



# **TESIS DOCTORAL**

## **POLÍTICAS DE FINANCIAMIENTO DE LAS UNIVERSIDADES EN LOS AÑOS 90. EL CASO DE FOMEC EN LA UNC**

MARÍA CELESTE ESCUDERO

DIRECTORA: DRA. ESTELA MIRANDA  
CO-DIRECTOR: DR. SERGIO OBEIDE

ESCUELA DE GRADUADOS, FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA

Córdoba, Octubre de 2014.



POLÍTICAS DE FINANCIAMIENTO DE LAS UNIVERSIDADES EN LOS AÑOS 90. EL CASO DE FOMEC EN LA UNC por MARÍA CELESTE ESCUDERO se distribuye bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

# AGRADECIMIENTOS

La elaboración de esta investigación fue realizada siendo becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET) y de la ex Agencia Córdoba Ciencia, instituciones a la que agradezco la posibilidad otorgada; así como a la Directora de Tesis Dra. Estela María Miranda y al Co-Director Dr. Sergio Obeide, quienes con sabiduría supieron orientar a través de diálogos y sugerencias esta etapa de mi formación. Un especial agradecimiento está dirigido a la Dra. Hebe Goldenhersch a quien le debo su impulso a la presentación de la beca doctoral, así como también su acompañamiento en gran parte de este trabajo.

Asimismo quisiera destacar a los profesores de la Facultad de Ciencias Económicas, directores de proyectos de investigación de los que he formado parte, en especial a la Dra. Mónica Gómez, Mgter. María Inés Stímolo y Dra. Eugenia Perona, porque la experiencia junto a ellas propició y estimuló mi interés por la vida académica.

Mi reconocimiento a los miembros de mi actual equipo de trabajo: Mgter. Nora Lamfri, Prof. Vanina Ares Bargas, Mgter. Dante Salto, Dra. Cecilia Bocchio, Mgter. Mariela Cuttica, Dr. Enrique Elorza y demás miembros por su apoyo incondicional y estímulo en este proceso de investigación.

Por último, a mi esposo Gonzalo, a mi pequeña Catalina, a mis hermanos, madre y demás amigos quienes de múltiples maneras colaboraron para que esta tarea llegara a buen término.

María Celeste Escudero  
Córdoba, Octubre de 2014

## Índice:

INTRODUCCIÓN.....	pág.-1-
<b>CAPÍTULO I: LA INVESTIGACIÓN SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE LAS UNIVERSIDADES. REVISIÓN DE LA LITERATURA.....</b>	<b>pág.-7-</b>
I.A Estudios e Investigaciones sobre el Financiamiento Públicas de las Universidades en el Contexto Internacional.....	pág.-8-
I.B La Experiencia en Argentina de Presupuestos por Incentivos. El Caso de FOMECA.....	pág.-15-
<b>CAPÍTULO II: PLANTEO DEL PROBLEMA Y MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO.....</b>	<b>pág.-21-</b>
II. A Planteo del Problema.....	pág.-21-
II. B Objetivos.....	pág.-25-
II. C Marco Referencial.....	pág.-26-
II. D Hipótesis de Trabajo.....	pág.-34-
II. E Metodología.....	pág.-35-
<b>CAPÍTULO III: DEL ESTADO BENEVOLENTE AL ESTADO EVALUADOR. EL FINANCIAMIENTO EN LA LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA ARGENTINA.....</b>	<b>pág.-45-</b>
III.A El Financiamiento de las Universidades Nacionales. De la Ley Avellaneda a la Crisis de los '80.....	pág.-46-
III.B La Crisis de Financiamiento de las Universidades Nacionales en la década de los ochenta.....	pág.-58-
<b>CAPÍTULO IV: LA INFLUENCIA INTERNACIONAL EN LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR.....</b>	<b>pág.-64-</b>
IV.A La Educación Superior en el Discurso de las Principales Agencias Internacionales.....	pág.-65-
IV.B Una Nueva Relación entre Estado y Educación Superior. La Experiencia Internacional de los Países Desarrollados.....	pág.-76-
IV.C La Relación Estado-Universidad en los Países Latinoamericanos.....	pág.-82-
<b>CAPÍTULO V: TEXTOS Y DISCURSOS DE LA POLÍTICA DE FINANCIAMIENTO DE LAS UNIVERSIDADES EN ARGENTINA.....</b>	<b>pág.-91-</b>

V. A Los Diferentes Debates y Posiciones entorno al Financiamiento de las Universidades Nacionales.....	pág.-92-
V.B La Política de Financiamiento Universitario de los años '90.....	pág.-99-
V.C Fondo para el Mejoramiento de la Calidad –FOMEC-. –El Proceso de Creación y Objetivos del Programa.....	pág.-108-
<b>CAPÍTULO VI: LA PUESTA EN ACTO (ENACTED) DE FOMEC EN LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA.....</b>	<b>pág.-120-</b>
VI.A La Decisión de la UNC de participar en FOMEC. Las Primeras “Voces de los Actores”.....	pág.-121-
VI.B El FOMEC en la UNC. Estrategias Institucionales de Gestión Académica y Financiera.....	pág.-125-
VI.C Los Proyectos FOMEC en la UNC.....	pág.-131-
<b>CAPÍTULO VII: RESULTADOS Y EFECTOS DE FOMEC EN LA GESTIÓN INSTITUCIONAL Y EL MEJORAMIENTO ACADÉMICO EN LA UNC.....</b>	<b>pág.-150-</b>
VII. A La Distribución de los Proyectos FOMEC entre las Unidades Académicas de la UNC.....	pág.-151-
VII.B Los Efectos de FOMEC desde la Percepción de los Actores.....	pág.-160-
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>pág.-173-</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>pág.-181-</b>
<b>ANEXO.....</b>	<b>pág.-197-</b>

## Lista de Siglas

AR	ASIGNACIÓN DE RECURSOS
BID	BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
BIRF	BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO
BM	BIBLIOTECA MAYOR
CAP	COMISIÓN DE ACREDITACIÓN DE POSGRADOS
CBIS	CIENCIAS BÁSICAS, INGENIERÍAS Y SALUD
CEPAL	COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA
CIN	CONSEJO INTERUNIVERSITARIO NACIONAL
CIS	COMITÉ INTERNACIONAL DE SEGUIMIENTO
CONEAU	COMISIÓN NACIONAL DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN UNIVERSITARIA
CSH	CIENCIAS SOCIALES Y HUMANAS
FAMAF	FACULTAD DE MATEMÁTICAS, ASTRONOMÍA Y FÍSICA
FAUD	FACULTAD DE ARQUITECTURA, URBANISMO Y DISEÑO
FCA	FACULTAD DE CIENCIAS AGROPECUARIAS
FCE	FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
FCEfyn	FACULTAD DE CIENCIAS EXACTAS, FÍSICAS Y NATURALES
FCM	FACULTAD DE CIENCIAS MÉDICAS
FCQ	FACULTAD DE CIENCIAS QUÍMICAS
FDyCS	FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
FFyH	FACULTAD DE FILOSOFÍA DE HUMANIDADES
FO	FACULTAD DE ODONTOLOGÍA
FOI	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
FOMEC	FONDO PARA EL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD UNIVERSITARIA
HCS	HONORABLE CONSEJO SUPERIOR
IIFAP	INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN Y FORMACIÓN EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
INTA	INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA AGROPECUARIA
OCDE	ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS
PEN	PODER EJECUTIVO NACIONAL
PRES	PROGRAMA DE REFORMA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR
PROMAGRO	PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA ENSEÑANZA EN CIENCIAS AGROPECUARIAS
PROMEI	PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA ENSEÑANZA EN INGENIERÍA
PROMFyB	PROGRAMA PARA EL MEJORAMIENTO DE LA ENSEÑANZA DE FARMACIA Y BIOQUÍMICA
RIU	RED DE INTERCOMUNICACIÓN UNIVERSITARIA
SECYT	SECRETARIA DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA
SIU	SISTEMAS DE INFORMACIÓN UNIVERSITARIA
SPU	SECRETARÍA DE POLÍTICAS UNIVERSITARIAS
UBA	UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
UE	UNIDAD EJECUTORA FOMEC EN LA UNC
UNC	UNIVERSIDAD NACIONAL DE CORDOBA
UNESCO	ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA
USAM	UNIVERSIDADES DE SAN MARTÍN
WWF	WORLD WILDLIFE FUND

# INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo de investigación está centrado en analizar los nuevos mecanismos de financiamiento universitario implementados a partir de los años 90 por la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), la autoridad universitaria máxima a nivel nacional. Para llevarlo a cabo, tomamos como caso de estudio el primer mecanismo de fondos concursables, el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECA) y su ejecución en la Universidad Nacional de Córdoba.

Las nuevas políticas de financiamiento fueron diseñadas en un contexto de reformas estructurales ejecutadas en el sistema universitario en los años noventa, donde la literatura especializada señala dos características centrales de estas reformas.

En primer lugar, las reformas en el sistema universitario son parte de un proceso mayor de cambios estructurales en la relación entre el Estado, la sociedad y la universidad. Entre los procesos de ajuste y reestructuración económica y política que se desarrollaron con distintos ritmos y modalidades en los Estados Latinoamericanos, se pueden advertir tendencias hacia una nueva significación social de las instituciones universitarias. El agotamiento en el dinamismo de la estructura tradicional de relaciones entre la educación superior, la sociedad y el gobierno, requirió una nueva reorganización de las relaciones entre las partes. En palabras de Joaquín Brunner (1994) las reformas debían concentrarse en dos aspectos:

Sustituir (...) el débil poder de control administrativo del Estado por una nueva (...) relación de evaluación (...) [y] sustituir (...) el compromiso estatal de (...) aportes automáticos de recursos a las instituciones por una relación más diferenciada y compleja donde las instituciones diversifiquen sus fuentes de ingresos y el Estado maneja las suyas en función de objetivos y metas convenidos (p. 25).

Este conjunto de transformaciones ha sido denominada por Krotsch (2009) como un “*giro evaluativo*” hacia una mayor autonomía de las universidades respecto del Estado, sobre todo en el aspecto financiero.

En segundo lugar, es señalada la influencia de las agencias internacionales de financiamiento y orientación política como el Banco Mundial, UNESCO y CEPAL en el diseño de las políticas de educación superior de los años noventa. Krotsch (2009) sostiene que los organismos internacionales tuvieron una participación activa en las reformas de los países latinoamericanos, principalmente el Banco Mundial, a través de la construcción de un “*ideario de sistema de educación superior*”. En particular, en el informe “*La enseñanza Superior: lecciones derivadas de la experiencia*” del Banco Mundial (1995), el organismo identificó que la crisis de la Educación Superior en el mundo se debía fundamentalmente a una *crisis financiera*, y que los países en desarrollo, necesitaban alcanzar metas más altas de eficiencia, calidad y equidad.

En general, las políticas de reformas de las universidades estuvieron orientadas a promover una mayor diferenciación de las instituciones, incluyendo el desarrollo de instituciones privadas; proveer de incentivos a las instituciones públicas que diversifiquen la obtención de recursos propios, incluyendo aranceles y la vinculación del financiamiento con el desempeño; la redefinición del rol del gobierno y de la educación superior y la introducción de políticas que den lugar a una mayor equidad. En otras palabras, las reformas han procurado dos cuestiones: por un lado la satisfacción diferenciada de la creciente demanda social por la educación superior, y por otro, volver más eficiente el manejo de los recursos públicos asignados a las universidades de América Latina (Krotsch, 2009; Mollis, 2003; Abeledo y Obeide, 2003).

En este contexto de cambios, Argentina comienza a implementar nuevos mecanismos de asignaciones presupuestarias a las universidades a partir de los años 90. Hasta entonces, la asignación presupuestaria corría la suerte de una acción benevolente del Estado con las universidades en la transferencia de las partidas presupuestarias, lo que comenzó a modificarse a partir del presupuesto de 1992 con la modalidad de asignación del presupuesto general en bloque. Y por otra parte, desde la SPU fue creado el Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES) en 1995, bajo una operación crediticia con el Banco Mundial. El objetivo principal de este programa macro era “*establecer un entorno competitivo para el mejoramiento de la educación superior y proveer, a través*



*de un mecanismo de financiamiento transparente, los incentivos apropiados para continuas mejoras de eficiencia y calidad educativa”* (Banco Mundial, 1995, p.13).

El diseño del PRES contemplaba, por un lado, un conjunto de programas de fortalecimiento institucional en diversas áreas del sector universitario, tales como: la “Red de Intercomunicación Universitaria” (RIU), el “Fortalecimiento Institucional” (FOI), los “Sistemas de Información Universitaria” (SIU), la “Asignación de Recursos” (AR), y la creación de la “Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria” (CONEAU); y por otro lado, buscaba mejorar específicamente la enseñanza a través de la creación del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMEUC) (Abeledo y Curcio, 2003).

De esta manera FOMEUC fue un programa sustancial dentro del PRES, que constituyó una experiencia inédita en las universidades argentinas en lo referente a la innovación en los mecanismos de asignaciones presupuestarias, que históricamente tuvo la modalidad sólo de incrementos anuales, pero por otra parte, es atribuida la innovación en el destino de los fondos, el mejoramiento de la enseñanza universitaria, un objetivo que no había sido financiado hasta ese momento con este tipo de mecanismo.

FOMEUC estuvo caracterizado por ser una herramienta que combinó financiamiento y evaluación, por su modalidad de concursable por proyectos, que eran elaborados por las propias comunidades universitarias y evaluados por pares académicos. Los objetivos generales estaban enmarcados en 3 grandes líneas: a) *apoyo para las reformas académicas*: modernización de los planes de estudio, creación de ciclos articulados, departamentalización, modernización de la gestión; b) *mejora de la enseñanza*: capacitación de los planteles docentes, mejoramiento de los procesos de enseñanza y aprendizaje, evaluación del desempeño de profesores y alumnos, modernización de las bibliotecas; y la c) *búsqueda de mayor eficacia y eficiencia en los procesos de formación académica*, tales como la implementación de prácticas conducentes a la disminución de la deserción y de la duración real de las carreras (Ministerio de Cultura y Educación-SPU, 1998). Estas líneas de acción atravesaban todos los niveles de enseñanza de las instituciones, estaba dirigido al mejoramiento tanto del grado y del posgrado, y en todas las disciplinas: ciencias básicas, ingenierías y salud (CBIS) y en ciencias sociales y humanas (CSH).

A poco tiempo de cumplirse veinte años de la implementación de FOMEUC ¿qué hemos aprendido? El presente trabajo pretende indagar más allá de los cambios materiales

producidos por el propio destino de los fondos del programa, tales como el abastecimiento de material bibliográfico, adquisición de equipamiento, infraestructura, acceso a servicios de consultoría y fortalecimiento de los recursos humanos. Busca determinar cuál ha sido el nivel de impacto institucional y académico de este instrumento de financiamiento innovativo operado a partir de la participación de la Universidad Nacional de Córdoba.

De manera tal que para dar cumplimiento a nuestro objetivo la estructura del trabajo se ha organizado en ocho capítulos.

En el *primer capítulo*, y a modo de revisión de la literatura sobre el tema, analizamos las investigaciones encontradas sobre el financiamiento público universitario en dos apartados. En el primero realizamos una revisión seleccionada de la literatura internacional de estudios e investigaciones aplicadas en países centrales y en Latinoamericanos a partir de los años 90, incluyendo estudios realizados en Argentina. En tanto que en el segundo, recuperamos las investigaciones encontradas sobre la experiencia de Argentina en la implementación de mecanismos de asignación de recursos por incentivos, tomando como caso el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECA) que es objeto de nuestra investigación.

En el *segundo capítulo* abordamos el planteo del problema, el marco referencial teórico, las hipótesis y la metodología empleada para llevar adelante este trabajo. Trabajamos desde dos dimensiones: nivel macro y micro político, utilizando el abordaje teórico del "Ciclo de la Política" de Stephen Ball y del Nuevo Institucionalismo. El enfoque de S. Ball propone sustentar el análisis político en sus diferentes contextos o escenarios, a partir de un esquema flexible y dinámico, que considera tanto el nivel de la acción del Estado (nivel macropolítico) en su rol de regulador de las políticas, como los aspectos referidos a la práctica y los resultados de esa política en las instituciones (nivel micropolítico) (Miranda, 2011). La perspectiva teórica del Nuevo Institucionalismo, complementa su análisis, a través de caracterizar el comportamiento de una organización tan particular como la universidad. Las organizaciones educativas son vistas institucionalmente, cuya restricción más importante no es la eficiencia, sino más bien la legitimidad, comparten creencias o "mitos", más que exigencias técnicas o lógicas de la eficiencia (Meyer y Rowan, 2006; Ibarra Colado, 2008). Por lo que el cambio en estas instituciones, siguiendo a Clark (1983), se produce de manera incremental, en principio invisible, dado el carácter de la materia prima con la que

trabajan: *el conocimiento*. Atendiendo a los objetivos planteados se ha diseñado un enfoque metodológico de investigación con una estructura que combina el análisis de datos cuantitativos y cualitativos.

Por su parte, en el **capítulo tres** elaboramos un recorrido retrospectivo por la legislación universitaria argentina, desde la primera ley de universidades nacionales sancionada en 1885 hasta finales de la década de 1980, recuperando en particular los aspectos referidos al financiamiento de esas instituciones. Destacamos los momentos en la historia donde el Estado, en su rol de regulador y ejecutor de las políticas públicas, se ha relacionado con los centros de educación universitaria mediante los diferentes documentos legales estableciendo los derechos y deberes referidos al régimen económico financiero de las instituciones. En un segundo apartado presentamos, además de los cambios legislativos universitarios, los aspectos más importantes que llevan a la crisis de financiamiento de finales de los años '80 que permitirán comprender las reformas en las políticas de financiamiento universitaria argentina llevadas a cabo en la década posterior.

El **capítulo cuatro** tiene por objetivo identificar el contexto de influencia internacional en las políticas de educación superior en tres apartados. En el primero, presentamos los principales lineamientos, a modo de discursos, sobre las reformas en los sectores universitarios desde los organismos internacionales. En el segundo, analizamos los principales cambios en las relaciones del Estado con las instituciones de educación superior de los países desarrollados. Mientras que el tercero está centrado en desarrollar lo que se entiende por “influencia del contexto local”, citando los principales trabajos de un seminario internacional sobre el financiamiento de educación superior.

El **capítulo cinco** está centrado en describir lo que Ball ha denominado “*Contexto de Producción de Texto Político*”. En un primer momento analizamos las posiciones y debates generados entre los principales actores locales respecto de los cambios en las políticas de financiamiento universitario. En el segundo, detallamos las decisiones del Gobierno Nacional respecto de las nuevas direcciones en el financiamiento de las universidades nacionales adoptadas para el decenio de la década de los '90. Y finalmente en el tercero, presentamos las principales características que fueron establecidas para FOMECA, nuestro programa de financiamiento objeto de estudio.

Por su parte el **capítulo seis** aborda la puesta en práctica de FOMECA en la UNC y está conformado por tres apartados. En el primero presentamos lo que se ha denominado “las voces de los actores”, referido al debate inicial del Honorable Consejo Superior frente a

la adhesión de FOMECE. En el segundo, abordamos la ejecución y gestión del fondo competitivo en la universidad y en cada una de las unidades académicas participantes. Y por último presentamos la ejecución final de los proyectos de la UNC.

