunas reflexiones sobre los efectos que dichos dispositivos han tenido en determinados ejes que comprenden el vínculo Estado-Universidad.

Palabras clave: Relación: Estado-Universidad Contratación directa – Vinculación – Gobierno – Gestión del conocimiento – Financiamiento – Gobernanza – Transferencia

Abstract

The purpose of this paper is to reflect on the links between the University and the State during the period 2003-2015. The implementation of certain actions from the public authorities has introduced, during these years, some variants in the consolidated relationship model between the State and the university sector from the Higher Education Law passed in 1995. In this sense, focus will be placed on those ties that position the University in direct connection with different units of the state organization chart, whether they come from the national public administration, or from different jurisdictional units. Inquiries on this aspect, which assigned a peculiar character to the relationship between both actors during the time, are scarce in the studies enrolled in the field of Higher Education. For this, it will be repaired in a sample of interwoven

¹ Universidad Nacional de Quilmes, Argentina / emilianonegro92@gmail.com

contracts between the National University of Quilmes and different ministerial units. Subsequently, some reflections will be made on the effects that these devices have had on certain axes that comprise the State-University link.

Keywords: Relationship: State-University - Direct contracting - Linking - Government - Knowledge management - Financing - Governance - Transfer

Introducción

A partir del ciclo político iniciado en Argentina desde el año 2003, los circuitos de vinculación entre la política gubernamental y las instituciones universitarias comenzaron a expandirse más allá de las instancias contractuales administradas por el Ministerio de Educación de la Nación y movilizadas al sector a través de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). En otro orden, se implementaron una batería de medidas procedentes de distintas latitudes de los poderes públicos que decantaron en el tendido de puentes entre las Universidades Nacionales (UUNN) y otras agencias de la administración pública, tradicionalmente desvinculadas de la regulación del sector. En este sentido, se decidió hacer foco en aquellas experiencias que posicionaron a las UUNN en conexión directa con los cuerpos administrativos del Estado. Estas iniciativas se desplegaron en distintas instituciones universitarias, durante el período 2003-2015, las cuales estuvieron ligadas, fundamentalmente a la prestación de servicios, ejecutados tradicionalmente por otras entidades.

A partir del abordaje de estas experiencias, el presente trabajo pretende contribuir a la profundización del marco comprensivo acerca de las particularidades que caracterizaron la relación Estado-Universidad durante el período 2003-2015. Su desarrollo se organiza en torno a tres apartados. Anterior a ello, se incluyen algunas consideraciones metodológicas que orientaron las estrategias de recolección, tratamiento y análisis de la información recabada, así como su respectiva sistematización. Por último, se presentan las consideraciones finales, postuladas como líneas potenciales de suscitarse en investigaciones posteriores.

En un primer párrafo se analizaron, a través de ciertos consensos detectados en la literatura existente, algunas cualidades de la política universitaria que, durante el período bajo estudio, le imprimieron nuevos sentidos a los ejes que estructuraron el modelo de relación Estado-Universidad fundado en la década precedente.

Posteriormente, se expusieron aquellos mecanismos que reflejaron un estilo de vínculo más estrecho entre las UUNN y los poderes públicos, con el objeto de arrojar algunas hipótesis derivadas. En este apartado, se incorporó un estudio de caso, donde se referencian una serie de experiencias de esta naturaleza emplazadas en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ).

Finalmente, se expusieron algunas reflexiones sobre los posibles efectos que dichas prácticas generaron en ciertas dimensiones constitutivas de la Universidad, en tanto objeto de estudio. De este modo, se enfatiza respecto de la incidencia de estas iniciativas en cuestiones tales como la gestión del conocimiento, el financiamiento, la organización de las funciones dentro de la universidad y los procedimientos institucionales implementados para su ejecución. Cabe señalar que las conclusiones arrojadas se postulan como líneas potenciales de ser profundizadas en investigaciones posteriores².

