

Educación  
FLACSO ARGENTINA  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
propuesta@flacso.org.ar  
ISSN 1995- 7785  
ARGENTINA

Propuesta  
**Educativa**  
**36**

---

2011

**Estado, políticas y universidad: una mirada sobre los actores universitarios, sus estrategias e intereses. El proceso de implementación del Programa FOMEC en la Universidad Nacional de La Plata, por Daniela Atairo**  
**Propuesta Educativa Número 36 – Año 20 – Nov 2011 – Vol 2 – Págs. 87 a 94**

---

# Estado, políticas y universidad: una mirada sobre los actores universitarios, sus estrategias e intereses. El proceso de implementación del Programa FOMEC en la UNLP

DANIELA ATAIRO\*

La transformación del Estado y de su relación con la sociedad y el mercado durante los años noventa, adquirió en materia educativa diferentes sentidos y materialidad según el nivel al que las políticas se dirigieron. En Argentina, a nivel de la educación básica supuso una modificación en el modo de gobernar el sistema educativo. Como consecuencia de los procesos de descentralización y transferencia de los servicios educativos a las provincias se constituyó un Ministerio de Educación Nacional "sin escuelas", con una importante capacidad técnica y material para gobernar "a distancia", a través de un conjunto de políticas y programas especiales (Tiramonti, 2001). Por su parte, en el nivel de la educación superior universitaria se inició un activismo estatal que generó mayor control e injerencia poniendo en cuestión la tradicional autonomía universitaria. Dicho proceso comenzó en 1989 con la búsqueda de consenso alrededor de una agenda de reforma para la Educación Superior<sup>1</sup>, en la cual los organismos internacionales tuvieron una importante participación otorgándole una orientación al contenido de la misma. Y, en 1993, se consolidó con la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), que reemplazó a la Dirección de Asuntos Universitarios, lo que no solo manifestó la voluntad estatal de ampliar los horizontes de intervención en el sistema universitario

sino que marcó el inicio del proceso de instrumentación de un conjunto de medidas<sup>2</sup> con la intención de inducir los procesos de evaluación en las universidades.

Este período caracterizado por la simultaneidad en la formulación e implementación de políticas (Krotsch, 2002) derivó en 1995 en la aprobación de la Ley de Educación Superior N° 24.521 (LES) que complejizó el gobierno de la Educación Superior (ES) al sumar a los tradicionales organismos intermedios<sup>3</sup> otros tres nuevos: el Consejo Universitario, la CONEAU (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria) y los CEPRES (Consejo Regional de Planificación); al mismo tiempo que adquirió centralidad la Secretaría de Políticas Universitarias, creada dos años antes. Este conjunto de organismos comenzó a participar en la formulación de políticas para el sector, lo que siguiendo a Krostch (1997) marca el pasaje de una coordinación sistémica liviana y autónoma a una coordinación densa de carácter policéntrico. Esta nueva configuración que implicó una expansión de la administración central y un aumento de las capacidades estatales, no solo modificó el estilo de intervención sino que comenzó a actuar en ámbitos tradicionalmente desregulados (Chiroleu y Iazzeta, 2005).

Simultáneamente a la agenda de



Prof. en Ciencias de la Educación, UNLP; Mag. en Ciencias Sociales con orientación en Educación, FLACSO; Doctoranda en Ciencias Sociales, FLACSO; becaria CONICET e investigadora del IdHCS, UNLP; JTP de Política y Legislación de la Educación, FAHCE, UNLP. E-mail: danatairo@yahoo.com.ar

## Artículos

87

DOSSIER / ENTREVISTA / ARTÍCULOS / RESEÑAS

reformas apareció una considerable producción académica que analizó los cambios producidos en la esfera estatal y la orientación de las políticas universitarias en relación con el contexto social, político y económico de la época. Lo anterior contribuyó a comprender la conformación del Estado Evaluador<sup>4</sup> y los rasgos que adquirió el mismo en el contexto local. Dicha producción estuvo influenciada por el clima de época de fuerte rechazo a las políticas neoliberales, en ese sentido consideramos necesario avanzar, desde una mirada más distanciada, en una línea de estudio que permita dar cuenta de los procesos que se generaron en las instituciones universitarias en el contexto de la nueva relación con el Estado, privilegiando una mirada sobre los intereses y prácticas de los diferentes actores. De allí que el estudio que realizamos se focalizó en los procesos internos y en las lógicas de funcionamiento, así como también en los conflictos y las diferentes estrategias que los distintos actores desplegaron a propósito de la implementación del Programa FOMECE (Fondo para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior) en tres facultades de la Universidad Nacional de La Plata<sup>5</sup>.