Los objetivos del *capítulo siete* están orientados principalmente a mostrar los efectos y no simplemente resultados de la implementación de las políticas, considerando no sólo los aspectos sobre los que se quería actuar, sino también resultados no previstos o esperados por los formuladores de las políticas iniciales (Mainardes, 2006). Para dar cuenta de ello el capítulo está organizado en tres apartados, donde combinamos el análisis cualitativo y cuantitativo. En el primero de ellos, analizamos la distribución de los Proyectos FOMECE entre las unidades académicas de la UNC. En esta oportunidad utilizamos las herramientas estadísticas de análisis multivariante clúster y discriminante de manera de obtener una caracterización de la distribución y desde la perspectiva teórica del neo-institucionalismo realizamos un análisis de la Universidad como organización. En el segundo apartado realizamos un análisis de la perspectiva de los principales actores involucrados en FOMECE que fueron entrevistados, buscando establecer los efectos institucionales y académicos de FOMECE en la UNC. Mientras que el tercer apartado presenta las consideraciones finales de este capítulo donde quedan esbozados los procesos de institucionalización surgidos en la UNC de las “prácticas de administración, gestión económica y académicas” que traía aparejada la implementación de FOMECE.

Retomando las consideraciones finales esbozadas en cada uno de los capítulos y atendiendo a los objetivos planteados, el *capítulo ocho* corresponde a las conclusiones generales del trabajo.

Por último, no quisiera dejar de mencionar las dificultades que hemos tenido para la obtención de estadísticas universitarias y la información correspondiente de los proyectos UNC presentados a FOMECE. Agradezco especialmente a los directores de proyectos contactados y demás informantes claves, quienes no solamente tuvieron una excelente predisposición a las entrevistas sino que me brindaron información específica de los proyectos y de otros tipos de documentaciones institucionales de interés.

# CAPÍTULO I

## LA INVESTIGACIÓN SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE LAS UNIVERSIDADES. REVISIÓN DE LA LITERATURA

El objetivo en este capítulo es indagar sobre las investigaciones encontradas en torno al análisis del financiamiento público universitario orientado hacia la oferta, la provisión del servicio público. Para ello en el primer apartado se hará una revisión seleccionada de la literatura internacional de estudios e investigaciones aplicadas en países centrales y en Latinoamericanos a partir de los años 90, incluyendo estudios realizados en Argentina. Es importante señalar que para el caso de nuestro país, los estudios e investigaciones sobre el financiamiento de las universidades son escasos, y en su mayoría tienen un carácter de ensayo de tipo propositivo de modelos o de análisis sobre lo que debería llevarse a cabo. No se han encontrado investigaciones que den cuenta de la situación de las universidades sobre el financiamiento y el uso de los recursos a partir de las reformas implementadas en las décadas de los 90.

En el segundo apartado, se recuperan las investigaciones encontradas sobre la experiencia de Argentina en la implementación de mecanismos de asignación de recursos por incentivos, tomando como caso el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECA) que es objeto de nuestra investigación, un instrumento utilizado en Argentina para asignar recursos adicionales a las instituciones públicas con el objetivo de mejorar la enseñanza.

## **I.A Estudios e Investigaciones sobre el Financiamiento Público de las Universidades en el Contexto Internacional.**

En gran medida los estudios e investigaciones sobre el financiamiento de las universidades producidos en la década de los noventa y en adelante forman parte de un análisis mayor referido al conjunto de reformas introducidas por los gobiernos en la educación superior de sus países (Brunner, 1994; Neave y Van Vought, 1994; Aamodt, Kyvik, y Skoie, 1994; Walford, 1994; Delfino y Gertel, 1996; Mora, 1998; García de Fanelli, 1998; Calero y Bonal, 1999; Escotet, 2005; Abeledo y Obeide, 2003; Cai, 2009). Dentro de este conjunto de investigaciones encontramos trabajos que focalizan su análisis en los modelos de mecanismos de asignación de recursos a las universidades implementados en diversos países a partir del giro en la relación histórica Estado-Universidad-Sociedad. Recuperando los principales resultados, se observa que el Estado continúa siendo la principal fuente de financiamiento en la mayoría de los sistemas de educación superior, aunque ha modificado su manera de relacionarse con las instituciones, promoviendo la flexibilidad en la gestión de los recursos, la autoevaluación de las instituciones, la planificación de sus tareas, y propiciando un mejor desempeño de las universidades. Más específicamente esas investigaciones muestran que la estrategia de asignación de los recursos hacia las instituciones universitarias elegida por los gobiernos en los diversos países estuvo caracterizada por una combinación de las siguientes tres modalidades.

Dentro de la primera modalidad se ubican algunos países que comenzaron a implementar la asignación de “*Presupuesto global o subvenciones en bloque*”, una única suma otorgada a las instituciones de las que serán responsables ante el Estado y la Sociedad, permitiendo de esa manera dotar a las instituciones de mayor flexibilidad y autonomía que la manera usual de asignar presupuestos por conceptos. Así, por ejemplo, siguiendo a Williams (1998) Gran Bretaña asigna la mayor parte del presupuesto a las universidades públicas mediante este subsidio sin finalidad específica, lo que le permite a las instituciones utilizarlo de acuerdo a sus propias prioridades, aunque el Higher Education Funding Council for England (HEFCE) el cuasi autónomo comité de subvenciones especificaba en términos muy generales cuáles debían ser los patrones de gastos.

Otro país que implementó este mecanismo fue España a partir de los años noventa. Mora & Villareal (1996) muestran que el financiamiento destinado a cubrir las

necesidades de funcionamiento básicas son asignados de manera global hacia las instituciones y ellas son las encargadas de la distribución interna. Por otro lado, Monserrat (1996) señala que en el financiamiento de estas actividades, las mismas universidades comparten su financiamiento en un 35% utilizando como fuente sus recursos propios.

Por su parte, Abeledo y Obeide (2003) para el caso Argentino muestran que el Presupuesto de la Administración Nacional del ejercicio 1992 marca un punto de inflexión en los modos de financiamiento del Estado a las Universidades Nacionales, al aprobarse por primera vez la modalidad de transferencia global sin afectación específica (block-grant), con anterioridad el presupuesto era aprobado atendiendo la clasificación según el objeto del gasto.

Otro grupo de países incursionaron en la modalidad de asignar los recursos mediante la implementación de “*Presupuestos por Fórmulas*”. Estos mecanismos se encuentran basados en indicadores de insumos, de matrículas, costos y rendimiento de estudiantes, así como también en los resultados de docencia e investigación. Sanyal y Martin (2006) señalan que esta modalidad de asignación es poco utilizada en la mayoría de los países de la OCDE para recursos destinados al funcionamiento en general de las instituciones y que es más frecuente observar en la distribución de recursos para la investigación. Sin embargo, países miembros de esta organización como Suecia, Dinamarca y los Países Bajos utilizan esta modalidad de asignación mediante indicadores de resultados para sufragar gastos de docencia.

En cambio, Piffano (1992) para el caso de Japón muestra que el gobierno calcula los aportes a distribuir entre las instituciones de Educación Superior empleando una tabla de coeficientes que indica la proporción de los gastos financiables para diferentes categorías de estudiantes.

Dentro de los países latinoamericanos también son pocas las experiencias que cuentan con la aplicación de fórmulas para asignar recursos. García Guadilla (2006) considera que si bien en la actualidad en las instituciones públicas el modelo predominante de asignación de recursos en la región continúa siendo el “*histórico- negociado*”, basado en el incremento anual de presupuestos anteriores, algunos países han realizado innovaciones en criterios de asignación presupuestaria.

Brasil, por ejemplo, desde 1994 distribuye los recursos para gastos en bienes, servicios y para capital (OCC) empleando un modelo elaborado por la Asociación Nacional de Dirigentes de Instituciones Federales de Enseñanza Superior (ANDIFES) inspirado en el sistema de financiamiento de la enseñanza superior de Holanda. Siguiendo a Cardoso Amaral (1996) la fórmula incluye indicadores que responden a tres criterios: Necesidad, Desempeño y a un componente Histórico.

Por su parte, el país trasandino de Chile en los últimos años ha incorporado indicadores de desempeño al mecanismo de asignación a sus instituciones. Bernasconi & Rojas (2003) señalan que los Aportes Fiscales Directos, que alcanzan sólo a las universidades tradicionales de Chile, han sido fondos distribuidos hasta entonces mediante criterios históricos y desde los últimos años se han incorporado indicadores sujetos a resultados permitiendo distribuir un 5% de este total de recursos entre esas instituciones mediante esta modalidad.

En el caso de nuestro país, García de Fanelli (1998) muestra que el Estado Argentino innova en la distribución de los recursos a las instituciones públicas en el año 1997 como una manera de dar respuesta a los problemas de inequidad en la distribución de los recursos entre las universidades. Mediante la implementación de una metodología de presupuesto normativo se busca calcular el presupuesto requerido por cada institución atendiendo a sus actividades básicas, los gastos corrientes y de inversión, es decir en base a un modelo de costos estándares. Obeide (2003) señala que en un primer momento la Secretaría de Políticas Universitarias priorizó el cálculo del modelo que refleje los gastos en enseñanza de grado, en particular el gasto en personal docente, como consecuencia de la elevada complejidad que implica esta metodología. Luego esto permitiría deducir los restantes componentes de los gastos corrientes como los sueldos del personal de apoyo administrativo, de las autoridades y demás gastos operativos.

Finalmente queda por señalar la experiencia de los diferentes países en la implementación de "*Presupuestos por Incentivos*", por medio del cual se asignan fondos adicionales a las instituciones con objetivos específicos sujetos a diferentes indicadores de resultados, de rendimiento/desempeño, etc. Esta modalidad establece una relación contractual entre las partes durante un tiempo establecido donde los contratos-programas y los fondos competitivos son los instrumentos más utilizados. Si bien su participación en el presupuesto total de las instituciones es considerado marginal, mediante este instrumento se realizan gastos asociados en general al desarrollo de las



instituciones: infraestructura, equipamiento, capacitación de docentes, cambios curriculares, etc.

Berdahl y Millett (1991) señalan que en el caso de EEUU durante los primeros años de la década de los noventa más de treinta estados se encontraban implementando mecanismos de financiamiento con incentivos particulares. Siguiendo a Salmi y Hauptman (2006) los objetivos planteados en los programas van desde el incremento del rendimiento estudiantil, en donde las instituciones son penalizadas si no cumplen condiciones estándares, hasta el incremento de la autonomía de las instituciones a expensas de la reducción del financiamiento estatal como sucede en el caso del Estado de Virginia. Una cuestión similar advierte Johnstone (2006) sobre cómo seguirán siendo los aportes estatales para las universidades de América del Norte, pues si bien los presupuestos estatales de educación superior se irán reduciendo, esto permitirá dotar de mayor flexibilidad y de criterios de rendimiento, una manera de recompensar a aquellas instituciones que mejoren los índices de retención y de finalización de los estudios.

El trabajo de Burke y Modarresi (2001) resulta de interés porque está focalizado en estudiar la estabilidad de estos programas de financiamiento. Para estos autores existe una serie de características que permiten evidenciar la continuidad o no de los programas, debido a que los instrumentos pueden presentar dificultades prácticas o conceptuales. Los problemas de último orden están asociados a la elección de indicadores de desempeño, en tanto las dificultades prácticas refieren al “timing” de la planificación del programa, el costo de la recolección de la información y su análisis, el cambio en las prioridades del Estado y la prevención de la inestabilidad financiera. Asimismo continúan señalando que las prioridades del Estado y los requerimientos de los programas precisan continuidad por un largo periodo para permitir al sector universitario producir los resultados demandados y deseados.

En el caso de Francia, por su parte, comienza en los años ochenta con la implementación de fondos contractuales. García de Fanelli (1998) muestra que los fondos contractuales están dirigidos a la enseñanza de grado, a objetivos de desarrollo y trabajos de extensión, principalmente. Neave (1994) destaca como característica importante de esta modalidad de financiamiento el compromiso que tiene la universidad de realizar un proyecto institucional. Un requisito previo al contrato, donde las instituciones establecen cuáles serán sus orientaciones en los próximos años y además se comprometen a realizar una evaluación de los objetivos planteados una vez finalizado

el proyecto. Por su parte, Haugades (1996) señala como un aspecto positivo la posibilidad que brinda este instrumento para desarrollar la capacidad de auto-evaluación y planificación de las instituciones así como la capacidad de auditoría por parte del Estado.

Otro de los países europeos que innovó en la modalidad de financiamiento con estos instrumentos en las universidades públicas es España. La financiación complementaria en este caso, siguiendo a Monserrat (1996), ha sido utilizada por el Estado para conseguir objetivos de desarrollo tales como la adaptación de la oferta de la enseñanza universitaria a la demanda social, el desarrollo de los estudios de tercer ciclo y programas para el perfeccionamiento de los docentes. Así por ejemplo, Ferrer-Blas y Sans Fonfría (2006) muestran que la Universidad Politécnica de Cataluña en 1996 implementó su primer plan de medio ambiente de carácter integrador y transversal. El objetivo era introducir los aspectos medioambientales en todas las actividades de la Universidad, en los ámbitos de formación, investigación, vida universitaria y comunicación y sensibilización.

Una investigación relevante en esta materia es la realizada por Fernández López (2004) para el caso de las universidades españolas. Bajo la reinterpretación del “triángulo de coordinación” de Burton Clark, y tomando como referencia el sistema de educación superior holandés, su objetivo estuvo centrado en analizar si la implementación de los programas de financiamiento basado en resultados ha llevado a las instituciones de educación superior públicas a un acercamiento o no al mercado. Sin embargo, más allá de cualesquiera que sean las medidas adoptadas financieras u otras, las universidades españolas presentan menos características de mercado que otros sistemas como el holandés.

La investigación realizada por Csizmadia (2006) para el caso de Hungría resultó muy beneficiosa para nuestro trabajo por la manera particular que toma a las instituciones universitarias para su análisis. Su objetivo es conocer qué características organizacionales de las instituciones de educación superior influyen en la implementación de los programas de financiamiento del gobierno de Hungría. Utilizando como marco teórico la Dependencia de los Recursos, el Neoinstitucionalismo y el modelo de Allison sobre la toma de decisión organizacional. El autor arriba a la conclusión de que los compromisos de los líderes en el proceso de implementación del programa, el involucramiento de consultores externos, la reputación

institucional, el proceso político y burocrático de la toma de decisión tienen una fuerte incidencia en la implementación de los programas de financiamiento. En cambio, características propias de las instituciones educativas, como la complejidad horizontal (asociada a la cantidad de campos disciplinares), vertical (relacionada a la profundidad jerárquica) y geográfica (dispersión de las unidades organizacionales) y el balance disciplinar tienen un impacto menor en la implementación de esa modalidad de financiamiento.

En el caso de los países asiáticos, desde los años noventa el financiamiento público cada vez más está vinculado a resultados de rendimiento. Arimoto (2006) muestra que en el caso de Japón, el Estado tiene en marcha una política de distribución de recursos a las instituciones nacionales de importante cuantía vinculada a la evaluación del logro de objetivos establecidos en los programas de planificación de las actividades de seis años que tienen las universidades. Esta modalidad derivada de la competitividad institucional señala la autora tiende a incrementarse en el tiempo y se espera supera a la cuantía de distribución tradicional de recursos por parte del gobierno central. Un programa de financiamiento particular, señalado por Mong (2006), es el implementado por el Estado de China en 2003 para la Región Administrativa de Hong Kong. Buscando fortalecer la capacidad de recaudación propia de las universidades públicas, el Estado se comprometió a otorgarle a las instituciones la misma cantidad de recursos que pudieran obtener proveniente de sectores privados. Si bien la suma del subsidio había sido fijada en 128 millones de dólares estadounidenses, las universidades lograron recaudar por esta vía un valor superior a 166 millones de dólares estadounidenses.

Una investigación de sumo interés que toma el caso de China es la realizada por Cai (2009). Aunque su trabajo refiere a un análisis general de las reformas de la educación superior de China en los últimos años, su mayor relevancia para nuestro trabajo radica en la implementación del marco referencial teórico, *el Institucionalismo Sociológico*. Su objetivo central se encuentra en analizar cómo el gobierno chino promueve los cambios institucionales a partir de la influencia de las organizaciones internacionales, de los modelos externos avanzados y las presiones de consultoría internacional. Centrando el interés en los aspectos del financiamiento, la investigación muestra que el gobierno de China al seguir los lineamientos de UNESCO, en particular los lineamientos de World Conferences in Higher Education, sufre cierta presión coercitiva para realizar cambios regulativos. Así China se comprometió en materia financiera, pasar de un “*Estado que*

*monopoliza la provisión y la gestión de la educación superior” a un “Estado que gestiona las instituciones de manera macro, eleva el grado de autonomía de las instituciones y multiplica la provisión y los canales de financiamiento” (p.8).* En cambio las recomendaciones del Banco Mundial a través de las diversas consultorías realizadas, el autor las involucra en las presiones normativas que sufrió el Estado de China con los consecuentes los cambios legislativos de la educación superior. Finalmente las presiones miméticas de la reestructuración de las universidades están asociadas a la experiencia del modelo americano, no sólo respecto de la privatización y provisión del financiamiento, sino también a la mercantilización y descentralización de la administración.

La asignación de recursos estatales vía presupuestos por incentivos en América Latina no ha sido de gran alcance. Sin embargo, para en el caso de México, Chile y Argentina, García de Fanelli (2000) considera que este sistema de “fondos múltiples” se ha ampliado durante los años noventa y si bien no ha representado una gran cuantía, su significatividad sí lo ha sido: para Chile en 1996 estos ingresos representaban el 27.8% de sus ingresos totales, para México en 1994 el 7.1% y para Argentina en 1997 el 9.8%. En su estudio la autora destaca por su relevancia los programas implementados por los países nombrados que estuvieron vinculados a la modernización de la universidad pública, en particular a la reforma institucional: FOMECA en Argentina, Fondo Desarrollo Institucional (FDI) en Chile y el Fondo de Modernización de la Educación Superior (FOMES) en México. Aunque señala los importantes beneficios que han proporcionado los diferentes programas competitivos en los países, desde el mejoramiento en la infraestructura hasta el perfeccionamiento docente, destaca como principales problemas los que surgen entorno a la selección de los beneficiarios y los posibles conflictos por los excluidos; su impacto parcial ya que los proyectos surgen en general de grupos de académicos y no como un proyecto que incluya a toda la institución, y finalmente los asociados a la etapa de control y evaluación de los resultados por los incrementos burocráticos asociados.

Una investigación relevante para el caso de las universidades de México en relación a la implementación de programas adicionales de financiamiento es la de Mungaray, Ocegueda, y Moctezuma (2010). El foco de análisis estuvo centrado en ver si estos mecanismos de financiamiento logran cumplir sus objetivos con éxito o no, mediante la aplicación de dos ejercicios econométricos. En el primero, evalúan la efectividad de la

política como instrumento para promover e incentivar mejores prácticas institucionales, al relacionar el subsidio concursable recibido por las universidades con sus indicadores de desempeño. En el segundo ejercicio valoran la incidencia del desempeño institucional en la gestión de los recursos asociando los resultados logrados por las instituciones con el nivel de participación obtenido en los fondos concursables. El autor considera que esta modalidad ha sido efectiva para premiar a las instituciones en sus avances, permitiendo consolidarlas institucionalmente, mejorando los rendimientos sociales y de equidad educativa.

El estudio de Muga y Brunner (1996) considera que la implementación del Fondo de Desarrollo Institucional en Chile, más allá de las mejoras alcanzadas en la calidad de la enseñanza de grado, mediante el equipamiento e infraestructuras adquiridos y el perfeccionamiento docente, el mecanismo de selección con los fondos es de concursabilidad blanda, lo que permite construir a las instituciones expectativas sobre el monto global de recursos a percibir por convocatoria.

Argentina comienza su experiencia en presupuestos por incentivos a partir de la implementación del Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES) creado por la Secretaría de Políticas Universitarias en 1993. Siguiendo a Abeledo y Curcio (2003) el programa consistía, por un lado en el diseño de un conjunto de programas de fortalecimiento institucional en diversas áreas del sector universitario, y por otro lado en fomentar específicamente la calidad de la enseñanza a través de la creación del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECA). Los trabajos de investigación seleccionados, aunque todavía escasos, que puedan dar cuenta de los cambios ocurridos a partir de la implementación de FOMECA en las universidades argentinas cuyos resultados significaron un aporte relevante para nuestra investigación se presentan en el siguiente apartado.