Consideraciones metodológicas

El presente trabajo pretende contribuir a la elaboración de un marco comprensivo acerca de las particularidades que caracterizaron la relación Estado-Universidad durante el período 2003-2015. Esto implica inscribir el tratamiento de dicho fenómeno en un enfoque interpretativo fundado en una tradición metodológica de tipo cualitativa.

Dentro del universo que configura los distintos estilos de articulación entre Estado y Universidad, se procedió a la selección de un caso para estudiar en forma intensiva las dinámicas que movilizaron su desarrollo, así como los aspectos que permitieron una primera aproximación de las cualidades imputadas a dicha relación. Por consiguiente, se registraron algunas prácticas institucionales desplegadas durante los

² El presente artículo se constituye como una selección de aportes resultantes del informe final correspondiente a mi tesis de grado, en el marco de la Licenciatura en Educación de la Universidad Nacional de Quilmes. Por su parte, su desarrollo se encuadró institucionalmente dentro del Proyecto de Investigación y Desarrollo: "Políticas públicas, democratización de la Educación Superior y la recepción de las UUNN: Sujetos, prácticas y dispositivos", que funciona dentro del Departamento de Ciencias Sociales en dicha casa de estudios.

últimos años que comprendieron al período 2003-2015, ilustrativas de un perfil de relación contractual de carácter directo con entidades dependientes del Poder Ejecutivo Nacional, como de sus expresiones jurisdiccionales.

Con el objeto de fortalecer el conocimiento acerca de las particularidades que signaron este estilo de medidas, se decidió incorporar el abordaje de una experiencia de aplicación práctica emplazada en la UNQ. El objetivo que despertó esta estrategia se asentó en identificar las articulaciones entretejidas entre las universidades y organismos de gobierno procedentes de distintos niveles estatales, para relevar las transformaciones que dichas vinculaciones produjeron y discernir, posteriormente, con qué fines.

Una vez identificados estos mecanismos, se procedió a realizar una segunda instancia de selección para estudiar su origen, la dinámica de su desarrollo y otros aspectos facilitadores de su comprensión. Así, la investigación se planteó como un trabajo de características no explicativas, dado que su objetivo central fue comprender cómo operaron dichas articulaciones.

En este marco, la presente propuesta privilegia el análisis documental, como mecanismo de indagación más pertinente. Esta decisión se fundamenta en el abordaje del objeto de estudio, mediante el análisis de documentos y otras fuentes de información primaria proveniente de resoluciones y otros actos administrativos.

Por último, se procedió como estrategia para el análisis de los datos obtenidos, a la configuración de un esquema clasificatorio, de elaboración propia, confeccionado a los fines de sintetizar las principales dimensiones extraídas tras el abordaje de las experiencias específicas recabadas. Se han tomado en consideración seis documentos a través de los cuales se ha conseguido cubrir, de la forma más precisa y completa, los siguientes aspectos:

1. Las demandas canalizadas por la unidad de gobierno parte, que justifica la contratación de la UNQ.
2. La consistencia del servicio que la UNQ se ha comprometido a suministrar.
3. Las estrategias institucionales que la UNQ ha puesto en marcha para el desarrollo de las funciones conferidas. En este punto, se indagará puntualmente en la composición de aquellas áreas de la institución involucradas en el diseño e implementación de tales proyectos.
4. La composición del equipo de trabajo y la división interna de las tareas.
5. Los conceptos de distribución y justificación de los fondos asignados.

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

Durante los primeros años del siglo XXI, América Latina asistió a un proceso caracterizado por la reconfiguración respecto de la identidad institucional de sus Estados. En el caso argentino, esta fase tuvo lugar a partir del año 2003, tras la asunción presidencial de Néstor Kirchner, frente a una crisis de representación y descreimiento de las instituciones democráticas. En este contexto, el gobierno nacional debió iniciar una etapa de reconstrucción del sentido de sus instituciones, para fortalecer su capacidad de influencia en la articulación de consensos con diversos actores.

En la órbita educativa, la legislación constituyó el instrumento privilegiado para formalizar los nuevos valores que direccionaron la acción del Estado y orientaron buena parte de las políticas que se extendieron durante el período 2003-2015 (Feldefeber y Gluz, 2011)³.