### Un posible abordaje de los procesos de implementación de política universitaria

Las decisiones de política universitaria y los procesos de instrumentación de las mismas se constituyeron como un objeto de análisis particularmente relevante en el estudio de las nuevas formas de intervención que asumió el Estado. En este sentido, con el objeto de analizar los procesos socio-políticos que se desplegaron a partir de la implementación de un programa estatal de reforma y mejora de la enseñanza en las instituciones receptoras, construimos dos líneas de análisis, que combinadas, se convirtieron en un *zoom* que se ajustó haciendo foco en distintos niveles

de la institución acompañando los diferentes momentos de la política. De esta manera, abordamos en principio dos niveles de análisis: la *universidad* y la *facultad*, donde analizamos las posiciones frente a las políticas de los noventa y, en especial, ante el Programa FOMECE tanto en el espacio del ejecutivo como en los órganos colegiados; un tercer nivel de análisis supuso abordar las estrategias desplegadas por los grupos *académicos* a partir de reconstruir el proceso de elaboración de proyectos FOMECE. Respecto de los momentos del proceso de implementación, analizamos la instalación en la agenda institucional, las discusiones y debates alrededor del curso de acción a desarrollar y la elaboración de los proyectos por parte de grupos de académicos bajo el supuesto de que en los distintos momentos los intereses cambian o nuevos intereses configuran nuevas arenas de poder.

El Programa FOMECE se seleccionó a partir del supuesto de que los procesos sociales que se desencadenarían en la implementación del programa serían sustantivos para poder observar los procesos de toma de decisiones en las universidades así como también la interacción con el Estado. De allí que el Programa se convirtió en un *analizador* de la dinámica institucional de las universidades nacionales. Esta perspectiva se distancia de otras que estudian las políticas en sí mismas o evalúan su impacto. Lo primero hubiera requerido poner el foco en la elaboración del programa, en sus objetivos y orientaciones así como también en su diseño, y lo segundo hubiese evaluado el grado en que lo programado había logrado plasmarse en la realidad.

El Programa FOMECE se implementó en 1995 desde la SPU en el marco del PRES (Programa de Reforma de la Educación Superior) con recursos que provenían del Banco Mundial. El FOMECE introducía un nuevo mecanismo de distribución presupuestaria que se articula con procesos de evaluación implementados de

forma “deliberada” a través de un cuerpo técnico-político. Estos nuevos mecanismos buscaban aumentar la racionalidad en la distribución de fondos públicos y mejorar la calidad de la educación. El Programa FOMECE estaba destinado a financiar procesos de reforma y mejoramiento de la calidad de la enseñanza<sup>7</sup> de las universidades nacionales a través de proyectos elaborados por las instituciones, evaluados y seleccionados por la SPU. En este sentido, el Programa requería de un diagnóstico y una planificación que reunía a diferentes actores en procesos complejos de toma de decisiones.

### La implementación de políticas como proceso complejo y conflictivo

Uno de los supuestos que se constituye en un punto de partida de esta investigación es que no hay una relación directa y lineal entre los procesos de elaboración e implementación de políticas. Por tal motivo analizamos, siguiendo las recomendaciones de Camou (2002), la “interfase” conflictiva entre las políticas universitarias y su puesta en práctica en contextos institucionales específicos. Al mismo tiempo, coincidimos con Acosta (2000) en que es necesario considerar la relación entre políticas públicas de educación superior y cambios institucionales como una relación interactiva donde entran en juego negociaciones entre ciertos valores, intereses y proyectos en conflicto. De esta manera, nos proponemos iluminar los procesos que hasta el momento se nos presentan como una caja negra cuando intentamos mirar la relación entre Estado y universidad.

Para ello, adoptamos un enfoque que considera que la “complejidad en la cooperación” en los procesos de implementación de políticas está dado por la multiplicidad de participantes y de perspectivas en juego (Pressman y Wildavsky, 1973).

El reconocimiento de la pluralidad de intereses llevó a definir a la implementación por medio de la metáfora de “procesos de ensamblaje” (Bardach, 1977)<sup>8</sup>, que representa el acoplamiento de diversos elementos que se encuentran en manos de diferentes partes independientes entre sí, razón por la cual la persuasión y la negociación son estrategias clave para que cada parte coopere. Es así que ensamblaje y política son dos características fundamentales del proceso de ejecución. En el campo de estudios sobre la universidad, Acosta (2000) ha desarrollado el concepto de “ensamblaje conflictivo” para dar cuenta de la articulación entre las políticas universitarias y los procesos de reforma que ocurrieron durante los años ochenta y noventa en las universidades mexicanas. El concepto pone el acento en las distintas esferas donde se negocian los intereses y proyectos en conflicto por la diversidad de actores que participan en los procesos de cambio.