## **I.B La Experiencia en Argentina de Presupuestos por Incentivos. El Caso de FOMECA**

Una de las investigaciones señeras es la realizada por **Castro (2002)** quien busca relevar los efectos de innovación y cambio académico e institucional derivados de la implementación del FOMECA en el conjunto de las universidades argentinas. Adopta el modelo de Cox de análisis de políticas, el autor analiza la capacidad que poseen los

mecanismos de asignación competitivos y concursables en relación con la producción de efectos de mejora y reforma de la calidad de las disciplinas y las instituciones. En relación a la distribución del fondo manifiesta que si bien era de esperar que FOMECE apoyara más a las instituciones grandes y antiguas del sistema y a los campos disciplinarios con un patrón académico consolidado (básicas y tecnológicas), el proceso de evaluación del programa relativiza esta premisa. Sostiene que la “calidad” no fue el único factor clave en la selección de los proyectos, sino que también se priorizaron aspectos de reforma y de impacto. Así se evidenció que las mejores tasas de éxito las obtuvieron las universidades medianas y pequeñas y otros campos disciplinares diferentes a los esperados. En el caso de la mejora de la calidad (mejora en el equipamiento y formación de recursos humanos) también fueron destacadas las universidades medianas y pequeñas, aunque desde la mirada disciplinar las más beneficiadas fueron las ciencias básicas y tecnológicas. Respecto de la reforma académica, el fondo tuvo mayor impacto en las universidades medianas y fue imparcial dentro de las disciplinas. Las reformas estuvieron orientadas a cambiar los planes de estudio, acortando las carreras y fomentando la organización en ciclos, grado y posgrado. Finalmente los efectos de innovación (construcción de redes, vinculación con el medio y fortalecimiento de la investigación y posgrado) considera que FOMECE al haber estado orientado a la mejora de la calidad, creó ciertas condiciones para el desarrollo de las innovaciones, pero su institucionalidad requería de un esfuerzo adicional.

Otro estudio relevante para esta investigación es la evaluación final de FOMECE realizada por **Ozlak, Trombetta, y Asencio (2003)**. El objetivo principal se focalizó en determinar si FOMECE logró los resultados planteados en su creación y si los instrumentos utilizados fueron funcionales para su ejecución. El informe fue realizado a través de las estadísticas existentes sobre los proyectos, los informes de las comisiones internas de evaluación, entrevistas, los informes de los talleres realizados, así como estudios de tesis u otras publicaciones durante la vigencia de FOMECE. Realiza un discriminación temporal (antigüedad de la convocatoria), capacidad institucional (tipo de universidad) y disciplinar para caracterizar la distribución global de los proyectos. *“En este sentido, los proyectos más grandes van a estar asociados a las primeras convocatorias, a las universidades tradicionales, a las ciencias básicas y tecnológicas y a las bibliotecas”* (p.20.). Los autores concluyen que existe un consenso muy difundido

entre los observadores del programa de que fue eficaz, sin poder emitir un juicio semejante con respecto a su eficiencia. Por tal motivo realizan diversas recomendaciones para futuros programas: planificar la duración y timing del programa, flexibilizar la gestión de los proyectos, reforzar la asistencia técnica financiando la actividad de su personal, dar continuidad a programas con financiamiento externo, prever el problema de la contrapartida y conocer los criterios de selección de las unidades académicas.

Por su parte, **Daniel Cano (1995a)** realiza un trabajo sobre FOMECE en pleno proceso de implementación del programa. Su principal objetivo era analizar la posibilidad de que estuviera en contra de la autonomía y de la autarquía de las universidades que habían quedado garantizadas en la reciente reforma de la Constitución Nacional de 1994. Bajo el análisis de documentos el autor reconoce que los objetivos de mejoramiento de la enseñanza son indiscutibles y beneficiosos para las instituciones, aunque pone en tela de juicio el origen y los condicionamientos de los fondos necesarios para llevar a cabo FOMECE. El punto destacado por el autor era que el programa terminaba siendo un instrumento del Poder Ejecutivo Nacional. Si bien el origen de los recursos engrosaba la deuda externa del país, la forma operativa del fondo hacía que los recursos terminaran siendo directamente ejecutados o estuvieran bajo control de la Secretaría de Políticas Universitarias, lo que le permitía sospechar sobre la garantía constitucional de la autarquía y autonomía de las universidades.

**Ricardo Gutiérrez (1998)** también realiza un trabajo sobre FOMECE durante su proceso de implementación. Pero su interés estaba centrado en el problema que tenían algunas instituciones para conseguir los recursos necesarios para cubrir la contrapartida del fondo, debido a la modalidad de cofinanciamiento que tenía el programa. Si bien el autor considera que su análisis es relativo debido a las diferencias estructurales importantes entre las instituciones y a la falta de información del presupuesto total asignado a las universidades, su trabajo permite observar el gran esfuerzo que tenían que llevar a cabo algunas universidades para cubrir las necesidades de modernización que los proyectos FOMECE permitían concretar. Su énfasis estaba puesto en la asignación diferencial que el gobierno nacional estaba realizando con los fondos de libre disponibilidad, porque esto se transformaba en un elemento de diferenciación que iba en contra de las reales posibilidades que tenían las universidades para acceder al FOMECE.

Otro conjunto de investigaciones analizadas focalizan su mirada en experiencias de implementación de FOMECE en casos particulares o instituciones universitarias. Así, la investigación realizada por **Atairo (2007)** tiene como objetivo central indagar las lógicas institucionales desarrolladas a partir de FOMECE en la Universidad Nacional de la Plata (UNLP). Uno de los supuestos de las políticas estatales resulta en un proceso interactivo, donde la institución y sus actores resignifican las políticas en curso. Este proceso no es lineal, sino que supone, por el contrario, que las estructuras y prácticas se modifican, se reabsorben, o resisten, construyendo resultados no esperados. Al mismo tiempo, considera importante reconstruir regularidades de comportamiento y lógicas de acción más permanente en universos aparentemente tan desorganizados y anárquicos como las universidades que den cuenta del porqué de determinadas respuestas institucionales a los mismos problemas, programas o políticas. En ese sentido, aborda el estudio de la institución universitaria desde una perspectiva sociopolítica que intenta superar los enfoques normativos-jurídicos y aquellos estudios centrados en la esfera estatal y la racionalidad de la política universitaria. Se interesa por el proceso de toma de decisión en el Consejo Superior que tuvo como resultado la adhesión de la UNLP al programa, identificando las posiciones de los actores y las alianzas que se construyeron.

Un análisis exploratorio de los efectos de FOMECE y de las evaluaciones impulsadas por CONEAU aplicadas a las Universidades de San Martín (USAM) y de Buenos Aires (UBA) es realizado por **Toscano (2005)**. Parte de la premisa de que tales políticas cuentan, al menos potencialmente, con la fuerza necesaria para producir cambios profundos en la lógica de funcionamiento de las universidades públicas, al incidir en cuestiones claves como son el gobierno y la gestión, el financiamiento, la infraestructura y los recursos materiales, la docencia, la investigación y la relación de la universidad con la sociedad, entre otras. Considera que no se puede hablar de un viraje del modelo universitario hacia un tipo privado-mercantil. Aunque su análisis le permite entrever una mejor disposición de la USAM a adoptar las reformas impulsadas por CONEAU y el FOMECE, pero ocurre en una medida limitada. Sin embargo, concluye que las casas de altos estudios nacionales en esencia continúan siendo fieles al modelo público-tradicional, tanto en sus virtudes como en sus defectos. En todo caso, este proceso de reforma recién comienza y sus efectos finales sobre el diseño institucional de nuestras universidades podrán verse claramente en el largo plazo.



En un informe especial elaborado en **1998** por **Carlos Marquis** señala que a tres años de la implementación de FOMECE ya se comenzaban a visualizar algunos impactos previsibles como una mayor disposición y capacidad de las universidades para la elaboración y gestión de proyectos institucionales de inversión, y cambios en el vínculo gobierno-universidades asociando calidad y pertinencia con financiamiento incremental, centrando sus objetivos en la mejora de la docencia y en las reformas de las universidades. Sin embargo, sostiene que el alcance ha sido de diferente magnitud según la “fertilidad” de las instituciones y de las disciplinas, es decir que allí donde existían comunidades dispuestas a los cambios que el FOMECE propiciaba, su impacto ha sido evidente, en otras tuvieron que desarrollarse importantes discusiones previas.

**Lauría Daniel (1999)** por su parte, realiza un estudio sobre el impacto de FOMECE en las Bibliotecas. En opinión del autor, hasta 1995 el nivel de inversión de las universidades en recursos bibliográficos, informáticos y humanos de sus bibliotecas fue bajo e inestable, pero a través del fondo se podían presentar proyectos tendientes al financiamiento de bibliotecas centrales y de facultades, lo que se convirtió en una gran demanda por parte de las instituciones nacionales. La mayor parte de los proyectos presentados corresponden a universidades cuyas estrategias de mejoramiento consisten en fortalecer las bibliotecas centrales ya existentes y articularlas con las bibliotecas de sus unidades académicas a través de redes internas, con el objetivo manifiesto de lograr poner en línea los catálogos de cada centro y unificar su acervo bibliográfico, utilizando para ello recursos informáticos. En menor medida se financiaron proyectos provenientes de unidades académicas que en general pertenecen a las universidades más grandes. Resulta de interés la baja presentación de proyectos de carreras de Bibliotecología y su nula tasa de aprobación.

Más recientemente se ha publicado el trabajo de **Stewart (2007)** quien ha realizado una investigación comparativa entre FOMECE y PROMEI, un programa de mejoramiento de la enseñanza creado a partir de las evaluaciones de las carreras de grado de ingenierías realizadas por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). Además de interesarse por los principales lineamientos de sus diseños (objetivos, estructura organizativa, el proceso de evaluación y recursos financieros), realiza un análisis sobre los efectos que tuvieron sobre esos diseños ciertas variables independientes (actores y contextos). Por otro lado, ha utilizado la herramienta “proceso de seguimiento” para conocer cadena causal por el cual fueron creados FOMECE y

PROMEI (Programa de Mejoramiento de la calidad de las carreras de Ingeniería). Finalmente considera que como resultado de Fomec ha surgido un aprendizaje político que junto a la capacidad burocrática instalada producto de las reformas de los '90 han facilitado la creación de PROMEI. Además sostiene que tres elementos son esenciales para el diseño de los fondos innovativos: la existencia de un empresario de la política, una mejora de la economía y una cierta capacidad del Estado.

### **Consideraciones Finales del Capítulo**

Sintetizando esta selección de las investigaciones más relevantes, a nuestro entender, sobre el financiamiento universitario en las últimas décadas, se podría señalar algunas cuestiones de interés. Por un lado, se observa una homogeneización de las políticas de financiamiento implementadas a partir de las reformas de los años 90 sin considerar los diferentes contextos históricos, sociales y culturales de las universidades de países muy diferentes como acabamos de ver. Por otro lado, a nivel de las instituciones la justificación del éxito o fracaso de implementación de la modalidad de presupuesto por incentivos es muy variada, teniendo como común denominador la diversidad institucional que presentan los diferentes países. En el caso particular de las investigaciones sobre el FOMECE, que por cierto incipientes y en algunos casos sólo para algunas instituciones, no quedan dudas de la importancia significativa que el programa tuvo en cuanto a los beneficios de modernización inmediatos que tuvieron las instituciones. Sin embargo, son escasos los estudios que permiten ver las implicancias a futuro que tuvo la implementación de esta política debido a que las instituciones universitarias, una estructura organizacional de base pesada, producen cambios de manera incremental. Lo que es objeto de nuestra investigación para el caso de la UNC.

# CAPÍTULO II

## PLANTEO DEL PROBLEMA Y MARCO

### TEÓRICO-METODOLÓGICO

#### II. A Planteo del Problema

La relación universidad, Estado y sociedad tanto en los países industrializados o en vías de, experimentó a partir de los años 80 diversos y profundos cambios. Para Brunner la inserción de América Latina a la globalización modificó la relación histórica de tipo benevolente:

El Estado se reservaba el privilegio de *fundación* de las universidades mediante un acto legislativo dentro de la vieja tradición de los poderes eclesiásticos (...) una vez creada las universidades debían gozar de plena autonomía, incluso de una suerte de *fuero territorial*. Dicha autonomía se aseguraba principalmente, (...) mediante la concesión garantizada de *recursos fiscales*, incluso en beneficio de las universidades privadas. Frente a la universidad el Estado actuaba como “el gran pagador” (Brunner, 1987) (Courard, 1993, p.116).

Pedro Krotsch (2004) señala tres factores que incidieron en la crisis de la relación histórica universidad, Estado y sociedad. Identifica primero el proceso de masificación de la matrícula con su consecuente expansión institucional y diversificación de los sistemas de educación superior; segundo señala la crisis fiscal, el cuestionamiento del Estado de Bienestar y las reformas del Estado; y por último, identifica el: “*destino de los egresados deja de ser el sector público para ser reemplazado potencialmente por el sector privado*” (p.153).

Los organismos internacionales como la CEPAL, el Banco Mundial y la UNESCO enfatizaron el cuestionamiento sobre la calidad de la enseñanza y la gestión del sector universitario, como resultado de la rápida expansión cuantitativa de la matrícula y de la diversificación institucional que traía aparejada la desarticulación como sistema. En particular, la CEPAL (1992) ubicaba los problemas en la escasa actividad de investigación llevada a cabo por las universidades, el bajo porcentaje de profesores con dedicación exclusiva, la obsolescencia del equipamiento para la enseñanza, la ausencia de requisitos de posgrados para los docentes universitarios y el bajo rendimiento de los alumnos en materia de deserción y graduación. Asimismo un problema sobre el que las universidades debían prestar atención era la insatisfacción del mercado laboral con los egresados de las instituciones superiores.

El Banco Mundial (1995), a partir de la experiencia de otros países, atribuye a las siguientes causas los problemas en las instituciones: (1) la elevada politización del gobierno universitario, focalizado en el poder de los estudiantes; (2) un proceso de gestión administrativa poco transparente, explicado por la escasez de herramientas administrativas y de personal calificado para proveer una correcta información; (3) la poca experiencia de las instituciones en incorporar recursos externos; y (4) una autonomía parcial con salarios estandarizados en todo el sistema .

Por su parte, el sociólogo chileno José Joaquín Brunner, una voz muy escuchada por los gobiernos latinoamericanos de esa época, señalaba que los factores que explicaban la crisis de las universidades estaban asociados al financiamiento incremental, a la débil regulación y la falta de evaluación. Este autor proponía para superar la crisis el establecimiento de un nuevo “*contrato social*”. En esta nueva relación el débil control administrativo del Estado debía ser reemplazado por una relación caracterizada por la evaluación y los aportes automáticos del Estado por una relación donde las universidades diversifiquen sus ingresos y el Estado maneje sus recursos en función de los objetivos y metas pre-acordadas (Brunner, 1993; 1994).

Como respuesta a la crisis de los sistemas, los gobiernos implementaron un conjunto de estrategias de reformas buscando impulsar la competitividad y diferenciación de las instituciones, tomando como eje el financiamiento público ligado a compromisos de calidad y eficiencia. De esta manera el Estado asume un rol de orientación de los

sistemas universitarios en vez de intervención directa, promoviendo una preocupación más específica por el contexto productivo, la calidad y la eficiencia, a partir de una mayor responsabilización (*accountability*) en el uso de los recursos públicos (Cox, 1993; Brunner, 1994; Neave, 1994; Trow, 1998).

La crisis del financiamiento de las universidades en Argentina comienza a gestarse en los años ochenta. Siguiendo a Gertel (1987) y a Balán (1993) el problema estaba caracterizado por una suma de diferentes aspectos. Por un lado, se había producido un incremento de la matrícula estudiantil que no había sido acompañada con la misma intensidad en la incorporación de docentes en las universidades nacionales, produciendo un importante crecimiento del gasto universitario y una pérdida de eficiencia en el ratio alumno/docente. Por otro lado, entre las universidades habían surgido algunos desequilibrios, las mayores asignaciones presupuestarias no estaban dirigidas a los centros que tenían el ratio alumno/ docente por encima de la media nacional. Y finalmente resta señalar los inconvenientes que surgían del *lobby* universitario. Era una institución informal conformada por los rectores, los consejos superiores, los sindicatos universitarios y el movimiento estudiantil, que generaba una presión adicional en la Secretaría de Hacienda cada vez que reclamaba un incremento presupuestario en un contexto de deterioro de las arcas federales como consecuencia del proceso inflacionario que se había desatado a finales de la década.

Desde este contexto, el Estado Argentino comienza a implementar cambios. Hasta entonces, la asignación presupuestaria corría la suerte de una acción benevolente del Estado con las universidades en la transferencia de las partidas presupuestarias, lo que comenzó modificarse a partir del presupuesto de 1992. En este contexto, la Secretaría de Políticas Universitarias creó el Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES) en 1995, a través de una operación crediticia con el Banco Mundial. El objetivo principal era “*establecer un entorno competitivo para el mejoramiento de la educación superior y proveer, a través de un mecanismo de financiamiento transparente, los incentivos apropiados para continuas mejoras de eficiencia y calidad educativa*” (Banco Mundial, 1995, p.13). El programa consistía, por un lado en el diseño de un conjunto de programas de fortalecimiento institucional en diversas áreas del sector universitario, tales como: la “Red de Intercomunicación Universitaria” (RIU), el de “Fortalecimiento Institucional” (FOI), los de “Sistemas de Información Universitaria”

(SIU), el de “Asignación de Recursos” (AR), “Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria” (CONEAU); y por otro lado, se buscaba fomentar específicamente la calidad de la enseñanza a través del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECE). En ese marco se programaron acciones tendientes a modificar la asignación de recursos públicos a universidades nacionales, a mejorar la calidad y transparencia de la información y a fortalecer la capacidad de conducción y programación de la Secretaría de Políticas Universitarias (Abeledo y Curcio, 2003).

FOMECE constituyó una parte sustancial dentro del PRES que comenzó a implementarse a partir de 1995 como una nueva forma de asignación presupuestaria, de carácter competitivo, con objetivos focalizados, que contemplaba simultáneamente el mejoramiento de la calidad institucional y académica de las universidades nacionales.

Esta investigación se plantea como interrogantes centrales: ¿Cómo ingresa FOMECE a la agenda institucional de la Universidad Nacional de Córdoba? ¿Qué significó FOMECE para la UNC en términos de “efectos” en la gestión institucional? ¿Cuáles fueron los “efectos” de FOMECE en el mejoramiento académico de la UNC? ¿Cuáles fueron los principales logros y los problemas que identifican los actores involucrados en la ejecución de FOMECE?

## **II. B Objetivos**

### **Objetivos Generales:**

Analizar los efectos institucionales y académicos de la implementación de FOMECE en la Universidad Nacional de Córdoba.

### **Objetivos Específicos:**

(a) Analizar los cambios en las políticas de financiamiento de las universidades, en el marco de las concepciones político ideológicas que sustentaron las reformas estructurales de la Educación Superior en Argentina implementadas en la década de los 90.

(b) Identificar las principales características del FOMECE diseñado desde la Secretaría de Políticas Universitarias.

(c) Analizar las estrategias que ponen en juego los actores institucionales en los procesos de formulación y ejecución de los proyectos presentados y aprobados en el marco de FOMECE en las distintas unidades académicas de UNC.

(d) Analizar el grado de cumplimiento de los objetivos y acciones formuladas en los proyectos FOMECE llevados a cabo por las distintas unidades académicas de la UNC.

(e) Identificar, desde la perspectiva de los actores involucrados, los efectos de FOMECE en la gestión institucional en lo referido a “planeación, evaluación y financiamiento”.

(f) Analizar los efectos de FOMECE en la calidad académica de la UNC en lo referente a equipamiento, formación de recursos humanos y reformas curriculares y académicas.