Sin embargo, la transformación normativa que le imprimió innovación a los principios de la política educativa no incluyó directamente al Sistema Universitario (SU). La batería de dispositivos desplegados por

³ Entre los años 2005 y 2006 han sido sancionadas por el Congreso de la Nación las leyes de Financiamiento Educativo 26.075, de Educación Técnico Profesional 26.058 y fundamentalmente la Ley de Educación Nacional N° 26.206 (LEN).

la Ley de Educación Superior (LES) que habilitaron la plena facultad evaluadora del Estado no fueron abandonados, ni sustituidos por un ordenamiento jurídico superior.

A pesar de ello, no puede negarse la existencia de acciones estatales que avanzaron en la búsqueda de nuevas formas de articulación con el sector y repercutieron en los sentidos orientadores de las políticas públicas destinadas a las UUNN.

En virtud de ello, cobra relevancia comprender a la política pública como el posicionamiento que el Estado asume frente a una cuestión socialmente problematizada (Oslak, 1982: 19). La política universitaria, en particular, representa la posición adoptada por el Estado respecto de la Universidad, en tanto materia plausible de problematización. Esta disposición se cristaliza en la composición de las acciones que encarnan distintas entidades de la administración pública para relacionarse con el sector, en un contexto de disputa con otros actores de la esfera social en torno al direccionamiento que deben asumir el tratamiento de sus demandas.

De acuerdo con este enfoque, puede afirmarse que, durante el período en cuestión, se hizo visible una voluntad de apoyo estatal vertida en el sector universitario, que se manifestó en la resignificación de los instrumentos de intervención existentes (Pugliese, 2007; Pérez Rasetti, 2009; Chiroleu, 2015; Mangas y Rovelli, 2017; Lucardi, 2018). Así, este cambio de pronunciamiento del Estado respecto de la Universidad puede explicarse a la luz de los siguientes sucesos.

Por un lado, el perfil del binomio Estado-Universidad durante estos años, estuvo signado por la ampliación de mecanismos de concertación entre ambos actores. Estos nuevos espacios de interacción se inscribieron en un contexto de reestructuración más amplia, fundada en la necesidad de otorgar una nueva orientación al sistema universitario consistente con los intereses estatales, expresados por el nuevo gobierno. Este aspecto puede demostrarse, en un primer sentido, a partir de la impresión de una nueva impronta que asumió implementación de los instrumentos contractuales promovidos desde la SPU, durante esta época. Estos habían significado uno de los instrumentos de política pública más significativos, instaurados a partir de la reforma de los años noventa. La aplicación del contrato programa, por ejemplo, fue una de las estrategias adoptada por el Estado para orientar el rumbo de las UUNN, en función de los principios provenientes de la agenda externa. Durante la década del 2000, la ejecución de este mecanismo se desplazó hacia la posibilidad de una concertación que alcance una conciliación armónica entre las prioridades de las partes involucradas (Pugliese, 2007: 20-22).

La concertación contractual pretendió encarnar un punto de encuentro entre las prioridades de política universitaria y sus instituciones destinatarias. Un aspecto compartido por la mayoría de estos contratos estribó en la estimación de las UUNN como un sujeto fundamental para la formación de recursos humanos, principalmente dentro de aquellas áreas de conocimiento necesarias para el desarrollo de un modelo de política económica basado en la industrialización nacional como principal motor del desarrollo. Una de las iniciativas que tuvo lugar bajo este esquema y solventa dicho argumento, fue la implementación del Programa de Calidad Universitaria, que tuvo a su cargo el desarrollo de convocatorias no competitivas a carreras de grado de UUNN declaradas de interés público, con el objeto de financiar proyectos de mejora educativa orientados a la formación y el desarrollo de profesionales conforme a las potenciales demandas emanadas desde la industria nacional⁴.