Por otro lado, se rescatan planteos provenientes del enfoque *bottom-up* que se plantea como crítico de la concepción *top-down* donde se imputan los problemas de la implementación a la desorganización y dificultades de comunicación en las instancias burocráticas subordinadas. Lo que supone atender las funciones políticas que cumplen el retraso, la pobre coordinación, la incoherencia de los objetivos y su conflictividad. Dentro del enfoque *bottom-up*, una línea de estudio pone el acento en el lugar donde la política se consume y resalta la importancia de la organización local. Estas nuevas líneas conllevan a redefinir la relación entre agencia estatal y agencia local como una relación que supone una *adaptación mutua* (Berman, 1978)<sup>9</sup> entre las condiciones de la agencia local y el programa de acción diseñado en el centro. A partir de estos postulados, se concibe a la implementación como un proceso organizacional dinámico, cuya configuración resulta de las recurrentes

interacciones entre el proyecto y el contexto institucional.

En este sentido, resulta imprescindible reconocer los rasgos específicos de la universidad como organización compleja. La imagen que resulta de las distintas perspectivas es la de una organización pesada en la base (Clark, 1983), anárquicamente organizada y débilmente acoplada (Weick, 1976), donde los procesos de decisiones son producto de la interacción y la negociación con resultados inciertos (Baldrige, 1983). Sin embargo, es necesario tener en cuenta que estas imágenes caracterizan a las universidades de los países centrales con perfiles y formas de gobiernos muy diferentes a la universidad argentina y latinoamericana, con menor “pesadez en la base” por su perfil más profesionalista y un sistema político con mayor capacidad de intervención (Cox, 1993). En las universidades argentinas, el gobierno ha adquirido un formato colegiado como pueden ser los consejos académicos o directivos y superiores, que resultan ser además instancias ejecutivas que delegan la gestión de sus decisiones a determinados miembros elegidos para tal fin como secretarios, decanos o rectores. Como herencia de la Reforma Universitaria de 1918, tanto los estudiantes como los graduados junto a los profesores participan en el gobierno, por lo que al pluralismo político se suman fuertes elementos corporativistas al estar conformado por los claustros (Suasnábar, 1999). Del mismo modo que la influencia de consideraciones político-partidarias y de grupos de interés externos a la institución como las corporaciones de profesionales (Krotsch, 1995) agrega aún más complejidad en los procesos de toma de decisiones. En síntesis, la presencia de diferentes intereses disciplinares, políticos-académicos, estamentales, partidarios hacen que el gobierno de la universidad tenga un carácter político importante, que se profundiza dado el sistema de elección del ejecutivo basado en las alianzas (abiertas u ocultas) que se construyen en la base del sistema.

### “Cadena de ajustes” entre intereses, valores y proyectos aparentemente contradictorios

El enfoque adoptado supone que entre el Estado y la universidad existe un espacio de interacción que modula el perfil de sus relaciones y que dicho espacio esta conformado por redes formales e informales de poder que son producto de la manera en que se articulan los intereses de los actores durante períodos específicos. Las diversas percepciones sobre la agenda de reformas, el perfil institucional de las universidades y sus posiciones en el campo de la educación superior, la diversidad de fuentes de poder y de espacios de negociación de los actores universitarios, los proyectos y la capacidad de movilizar recursos de poder para llevarlos a cabo, son algunos de los factores que agregan sistemáticamente complejidad a las relaciones entre el Estado y las universidades públicas (Acosta, 2000). En particular, en la Argentina, la política partidaria tiene un fuerte impacto en los procesos de interacción entre las universidades y el Estado, según Krotsch (2002) la implementación de las políticas universitarias en los noventa estuvo atravesada por una fuerte tensión entre el partido en el gobierno y el principal partido opositor, que tenía importante presencia en la conducción de las universidades tradicionales. Sin embargo, una mirada sobre las distintas esferas y niveles de gobierno y de la organización, no solo nos muestra la complejidad derivada de la cantidad de instancias de decisión sino también lo incierto y el carácter negociado de los procesos de implementación de las políticas universitarias. Los procesos socio-políticos desplegados en la UNLP a partir de la implementación del FOMEC se caracterizan por una complejidad que supera un inicial rechazo y oposición originada en una cuestión política partidaria. En esa dirección, nos acercamos a un análisis más comprensivo de las dinámicas de intercambios políticos entre el Estado y la universidad.