## **II.C Marco Referencial**

Para responder los cuestionamientos de investigación, la propuesta analítica es trabajar la política de financiamiento universitario de los años noventa desde dos dimensiones: nivel macro y micro político. Se utilizará para su análisis teórico el “Ciclo de la Política” de S. Ball y el Nuevo Institucionalismo.

### **Los Ciclos de la Política**

Para abordar estas dimensiones se toma como referencia teórica la perspectiva analítica de “los ciclos de la política” (Policy Cycle Approach) formulado por el sociólogo inglés Stephen Ball que ha sido utilizada en diferentes países como referencial para analizar la trayectoria de políticas educativas. Este enfoque propone sustentar el análisis político en sus diferentes contextos o escenarios, a partir de un esquema flexible y dinámico, caracterizado como un “dispositivo heurístico<sup>1</sup>” que aborde tanto el nivel de acción del

---

<sup>1</sup> Se puede definir Heurística como un arte, técnica o procedimiento práctico o informal para resolver problemas.

Estado (nivel macropolítico) en su rol de regulador de las políticas, como los aspectos referidos a la práctica y los resultados de esa política en las instituciones (nivel micropolítico), la Universidad Nacional de Córdoba en nuestra investigación. Es importante destacar, para evitar dificultades teóricas y epistemológicas, que Ball define a la política no como una cosa o producto, sino como “procesos y resultados, procesos en curso, interactivos e inestables, procesos socialmente localizados” (Ball, 1994) (Miranda, 2011, p.3).

En la dimensión de la **macropolítica** se identifican dos contextos del ciclo de la política: el “Contexto de Influencia” y el de “Producción de Texto Político”. El término “contexto” es definido por el autor como “*arenas de actividad social y discursiva a través de las cuales las políticas se mueven y dentro de las cuales las políticas son producidas, reproducidas, creadas y ejecutadas*” (Miranda, 2011, p.6).

En el primer contexto, el de **Influencia**, es donde normalmente se inician las políticas y donde los discursos se construyen. Aquí los grupos de interés se disputan por influenciar las definiciones de políticas educacionales. Además es donde los conceptos adquieren legitimación y forman un discurso de base para la política. Ball lo define como un campo de poder/conocimiento donde el objeto de la política y la política en sí es formulada a través de un proceso de múltiples facetas, poco claro, fragmentado, diverso y contingente (Mainardes, 2006; Miranda, 2011)

El contexto **de Producción de Texto Político** tiene una relación estrecha con el anterior. Mientras en el contexto de influencia (discursos o ideas) está habitualmente relacionado con intereses más estrechos e ideologías hegemónicas, en cambio los textos políticos generalmente están articulados con un lenguaje del interés público más general. Es un contexto abierto, en el cual las políticas son escritas, las ideas (discursos) son traducidas, discutidas y sujetas a diferentes interpretaciones, reinterpretaciones y también pueden ser resistidas (Mainardes, 2006; Miranda, 2011).

Bajo esta dimensión de análisis, ¿cuáles son los interrogantes? Por un lado, comprender ¿Cuáles han sido los discursos y tendencias presentes en la política de financiamiento de la educación superior de Argentina de los años noventa? ¿Estas influencias han sido globales/internacionales, nacionales o locales? Por otra parte, considerar ¿Cuándo y cómo se inicia la construcción del texto de la política? ¿Cuáles eran las ideas claves del



texto? ¿Qué objetivos perseguían? A partir de los principales discursos y textos de las agencias internacionales y nacionales se analizarán las orientaciones en los cambios de la política de financiamiento universitaria en Argentina. Centraremos el análisis en los documentos de creación de FOMECA, de tal manera que podamos observar cómo van estableciéndose, *legitimando en términos de Ball*, conceptos centrales tales como: “accountability”, eficiencia, rentabilidad, competitividad, evaluación y calidad en la educación superior pública.

En la segunda dimensión, la **micro-política**, ubicamos el “Contexto de la Práctica” y el “Contexto de los Efectos”.

En el *Contexto de la Práctica* es donde la política está sujeta a interpretaciones y recreaciones, donde la política produce efectos y consecuencias que pueden representar cambios significativos en la política original. Explícitamente:

Los profesionales que actúan en el contexto de la práctica no enfrentan los textos políticos como lectores ingenuos, ellos [los] ven con sus historias, experiencias, valores (...) que son diversos. La cuestión es que los autores de los textos políticos no pueden controlar los significados de sus textos. Partes pueden ser (...) seleccionadas, ignoradas, deliberadamente mal entendidas...etc. (Ball y Bowe, 1992, p.22)

En la puesta en práctica de la política, los actores centrales juegan un rol activo, hacen sus propias traducciones, interpretaciones, reinterpretaciones y recreaciones del texto político. Aquí lo que los actores universitarios piensan tiene fuertes implicaciones para la puesta en práctica de la política, debido a su demanda de creatividad y su tinte altamente azarosa. La historia y las prácticas acumuladas en las culturas institucionales y del sistema universitario argentino operan en las reinterpretaciones, de modo que se pueden presentar cambios y transformaciones significativas en la política original.

Por último, el *Contexto de los Efectos* considera que las políticas tienen efectos y no simplemente resultados, de manera que resulta pertinente analizar las políticas en términos de su impacto distributivo y de las interacciones con las desigualdades existentes (Mainardes, 2006). Es decir, analizar la práctica de la política relacionando los orígenes del discurso, las intenciones que persigue, las racionalidades que subyacen y los cambios que persigue desde la ideología de la reforma de la universidad que

sustentan las políticas nacionales y el solapamiento con los intereses y orientaciones de las políticas institucionales. Aquí son distinguidos dos tipos de efectos: los de “primer” y los de “segundo” orden. Los efectos de primer orden representan cambios en la práctica ó en la estructura (evidentes en aspectos específicos y generales del sistema), en cambio, los efectos de segundo orden representan impactos en las culturas institucionales, en el ethos académico, en la autonomía de las universidades, en la gestión, etc (Ball, 1994).

Cabe advertir que desde la perspectiva teórica adoptada y atendiendo a lo señalado por el catedrático australiano Yang Rui “es muy difícil controlar o predecir el efecto de una política educativa y sus futuras posibilidades y oportunidades”. Esto es porque los profesionales que trabajan con políticas:

Tienen autoridades desiguales en diferentes contextos. Los legisladores que tienen autoridad en el contexto de influencia pueden perder parte de su autoridad en el contexto de la práctica. La autoridad se mueve de contexto en contexto y este es el motivo de que los efectos de las políticas sean a menudo inesperados y diferentes de las intenciones originales (Rui, 2010, p.306).

Más aun, se podría señalar que siguiendo a Ball (1994) y a Rui (2010) que las relaciones de poder en los procesos de las políticas son “sistemáticamente asimétricas” porque los “diferentes grupos o grupos particulares tienen capacidades diferentes para incidir de manera significativa” y “grupos particulares de personas son institucionalmente dotados de poder, mientras otros grupos son excluidos o permanecen la imposibilidad de acceder al poder”. Como bien agrega Ball (1944) : “*sólo ciertas influencias y agendas son reconocidas como legítimas, sólo ciertas voces son escuchadas*” ( p.16). En síntesis, las políticas representan los valores del grupo que posee la autoridad para diseñarlas, a pesar de que a menudo son presentadas como universales y generalizadas (Rui, 2010).

Desde este segundo nivel de análisis resulta interesante conocer ¿Cómo fue recibida la política en la UNC? ¿De qué manera fue implementada? ¿Existe evidencia de resistencia a la política por parte de los actores centrales? ¿Hubo alguna reproducción o creación de desigualdades? ¿Existieron mecanismos de presión interna/externa? ¿Cuál

ha sido el impacto en los receptores de la política? ¿Existieron consecuencias inesperadas? ¿Qué muestran los datos oficiales del impacto de la política?

Como veremos en el debate de FOMECE en el Honorable Consejo Superior de la UNC, así como en las entrevistas a actores clave, buscaremos identificar la posición de los actores centrales mediante sus argumentaciones, la posición adoptada por cada unidad académica respecto de este nuevo modo de financiamiento. A través de diversos documentos, analizaremos las posibles transformaciones producidas en el ámbito de gestión-administración, cambios políticos producidos dentro de la Universidad a partir de la primera convocatoria de FOMECE, etc. A partir de la información oficial suministrada por la SECYT/UNC y de otros organismos nacionales, presentaremos los efectos de FOMECE entre las unidades académicas participantes, los tipos de proyectos presentados, el dinero asignado, los cambios producidos en recursos humanos de la UNC, etc. Los efectos de largo plazo, en cambio, serán documentados a través de entrevistas a los actores centrales del programa de financiamiento educativo.

Para profundizar el análisis de los efectos de la política de financiamiento de FOMECE en la Universidad Nacional de Córdoba incorporamos la mirada del Institucionalismo, como una manera de complementar el instrumental de análisis del Ciclo de la Política. Si bien a través de los diversos contextos planteados se podrá analizar con cierta precisión la trayectoria de la política, a través del Institucionalismo, buscamos conocer el comportamiento de una organización tan particular como la universidad.

### **Aportes del Neo-Institucionalismo para el estudio de la universidad como organización**

La universidad así como cualquier institución educativa ha sido caracterizada en el tiempo como una “organización suave, débilmente acoplada”:

La primera contribución de la teoría institucional fue el argumento que tales organizaciones [educativas] estaban construidas en gran parte alrededor de la lógica de la conformidad institucional más que una lógica de eficiencia técnica y que estaban caracterizadas por patrones de gestión en los cuáles los niveles técnicos e institucionales de la administración estaban sólo débilmente acoplados (Parson, 1960) (Rowan, 2006, p. 16).

Estas instituciones a diferencia de las organizaciones duras como las empresas dedicadas a la producción, al comercio o a servicios financieros, no aplican de manera directa ni se expresan de manera explícita en la estructura y las prácticas de la organización los criterios formales del desempeño económico, como la eficiencia técnica o la rentabilidad económica. En realidad lo que persiguen es resaltar el contenido simbólico de tales medidas de eficiencia y racionalidad formal (Ibarra Colado, 2008).

Las organizaciones educativas son vistas como organizaciones institucionalizadas, cuya restricción más importante no es la eficiencia, sino más bien la legitimidad. Estas instituciones son sostenidas a partir de creencias o "mitos", más que en exigencias técnicas o lógicas de la eficiencia. Por lo tanto: *“la restricción clave para las instituciones educativas (...) es la necesidad de mantener la confianza del público en general (...) mantener la legitimidad mediante el cumplimiento de normas institucionalizadas, los valores, y las tradiciones técnicas”* (Meyer y Rowan, 2006, p.5).

Debido a la importancia de la educación formal dentro de la sociedad, el análisis institucional de la educación ha estado presente en las ciencias sociales desde hace más de un siglo. Desde los primeros estudios de fundadores sociológicos como Durkheim (1956) y Weber (1947), de críticos como Veblen (1918) y Waller (1932), a los sociólogos contemporáneos como Bidwell (1965), Archer (1984), Bourdieu y Passeron (1977), y Collins (1979), los científicos sociales han reconocido la importancia de la educación y su configuración institucional (Meyer y Rowan, 2006).

Sin embargo, es recién a partir de finales de la década 70 que el estudio de las instituciones experimentó un renacimiento en todas las disciplinas de las ciencias sociales. Este desarrollo ha sido generado por una reacción contra enfoques teóricos basados en supuestos individualistas, tales como el conductismo y la elección racional, donde *“la conducta económica y política colectiva era interpretada como la consecuencia agregada de la elección individual”* (DiMaggio y Powell, 1999, p. 34). Desde esta visión las instituciones sólo representaban la suma de las propiedades a nivel individual, quedando fuera de análisis el contexto donde se desenvuelven los individuos y la permanencia en el tiempo de las instituciones (March y Olsen, 1997; Vergara,

1997). Este renacimiento del institucionalismo es considerado por diversas bibliografías como *Nuevo Institucionalismo*, y existen tantas perspectivas como disciplinas sociales. Estas perspectivas llevan asociados diversos conceptos y metodologías. Sin embargo, (Peters, 2003) sostiene que existen al menos cuatro características que los diversos enfoques comparten:

[a] Una institución (...) [debe ser] un rasgo estructural de la sociedad y/o forma de gobierno (...) puede ser formal (...) o informal (...) [que] trasciende a los individuos (...) [b] la existencia de cierta estabilidad a través del tiempo (...) [c] una institución debe afectar el comportamiento individual (...) [d] y aunque ésta característica puede no ser tan relevante (...) entre los miembros de la institución debe haber cierto sentido de valores compartidos (p.36-37).

Como nuestro objetivo de investigación es identificar cambios en diferentes aspectos de la institución universitaria (UNC) a partir de la reforma del financiamiento de los años noventa, una organización educativa definida en párrafos anteriores como “suave, débilmente acoplada”, será mejor estudiada desde la perspectiva del nuevo institucionalismo que se ha enfocado en la teoría de la organización, en especial la rama que se vincula con la sociología, porque es allí donde se ha centrado el estudio de la educación, la escuela y la universidad (Ibarra Colado, 2008). Su elección también se fundamenta en los desarrollos de esta perspectiva que permitirán alcanzar los objetivos de nuestra investigación.

La perspectiva sociológica destaca elementos cognitivos, procesos de aprendizajes de la teoría de la organización, con una mayor preocupación por la manera en que los miembros de la institución interpretan los datos de su entorno (Peters, 2003). “*El nuevo institucionalismo en la teoría de la organización y en la sociología comprende... un interés en las instituciones como variables independientes, una nueva orientación hacia las explicaciones cognoscitivas y culturales*” (DiMaggio y Powell, 1999, p.42).

A partir de esta perspectiva se buscará comprender de qué manera la UNC y sus actores claves interpretaron los cambios de su entorno, y cómo fueron (si eso ocurrió) incorporando (en todo o en parte) nuevas prácticas de trabajo y de gestión académica.

Este enfoque nos lleva a dos conceptos importantes dentro de la teoría institucionalista: el “cambio institucional” y los procesos de “institucionalización”.

Esta corriente considera que la estructura y conducta de una organización dependen, de manera decisiva, de las características del entorno al que pertenecen. Se distinguen dos tipos de ambientes: entornos *técnicos* e *institucionales* (Scott y Meyer, 1999). En los ambientes técnicos las organizaciones sienten un gran estímulo por controlar efectivamente sus sistemas de producción e intentarán protegerlos de las perturbaciones ambientales. En cambio en los ambientes institucionales, las organizaciones se ajustan a sus reglas y requisitos con el objetivo de lograr apoyo y legitimidad. Estos ambientes no deben considerarse como situaciones mutuamente excluyente, en la realidad se presentan combinaciones de ambos. ¿Cómo es el entorno de nuestro objeto de estudio, la universidad?

Para ello, los autores DiMaggio y Powell (1999) sostienen que debido a los cambios del entorno, las organizaciones muestran un proceso de homogeneización: “surgen fuerzas poderosas que las hacen cada vez más similares”. Este proceso conocido como “isomorfismo” es clasificado en dos tipos: el “competitivo” y el “institucional”. Los conceptos se asemejan a los desarrollados en el apartado anterior sobre los tipos de entornos, así el *isomorfismo competitivo*, hace hincapié en la competencia de mercado, más pertinente para los campos donde existe libre competencia. En cambio, el *isomorfismo institucional* responde a las necesidades de las organizaciones de alcanzar legitimidad frente a aquellos agentes externos de los que depende el acceso a ciertos recursos. Así lo expresaban los autores: “*las organizaciones compiten no sólo por recursos y clientes, sino también por poder político y legitimidad institucional, por una buena condición social y económica*” (p. 109).

Este proceso de cambio institucional se produce por tres razones: fuerzas coercitivas, miméticas y normativas. La primera de ellas se debe a influencias políticas y al problema de legitimidad, y pueden ser presiones tanto formales como informales. Algunas veces, el cambio organizacional se produce como una respuesta directa a un mandato del gobierno. Aquí se hace referencia a la dependencia entre las organizaciones, y se considera que cuanto mayor sea, con más fuerza se producirá el cambio isomorfo. Más aún cuando una de esas organizaciones concentra los recursos de

los que se provee la institución. La segunda razón por la que se produce el isomorfismo, resulta de reacciones estándares a la incertidumbre. Este proceso se refiere a la poca comprensión de las nuevas tecnologías existentes y a la incertidumbre de la relación entre medios y fines, que posibilita que las organizaciones para sobrevivir a los cambios de su entorno imiten a aquellas que les parecen exitosas. Finalmente la última fuerza se debe a la existencia de normas socialmente construidas que justifican la adopción de ciertas estructuras. Generalmente asociado a la profesionalización, donde dos fuentes de isomorfismo importantes son la educación formal y el crecimiento de las redes profesionales (DiMaggio y Powell, 1999). ¿Cuál de éstas fuerzas habrá operado en la UNC ante el cambio de su entorno en 1995? ¿Cuánto tiempo habrá tratado en reaccionar o adaptarse? ¿De qué manera habrá operado este cambio?

Finalmente uno de los conceptos que nos permitirá comprender este cambio institucional es la *institucionalización*. Zucker (1999) la define de la siguiente manera: “*es tanto un proceso como una propiedad variable. Es el proceso por medio del cual los actores individuales transmiten lo que socialmente se define como real*” (p.129). Es decir, es el proceso de relaciones y acciones sociales que llegan a darse por sentado. Esto nos permitirá investigar si la UNC y a sus actores claves habrán comprendido e internalizado las nuevas prácticas de trabajo implementadas a través de los nuevos mecanismos de financiamiento de los años noventa.

## **II.D Hipótesis de Trabajo**

**Hipótesis 1:** *El impacto de las estrategias para el mejoramiento académico utilizadas por Fomec, equipamiento de las unidades académicas, formación de recursos humanos y reformas curriculares, no fue homogéneo entre las áreas disciplinares de la UNC.*

**Hipótesis 2:** *La UNC y las distintas unidades académicas tuvieron un comportamiento institucional adaptativo frente a FOMECE.*

**Hipótesis 3:** *Fomec fue un primer paso para la introducción de innovaciones parciales en torno a la gestión institucional en la UNC, al incorporar prácticas de evaluación, planificación estratégica y mecanismos alternativos de financiamiento.*

## **II.E Metodología**

Atendiendo a los objetivos planteados y las hipótesis de trabajo, el presente enfoque de investigación tiene una estructura mixta, que combina el análisis de datos cuantitativos y cualitativos.

### **Análisis de la Distribución de los Proyectos FOMECA en la UNC**

Con el objetivo de caracterizar la distribución de los Proyectos FOMECA en la UNC fueron utilizadas dos técnicas de Análisis Estadístico Multivariado. Por un lado, empleamos la técnica de **Clúster Jerárquico**, atendiendo a un conjunto de indicadores para las variables seleccionadas a tal fin. Y por otro lado, realizamos un **Análisis Discriminante** sobre la misma base de datos con el objetivo principal de convalidar el resultado alcanzado por el Análisis Clúster Jerárquico, aunque esta herramienta además permite discriminar entre los indicadores empleados para la clasificación, cuáles han tenido mayor peso en el proceso de aglomeración de los proyectos. En ambas oportunidades se utilizó el software estadístico SPSS versión 21.

### **Análisis Clúster Jerárquico**

El análisis de conglomerados (clústers) es una herramienta estadística que permite agrupar elementos en grupos homogéneos desconocidos a priori por el investigador atendiendo a las similitudes entre ellos. Este método de clasificación permite describir y reconocer agrupaciones a partir de un conjunto de datos, definidos o caracterizados por un conjunto de variables/categorías, o como nosotros los hemos llamado por un conjunto de indicadores. Es considerada una técnica de “*clasificación automática o no supervisada*”, y de “*reconocimiento de patrones sin supervisión*”, o “*post-hoc*”, debido a que el investigador desconoce de antemano la existencia de agrupaciones homogéneas, de cuántos serán los grupos resultantes, de las características que los definen, de manera tal que resulta una herramienta exploratoria y descriptiva, sin variables dependientes. Su aplicación en el campo de la investigación de diferentes ciencias disciplinares ha permitido resolver problemas de partición de datos, estructurar los elementos de manera jerárquica o clasificar variables (Peña, 2002).