La mayoría de los estudios que reflexionaron sobre las particularidades de la política universitaria durante este período, se enmarcaron en las distintas dimensiones de impacto que tuvieron estos programas de concertación administrados y transferidos desde la SPU. Los mismos se consolidaron como instrumentos destinados a la eficiencia externa de las universidades, entendiendo esta última como una herramienta de política económica (García de Fanelli, 2012, 2015; Mangas y Rovelli, 2017; Lucardi, 2018).

No obstante a ello, cabe señalar que el sector universitario también ha sido receptor de diversos mecanismos de concertación contractual ejecutados por otras entidades estatales, en sus diferentes escalas y niveles. Estas iniciativas fueron encaradas con el objeto de desarrollar vínculos directos entre las

⁴ Véase lineamientos del Plan Estratégico de Formación a Ingenieros enmarcado en el Programa de Calidad Universitario. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/calidad-universitaria/formacion-ingenieros>

UUNN y aquellas agencias gubernamentales demandantes de conocimiento científico y/o servicios procedentes de la actividad académica, para cubrir necesidades propias de sus carteras.

A diferencia de los contratos programa, se advierte cierta escasez de estudios respecto de esta nueva forma de vinculación entre la Universidad y diferentes entidades estatales dispuestas por fuera de la órbita de la SPU. Quizás esta carencia recaiga en el hecho de que estos mecanismos constituyeron una proporción marginal en la composición total del gasto consolidado en el sector. Al respecto, algunos autores señalan que el financiamiento provisto por estos instrumentos ha constituido el 1,3% del total de los recursos asignados a las UUNN, mientras que los contrato programa han participado del 16% del presupuesto destinado al sector por parte del Tesoro Nacional (Mangas y Rovelli 2017: 102).

No obstante a ello, este canal que implicó un encuentro directo ente los organismos gubernamentales y las UUNN, ha significado una instancia de fortalecimiento del vínculo entre el sector universitario y el Estado. De esta manera, puede afirmarse la existencia de otro factor influyente en el reacomodamiento de la agenda universitaria ligado, esta vez, a los intereses emanados desde los cuerpos político-administrativos del gobierno.

Experiencias de vinculación directa entre la Universidad y los poderes públicos

En el presente apartado se decidió focalizar en algunos de los entramados que posicionaron a la Universidad en conexión directa con las unidades del organigrama estatal, provenientes, tanto de la administración pública nacional, como de sus distintas expresiones jurisdiccionales.

A través de este mecanismo, el Estado ha contribuido a la ampliación del valor público de las UUNN, acrecentando su entidad como institución productora y gestora del conocimiento. De este modo, el Estado expandió sus expectativas respecto del sector universitario, al posicionar a sus instituciones como una fuente generadora de información para el mejoramiento de su fisonomía administrativa. Así, buena parte de las instituciones universitarias incorporaron a sus funciones instituidas – enseñanza, investigación y extensión – una nueva tarea ligada a la gestión del conocimiento, conforme a los requerimientos de asistencia técnica transferidos por las oficinas gubernamentales. Las presentes concertaciones tuvieron en común el establecimiento de acuerdos entre un tercero – en este caso, referente a un organismo público – y la institución universitaria de referencia, dirigidos a que ésta lleve a término estudios, investigaciones, desarrollos o tareas de transferencia de conocimientos requeridos por un ámbito de representación estatal.

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

Al Estado, por su parte, estos convenios le permitieron contar con estudios de grupos de profesionales expertos en determinadas temáticas y, al mismo tiempo, hacerse de la capacidad laboral de trabajadores con los cuales no contrajo ningún tipo de relación de dependencia. El tipo de convenio universidad-organismo público generalmente estribó en una relación contractual entre partes independientes, en la que una de ellas - la universidad – se compromete a prestar un servicio denominado de “asesoramiento técnico” al organismo público demandante (Gonieski, 2014).

El ejercicio de la asistencia técnica puede definirse como la capacidad de dar respuesta a los requerimientos de quién busca soluciones para su progreso (Rebolledo, 2004: 1). Esta facultad puede traducirse en el encargo de competencias académicas tales como el desarrollo de investigaciones que por su naturaleza, pueden ser ejecutadas por distintas dependencias administrativas de la Universidad.