La UNLP como la mayoría de las universidades nacionales tradicionales fueron opositoras a las políticas universitarias definidas como de orientación neoliberal<sup>10</sup>. Sin embargo, dicho cuestionamiento no se traduce en un total rechazo de las políticas implementadas por la SPU. Muy por el contrario, el proceso de implementación del Programa FOMECE nos muestra la complejidad de los procesos de toma de decisión y la heterogeneidad de intereses que se ponen en juego, provocando que frentes institucionales se fragmenten a la hora de discutir programas específicos. El proceso de implementación del programa en la UNLP puede ser caracterizado como no lineal ni unidireccional. La complejidad de la dinámica institucional estuvo dada por la diversidad de niveles, la multiplicidad de actores y por la trama local que generó ajustes entre intereses, valores y proyectos aparentemente contradictorios. Los nuevos dispositivos de distribución presupuestaria en base a pautas objetivas impulsados por la SPU se insertaron en una estrategia de crecimiento en la cual la UNLP reconocía ciertas ventajas que permitía reposicionar a la universidad en la distribución presupuestaria. De allí, que podemos sostener que el proceso de implementación supuso una "adaptación negociada".

Dicho proceso supuso una "cadena de ajustes" de intereses entre la institución y el Estado y, al interior, entre los actores de la institución universitaria. El Rector desarrolló una intensa actividad ligada a la recuperación presupuestaria presidiendo en el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), espacio de representación de las universidades nacionales, atravesado por conflictos vinculados a la pertenencia política partidaria así como también al territorio donde se encuentra emplazada cada universidad, la Subcomisión de Pautas dentro de la Comisión de Presupuesto. Desde allí elaboró un documento sobre la introducción de pautas objetivas en la distribución del presupuesto para las universidades nacionales<sup>11</sup>. En ese sentido, las nuevas

formas de financiamiento impulsadas por la SPU se ensamblaban con la estrategia de crecimiento de la UNLP. Dicha posición se basaba en un antecedente reciente pues la participación en programas especiales como el Programa de Incentivos a la Investigación implementado en 1993 había demostrado cómo la UNLP se beneficiaba respecto de las nuevas universidades del país<sup>12</sup>.

Los mecanismos, recursos y estrategias que los actores institucionales desplegaron con relación a esta política de financiamiento, no se dirigieron solo hacia afuera de la institución, sino que, muy por el contrario, la posición de la UNLP supuso arreglos formales e informales a su interior. La designación del ex decano de la Facultad de Ciencias Exactas<sup>13</sup> como Secretario de Ciencia y Técnica de la UNLP -quien tenía como principal función la implementación del Programa FOMECE- neutralizó tensiones al ser un actor identificado más con la ciencia que con los valores políticos partidarios de la conducción. Por otro lado, su designación estuvo fundada en la experiencia obtenida al pertenecer al campo de las ciencias duras donde el director no solo lidera académicamente el proyecto sino que adopta un perfil de gerente o *manager* responsable de la búsqueda de recursos financieros (Suasnábar y otros, 1999). El Secretario de Ciencia y Técnica fue un actor clave en la construcción del consenso necesario para que en el Consejo Superior se aprobara la adhesión al FOMECE. Durante las vistas que formaron parte de dicho proceso, el Secretario presentaba al Programa como parte de un continuo en los mecanismos de financiamiento de la ciencia señalando todas las veces que Argentina había asumido deuda externa para conseguir subsidios de investigación para el desarrollo socioeconómico del país.

En este sentido, la posición de las autoridades fue el resultado de un ajuste de intereses de distinto orden, un interés político de reproducción en el poder, pues mejoras económicas

en un contexto de elecciones y de presupuesto restrictivo, es un buen atributo de éxito en la gestión<sup>14</sup> y un interés académico de reproducción y desarrollo de la disciplina, especialmente aquella con un grado mayor de consolidación e institucionalización en el campo de la ciencia.

En los espacios colegiados de gobierno se produjeron nuevos ajustes. El proceso de toma de decisión en el Consejo Superior -espacio atravesado por lo disciplinar, lo estamental, lo organizacional y lo partidario- advirtió la heterogeneidad conflictiva de intereses y valores que ordenaron las posiciones de los actores. En el análisis de la sesión que tuvo como resultado la adhesión de la UNLP al Programa, se pudieron identificar dos grupos de actores: los "principistas" que apelaron en su discurso a valores y los "pragmáticos" que construyeron su discurso sobre la base de cálculos racionales que les permitían maximizar beneficios. Asimismo el grupo de los "principistas" estaba conformado por los "cientificistas" que apelaron al principio de la neutralidad en la producción de conocimiento y los "autonomistas" que evocaron el valor de la autonomía tanto en la producción de conocimiento como en la definición del modelo de universidad. A pesar de la diversidad de posiciones, el resultado de la votación (28 votos por la afirmativa, 5 por la negativa y 4 abstenciones) materializa una alianza entre los "cientificistas" y los "pragmáticos", a pesar de apelar en sus discursos a racionalidades aparentemente opuestas.