El procedimiento jerárquico es más adecuado para muestras pequeñas en las que los grupos se configuran por agrupaciones sucesivas de individuo a individuo, o de individuo a grupo configurando una estructura de árbol con niveles, esto es



aglomerativa o divisiva (Afifi y Clark, 1997). La mayoría de los paquetes estadísticos utilizan la técnica aglomerativa, la elegida por esta investigación.

Para la aplicación de esta técnica de agrupación, el investigador tiene que tomar una serie de decisiones relacionadas con la elección de las variables y sus correspondientes indicadores que identifican a los grupos; establecer cuál será la medida de similitud apropiada para controlar las medidas de proximidad entre los elementos; así como también cuál será el criterio que se elegirá para definir las distancias entre los grupos, lo que finalmente configure los conglomerados. Procedimiento que será desarrollado en el siguiente apartado.

### **Criterios para el Diseño de Investigación**

#### **a) Representatividad de la Muestra y la Multicolinealidad**

En la literatura especializada dos cuestiones son recomendadas a tener en cuenta: representatividad de la muestra de datos a analizar y el problema de la multicolinealidad de las variables, es decir, el hecho de que algunos indicadores estén interrelacionados con otros.

En nuestro problema de investigación trabajamos con la población y no con una muestra de ella, por lo que no habría problemas de representatividad. La UNC tenía adjudicado un total de 27 proyectos FOMECA considerados disciplinares, que son los casos de estudio u observaciones.

Respecto de los problemas de multicolinealidad formalmente se utilizaron las medidas estadísticas “Tolerancia” y “Factor de Inflación de Varianza” (VIF) arrojadas por un análisis de regresión lineal realizado previamente entre los indicadores probables de las variables, de manera tal que fueron excluidas aquellas que resultaron redundante.

Luego aquellos indicadores que presentaban un valor de VIF mayor a 10, fueron excluidos del análisis clúster porque presentaban problemas de colinealidad con algún otro indicador. Mientras que para el indicador de “Tolerancia” los indicadores de las variables debían presentar un T mayor a 0,1 para ser elegidos.

#### **b) Las selección de las Variables y sus respectivos Indicadores**

Las variables empleadas obedecen a tres criterios en particular: *presentación a FOMECE*, *desempeño académico* y *desempeño económico*, para las cuales fueron seleccionados un conjunto de indicadores.

En la Tabla A1 del Anexo se muestran los indicadores de las variables que superaron las pruebas de multicolinealidad establecidas, mientras que en la Tabla A2 están publicados los resultados para los indicadores que no superaron dicha prueba y fueron excluidos del análisis.

### **Indicadores representativos de la “Presentación a FOMECE”**

Como se aprecia en la Tabla 2.1 fueron incorporados al análisis clúster 10 indicadores relacionados con el programa de financiamiento FOMECE. Los 3 primeros son indicadores categóricos que fueron transformadas en datos discretos.

En el caso particular de  $X_2$  “Tipo de proyecto”, sus etiquetas fueron definidas de la siguiente manera: Los proyectos de “Mejoramiento” (1) son aquellos que referían propuestas de formación de recursos humanos, adquisición de nuevo equipamiento, bibliografías, mejoramiento edilicio, realización de servicios de consultoría, entre otros; los proyectos de “Reforma Integral” (2) son aquellos que presentaban propuestas de cambios curriculares que abarcaban el total de las carreras de grado de la unidad académica; y los proyectos de “Reforma Parcial” (3) aquellos que proponían reformas curriculares sólo para algunas de las carreras de la unidad académica.

Los indicadores “Gasto (...)” que van desde  $X_4$  a  $X_{10}$  son datos cuantitativos que corresponden a valores expresados en pesos corrientes de 2003, por lo que fueron deflactados por medio del Índice de Precios del Consumidor, tomando como base el año 1995. Por otra parte, atendiendo a los problemas de dispersión entre las observaciones, los indicadores resultaron estandarizados. Información provista por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la UNC, última rendición de cuenta de la universidad al FOMECE/PRES.

**Tabla 2.1 Indicadores de la “Presentación a FOMECE”**

Indicadores	Descripción	Observaciones
X <sub>1</sub>	Año Convocatoria de FOMECE	1=1995, 2=1996, 3=1997, 4=1998, 5=1999
X <sub>2</sub>	Tipo de Proyecto	1=Mejoramiento, 2=Reforma Integral, 3=Reforma Parcial, 4=Sin dato (s/d)
X <sub>3</sub>	Nivel de Aplicación	1= Grado, 2=Posgrado, 3=Grado y Posgrado
X <sub>4</sub>	Gasto en Rubro Bibliografía	Variable deflactada y estandarizada
X <sub>5</sub>	Gasto en Rubro Equipamiento	Variable deflactada y estandarizada
X <sub>6</sub>	Gasto en Rubro Estudios y Asistencia Técnica	Variable deflactada y estandarizada
X <sub>7</sub>	Gasto en Rubro Intercambio Académico con el Exterior	Variable deflactada y estandarizada
X <sub>8</sub>	Gasto en Rubro Intercambio Académico en el País	Variable deflactada y estandarizada
X <sub>9</sub>	Gasto en Rubro Becas de Formación Docente	Variable deflactada y estandarizada
X <sub>10</sub>	Gasto en Rubro Obras	Variable deflactada y estandarizada

Fuente: elaboración propia

### **Indicadores de “Desempeño Académico” de las Unidades Académicas**

La incorporación de la variable “Desempeño Académico” obedece principalmente a recuperar los problemas diagnosticados por las principales agencias internacionales sobre lo que acontecía en las universidades argentinas al inicio del programa FOMECE y que dan sustento a su implementación. De manera tal de observar si ese estado de situación inicial operó en la distribución de los proyectos FOMECE en la UNC.

La Tabla 2.2 muestra una serie de indicadores para esta variable que finalmente resultaron incluidos luego de pasar los test de multicolinealidad expresados en la Tabla A2 del Anexo.

Uno de los indicadores para describir el desempeño académico es la relación “Egresados/ Alumnos” (X<sub>11</sub>). Representa la cantidad de egresados de la unidad académica que ejecutó el proyecto FOMECE respecto del total de alumnos inscriptos (nuevos y re-inscriptos), valores registrados por el Anuario Estadístico de 1995 publicado por la UNC.

Un segundo indicador es la “Duración de la Carrera de Grado (Real/Teórica)”  $X_{12}$ . Los valores fueron determinados a partir de considerar el promedio del total de las carreras de grado registradas para el año 1995 para la unidad académica que ejecutó el proyecto FOMECE, valores disponibles en el Anuario Estadístico de 1995 publicado por la UNC.

Mientras que el tercer indicador de desempeño académico incorporado está relacionado con el desarrollo de la actividad de investigación entre los docentes de la UNC. El ratio “Docentes Categorizados/Total Docentes”  $X_{13}$  brinda información sobre la proporción de Docentes que fueron categorizados en el Programa Incentivos Docentes durante la primera convocatoria del año 1994. Este indicador se calculó para cada unidad académica que ejecutó un proyecto FOMECE, a partir de la información suministrada por la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la UNC.

**Tabla 2.2: Indicadores de Desempeño Académico**

Variable	Descripción
$X_{11}$	Egresados/Alumnos
$X_{12}$	Duración de la Carrera de Grado (Real/Teórica)
$X_{13}$	Ratio Docentes Categorizados/Total Docente

Fuente: elaboración propia

### **Indicadores de “Desempeño Económico” de las Unidades Académicas**

Uno de los principales problemas diagnosticados para las universidades argentinas al inicio de FOMECE estaba relacionado con el desempeño económico, en particular la escasa diversificación de las fuentes presupuestarias de las instituciones.

Los indicadores que resultaron elegidos para esta variable son los mostrados en la Tabla 2.3, que muestran las fuentes presupuestarias con las que contaban las unidades académicas de la UNC. Sus valores estaban expresados en pesos corrientes de 1997, y para homogeneizarlos, fueron deflactados por medio del Índice de Precios del Consumidor tomando como base el año 1995. Y para evitar los problemas de escala las variables resultaron estandarizadas. La información fue provista por la Primera Autoevaluación Institucional de la UNC, 2003.

**Tabla 2.3: Indicadores de Desempeño Económico**

Variable	Descripción	Observaciones
$X_{14}$	Aportes del Tesoro Nacional	Variable deflactada y estandarizada
$X_{15}$	Recursos Propios	Variable deflactada y estandarizada
$X_{16}$	Remanente de Ejercicios Anteriores	Variable deflactada y estandarizada

Fuente: elaboración propia

**c) La Medida de Similitud entre los Elementos**

El análisis clúster parte de la definición de “similitud” entre los elementos que serán agrupados, puesto que es una medida de correspondencia o semejanza entre los mismos.

Dada la naturaleza de las variables de nuestra investigación, todas cuantitativas, la medida de distancia seleccionada es la “Euclídea”, la medida comúnmente utilizada en estos métodos aglomerativos.

**d) La Medida de Similitud entre los Grupos**

Una vez seleccionada cuál será la medida de similitud entre los elementos sometidos a estudio, se deberá elegir el criterio que define las distancias entre los grupos.

Si bien no existe una regla general que justifique la utilización de un criterio por encima de otro, atendiendo a la naturaleza de nuestros datos, fue utilizado como criterio de aglomeración, el *Método de Ward o de Varianzas Mínimas*.

Siguiendo a Peña (2002) este método tiene como objetivo la minimización de la varianza intragrupal y la maximización de la homogeneidad dentro de los grupos.

**e) Interpretación de las Agrupaciones**

Para la interpretación del proceso de agrupamiento suele utilizarse el *dendograma*, o *árbol jerárquico*, donde en el eje horizontal se dispone de todos los elementos iniciales en un orden particular y en el eje vertical se listan los sucesivos pasos de agrupamiento. Si cortamos el dendograma a un nivel de distancia (pasos) dado obtenemos una clasificación del número de grupos existentes a ese nivel y los elementos que los forma.

El problema surge en saber cuál sería el número de clúster más apropiado. En principio no existe un proceso objetivo para determinar tal selección, aunque las distancias entre

los clúster y los sucesivos pasos pueden servir como guía. En general se determina que el número de clúster es aquel que se corresponde con un valor de distancia (pasos) específico o cuando la distancia entre los pasos resulta en saltos abruptos.

### **Análisis Discriminante**

El uso de esta técnica, como fue explicado en párrafos anteriores, aduce a la convalidación de los resultados del análisis clúster principalmente. Sin embargo, discrimina entre todos los indicadores utilizados cuáles contribuyen en mayor medida al proceso de diferenciación grupal, lo que permite establecer la denominada ecuación “*Función Discriminante de Fisher*”.

Como sucede en todo análisis estadístico el investigador debe tomar algunas decisiones respecto de las condiciones de aplicación y de los mecanismos de procedimiento para emplear la técnica.

#### **a) Condiciones de Aplicación**

Aunque el análisis discriminante es considerado una técnica robusta que no se ve gravemente afectada si alguno de los supuestos básicos de aplicación no se cumple. Sin embargo, es recomendado aplicar el test de M. de Box para comprobar que las matrices de las covarianzas sean iguales en todos los grupos, lo que se conoce como “homoscedasticidad”.

La Prueba M. de Box arroja un valor que aproxima a la distribución F de Snedecor con un p-valor de significancia estadística. Luego si el (p-valor) asociado al estadístico F es  $< 0.05$ , las covarianzas entre los grupos son distintas, lo que permitirá recomendar la aplicación de análisis discriminante. Esta prueba es mostrada en la Tabla A8 del Anexo.

Respecto de los datos, esta técnica advierte dos cuestiones. Por un lado, existe una variable dependiente, que en nuestro caso de estudio muestra la clasificación obtenida por el análisis clúster, que será sometida a comparación con los resultados obtenidos a partir de esta nueva técnica. Este dato debe ser cualitativa (nominal u ordinal) con un mínimo dos grupos definidos y no es imprescindible que el volumen de casos sea similar en cada grupo. Y por otro lado, se encuentran las variables independientes, en nuestro caso el conjunto de indicadores utilizados en análisis clúster, cuya

especificación solicitada es que deben ser métricas y en ningún caso puede presentarse entre las variables algún tipo de correlación o lo que es lo mismo es que pueden ser combinaciones lineales de otras variables discriminantes.

### **b) La selección de las variables**

En el programa SPSS (21) se utilizó el *método de selección de variables por pasos*. Lo que permitirá obtener información sobre la significación individual de cada variable en la incorporación de la función discriminante resultante. Esta posibilidad además de mostrar el valor de F para cada variable, encontramos el nivel de tolerancia (porcentaje de variabilidad de cada variable), y el estadístico  $\lambda$  de Wilks global que obtendríamos si se eliminara la variable del modelo.

Siguiendo a Afifi & Clark (1997) los valores elegidos para los p-valor asociados al estadístico F son de 0.15 para incorporar y 0.30 para excluir una determinada variable independiente en el correspondiente análisis discriminante. Mientras que los parámetros para el estadístico  $\lambda$  de Wilks global, viene expresado a partir del estadístico  $F_{\text{cambio}}$ , que cuando presenta su mayor cambio indicaría que es pertinente incorporar una determinada variable.

### **La Función Discriminante de Fisher**

El objetivo final de esta técnica es encontrar una función lineal de modo que se maximice la variabilidad entre los grupos para discriminarlos mejor. Es decir, resulta en una ecuación denominada *función discriminante de Fisher*<sup>2</sup>, que expresa la combinación lineal de las variables predictivas o *variables canónicas*, los indicadores que mejor discriminan entre los grupos los objetos de estudio (Valores mostrados en la Tabla A15 del Anexo).

Dado que existe la posibilidad de obtener más de una función discriminante en un estudio<sup>3</sup>, la elección óptima dependerá de tres indicadores: a) del coeficiente de “autovalor”, mientras mayor sea su valor más eficaz resulta la función, b) el coeficiente de “correlación canónica”, que interesa que esté lo más cerca de 1, y c) del estadístico  $\lambda$

---

<sup>2</sup> en honor a su inventor Ronald Aylmer Fisher (1936)

<sup>3</sup> El máximo número de funciones discriminantes que se obtiene es igual al mínimo entre el número de variables independientes y el número de agrupaciones menos 1. En nuestro caso son 16 variables y 3 grupos, lo que nos permite afirmar que el máximo de funciones discriminantes a obtener será de 2.

de Wilks, que si su valor está más próximo a 0, la función discriminante asociada resulta más adecuada para el análisis (Valores mostrados en la Tabla A13 y A14 del Anexo)

La función discriminante resultante obedece a la forma:

$$Y_i = a_0 + a_1 * X_1 + a_2 * X_2 + \dots + a_p * X_p$$

Donde las ( $X_p$ ) son las “*variables predictivas o canónicas*” que resultaron seleccionadas entre todas las variables independientes incorporadas al análisis, ( $a_p$ ) son los denominados los “*coeficientes de discriminación*”, coeficientes de ponderación de las variables predictivas que expresan la dirección y el grado en que cada variable contribuye a la clasificación, mientras que ( $a_0$ ) es una “*constante*”, y finalmente la variable ( $Y_i$ ) expresa la “*puntuación discriminante*” resultado de la ponderación de las variables predictivas, pero no significa una variable explicada como en el caso de la regresión lineal.

Estos “*coeficientes de discriminación*” no permiten una comparación entre ellos de manera directa, por lo que es necesario recurrir a los valores expresados por los “*coeficientes discriminantes estandarizados*” que advierten del efecto relativo de cada variable canónica en la función discriminante.

### **Análisis Cualitativo de FOMECA en la UNC**

Para este apartado de la investigación fueron utilizadas las siguientes fuentes de información primaria:

#### **a) Actas del Honorable Consejo Superior de la UNC**

La documentación consultada corresponde a la sesión realizada el día 5 de Setiembre de 1995, Acta N° 16, y la sesión del día 19 de setiembre del mismo año en que fue realizada la votación para la firma del convenio con la SPU para acceder a FOMECA, Acta N°17.

Esta documentación está analizada principalmente en el capítulo 6 cuyo contenido estuvo destinado a recuperar el contexto de la práctica de la ejecución de FOMECA.

#### **b) Entrevistas a los Actores Clave**



Fueron diseñadas dos tipos de “estructura de entrevistas”, una abierta y otra semi-abierta, cuyo objetivo general estuvo centrado en recuperar la percepción de los principales actores involucrados en la UNC para las convocatorias de FOMECE.

En total fueron entrevistados 14 actores académicos de importancia:

Tres de los actores entrevistados estuvieron involucrados en el diseño e implementación de FOMECE, 1 a nivel nacional y 2 en la UNC. Mientras que los 11 restantes fueron los directores de los proyectos, 7 Disciplinarios y 4 de Desarrollo Institucional, lo que permitió acceder a información relevante a Proyectos de cada área disciplinar y a 3 de los 4 Proyectos de Desarrollo Institucional.

El tipo de “estructura de entrevista abierta” fue aplicado a los actores involucrados en el diseño e implementación de FOMECE con el objetivo de recabar la mayor cantidad de información referida a su participación en dicho proceso de la política. Mientras que el tipo de “estructura de entrevista semi-abierta” fue aplicado a los directores de los Proyectos FOMECE de la UNC, de manera de centralizar la percepción de los actores en tres aspectos claves.

La lista de los entrevistados y el diseño de la “estructura de entrevista semi-abierta” están disponibles en las Tabla A18 y A19 del Anexo.

Cabe aclarar que la intención inicial de la realización de las entrevistas era abarcar la totalidad de los directores de proyectos FOMECE de la UNC, pero debido a la desvinculación de alguno de ellos respecto de la universidad, sólo se pudo acceder a algunos de ellos.

Los entrevistados fueron contactados vía correo electrónico, por teléfono o personalmente, mientras que las entrevistas fueron realizadas en su totalidad en forma personal.

### **c) Presentaciones e Informes Finales**

Realizados por los directores de los proyectos FOMECE, administrativos y autoridades de la UNC, y otras documentaciones de interés.

# **CAPÍTULO III**

## **DEL ESTADO BENEVOLENTE AL ESTADO EVALUADOR.**

### **EL FINANCIAMIENTO EN LA LEGISLACIÓN**

#### **UNIVERSITARIA ARGENTINA**

Este capítulo elabora un recorrido por la legislación universitaria argentina en dos apartados.

En el primero, analizamos desde la primera Ley de universidades nacionales en 1885 hasta finales de la década de 1980, recuperando en particular los aspectos referidos al financiamiento de esas instituciones. Destacando en particular los momentos en la historia donde el Estado, en su rol de regulador y ejecutor de las políticas públicas, se ha relacionado con las instituciones de educación universitaria mediante los diferentes documentos legales estableciendo los derechos y deberes referidos al régimen económico financiero de las instituciones.

En el segundo, se presentan, además de los cambios legislativos universitarios, los aspectos más importantes que llevan a la crisis de financiamiento de finales de los años 80 que permitirán comprender las reformas en las políticas de financiamiento universitaria argentina que llevadas a cabo en la década posterior.