La historia de la vinculación entre la Universidad y los organismos públicos, durante segunda mitad siglo XX, tuvo en Argentina un punto de inflexión en 1987, a partir de la creación de la Dirección de Convenios y Transferencias de Tecnología por parte de la Universidad de Buenos Aires. Dicha determinación se plasmó en la Resolución 1655/87 aprobada por el Consejo Superior de la institución. La misma ha delimitado las motivaciones que condujeron, en aquel momento, al gobierno de dicha institución a estatuir una estrategia

de gestión tendiente a la promoción de la investigación aplicada, conciliando sus áreas temáticas con las necesidades expresadas desde distintas carteras, tanto del sector productivo, como del Estado. En este sentido, la normativa interna alentó la posibilidad de “desarrollar y consolidar vínculos con los sectores demandantes de conocimiento científico y tecnológico en la sociedad argentina”. Si bien, a partir de dicho acontecimiento se identificó un incremento de acuerdos firmados entre la institución universitaria, tanto con empresas, como con organismos públicos, sus efectos derivados estuvieron limitados a la UBA, en tanto organización específica, sin expandirse la iniciativa hacia el resto de las universidades. No obstante, puede significarse como un precedente respecto de lo que once años más tarde comenzó a relevarse como una expresión conjunta del sector universitario.

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

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

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

El doble argumento que se esgrimió para fundamentar esta disposición, recurrió, por un lado, en que las UUNN fueron reconocidas con el prestigio profesional de cada una de sus áreas, resultando por ello un calificado recurso para abordar las tareas de asesoramiento que el Estado nacional requiriese. En este punto, se advierte un incentivo impulsado por las decisiones gubernamentales en aumentar la capacidad de incidencia de las comunidades académicas en los asuntos públicos. Se identifica, desde dicha retórica, la intención oficial de reconocer, a los actores que participan en el seno de la Universidad, como interlocutores válidos del poder político. Esta situación demuestra una forma de tener puentes de conciliación que dirima la tradicional oposición existente entre el funcionariado estatal detentor del poder político y los científicos portadores del poder cultural y simbólico (Bourdieu, 1989).

Asimismo, se aclaraba que la inclusión de las UUNN a los circuitos de contratación directa, se realizaba como medida de urgencia ante el duro contexto económico que atravesaban las arcas públicas, lo que impedía aguardar el trámite ordinario previsto por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes oportunas.

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

Si bien el requerimiento impulsado por los miembros del CIN no repercutió en la formalización de un instrumento con carácter de ley, el 19 de febrero del 2004, el entonces presidente Néstor Kirchner procedió a la firma del Decreto 204/2004. En sus disposiciones, se recuperaron los mismos lineamientos de su precedente, aunque procedió explícitamente a la derogación del mismo. El nuevo instrumento modificó los procedimientos de selección de bienes y servicios provenientes de las UUNN. En este aspecto, se

disolvió la facultad de mediación de la CONEAU entre los organismos integrantes de la administración pública nacional y las UUNN, en oportunidad de requerir servicios de consultoría. De este modo, la nueva medida habilitó un mecanismo de contratación directa entre las instituciones universitarias y el Estado, desdibujando la participación de las Agencias de Aseguramiento de la Calidad y los organismos de amortiguación, creados por la LES con el objetivo de interceder en la generación de instancias que comprometan la participación de ambos actores.

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

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

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

Durante el período bajo estudio, la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) atravesó diversas experiencias asociadas a la celebración de convenios ligados a la prestación de servicios, que tuvieron como destinatarios a diferentes organismos públicos. El objetivo del presente apartado reside en postular una serie de dimensiones que contribuyan a la comprensión de la operatoria institucional adoptada recurrentemente por la organización de referencia para llevar adelante estas acciones.