Es interesante señalar que los intereses cambian en los distintos momentos del proceso de implementación pues las posiciones adoptadas por las facultades en el CS, no marcaron la orientación de los procesos que se desplegaron en las unidades académicas, debido a la incorporación de nuevos intereses y valores en el entramado que transformaron las arenas de negociación y los acuerdos establecidos, así como también por las diferentes condiciones académicas



cas y las tradiciones disciplinares presentes en cada facultad. Por ejemplo, la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, de perfil marcadamente profesional y parte del bloque oficialista, en el debate del CS adhirió al Programa aunque posteriormente no presentaron proyectos; mientras que la Facultad de Ciencias Naturales y Museo, con un perfil académico que se oponía al Programa, es una de las facultades que más proyectos FOMECEC financiados obtuvo.

Al ajustar el zoom a nivel de las facultades se puede observar la fragmentación de posturas que cuestiona el consenso que parecía presentar la votación en bloque de la mayoría de las facultades en el CS (decano, profesores, graduados). Los distintos estamentos adoptaron una postura en función de los intereses y recursos que poseen según su posición en la institución dando lugar a nuevas articulaciones. Por otro lado, si bien los consejeros académicos de las distintas facultades coincidían en el mismo diagnóstico: *"quedar adentro entraña muchos peligros pero podía resultar beneficioso para el desarrollo disciplinario"*, construyeron posiciones divergentes. Por ejemplo, en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FAHCE) se construyó una alianza entre graduados y profesores por la mayoría votando por la adhesión al Programa, mientras que en la Facultad de Ciencias Naturales y Museo (FCNyM) el rechazo del Programa se fundó en una alianza entre estudiantes y graduados (Atairo, 2007).

Un punto interesante a señalar es que la posición de los decanos en el Consejo Superior, en nada determina la dinámica desplegada en los consejos académicos ni la posterior estrategia desarrollada durante el proceso de elaboración de los proyectos. Mientras que el decano de la FCNyM vota por la negativa en el CS, llevando el mandato de lo decidido en el CA, el decano de la FAHCE vota por la positiva sin un debate previo en el CA, el cual se produce una vez que en el CS se había decidido la implementación del Programa en la

UNLP y el decano de la FCM no participa de la sesión del CS. A pesar de estas diferencias los decanos fueron actores centrales en la elaboración de proyectos ensamblando intereses disciplinares diversos. Los decanos, independientemente de su pertenencia disciplinar, compartían un perfil de "estrategas" en la búsqueda de posicionar a la facultad frente a los recursos para el desarrollo de las actividades de investigación y docencia.

Nuevamente el zoom se ajusta y llegamos al último nivel de análisis donde los grupos académicos elaboraron los proyectos. Lo cual suponía procesos colectivos complejos pues la elaboración de un diagnóstico no solo exigía la recopilación de información cuantitativa sino también formalizar algunas de las discusiones, no siempre resueltas, pero existentes en la institución universitaria, sobre la situación de la carrera, departamento o facultad. Como el Programa FOMECEC replicaba el tradicional mecanismo de distribución de recursos para investigación, los docentes universitarios con experiencia en ese campo estaban en mejores condiciones para apropiarse de las nuevas reglas de juego en la medida en que pudieran transferir la experiencia adquirida. En este sentido, se puede postular que las disciplinas tuvieron mayor presencia durante este momento del proceso de implementación pues desde la base del sistema los docentes e investigadores fueron centrales en la elaboración de los proyectos FOMECEC.