### **III. A El Financiamiento de las Universidades Nacionales. De la Ley Avellaneda a la Crisis de los 80**

El origen de las instituciones de educación superior en Argentina se atribuye a los inicios de los Estudios Superiores del Colegio Máximo de Córdoba en 1613 bajo el impulso del obispo diocesano fray Hernando de Trejo y Sanabria. Aunque la inauguración formal de la universidad fuera unos años más tarde, en abril de 1622 con la llegada del viejo continente de la autorización para conferir títulos de grado otorgada por el Papa Gregorio XV, la Casa de Trejo ya se encontraba en funcionamiento con el desarrollo de cátedras de latín, artes y teología, creadas sobre la base del noviciado de los padres jesuitas. La segunda casa de altos estudios de Argentina, la Universidad de Buenos Aires (UBA), fue creada en agosto de 1821 por iniciativa del entonces ministro de gobierno de la provincia de Buenos Aires, Doctor Bernardino Rivadavia. Esta nueva universidad tendrá un desarrollo más ligado con las necesidades locales a diferencia de la Universidad de Córdoba, denominada una “universidad misionera”, cuyas estrategia expresaba las realidades del desarrollo comercial europeo (Krotsch, 2001). En otras palabras buscaba atraer a los alumnos con cursos más ilustrados y laicos que los que ofrecía la universidad colonial de la provincia de Córdoba: *“el nuevo modelo fue el de la universidad francesa (...) a diferencia de la universidad de Córdoba que (...) había heredado el de las universidades hispánicas”* (Miranda, 1993, p.39-40).

Con la sanción de nuestra primera Constitución Nacional en 1856 fueron sentadas las bases para una organización política de la República Argentina. Con este ordenamiento del Estado también llega la nacionalización de las dos únicas universidades que tenía el país y que hasta ese momento eran de jurisdicción provincial. Así la Universidad de Córdoba fue nacionalizada en 1856 y la de Buenos Aires en 1881. Bajo un clima de consolidación del Estado Nacional en la década de 1880, era necesario estructurar legalmente los estudios universitarios puesto que hasta ese momento cada una de las universidades regulaban su funcionamiento por medio de decretos y estatutos por separado (Miranda, 1993).

Hasta tanto pudiera el Estado Nacional sancionar una ley que permitiera organizar de manera definitiva los asuntos institucionales de las universidades, fue dictado el

“*Estatuto Provisorio de 1883*”. Este Estatuto conformó la estructura de poder de las instituciones, esto era la Asamblea Universitaria, el Consejo Superior y el Rector, en donde cada una tenía demarcada sus funciones. De esta manera las cuestiones económicas quedaban relegadas al Rector y al Consejo Superior: el Rector debía: “*eleva al Ministerio de Instrucción Pública un informe sobre la marcha de la universidad acompañando un estado demostrativo de las cuentas de ingresos y egresos, previamente aprobado por el Consejo Superior*” (Miranda, 1993, p.47).

Aunque el *Estatuto Provisorio* permitiera a las universidades lograr cierto ordenamiento interno, no resolvió los aspectos referidos a las relaciones de las instituciones con el Estado Nacional. En palabras del Senador Nicolás Avellaneda: “*La vida de nuestras universidades es hasta hoy incierta, precaria, sobre todo en lo que se refiere a sus relaciones con los poderes públicos, porque (...) nunca ha sido formulada la ley que debe imponerles un carácter permanente y estable*” (Miranda, 1993, p.51). El Dr. Avellaneda, Senador y por entonces Rector de la UBA, había presentado un Proyecto de Ley de Organización Universitaria ante el Congreso de la Nación en mayo de 1883, que luego de dos años, en junio de 1885, fuera aprobada la primera Ley para las universidades, “Ley de Avellaneda” N° 1.597 (Mignone, 1998).

Denominada “Ley de Bases”, general, amplia y de sólo cuatro artículos, esta primera ley se refería fundamentalmente a la organización del régimen administrativo de las instituciones, y dejaba los otros aspectos librados al propio accionar de las instituciones. En particular, lo referido al régimen económico-financiero se encuentra en el primer artículo, así como casi todas las funciones de las instituciones. Las fuentes presupuestarias de las instituciones estaban conformadas por los recursos provenientes del *Gobierno Nacional* y por los constituidos en el *Fondo Universitario*. El Consejo Superior era el encargado de formular el *Presupuesto Universitario* (Cantini, 1997), cuyos fondos provenían del Estado Nacional, así como también de fijar los componentes del *Fondo Universitario*, lo que se conoce como “*derechos universitarios*”, esto es certificados, matrículas..etc. En torno a estos últimos recursos de las universidades, al parecer hubo una gran discusión parlamentaria por la disponibilidad de dichos fondos y su relación con la autonomía de las universidades, lo que finalmente resultó en una síntesis de las posturas planteadas (Miranda, 1993). Si bien el Consejo Superior era responsable de fijar los componentes de dicho fondo, era necesaria la intervención del

Estado Nacional no sólo para aprobar cuáles serían los componentes sino también para supervisar la gestión de dicho fondo: *“El Consejo Superior (...) fija los derechos universitarios con la aprobación del Ministerio de Instrucción (...)”*(art. 1º, inc.3), y *“(...) Anualmente se dará cuenta al Congreso de la existencia o inversión de los fondos”* (art. 1º, inc. 7). Finalmente queda destacar que fue establecido en la ley que el Consejo Superior era el órgano encargado de la distribución de los recursos de este Fondo Universitarios al interior de sus unidades académicas, continuando con la necesaria aprobación del Estado Nacional: *“Los derechos universitarios que se perciban, constituirán el "fondo universitario", con excepción de la parte que el Consejo Superior asigne, con la aprobación del Ministerio para sus gastos y para los de las Facultades”*(art. 1º, inc. 7).

Durante más de medio siglo el Estado Argentino no necesitó sancionar una nueva legislación para regular los aspectos de las universidades. Finalizando la década del ‘40 el conjunto de las universidades nacionales ya no estaba constituido sólo por un par, sino que habían sido incorporadas las universidades nacionales de La Plata (1905), del Litoral (1919), de Tucumán (1921) y de Cuyo (1938).

Bajo un contexto de cambios socioeconómicos y culturales es sancionada la segunda ley de universidades en noviembre de 1947, conocida como la Ley “Guardo” N° 13.031/47, en honor a su inspirador profesor Ricardo Guardo. A diferencia de la anterior legislación, este era un ordenamiento legal más extenso y reglamentarista constituido por 119 artículos. El régimen económico-financiero de las universidades ocupó una parte especial de la ley establecido en dos títulos (VI y VII) y nueve artículos, del 101 al 110. Las fuentes de financiamiento continuaron siendo dos: los recursos provenientes de la Nación y los recursos propios contabilizados en el Fondo Universitario (art. 102). Una novedad fue incorporada para los ingresos provenientes en el Presupuesto desde la Nación: había sido creado un impuesto específico sobre los salarios y sueldos a cargo de los empleadores exceptuando al Estado en todas sus jurisdicciones y a los salarios domésticos: *“las universidades contarán (...) con el impuesto del dos por ciento (2 %) que toda persona (...) que empleare trabajo de otra, está obligado a satisfacer sobre el importe anual de los "sueldos" y "salarios" que abonare (...)”* (art. 107, inc. 2º). De manera más explícita quedaron establecidos los recursos que conformaban el Fondo Universitario: *“(...) el producido de derechos arancelarios; los frutos, intereses y rentas*

de los bienes patrimoniales de la universidad; las rentas o donaciones de particulares a favor de la universidad, facultades, institutos o establecimientos universitarios; [y] cualquier otro fondo que corresponda a la universidad” (art.102, inc.3,4,5 y6). En materia de gestión fueron establecidas varias pautas. Por un lado, los niveles parlamentarios eran encargados de confeccionar los presupuestos y proyectarlos al Congreso de la Nación, el Consejo Superior (aquí denominado Consejo Universitario) a nivel universidad (art. 18, inc. 8°) que ya tenía asignada esta tarea desde la ley anterior; y al Consejo Universitario, el Consejo Directivo a nivel Facultad (art. 32, inc. 12), una tarea reglamentada a partir de la presente legislación. Por otro lado, estaban los derechos universitarios una cuestión muy sensible en materia de autonomía universitaria, que continuaron con el mismo mecanismo de aprobación: “*El consejo universitario (...) fijará (...) los aranceles universitarios, estos últimos ad-referéndum del Poder Ejecutivo*” (art. 18, inc. 13°). En materia de gastos las universidades no podían desviarse de lo pactado en el presupuesto proveniente de la Nación, sin embargo, le fue permitido realizar algún gasto extra siempre que dispusiera del recurso necesario, función atribuida específicamente al Consejo Superior (art.105). Para los recursos que conformaban el Fondo Universitario, la ley preveía: a) que la recaudación de cada unidad académica fuera remitida a la tesorería de la propia universidad (art. 104); b) que las donaciones que fueran recibidas tuvieran la aprobación del Consejo Universitario pero además tuvieran el visto bueno de la unidad académica beneficiada (art.103); y c) las facultades debían rendir cuenta de la inversión de los fondos ante el Consejo Universitario (art. 38, inc. 10 y art. 18. inc. 8°). Finalmente los recursos que recibían las universidades proveniente del impuesto creado específicamente, la ley estableció que el ente recaudador era el Instituto Nacional de las Remuneraciones- Recursos Universitarios, dependiente del Banco Central (art. 108) y que la distribución entre las universidades sería de acuerdo a las necesidades que tuvieran: “*El producido de este impuesto será distribuido (...) según las necesidades de cada universidad nacional, atendidas las circunstancias peculiares de la región o provincia (...) número de alumnos y de profesores y demás factores que hubieren de tenerse en cuenta*” (art.110).

Aún en vigencia de la presente ley, el Presidente de la Nación decide tomar una nueva medida que modificará sustancialmente la vida de las universidades nacionales. El 22 noviembre de 1949 sanciona el *decreto-ley 29.337* mediante el cual establece la

gratuidad de la enseñanza universitaria, eliminando el cobro de aranceles: “*Suspendese (...) el cobro de los aranceles universitarios actualmente en vigor (...)*” (art. 1º). Para equilibrar los ingresos de las instituciones universitarias, se facultó al Ministerio de Educación para que realizara los estudios pertinentes de incidencia de la pérdida económica por esta medida y sus posibles reemplazos:

Por el MINISTERIO DE EDUCACIÓN se procederá a determinar la incidencia que financieramente tenga en cada organismo Universitario la medida a que se refiere el artículo anterior, debiendo -en el caso de los menores ingresos por derechos arancelarios no puedan ser compensados con los recursos específicamente universitarios- proponer al MINISTERIO DE HACIENDA el arbitrio que estimo corresponder (art.2º).

Como primer efecto de la medida de gratuidad de los estudios universitarios, la matrícula estudiantil universitaria pasó de 66.222 en 1949 a 80.292 alumnos en 1950, lo que representaba un incremento de más del 20% en sólo un año (Cano, 1985).

En el segundo mandato del presidente Juan Domingo Perón nuevamente es sancionada una ley para las universidades. El 11 de enero de 1954 fue promulgada la tercera ley de universidades la *Ley N° 14.297* que en líneas generales establece un régimen universitario sin mayores modificaciones a su predecesora. Los cambios provienen de la reciente reforma de la Constitución Nacional de marzo de 1949, así como también de la evolución del régimen político de la época (Mignone, 1998). Respecto de los aspectos económicos de las universidades, por un lado, quedan excluidos de la norma los recursos provenientes del impuesto sobre los salarios que habían sido creados en la ley anterior (art. 63), y los derechos arancelarios (art. 1º, inc. 7), ratificando el decreto de 1949; y por otro lado, el Estado, en su rol ejecutivo, adquiere un mayor protagonismo no sólo en el mecanismo de asignación: “*Queda facultado el Poder Ejecutivo para incorporar al presupuesto general de la Nación (...) los créditos que, en la medida de las necesidades de cada organismo universitario, sean indispensables (...) asimismo (...) disponer la cancelación de las deudas (...) inclusive los anticipos (...) para cubrir insuficiencias (...)*” (art. 64); y a diferencia de la ley anterior también en los cambios presupuestarios: “*(...) la modificación de la estructura presupuestaria o importe un nuevo compromiso de gastos para ejercicios futuros, deberá requerirse la previa conformidad del Poder Ejecutivo*” (art.65).

Debido a las vicisitudes políticas de nuestro país sufridas a partir de la segunda mitad de la década del '50, las instituciones universitarias fueron víctimas de diversos cambios en las normas que las legislan. Luego de la renuncia obligada del Presidente Perón el 16 de Setiembre de 1955 ante una sublevación de las Fuerzas Armadas con apoyo de todos los sectores de la oposición, lo que en la historia se conoce como la Revolución Libertadora, la sociedad argentina se encuentra envuelta en un proceso de “*desperonización*” (El Cronista Comercial, 2008, p.38). Así el gobierno de facto de Eduardo Lonardi aduciendo a la recuperación de la autonomía universitaria, rápidamente derogada la legislación vigente para las universidades nacionales y sanciona el *decreto ley 477* en octubre de 1955, que deja a las universidades bajo la vigencia de la primera ley universitaria la “*Ley Avellaneda de 1885*”: “(...) *es propósito inflexible del gobierno revolucionario establecer el pleno ejercicio de la autonomía universitaria (...) Que para ello deben derogarse los dos instrumento legales sancionados por el gobierno depuesto (...) volviéndose a restablecer, en forma provisional, la plena vigencia de la Ley 1.597 (...)*” (Decreto-Ley, 477/95). Aunque a finales del mismo año, en diciembre de 1955, se volviera a legislar en materia universitaria bajo el *Decreto-Ley N° 6.403*, siendo más detallista en lo que refiere a las condiciones de co-gobierno con la participación de los claustros docentes, estudiantes y graduados, la periodicidad de las cátedras y del régimen de concursos (Fernández Lamarra, 2002); en materia de asignación presupuestaria delega en el Poder Ejecutivo las condiciones necesarias para proveer de recursos a las instituciones asegurando la autarquía institucional: “*Encomiéndese a los Ministerios de Educación y de Hacienda (...) el estudio (...) para asegurar la autarquía financiera de las Universidades (...) mediante la creación de un Fondo Universitario Nacional y para proponer (...) las normas que (...) ha de dictar el Poder Ejecutivo*” (art. 27).

De esta manera en julio de 1957 fue sancionado con fuerza de ley el *Decreto-Ley 7.361* mediante el cual se reglamentó lo referido a los aspectos económicos de las universidades nacionales con tan sólo 14 artículos. En cuanto a las fuentes presupuestarias provenientes del Tesoro Nacional continúan siendo los principales ingresos, pero amplía la diversificación de los ingresos recaudados por las propias instituciones que constituyen el *Fondo Universitario*. Delega en el Consejo Superior de cada universidad la confección de cada presupuesto anual, aunque solicita primero la elevación para su revisión al Consejo Interuniversitario (art. 6°), órgano conformado por



los Rectores de las Universidades Nacionales, en segundo lugar la vista del Poder Ejecutivo y finalmente la aprobación final del debate parlamentario del Congreso de la Nación (art.4, inc.1°). En cuanto al Fondo Universitario, además de las donaciones y rentas de los patrimonios que ya formaban parte de este fondo en la legislación previa a la reforma constitucional de 1949, reincorpora los ingresos arancelarios “*Los derechos, aranceles o tasas que perciban como retribución de las servicios que presten*” (art.2°, inc.6°), permite recibir “*Las contribuciones y subsidios que las provincias o municipalidades (...) [y] los derechos de explotación de patentes de invención o derechos intelectuales que pudieran corresponder por trabajos realizados (...)*” (art.2°, inc.3° y 7°), y como algo particular se destacan dos cuestiones. La primera es la posibilidad de obtener un ingreso proveniente de los egresados por considerarlos que tenían una deuda con sus universidades por haberlos capacitados, “*Las contribuciones de los egresados las Universidades Nacionales, en la forma que oportunamente se fije por ley*” (art. 2°, inc. 8°); y la segunda es permitirle a las universidades utilizar los ahorros que pudieran realizar de los ingresos del Tesoro Nacional del año anterior “*con el aporte de las economías que realice sobre los presupuesto que se financian del inc. 1° de artículo 2°*” (art. 3°). La administración del Fondo Universitario quedaba en manos de las instituciones universitarias, aunque este decreto-ley establecía cuáles eran los destinos: “*a) Adquisición, construcción o refacción de inmuebles, b) Equipamiento técnico, didáctico o de investigación científica, c) Biblioteca o publicaciones, d) Becas, viajes o intercambio de alumnos y profesores; [y] e) Contratación de profesores, técnicos o investigadores por plazo fijo*” (art.3°). En cuanto a los pautas de asignación la metodología se basó en el criterio de lo gastado en periodos anteriores, lo que se conoce con el nombre de “método de asignaciones constantes o incrementales” teniendo en cuenta las posibilidades del país. Con la particularidad de que no se podía asignar un monto inferior al del año anterior y que de mediar alguna diferencia en la recaudación diferente a la estimada en la confección del presupuesto, ésta sería repartida entre las instituciones de manera proporcional o atendiendo algún criterio que el Consejo Interuniversitario estableciera (Piffano, 1992).

A mediados de los años cincuenta da comienzo lo que Krotsch (2009) ha denominado la “*segunda reforma*” en la universidad latinoamericana. Hasta entonces, la universidad había dado respuesta a las necesidades del Estado, había formado a los profesionales de

la élite de los diferentes países. Sin embargo, esta universidad llamada “*universidad de abogados*” sufre su “*primera reforma*” a comienzo del siglo XX. Producto del proceso intelectual e institucional que despliega en Argentina y en América Latina el movimiento de Córdoba, la Reforma de 1918, introduce el modelo de cogobierno y autonomía en las instituciones universitarias de la época. La segunda etapa de las universidades comienza en 1950 y se prolonga hasta 1985, una etapa que será dispar en los países de la región, como también lo será sus respectivos desarrollos socioeconómicos, estará signada por el incremento sustancial de las instituciones, de alumnos y docentes, la emergencia del sector privado, y la introducción de nuevos modelos académicos con el consecuente desarrollo de la profesión docente y la investigación.

En Argentina los años que dan comienzo a esta “*segunda reforma*” de las universidades estuvieron caracterizados por diversos cambios de gobierno como consecuencia de nuevos golpes de estado en el país. Entre 1958 y 1966 tuvimos dos gobiernos constitucionales con sus respectivas deposiciones impulsadas por las fuerzas armadas. En mayo de 1958 asumió el Dr. Arturo Frondizi, un gobierno asociado a medidas económicas de la teoría desarrollista donde el Estado tiene un rol transformador de las estructuras productivas (Castro y Lessa, 1973). Luego de 4 años, en marzo de 1962 debe renunciar presionado por las fuerzas militares y permitir un mandato presidencial transitorio al titular del Senado José María Guido. Nuevamente bajo elecciones constitucionales en octubre de 1963, el Dr. Arturo Illia asume su mandato presidencial y al igual que su predecesor Frondizi también implementó una política económica con una fuerte intervención estatal en los procesos productivos. Aunque su gobierno durara sólo tres años porque fuera depuesto por otro golpe militar liderado por el general Juan Carlos Onganía, esta nueva intervención militar tuvo grandes consecuencias en la vida de las universidades nacionales (El Cronista Comercial, 2008). El episodio conocido como “*La Noche de los Bastones Largos*”, representará una de las primeras medidas tomadas por este nuevo gobierno contra las altas casas de estudios, que mediante una intervención violenta en las facultades de ciencias exactas, arquitectura, filosofía y letras de la Universidad de Buenos Aires, cesantías masivas de profesores, investigadores, alumnos y no docentes, interrumpieron así los avances científicos desarrollados hasta entonces (Díaz de Guijarro, 2008).