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

De este modo, se ha tenido acceso a un total de 30 elementos documentales que indican diferentes eventos de cooperación interinstitucional entre la UNQ y entidades públicas. Los mismos fueron extraídos tras un proceso de búsqueda por descriptores o “palabras claves”. Se utilizó, como primer filtro en el campo de búsqueda la palabra “consultoría”. Como resultado se mostraron un total de 17 resoluciones que contenían dicha palabra en el interior de sus considerandos. Luego se procedió a la exploración de cada uno y se halló que de dicho conjunto, 14 documentos correspondían a actualizaciones o renovaciones de los 3 expedientes restantes. Debido al acotado tamaño de la muestra, se decidió expandir la búsqueda, considerando descriptores tales como “asistencia técnica”, “cooperación académica”, “cooperación institucional” y “contratación directa”. Luego de acceder a cada uno de los artículos arrojados por la plataforma, se seleccionaron aquellos en los que se descubrió implicado algún organismo público, como parte involucrada en el contrato.

En este sentido, se identificaron una serie de experiencias prácticas, que presentan la siguiente distribución, en función de las entidades imbricadas: 7 Convenios y Contratos de Servicios entre la UNQ y el Ministerio de Defensa de la Nación; 4 con el Ministerio de Desarrollo Social; 2 con el Ministerio de Seguridad de la Nación; 2 con la Unidad Ejecutora de Fondos del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación; 2 con el Municipio de General Belgrano, provincia de La Rioja; 1 con el Ministerio de Planificación

Federal y Obras Públicas de la Nación; 1 con el Ministerio de Cultura de la Nación; 1 con el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados; 1 con el Municipio de San Luis; 1 con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad de la Nación; 1 con la Agencia Federal de Investigaciones (AFI); 1 con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación; 1 con la Autoridad Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR); 1 con el Instituto Instituto Nacional de Formación Docente, dependiente del Ministerio de Educación de la de la Nación; 1 con la Municipalidad de San Fernando, provincia de Buenos Aires; 1 con la 1 con la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Municipalidad de Quilmes, provincia de provincia de Buenos Aires; 1 con el Instituto Nacional del Cine y Artes Audiovisuales Audiovisuales (INCAA); 1 con la Comisión Nacional de Regulación del Transporte; y 1 y 1 con la Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires.

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

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

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

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

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

1. El relevamiento diagnóstico de un universo poblacional constitutivo del interés de la entidad de gobierno, la generación de datos relativos a una determinada variable cuya lectura permita la detección de dificultades en el desarrollo de un programa o política pública en curso. En este marco, la UNQ intervino como un agente externo que informa al organismo acerca de los resultados y alcances de alguna de sus tareas. El suministro de esta función puede representar la contratación externa, por parte del gobierno, de mecanismos de control que orienten sus procesos de trabajo. A su vez, se fundamentaron en la voluntad de mejorar sus procedimientos de implementación de acciones, tomando como insumo aquellas sugerencias emitidas por la investigación ejercida desde la UUNN.

2. El diseño y la promoción de plataformas que asistan y sostengan la difusión del conocimiento generado por la agencia en cuestión. En este punto, es conveniente aclarar que los pedidos de intervención hacia la Universidad, se apoyaron en una dificultad reconocida por las oficinas públicas, respecto de la coordinación de sus procesos de gestión. La misma admitía la disponibilidad de información “en crudo” contenida, de forma fragmentada, en cada uno de sus compartimientos internos, así como la carencia de estrategias capaz de integrar esos datos en un dispositivo que los organice, en pos de ser comunicada.

3. La asistencia logística en eventos académicos, para cuya organización, la agencia gubernamental necesitaba auspicio en la realización de sus tareas.

4. La gestión de cursos de capacitación y transferencia de conocimientos destinados al cuerpo de personas a cargo de la ejecución de una política o programa desarrollado por el organismo en cuestión. En

este sentido, puede identificarse una vinculación estratégica con una línea de investigación destacada dentro de la Universidad.

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

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

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

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

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

En virtud de lo enunciado, pueden relevarse algunas de las estrategias institucionales que se pusieron en juego desde la UNQ, para la apropiación práctica de estas concertaciones que involucraron un lazo contractual directo entre la institución y un espacio de representación del poder político. Sin embargo, estos dispositivos no se presentaron como un factor instituyente que cristalizase un impacto en las estructuras administrativas de la institución. Tampoco fueron interpelados los procedimientos de gobierno y gestión existentes con el fin de aumentar sus capacidades estratégicas para responder orgánicamente a esta dinámica de traccionar parte de sus funciones.