Los grupos académicos se articulaban con autoridades -generalmente de la misma disciplina de pertenencia- aunque de forma diferente según el desarrollo de la disciplina y su posición en la configuración de poder de la institución. Los departamentos con disciplinas "fuertes", por su producción y tradición en el campo de la investigación así como también por sus mejores condiciones académicas, estaban en una posición favorable frente al FOMECEC

por lo que solo requirieron un apoyo que facilitó la presentación del proyecto. Este fue el caso de Geología, Biología y Antropología de la FCNyM y de Historia y Letras de la FAHCE. En cambio, las autoridades tuvieron un papel más activo en la elaboración del proyecto agrupando a los departamentos de disciplinas más "débiles". Por ejemplo, el Proyecto interdepartamental de la FAHCE fue promovido por las autoridades quienes gestionaron la elaboración del proyecto que incluía a departamentos con carreras tanto profesionales como académicas (Departamento de Ciencias de la Educación, Psicología, Educación Física, Letras, Lenguas Moderna y Sociología), o en el caso de la FCM, donde las autoridades elaboran el marco general del proyecto que le otorgaba un sentido articulador a los subproyectos presentados por diferentes cátedras como Fisiología, Medicina Interna y por las Cátedra B y D del Departamento de Cirugía donde las debilidades de unas frente al FOMECEC se compensaron con aquellas que tenían mejores estrategias, condiciones de producción y desarrollo disciplinar.

Las autoridades de la FCNyM impulsaron los proyectos a partir de identificarse con los intereses disciplinares de pertenencia más que como conducción de la institución. En este sentido, las autoridades se comportaron como académicos interesados en producir cambios en su disciplina y no como articuladores de un desarrollo institucional. Del mismo modo, si bien las autoridades de la FAHCE se constituyeron como grupo dinámico que convocó a los distintos departamentos de la facultad para la elaboración del proyecto, no podríamos afirmar la existencia de una estrategia institucional de desarrollo pues el proyecto se conformó a partir de armonizar las distintas demandas departamentales en un único proyecto de la facultad.

En este sentido, el peso de los académicos como grupo de interés disciplinario influye en la consumación

de las políticas, las autoridades pueden inducir cambios pero requieren de la capacidad de innovación de los grupos disciplinarios.

en conflicto, en base a la búsqueda de acuerdos cuya construcción se modifica según los valores e intereses que predominan en cada nivel.

Inmiscuirse en las dinámicas sociopolíticas que se desplegaron a partir de la implementación del Programa FOMECA permite sostener que el espacio de interacción entre el Estado y la universidad en la Argentina no está solamente mediado por una cuestión política partidaria. Por el contrario, las políticas se implementan en un escenario institucional donde se localizan tensiones y restricciones que hacen complejo e imprevisible el proceso dada la multiplicidad de actores que ponen en juego sus diversas perspectivas. De allí, que debemos alejarnos de una lógica unilineal desde la cual aún se comprenden muchas veces las políticas.

### Consideraciones finales

El análisis de la *interfase* entre las políticas universitarias y su puesta en práctica en contextos institucionales específicos nos advierte de la existencia de una trama compleja de intereses divergentes que hacen a la fragmentación y a la complejidad del proceso. El análisis en distintos niveles y momentos de la implementación de la política nos permite decir que la "caja negra" entre el Estado y la universidad se presenta como un espacio donde se negocian intereses

El análisis de un caso empírico pone en cuestión ciertas visiones reduccionistas que postulan que una agenda neoliberal impulsada por organismos internacionales e implementada por organismos estatales nacionales moldea directamente los cambios institucionales al considerar a las instituciones carentes de dinámicas propias. Una visión más ajustada de la realidad, que resalta la importancia de la organización local, observa que valores, intereses y condiciones académicas se constituyen en factores facilitadores y restrictivos que influyen en la dinámica del proceso de implementación de las políticas.