A pesar del triste final estos años comprendidos entre 1958 y 1966 fueron testigos de una intensa actividad académica signada de grandes logros y avances, en particular en las ciencias básicas y sociales (Mignone, 1998). Por un lado, comienza la diversificación del sector universitario con la incorporación de las instituciones privadas institucionalizadas mediante sanción de la *Ley 14.557* en octubre de 1958, cuyo antecedente había estado registrado en el art. 28 del Decreto ley 6.403 sancionado tres años antes en 1955. Según datos estadísticos publicados por Cano (1985) en 1959 ya habían sido creadas la Universidad del Salvador y la Católica Argentina en Capital Federal y la Universidad Católica de Córdoba. Para 1966 las universidades privadas sumaban un total de 18 instituciones distribuidas en diferentes centros urbanos del país. Por otro lado, la matrícula estudiantil también registró cambios. Durante los años 1958 y 1966 la población estudiantil creció abruptamente, pasó de registrar 137.673 alumnos en el primero de los años mencionados a 225.788 en el último, significando un incremento de más del 60% para el periodo. En el caso particular de 1962, la matrícula estudiantil del sector privado ya representaba el 3,91% en el sistema universitario nacional (6.578/168.156), donde las ciencias sociales y humanas registraban el 77% de los inscriptos. En cuanto a los docentes existe un crecimiento sostenido durante este periodo, aunque la mayor incorporación fue registrada durante los primeros cinco años (1958-1963). En 1958 el total de docentes del sector universitario era de 7.823, en 1963 de 13.280 y en 1966 de 16.239, lo que muestra un crecimiento del 75% entre 1963 y 1958 y del 22% entre 1963 y 1966. La investigación también tomó su impulso por estos tiempos. Desde el Estado Nacional la medida más importante por señalar que en febrero de 1958, bajo el gobierno de facto de Aramburu, fue refundado el Consejo Nacional de Investigaciones Técnicas y Científicas (CONITYC) que había sido creado en 1951 por el presidente Juan Domingo Perón y desmantelado con la llamada Revolución Libertadora. Ahora bajo la dirección de Bernardo Houssay, Premio Nobel de Medicina, fueron introducidas las carreras de Investigador y el Profesional de Apoyo, disponiendo financiamiento exclusivo para permitir la dedicación permanente de los científicos, así como también dedicar recursos para becas de investigación y otros subsidios para la investigación privada. Las universidades también comenzaron a vivenciar los cambios. En caso particular de la UBA, vieron incrementar la dedicación exclusiva de los docentes: pasaron de tener dos docentes en 1955 a 160 en 1962, reformaron los institutos de investigación como el Instituto de Cálculo e Investigaciones Médicas, entre otras

medidas. Sin embargo, los mayores avances fueron observados en la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales, registrando la mayor cantidad de docentes-investigadores con dedicación exclusiva y posgrados en el exterior (Díaz de Guijarro, 2008).

¿Por qué ese ensañamiento con las universidades? El nuevo gobierno de facto, proveniente de un sector más conservador en materia político-económico, abogaba por un modelo educativo autoritario e individualista absolutamente opuesto al que regía en el seno universitario continuador del espíritu reformista de 1918: “*una universidad científica, pluralista y abierta a la sociedad*” (Díaz de Guijarro, 2008, p.2).

Así mediante una nueva ley orgánica para las universidades, el gobierno procede a normar la conducta de las instituciones. Esta nueva *Ley N° 17.245*, publicada en el boletín oficial en abril de 1967, tiene como propósito central “*organizar un sistema de educación superior acorde con los propósitos del régimen de facto (...) o sea el orden, la jerarquía, la planificación, (...) sin mayor alteración de los parámetros de la tradición liberal, como la autonomía académica (...)*” (Mignone, 1998, p. 45). En materia económica-financiera esta nueva legislación de facto se destacó en dos aspectos particulares. Por un lado, amplió los recursos que integran el Fondo Universitario al permitir a las universidades la recepción de donaciones provenientes de organizaciones extranjeras sin mediar la intervención del Estado Nacional: “*Cada Universidad formará su Fondo Universitario con el aporte (...) las contribuciones o subsidios provenientes de organismos internacionales o extranjeros, destinados a los fines específicos de la Universidad*” (art.105, inc. h). Y por otro lado, estableció una faceta más controladora, más intervencionista del Estado. Si bien el Consejo Superior podía confeccionar y realizar modificaciones en su presupuesto (art. 56, inc. f), necesitaba la aprobación final del Poder Ejecutivo Nacional:

“(...) Cada Universidad elevará al Consejo de Rectores los anteproyectos de su presupuesto (...) [quien] elevará dichos anteproyectos al Poder Ejecutivo (...) [encargado de incorporar] al proyecto de presupuesto la contribución a cada Universidad en forma global [y] en caso de que las posibilidades financieras no permitan atender la totalidad de los requerimientos, [determinará] las cifras definitivas” (art.107, inc.a,b,c y d).

Lo mismo acontecía con las inversiones realizadas: *“El Tribunal de Cuentas fiscalizará las inversiones con posterioridad a la efectiva realización del gasto”* (art. 109). Una cuestión novedosa surgió de la posibilidad de asociarse que tenían las instituciones universitarias con otras organizaciones y donde el Poder Ejecutivo nuevamente intervenía: *“las universidades podrán destinar parte de los recursos de su Fondo Universitario para constituir, previa aprobación del Poder Ejecutivo Nacional, sociedades y asociaciones destinadas a facilitar el cumplimiento de sus fines”* (art.111).

El gasto universitario tuvo una gran reducción durante los primeros años del gobierno de Onganía para luego ser incrementado, primero principalmente mediante la restricción del ingreso unificado para los alumnos y luego mediante la creación de universidades provinciales que posteriormente fueron nacionalizadas. La vuelta de la democracia bajo el tercer mandato del Presidente Perón en 1973 resultó en varias medidas favorables hacia el sector universitario, entre las más destacadas se encuentran el ingreso irrestricto para los alumnos y la incorporación masiva de docentes y no docentes (Balán, 1993).

Así mediante la sanción de la *Ley N.º. 20.654* en 1974 las universidades nuevamente vuelven a ser reguladas. El patrimonio y los recursos de las universidades están contemplados entre los arts. 45 y 50 de la ley. Si bien los recursos de las instituciones tienen las dos fuentes habituales de financiamiento, las del Tesoro Nacional y recursos del Fondo Universitario, existen algunos cambios respecto de la legislación anterior. En primer lugar, considera que formarán parte del Fondo Universitario los derechos universitarios que no provengan de enseñanza de grado ni de posgrado: *“Integran el fondo universitario (...) Los derechos o tasas que perciba como retribución de los servicios que presta al margen de la enseñanza (...)”* (art.47, inc.d); así como los ahorros que pudieran hacer las instituciones de sus presupuesto del año anterior: *“las economías que realice sobre su presupuesto anterior”* (art.47, inc.f). En segundo lugar, cabe destacar la insistencia en solicitar que las unidades académicas beneficiadas con las donaciones de alguna organización en particular no provoquen descontento en la institución y bajo ningún punto de vista debían aceptar beneficencias de multinacionales que estén enfrentadas con el gobierno nacional: *“En ningún caso se aceptan liberalidades provenientes de empresas multinacionales en colisión con los intereses de la Nación”* (art. 48). Finalmente deja en manos de las instituciones, en el Consejo Superior, la administración del Fondo Universitario: *“Es atribución exclusiva del*

*Consejo Superior de cada universidad aprobar el presupuesto y financiar con recursos provenientes del fondo universitario permanente” (art. 49).*

La vigencia de esta ley fue tan corta como la estadía del gobierno democrático. En marzo de 1976 comienza un nuevo gobierno de facto, que en palabras de Mignone (1998) “constituyó la quinta (...) purga universitaria en nuestra historia (...) la más terrible y dramática por cuanto involucró la prisión, el exilio o la muerte para millares de docentes, estudiantes y personal auxiliar” (p.54). Sancionado el Decreto Ley N°21.276/76 en el mismo mes de marzo quedó establecida “la inmediata normalización de las universidades nacionales”. El gobierno y la administración de las instituciones universitarias pasaron a depender del Poder Ejecutivo Nacional “El gobierno y la administración de las universidades, serán ejercidos por el Ministerio de Cultura y Educación y los rectores o presidentes y decanos o directores designados por dicho ministro” (art.3); y lo referente a los aspectos económicos-financieros de las instituciones nuevamente resalta la supervisión del Estado: “Los anteproyectos de presupuestos (...) sus respectivos reajustes serán elevados al Poder Ejecutivo (...) (art.8); y “El Tribunal de Cuentas de la Nación, fiscalizará las inversiones (...)” (art. 9).

Transcurridos cuatro años de gobierno es sancionada la ley de ordenamiento orgánico de las universidades nacionales, Ley N° 22.207/80. En materia económica financiera, su función está centrada en cómo proceder con la gestión de los recursos que integran el Fondo Universitario. Se fija nuevamente como integrante de los recursos alternativos a los del Tesoro Nacional “los aranceles universitarios” (art.66, inc.h) y se establece la supervisión necesaria del Poder Ejecutivo para recibir subsidios de instituciones multinacionales: “Tratándose de subsidios o contribuciones provenientes de entidades extranjeras –se requiere previamente– la aprobación del Ministerio de Cultura y Educación” (art.66). Una innovación surge en esta ley referida a los posibles destinos transitorios de los recursos del fondo universitario. Las instituciones quedaron habilitadas a invertir en títulos del Estado: “Cuando las Universidades Nacionales recibieran contribuciones, subsidios, herencias, legados o donaciones, para un destino determinado podrán invertir los fondos recibidos en títulos del Estado Nacional durante el período que medie entre su percepción o realización y su utilización” (art. 68). Finalmente en el art. 69 se establece que el Fondo Universitario podía tener cualquier destino excepto un gasto de carácter permanente: “Las Universidades Nacionales

*podrán emplear su Fondo Universitario para cualquiera de sus finalidades excepto para sufragar gastos de personal”.*

A mediados de los años 80 la Junta Militar presidida por el general Videla comenzó a vivenciar una gran crisis económica. Una excesiva sobrevaluación de la moneda nacional; un gasto estatal desproporcionado con los reales recursos fiscales, financiados con créditos internos, externos y la emisión monetaria; y la vigencia de una tasa de interés positiva en el sistema financiero que alentó la especulación de corto plazo en detrimento de las inversiones reales de la economía, parecen explicar las causas de esta crisis económica (El Cronista Comercial, 2008). Para 1981 y 1982 la crisis fiscal se había agudizado, pues ahora se habían sumado los gastos de la Guerra de Malvinas, lo que resultó en un abrupto descenso del financiamiento universitario bajo un mecanismo de asignación discrecional como el que estaba vigente. En 1983 el gobierno, debido a que preparaba su retirada, incrementó el empleo público en las universidades nacionales como una manera de agradecimiento a los sectores sociales y políticos que lo habían apoyado. Sin embargo, esto no subsanó ni siquiera en forma parcial las demandas que provenían del sector universitario que en palabras de Balán (1993) eran básicamente dos: *“en primer lugar, [las] de la comunidad académica, tradicionalmente débil y fragmentada (...) y en segundo lugar, [las] de las clases medias urbanas que centran sus expectativas de renovación y ascenso generacional en la educación superior”* (p.132).

En el siguiente apartado se finalizará el recorrido por la legislación universitaria en materia económico-financiera, destacando en particular los problemas que enfrentaron las universidades argentinas durante la década de los años 80.

## **II.B La Crisis de Financiamiento de las Universidades Nacionales en la década de los ochenta.**

Comenzada la etapa de la democracia en nuestro país el gobierno de Raúl Alfonsín dispuso la “normalización” de las universidades nacionales, restableciendo los estatutos universitarios de junio de 1966. Era un proceso de recuperación de las altas casas de estudio inspirado en los principios reformistas de 1918: *“[una] gestión autónoma de las instituciones mediante un régimen de organismos colegiados con representantes electos por profesores, egresados y estudiantes”* (Balán, 1993, p. 139). Además de esta

normalización de los claustros se dió inicio a satisfacer las necesidades históricas de las clases medias, mediante la disposición del ingreso irrestricto y la ausencia de cupos, así como la gratuidad de la enseñanza universitaria. Estas medidas quedaron plasmadas en la *Ley N° 23.068* sancionada y promulgada en 1984 y en particular, las cuestiones referidas a los aspectos económicos-financieros estuvieron legislados en la *Ley N° 23.151/84* que entró en vigencia en noviembre de ese mismo año, combinando medidas adoptadas en 1966 pero también de los últimos regímenes de facto. Así los recursos de las universidades continuaron siendo los provenientes del *Tesoro Nacional*, vía presupuesto general de la Nación y los demás recursos del *Fondo Universitario* (art. 3). En cuanto a los recursos que podían recaudar las propias instituciones resaltan en su tratamiento dos cuestiones. Por un lado, los provenientes de la explotación de sus servicios aunque quedaba garantizada la gratuidad de la enseñanza “*los derechos o tasas que perciban como retribución de los servicios que presten al margen de la enseñanza*” (art.3°, inc. g), y por otro lado, cuando fueran subsidios de entidades extranjeras, además de las consideraciones que pudieran tener las unidades académicas benefactoras el Estado nuevamente debía intervenir “*(...) tratándose de subsidios o contribuciones provenientes de entidades extranjeras, se requiere además la aprobación del Ministerio de Educación y Justicia*” (art. 4). La ejecución del Fondo Universitario dependía de los estatutos universitarios “*excepto para sufragar gastos de personal permanente*” (art. 6). Aparece nuevamente el rol fiscalizador asumido en 1967 por el Estado en materia de inversiones universitarias “*El Tribunal de Cuentas de la Nación fiscalizará las inversiones de las universidades nacionales con posterioridad a la efectiva realización del gasto, a cuyo efecto se rendirá cuenta trimestral documentada de la ejecución de su presupuesto*” (art.11).

A mediados de 1985 el gobierno de Alfonsín comenzó a agotarse luego de una fuerte política económica expansionista, lo que también se hizo extensivo al sector universitario mediante un incremento en el financiamiento (Balán, 1993). Según información suministrada por Cano (1985) y Gertel (1987) el conjunto de las universidades para 1985 registraba un total de 27 instituciones de educación superior nacionales y 22 privadas, con un total de 593.363 alumnos matriculados en el sistema, de los cuales un 80.70% registrados en las universidades públicas y el resto por las universidades privadas. Por su parte, los recursos humanos de las universidades nacionales estaban conformados por un



total de 27.047 docentes, de los cuales sólo el 9.4% tenía dedicación exclusiva, y 28.308 eran no-docentes. Esto había significado un incremento de la matrícula estudiantil de las universidades nacionales del 42 % y de los docentes del 26 % respecto del año 1983. Este incremento del gasto y del financiamiento de las universidades públicas rápidamente se vieron erosionados por los problemas de inflación que vivió nuestro país en esos años, el Índice de Precios al Consumidor había registrado un valor de 672,2 en 1985 contra un valor de 343,8 en 1983, significando un incremento de los precios de casi el 100% (El Cronista Comercial, 2008).

En julio de 1988 las universidades nacionales nuevamente se encontraron expuestas a un cambio legislativo en materia económico-financiera impulsado por el Gobierno Nacional mediante la *Ley N° 23.569/88*. Los cambios respecto de la norma sancionada con anterioridad se ven reflejados en dos aspectos en particular. Por un lado, el presupuesto de las instituciones cuando fueran confeccionados debían detallar sus fuentes, pero en esta oportunidad aparecen dos cuentas nuevas, los “remanentes” y el “uso del crédito”: *“Los Consejos Superiores (...) remitirán anualmente el anteproyecto de presupuesto al Ministerio de Educación y Justicia (...) contendrán las especificaciones de los gastos e inversiones en que se utilizarán las contribuciones del Tesoro Nacional, remanentes, recursos propios y uso del crédito”* (art.6). La primera de ellas había sido incluida dentro del Fondo Universitario en las legislaciones anteriores e implicaba las economías que realizaban las instituciones en un periodo dado, pero la segunda en esta oportunidad era una novedad. Por otro lado, se les permite a las instituciones además de ahorrar en títulos del Estado sus recursos del Fondo Universitario, como ya estaban autorizadas anteriormente, abrir cuentas especiales tales como plazo fijos en instituciones financieras para realizar sus inversiones transitorias *“El fondo universitario y las contribuciones, subsidios, herencias, legados o donaciones para un destino determinado que reciban las universidades nacionales podrán invertirse, transitoriamente, en (...) [depósitos] en cuentas remuneradas de cualquier naturaleza, abiertas en entidades financieras oficiales”* (art.13). En relación al criterio de asignación, como sucede con la legislación anterior, no establece ninguna especificación, manteniendo el principio de discrecionalidad amplia del PEN (Piffano, 1992).

Sin embargo, los problemas inflacionarios continuaron incrementándose, para diciembre 1988 el Índice de Precios al Consumidor, según la publicación del Instituto Nacional de

Estadística y Censo, alcanzó un valor de 387,7 y para el mismo mes del año 1989 el índice registró el mayor valor de la historia argentina de 4.923,6, lo que significó un crecimiento de los precios de más de cien veces en sólo un año. Esto sin dudas erosionó las arcas federales, así como también vieron deteriorados los sueldos y salarios los docentes y no-docentes de las instituciones universitarias. Además de los problemas inflacionarios, las universidades presentaban algunos aspectos interesantes respecto de la distribución de los recursos. Según un trabajo publicado por Gertel (1987) dos tercios y tres cuartas partes del subsidio que recibían las instituciones universitarias nacionales en 1985 tenían como destino final la docencia universitaria, y lo que restaba del presupuesto era distribuido entre prestaciones hospitalarias, educación primaria y secundaria, ciencia y técnica, y administración central. La mayor concentración del subsidio, esto el 66%, se encontraba entre la Región Pampeana y Metropolitana<sup>1</sup>, quienes a su vez tenían un promedio superior al nacional de la relación alumnos por docente (A/D), 24 y 38 son los indicadores respectivamente. Sumado a los problemas de distribución y escasez de los recursos de las instituciones, Balán (1993) pone de manifiesto los inconvenientes que traía aparejado el surgimiento del *lobby* universitario en un contexto de fortalecimiento de las instituciones republicanas. Esta institución de carácter informal estaba conformada por los rectores, los consejos superiores, los sindicatos universitarios y el movimiento estudiantil. Su propósito era reclamar por incrementos presupuestarios de los ya recursos escasos, lo que significaba una presión adicional en la Secretaría de Hacienda puesto que se había encarado una política económica restrictiva por aquellos años.

### **Consideraciones Finales del Capítulo**

En el recorrido por la legislación universitaria argentina pudimos advertir que el Estado, cualesquiera que hayan sido los gobiernos democráticos o de facto de turno, mediante el uso de la norma ha mostrado un modo particular de relacionarse con las instituciones en los aspectos económico-financieros, un modo intensificado a partir del golpe de estado

---

<sup>1</sup> Región Pampeana: comprende las universidades UNCTro, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, La Plata, Litoral, Luján, Mar del Plata, Río Cuarto, Rosario, del Sur; Región Metropolitana: comprende las universidades de Lomas de Zamora y UBA (Gertel, 1987).

de 1955. Desde la primera norma sancionada en 1885, la “Ley Avellaneda”, los recursos de las universidades nacionales estuvieron caracterizados por dos fuentes, los que provenían del *Tesoro Nacional* a través del presupuesto y los ingresos que las instituciones pudieran obtener por sus propios medios conformando el *Fondo Universitario*. Estas fuentes sólo fueron ampliadas por el Estado un siglo después en 1988, porque además de las ya mencionadas las universidades podían hacer *Uso del Crédito*, no importando la nacionalidad de donde provinieran los fondos, y los *Remanentes de Ejercicios Anteriores*, posibilitando a las instituciones al ahorro de los recursos presupuestarios.

Sin embargo, más allá de las vicisitudes políticas-económicas que sufrió nuestro país y sus consecuentes cambios en la legislación universitaria, las instituciones nacionales han sido y siguen siendo básicamente sostenidas por las contribuciones del Estado Nacional. Los recursos que integran el Fondo Universitario, si bien han tenido poca participación en el total presupuestario de las instituciones, el Estado les ha proporcionado en los últimos cambios legislativos mayor diversificación en sus contenidos e incluso en varias oportunidades había indicado cómo debían ser gastados. Desde la inclusión o exclusión de los derechos arancelarios, los subsidios de empresas extranjeras, así como la posibilidad de realizar inversiones transitorias en títulos públicos o en depósitos de plazo fijo hasta la prohibición de utilizarlos para cubrir gastos corrientes de las instituciones. Mientras que el mecanismo de asignación la “regla” estuvo caracterizada por el incrementalismo o financiamiento histórico con una fuerte discrecionalidad del Poder Ejecutivo Nacional durante los últimos veinticinco años.