Consideraciones finales

Los servicios de consultoría y asistencia técnica provistos por las UUNN a los distintos ministerios y organismos públicos expandieron como un circuito característico respecto de la relación entre el Estado y el sector universitario, durante el período bajo estudio. Con la promoción de estas iniciativas, impulsadas por el Poder Ejecutivo Nacional, se introdujeron nuevas orientaciones que afectaron algunas dimensiones del vínculo entre las instituciones universitarias y el entorno gubernamental. El presente estudio tuvo por objeto aproximarse a determinados aspectos relativos a dichos instrumentos, tales como las características

contextuales en las que se inscribieron, los fundamentos que orientaron su implementación y las posibles operatorias que se pusieron en marcha para su aplicación práctica.

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

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

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

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

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

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

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

La demanda por la pertinencia y la necesidad de sumar nuevos recursos a la institución fueron factores que incidieron en la incorporación de nuevas actividades al trabajo académico. Estos asumieron un papel activo en la búsqueda de fondos a través de la realización de actividades de consultoría, asistencia técnica, capacitación y transferencia de tecnología, respondiendo de una forma más directa a las demandas del sector externo a la universidad (García de Fanelli, 2012: 17), ya sean estas encarnadas por el sector público o privado. Esto acarrió la necesidad de lograr cierto equilibrio entre las autoridades ejecutivas externas e internas a las instituciones. En este marco, las UUNN han sido llamadas a ensamblar múltiples intereses provenientes de distintas esferas de la sociedad civil sintetizados a través del Estado. En efecto, se ha tornado necesaria la ampliación de su idoneidad negociadora a los fines de congregar las múltiples expectativas sectoriales ajenas, en buena medida, tanto a las agendas académicas, como a las prácticas afianzadas en las tradiciones de sus actores.

Bibliografía

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

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

Brunner, J. (2010). *Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias*. Revista de educación, 355, 137-159. Disponible en: http://www.revistaeducacion.educacion.es/re355/re355_06.pdf. [Fecha de consulta: 23 de septiembre del 2019].

Bourdieu, P. (1989). *Homo Academicus*. Stanford, California, Stanford University Press.

Chiroleu, A. Marquina, M. (2015). *¿Hacia un nuevo mapa universitario? La ampliación de la oferta y la inclusión como temas de agendas de gobierno en Argentina*. Revista Propuesta Educativa, 24(43), 7-16.

Chiroleu, A., Suasnábar, C. y L. Rovelli (2012). *Políticas universitarias en la Argentina: revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento; Buenos Aires: IEC-CONADU.

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

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

García de Fanelli, A. (2012). *Acreditación de la calidad y financiamiento: potenciando el cambio universitario vía fondos no competitivos de mejora*. *Archivos Analíticos de Política Educativa*, 20(22).

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

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

Lucardi, A. (2018). *Políticas Públicas y democratización universitaria: a propósito del centenario de la Reforma de 1918 y la CRES 2018*. *Revista Argentina de Educación Superior*, 10(16), 36-47. Disponible en: http://www.revistaraes.net/revistas/raes16_art2.pdf

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

Oszlak, O. (1982). *La formación del Estado moderno en la Argentina*. Buenos Aires: Planeta.

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

Pérez Rasetti, C. (2009). La expansión geográfica de las universidades y la regulación de las sedes distantes. En. I. Marquina, M. Mazzola, C. Soprano, G (comp): *Políticas, instituciones y protagonistas de la universidad argentina*. Colección: Sujetos/Políticas/Educación. Universidad Nacional de General Sarmiento. Universidad Nacional de San Luis. Los Polvorines: Prometeo Ediciones.

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

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

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

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

Fecha de recepción: 24-9-2019

Fecha de aceptación: 22-11-2019