Recibido el 10 de junio de 2010  
Aceptado el 29 de septiembre de 2010

### Bibliografía

- ACOSTA, Adrián, *Estado, políticas y universidades en un período de transición. Análisis de tres experiencias institucionales en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- ATAIRO, Daniela, "Articulaciones asimétricas, heterogéneas y conflictivas entre las agencias estatales y las universidades públicas: la Universidad Nacional de La Plata frente al programa FOMECA". V Encuentro Nacional y II Latinoamericano La Universidad como objeto de Investigación, 30, 31 de Agosto y 1 de Septiembre Facultad de Ciencias Humanas, UNICEN, Tandil, 2007.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis, *La implementación de las políticas públicas*, México, Porrúa, 2000.
- BALDRIDGE, Victor, "Alternative Models of Governance in Higher Education", in Ashe Reader on Organization and Governance in Higher Education, University of Michigan, 1983. Traducción al español Ana María Tello (1997), en Revista Alternativas-Serie Espacio Pedagógico, Año 6 (26), Universidad Nacional de San Luis.
- CAMOU, Antonio, "Reformas estatales de 'segunda generación' y reformas universitarias en la Argentina actual (o de por qué es bastante más fácil privatizar una línea aérea que reformar una universidad)", en KROTSCH, Pedro, *La universidad Cautiva*, La Plata, Al margen, 2002.
- CHIROLEU, Adriana y IAZZETA, Osvaldo, "La reforma de la Educación Superior como capítulo de la reforma del Estado. Peculiaridades y trazos comunes", en RISESI, Eduardo, SOPRANO, Germán y SUASNÁBAR, Claudio, *Universidad: reformas y desafíos. Dilemas en la Educación Superior en la Argentina y el Brasil*, Buenos Aires, Prometeo y UNGS, 2005.
- CLARK, Burton, *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*, Nueva Imagen, México, 1983.
- COHEN, Michael; James MARCH y OLSEN, Johan, "A Garbage Can Model of Organization Choice", en *Administrative Science Quarterly*, N°17, 1972.
- COX, Christian, "Políticas de Educación Superior: categorías para su análisis", en COURARD, Hernán (edit), *Políticas comparadas de Educación Superior*, Santiago de Chile, FLACSO, 1993.
- KROTSCH, Pedro, "Organización, gobierno y evaluación universitaria", en PUIGGRÓS, Adriana y KROTSCH, Pedro, *Universidad y evaluación. Estado del debate*, Cuadernos, Buenos Aires, Aique Grupo Editor SA, 1995.
- \_\_\_\_\_, "Gobierno de la Educación Superior en la Argentina. La política pública en la coyuntura", en MENDES CATANI, Afranio (comp), *Novas perspectivas nas Políticas de Educacao Superior na América Latina no limiar do Século XXI*, Porto Alegre, Editora Autores Asociados, 1997.

- \_\_\_\_\_, "El proceso de formación e implementación de las políticas de evaluación de la calidad en la Argentina", en KROTSCH, P. (organizador), *La universidad Cautiva*, La Plata, Al Margen, 2002.
- PRESSMAN, Jeffrey y WILDAVSKY, Aaron, *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973.
- PUIGGRÓS, Adriana y KROTSCH, Pedro, *Universidad y evaluación. Estado del debate*, Cuadernos, Buenos Aires, Aique Grupo Editor SA, 1994.
- SUASNÁBAR, Claudio, "Resistencia, cambio y adaptación en las universidades nacionales. Problemas conceptuales y tendencias emergentes en el gobierno y la gestión académica", en *Políticas de modernización universitaria y cambio institucional*, UNLP, 1999.
- SUASNÁBAR, Claudio, SEOANE, Viviana y DELDIVEDRO, Vanesa, "Modelos de Articulación Académica. Culturas e identidad de los docentes-investigadores de la UNLP", en *Políticas de modernización universitaria y cambio institucional*, UNLP, 1999.
- TIRAMONTI, Guillermina, "Los sentidos de la transformación", en *Modernización Educativa de los '90 ¿El fin de la ilusión emancipatoria?*, Buenos Aires, Temas Grupo Editorial, 2001.
- WEICK, Karl, "Educational Organizations as Loosely Coupled Systems", en *Administrative Science Quarterly*, N° 21, 1976.

## Notas

- <sup>1</sup> Los temas de la agenda se centraron en los problemas de calidad institucional y la necesidad de evaluar tanto instituciones como carreras, de arancelar las universidades y diversificar las fuentes de financiamiento y generar recursos propios, de limitar el acceso al mismo tiempo que diversificar la oferta del sistema para generar condiciones de competencia institucional.
- <sup>2</sup> En 1993 se implementan el Programa de Incentivos a la Investigación y los Convenios para el Mejoramiento de la Calidad.
- <sup>3</sup> El Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y el Consejo de Rectores de las Universidades Privadas (CRUP).
- <sup>4</sup> Expresión acuñada por Guy Neave (1988) que expresa una nueva relación entre Estado-sociedad-educación superior que comienza a instaurarse en los países de Europa Occidental hacia fines de los años ochenta. Dicho concepto fue introducido en América Latina por J. J. Brunner (1991). El Estado Evaluador no asume compromisos con el proceso, más bien se posiciona detrás de ellos premiando o castigando los productos que considera valiosos o reprobables para el funcionamiento del mercado universitario. El control o regulación que ejerce el Estado Evaluador es "a distancia" a través de dispositivos que orientan tanto el comportamiento de las instituciones como de los actores universitarios (Krotsch, 1995).
- <sup>5</sup> La Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, la Facultad de Ciencias Naturales y Museo y la Facultad de Ciencias Médicas. La selección de las facultades estuvo orientada por el interés de identificar empíricamente el papel que juegan las disciplinas, las profesiones y la pluralidad de actores e intereses en los procesos de toma de decisiones en organizaciones complejas como son las universidades.
- <sup>7</sup> Entre los objetivos generales del FOMEC se privilegiaba la modernización curricular, fortalecer el grado y estimular el desarrollo del posgrado, estimular y facilitar la formación y actualización del cuerpo docente e impulsar la inversión en infraestructura y modernizar el equipamiento. Los distintos objetivos se concretaban en rubros financiables: a) Equipamiento básico para la enseñanza, b) Equipamiento de apoyo, c) Bibliografía, d) Estudios y asistencia técnica, e) Profesores visitantes del país, f) Profesores visitantes del exterior, g) Beca de grado para matemáticas, h) Becas de posgrado de formación docente, i) Becas de posgrado abiertas, j) Pasantías de grado para estudiantes de Informática, k) Pasantías para movilidad de estudiantes de posgrado, l) Pasantías para movilidad de docentes, ll) apoyo para la radicación de docentes, m) obras.
- <sup>8</sup> Citado por Aguilar Villanueva, Luis (2000), "Estudio introductorio", en Aguilar Villanueva, *La implementación de las políticas públicas*, México, Porrúa.
- <sup>9</sup> Citado por Aguilar Villanueva, Luis (2000), "Estudio introductorio", en Aguilar Villanueva, *La implementación de las políticas públicas*, México, Porrúa.
- <sup>10</sup> En 1982 la UNLP participaba del 8.06% del total del presupuesto para las universidades nacionales (Cano, 1985, Cuadro N° 59) y en 1991 participaba de 5.8% (Anuario SPU 1996. Cuadro 5.4); la diferencia señala la pérdida de más de dos puntos.
- <sup>11</sup> Entre las pautas se enunciaba la cantidad de alumnos, carreras ofrecidas, investigadores, publicaciones, proyectos de investigación y de transferencia. Dicho documento fue objeto de críticas ligadas a la incorporación de otros indicadores como programas de inversión y equipamiento asociados a los planes de desarrollo de las universidades recientemente creadas.



- <sup>12</sup> El Programa de Incentivos benefició a más de 2000 investigadores que participaron en cerca de 750 proyectos de investigación acreditados, lo que significó un refuerzo anual de \$6.600.000 a las usuales partidas destinadas a salarios (Informe de gestión 1992-1997). Durante 1994 se implementó en la UNLP el Programa Especial de Mayores Dedicaciones con el objetivo central de que una mayor cantidad de docentes pudieran acceder al Programa de Incentivos a través del otorgamiento de mayores dedicaciones (exclusivas y semiexclusivas).
- <sup>13</sup> La facultad de Ciencias Exactas había participado de un diagnóstico de las disciplinas en las universidades argentinas en base al cual se diseñó el programa FOMECE (Entrevista, Técnico del Programa FOMECE).
- <sup>14</sup> La recuperación presupuestaria que en 1995 había aumentado a 6.46% (Anuario SPU 1996) legitima la posición del rector, lo que le permite continuar en su cargo.

### Resumen

Desde una perspectiva que privilegia la mirada sobre cómo la universidad se desempeña efectivamente en lugar de interpelarla desde lo supuestamente estatuido. Este artículo se propone caracterizar los procesos sociopolíticos que se desplegaron en una institución particular a partir de la implementación de una política universitaria en el marco de la emergencia del Estado Evaluador. El estudio parte del supuesto de que no hay una relación directa ni lineal entre los procesos de elaboración e implementación de las políticas. Y que entre el Estado y la universidad existe una relación interactiva donde entran en juego valores, intereses y proyectos aparentemente contradictorios. La investigación prioriza el análisis de los actores y las estrategias e intereses en juego durante el proceso de implementación del Programa FOMECE. Como hipótesis de trabajo se sostiene que los procesos socio-políticos desplegados en la UNLP a partir de la implementación del FOMECE se caracterizan por una complejidad que supera un inicial rechazo y oposición originada en una cuestión política partidaria.

### Palabras clave

Universidad - Estado evaluador - Políticas universitarias - Programa FOMECE

### Abstract

*From a perspective that focuses the eye on how the university is actually acts, instead of appealing from what is established, this article aims to describe the political processes that were deployed in a particular institution due to the implementation of university policy under the Assessment. The study assumes that there is no direct or linear relationship between the processes of policy development and implementation. Rather, between the state and the university there is an interactive relationship where values, interests and seemingly contradictory projects come into play. This paper priorities oriented research analysis and actors strategies and interests involved in the process of implementation of the FOMECE Agenda. As a hypothesis it is argued that the socio-political processes at UNLP deployed in the implementation of FOMECE are characterized by a complexity that goes well beyond the initial rejection and opposition originated in partisan political issues.*

### Key words

University - Assessing state - University policies - Program FOMECE