Diversos autores consideran que la década de 1980 es el punto más álgido de los problemas de financiamiento que sufrían las universidades argentinas. Desde la escasez de recursos, los problemas de distribución en el financiamiento atendiendo las disparidades regionales de nuestro país y diversas relaciones, hasta los problemas que había causado el surgimiento del lobby universitario.

Esto de alguna manera obliga al Estado a reflexionar sobre lo acontecido. Desde la concepción del sociólogo chileno Brunner (1994) entre las universidades y el Estado debía surgir una nueva relación caracterizada por dos aspectos: la evaluación y un nuevo esquema de financiamiento. Así sería reemplazado el “*débil control administrativo del Estado por una nueva relación (...) de evaluación*” y los aportes automáticos del Estado

a las instituciones serían reemplazados por *“una relación más diferenciada y compleja donde las instituciones diversifican sus fuentes de ingreso y el Estado maneja las suyas en función de objetivos y metas convenidas”* (p.25).

# CAPÍTULO IV

## LA INFLUENCIA INTERNACIONAL EN LAS POLÍTICAS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Desde la perspectiva analítica de Ball, este espacio muestra el inicio de las políticas y la construcción de los discursos. Aquí los grupos de interés se disputan por influenciar las definiciones de políticas sociales/educacionales. Además es donde los conceptos adquieren legitimación y forman un discurso de base para la política. Ball lo define como un campo de poder/conocimiento donde el objeto de la política y la política en sí es formulada a través de un proceso de múltiples facetas, poco claro, fragmentado, diverso y contingente (Mainardes, 2006; Miranda, 2011). Bajo esta dimensión de análisis nos preguntamos ¿Cuáles han sido las influencias, los modelos y las tendencias presentes en la política de financiamiento de la educación superior de la década de los noventa?

Para dar respuesta a ello, en un primer apartado identificamos los principales lineamientos establecidos para las reformas en los sectores universitarios desde los organismos internacionales. En el segundo, se analizan los principales cambios en las relaciones del Estado con las instituciones de educación superior de los países desarrollados. Y el tercero se encuentra abocado a presentar lo que se entiende por “influencia del contexto local”, citando los principales trabajos de un seminario internacional sobre el financiamiento de educación superior realizado durante aquellos años de cambio en la provincia de Buenos Aires.

#### **IV.A La Educación Superior en el Discurso de las Principales Agencias Internacionales**

Después de la Segunda Guerra Mundial los organismos internacionales adquieren relevancia en la discusión mundial e influencia sobre las políticas económicas y sociales. En particular han estado interesados por las políticas educativas organismos como el Banco Mundial (BM), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Estas agencias son creadas y sostenidas por diversos países, como respuesta a objetivos similares en un ámbito regional o internacional, que han atravesado diversas redefiniciones en sus posturas, lo que ha dado lugar a diversas contradicciones en sus planteamientos (Maldonado, 2000). Las "intencionalidades" de los organismos internacionales en las políticas educativas han sido objeto de numerosas revisiones. Siguiendo a Coraggio (1999) el interés de estos organismos por los problemas de las naciones en desarrollo ha estado respaldado por diversos supuestos que van desde continuar con el desarrollo humano, a pesar del fallido proceso de industrialización y desarrollo económico, hasta compensar los efectos de la revolución tecnológica y económica que caracteriza al proceso de la globalización.

A partir del análisis de los principales documentos de las organizaciones en los siguientes apartados se pretende esbozar de qué manera han estado vinculados a las reformas de finales de siglo XX de la educación superior en los países en desarrollo, en particular en los países latinoamericanos.

##### ***El Banco Mundial***

El BM creado en 1944 representa una de las principales agencias internacionales de financiamiento en materia educativa. En la actualidad está constituido por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), la Asociación Internacional de Fomento (AIF), la Corporación Financiera Internacional (IFC), el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA), y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI). Su misión evolucionó desde el BIRF como facilitador de la *reconstrucción y el desarrollo de posguerra* al mandato actual de *aliviar la pobreza* en el mundo.

El mayor interés por parte del BM para diseñar y ampliar los programas sociales, en especial los educativos, comienza a finales de los años sesenta: “*el Banco ha dejado de ser una institución que atiende solamente los aspectos generales de la economía, para añadir a sus funciones la de elaborar propuestas sobre diversas políticas sociales*” (Díaz Barriga, 1996, p.6). Desde entonces, el Banco se ha convertido en una de las fuentes externas de financiamiento más importantes para el desarrollo educativo especialmente para los países en vías de desarrollo.

Para el sector de educación superior, el informe del Banco Mundial (1995) “*La enseñanza Superior: lecciones derivadas de la experiencia*”, ha sido el documento considerado por la literatura como el más influyente en el direccionamiento de los cambios en las políticas del sector. El objetivo principal de este trabajo era intensificar el debate sobre las políticas en el sector educativo superior no sólo entre los expertos del Banco sino también entre los países financiados por él.

En este documento el BM destaca la importancia de *la inversión* en el sector educativo superior para el desarrollo económico y social de los países, como la principal estrategia que debían llevar a cabo los países para disipar la crisis del sector. El énfasis estaba puesto en las fuentes que financiaban la enseñanza superior, ya que al provenir principalmente de los recursos fiscales, en épocas de restricción presupuestaria ante las adversidades macroeconómicas que estaban atravesando los países, el dilema se traducía en cómo mantener o mejorar la calidad de la enseñanza bajo la reducción eminente de los gastos por estudiantes:

En una época de restricciones fiscales generalizadas, los países tanto industrializados como en desarrollo se esfuerzan por resolver el problema de cómo conservar o mejorar la calidad de la enseñanza superior cuando al mismo tiempo se restringen los presupuestos para la educación, particularmente los gastos por estudiante (...) [y] el efecto de la restricción en la disponibilidad de recursos se ha agravado por la ineficiencia de su utilización (p. 18 y 19).

Para este organismo el recorte presupuestario era apropiado, si la utilización de los recursos era más eficiente, pero no si la calidad de la enseñanza estaba asociada a otras cuestiones tales como: “*hacinamiento, deterioro de las instalaciones físicas y falta de recursos para gastos no salariales como libros de textos, materiales didácticos, elementos de laboratorio y servicios de mantenimiento*” (p.2). Pero además destaca que

existían indicadores de mal desempeño de las instituciones, elevadas tasas de deserción y repitencia, baja relación entre estudiantes y personal docente, lo que le permitía identificar que el uso de los recursos era ineficiente.

Por ello, considera que existen “cuatro orientaciones claves” para la reforma del sector universitario de los países en desarrollo:

- a) Fomentar la mayor diferenciación de las instituciones, incluyendo el desarrollo de instituciones privadas;
- b) Proporcionar incentivos para que las instituciones públicas diversifiquen las fuentes de financiamiento;
- c) Redefinir la función del gobierno en la enseñanza superior (...) [y]
- d) Adoptar políticas que estén destinadas a otorgar prioridad a los objetivos de calidad y equidad (p.29).

En relación a la diferenciación de las instituciones hace referencia al desarrollo de instituciones no universitarias e instituciones privadas, organizaciones consideradas como complemento a las públicas, destacadas por su flexibilidad y eficacia para adecuarse a los cambios del entorno de los sistemas, tales como los politécnicos, institutos profesionales y técnicos de ciclos cortos, los *community colleges*<sup>1</sup>, y los programas de enseñanza a distancia.

Asociados a criterios de calidad y eficiencia, este organismo, propicia la diversificación de las fuentes de financiamiento de las instituciones universitarias. Por un lado, consideraba pertinente movilizar fondos privados, tales como la participación de los estudiantes en los gastos a través del cobro de la matrícula y la quita de subsidios que no se correspondan con gastos de instrucción; fondos provenientes de ex alumnos (mediante un sistema tributario adecuado); ayuda externa de la industria o de organismos crediticios; y propiciaba en las instituciones la venta de servicios de consultoría y de investigaciones, así como también la realización de cursos de corto plazo. Por otro lado, debido a que la mayoría de los países continuarían brindando los servicios de la enseñanza superior de manera pública, propiciaba la utilización de otros mecanismos de distribución de los recursos estatales, ajustables a situaciones cambiantes, como los utilizados por los países de la OCDE que se encuentran vinculadas a criterios de desempeño.

---

<sup>1</sup>Son los denominados institutos públicos de estudios postsecundarios que realizan ofertas de dos años de enseñanza académica o profesional.



Respecto de la función del Estado, el organismo consideraba que no debía dejarse la provisión de la enseñanza superior en manos del sector privado en su totalidad, ya que los beneficios sociales que proporciona el sector no serían provistos de manera adecuada sin el sector público (como la exclusión de sectores minoritarios). Sin embargo, lo que sí debía ser reemplazado era el control directo que el Estado tenía sobre las instituciones por una gestión caracterizada por: “a) un marco coherente de política; b) un mayor apoyo en los incentivos y mecanismos orientados al mercado para aplicar las políticas y; c) una mayor autonomía administrativa de las instituciones públicas” (p.62).

Finalmente en cuanto a las cuestiones de progreso del sector, esta institución crediticia propiciaba la adopción de políticas centradas en los objetivos de calidad, adaptabilidad y equidad. La *calidad* entendida como el mejoramiento del producto de la universidad: “*mejores egresados*”, cuyos principales factores determinantes están asociados a una elevada calidad de los recursos humanos, suficientes insumos pedagógicos y pertinentes sistemas de autoevaluación de las instituciones así como mecanismos de evaluación externa. Por otro lado, los programas universitarios debían *adecuarse a su entorno* de crecimiento económico bajo innovaciones tecnológicas, donde ve propicio la participación del sector privado en los consejos de administración de las instituciones, la realización de pasantías de los alumnos en las diversas industrias, así como también la incorporación de docentes de tiempo parcial que trabajen en el sector privado. ¿Por qué políticas centradas en la calidad? Por la visión del organismo de que una mayor *equidad* permite determinar la eficiencia económica, la justicia y la estabilidad social. El Banco sostenía que la incorporación de mayores estudiantes de sectores minoritarios no debía verse afectada si se elevaba la selectividad en el ingreso, porque consideraba pertinente dedicar recursos a la asistencia de la enseñanza correctiva y además sostenía que el sector medio contaba con los esfuerzos necesarios para elevar su calidad.

Esta postura del Banco Mundial respecto de los cambios apropiados en el sector había sido sostenida durante todo el decenio de los años ochenta en sus diversas publicaciones. Tal es así que en el caso particular de los países latinoamericanos el documento elaborado por Donald Winkler en 1990 “*Higher Education in Latin America: Issues of Efficiency and Equity*”<sup>2</sup> señala como problemas a resolver mediante

---

<sup>2</sup> Traducción propia.

la implementación de políticas de reformas lo referente a la eficiencia interna y externa de las instituciones así como la equidad y las finanzas en el sector.

En cuanto a los problemas de *eficiencia interna* el autor pone en evidencia la ineficiente asignación de todos los recursos en las universidades: “*Hay demasiados profesores y personal administrativo en relación a los alumnos y demasiado poco en la provisión de suministros, equipo y mantenimiento. El porcentaje de profesores de tiempo completo y su pago (...) son demasiados bajos*” (p.100). Y como propuesta de mejora menciona la introducción de criterios de rendimiento en la asignación de recursos dentro de las instituciones tales como:

La reasignación de los recursos de la cantidad de personal a los recursos no relativos al personal; reducir el número de años de estudio para la graduación; disminuir los costos en los procedimientos de admisión y; un uso más intensivo de los servicios de capital (p.100).

En cambio, los problemas de *eficiencia externa* estaban asociados a dos cuestiones en particular: por un lado, existía una sobreinversión inversión en la Educación Superior respecto del Nivel Primario; y por otro lado, las tasas de rendimiento a través de los campos disciplinares eran variadas dentro de la universidad, además de existir una falta de correspondencia entre las aptitudes producidas por las universidades y las competencias laborales exigidas en el mercado. Aquí son varias las medidas sugeridas en el documento para dar respuesta a estos problemas que van desde “*redistribuir los recursos de la Educación Superior a otros niveles educativos (...) [y] dentro de la universidad para elevar la tasa social de rendimiento en general*” (...), hasta “*flexibilizar los programas académicos y realizar estudios de seguimiento de los egresados para brindar información más detallada sobre los ingresos y el empleo*” (pp.47-48).

Los problemas de *equidad*, igualdad en el acceso y equidad en el subsidio, podían ser resueltos de manera simultánea empleando algunas de las políticas sugeridas:

- a) Incrementar la ayuda financiera en forma de becas y ayudas a potenciales estudiantes cualificados de niveles socioeconómicos bajos (...);
- b) Mejorar la calidad y el acceso a la educación primaria y secundaria (...);
- c) Introducir precios-contingentes en la educación superior pública (...) acompañados de ayudas financieras a estudiantes de bajos recursos (...);
- [y] d) Adaptar los

horarios de enseñanza universitaria a las necesidades de trabajo de los estudiantes (...) [ya sea modificando] los horarios de enseñanza de las universidades tradicionales (por ejemplo, clases de noche y los fines de semana) o bien [introduciendo] universidades tradicionales (por ejemplo, educación a distancia) con esquemas de enseñanza y aprendizajes flexibles (pp.64-65).

Finalmente para los problemas de *finanzas*, el autor sugiere que los cambios debieran permitir la diversificación de las fuentes de financiamiento de las instituciones, posibilitando un leve incremento o casi nulo de los gastos del gobierno y un eficiente uso de los recursos del gobierno en el sector de la educación superior. Explícitamente se sostiene que:

a) Debe incrementarse la participación privada en el financiamiento de la educación superior, ya sea para fomentar el desarrollo de las instituciones privadas como aumentar la recuperación de costos en las instituciones públicas (...); b) Deben ser mejorados los programas de ayuda financiera para estudiantes, ampliando y extendiéndose a los estudiantes matriculados en instituciones tanto públicas como privadas (...); c) Las instituciones tanto públicas como privadas deben recibir un mejor acceso a la financiación para las instalaciones de capital (...); [y] d) El presupuesto en la educación superior pública debe estar más estrechamente vinculado al desempeño universitario en el cumplimiento de los objetivos del gobierno (pp. 83-85).

### ***La CEPAL***

Un segundo organismo de interés es la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) que fue creada en el año 1948, un organismo dependiente de las Naciones Unidas con sede en la ciudad de Santiago de Chile. Esta institución es una escuela de pensamiento especializada en el examen de las tendencias económicas y sociales de mediano y largo plazo de los países latinoamericanos y caribeños, que busca contribuir al desarrollo económico y social de la región.

A comienzos del decenio de los años noventa, en 1992 esta Comisión elaboró un documento que tenía por título “*Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*”. Allí se encuentran esbozadas las principales ideas respecto de cuáles debían ser los pasos a seguir por los países de la región en torno a los cambios en las políticas económicas y sociales, permitiendo el vínculo entre educación,

conocimiento y desarrollo. El foco estaba puesto en la *“incorporación y difusión (...) sistemática del progreso técnico (...) [porque] constituye el pivote de la transformación productiva (...) lo que permite la convergencia entre competitividad y sustentabilidad social, y, fundamentalmente, entre crecimiento económico y equidad social”* (p.15).

En la incorporación del progreso técnico, la Comisión, identificaba la intervención de diversos factores, tales como la infraestructura tecnológica, el fortalecimiento del sector empresarial, la apertura de la economía internacional y en particular, la formación de recursos humanos. Este último factor era considerado por la Comisión como un eslabón debilitado dentro de estructura productiva de los países de la región, y era sobre él por donde debían comenzar a elaborarse las estrategias de reforma.

Las causas que generaban esa debilidad y una necesaria transformación del sector educativo, estaban asociadas a una gran expansión cuantitativa que había experimentado el sector en los últimos años, y donde además eran visualizadas diversas insuficiencias, tales como:

La calidad de sus resultados, a su pertinencia con respecto a los requerimientos de su entorno económico y social, el grado de equidad con que acceden (...) los distintos estratos de la sociedad (...) y su institucionalidad, rígida, burocrática y de escasa vinculación con su entorno externo (p.17).

Bajo este contexto, la CEPAL consideraba que la naturaleza de la reforma del sector educativo residía en impulsar la capacitación de los recursos humanos. Así, sostenía esta organización, podría elevarse el potencial científico-tecnológico con vistas a la modernización de la ciudadanía, buscando promover la competitividad internacional de los países. De manera más específica, los objetivos que debían perseguir las políticas de reforma estaban centrados en:

- 1) Generar una institucionalidad del conocimiento abierta a los requerimientos de la sociedad,
- 2) Asegurar un acceso universal a los códigos culturales de la modernidad,
- 3) Impulsar la creatividad en el acceso, difusión e innovación científico –tecnológicos,
- 4) Propiciar una gestión institucional responsable,
- 5) Apoyar la profesionalización y el protagonismos de los educadores,
- 6) Promover el compromiso financiero de

la sociedad con la educación, [y] 7) Desarrollar la cooperación regional e internacional (p. 141).

La intencionalidad subyacente de las políticas propuestas estaba centrada en superar el relativo aislamiento que las instituciones de educación de los países latinoamericanos tenían por aquellos tiempos, centrando el énfasis en la autonomía de las decisiones de los actores universitarios y en una mayor responsabilidad por los resultados. Gertel (1996) considera que el suceso de la globalización en el caso particular de la educación superior había creado la necesidad de “*responder a los retos que impone la apertura, esto es, competir con graduados del Mercosur... y de otros países, y de “vender expertise” en otros*” (p.9).

La manera de institucionalizar esta apertura de las instituciones de educación superior estaba vinculada principalmente con la *autonomía* de las unidades educativas por un lado:

En el nivel de los establecimientos universitarios debe reconocerse su libertad para emprender tareas acordes con el proyecto institucional de cada uno (...) [lo que] debería reforzar la vinculación entre las universidades y el sector productivo (...) esperarse (...) la ampliación y diversificación de su servicio docente para abarcar nuevos grupos de alumnos y satisfacer un rango más diversificado de necesidades educativas (...) [y] desde el punto de vista de los requerimientos de competitividad, las instituciones universitarias tienen que asegurar una formación de calidad compatible con las exigencias del desarrollo científico, técnico y profesional, así como de la economía y la política, que ayuden a los países a insertarse con éxito en el ámbito internacional y a resolver sus problemas de integración y equidad (pp.145 y 147).

Esta búsqueda de inserción internacional de las universidades además estaba vinculada al establecimiento de *mecanismos de regulación pública*:

los tipos de regulación que se adopten deberán estimular la evaluación de sus actividades por parte de las propias instituciones, proporcionar mecanismos adecuados de evaluación externa y estimular la más amplia transparencia de este subsistema, de manera que los estudiantes, los demás usuarios y las autoridades públicas puedan orientarse y decidir sobre la base de antecedentes suficientes (p.152).

Respecto de la asignación de los recursos en el sector educativo, esta organización promueve el compromiso financiero de la sociedad con la educación, cuyos mecanismos de asignación debían estar orientados de la siguiente manera:

[a] Asegurar en lo posible la disponibilidad de un financiamiento amplio, estable y diversificado para la educación, con la concurrencia de fuentes públicas y privadas de financiamiento; [b] Emplear, para la asignación de una parte del financiamiento público, mecanismos que alienten a las instituciones a mejorar sus niveles de calidad y eficiencia e incentiven el uso racional de los recursos; [c] Utilizar, para la asignación de otra parte del financiamiento público, mecanismos selectivos que permitan apoyar a algunos sectores o actividades y aumentar la equidad, mediante mecanismos compensatorios de las desigualdades existentes (p.187).

Un aspecto particular de este informe de la CEPAL es el medio que recomienda utilizarse para lograr los cambios. Supone el apoyo financiero de la banca de desarrollo en combinación con el sector privado:

En términos concretos, podría [la banca de desarrollo] en colaboración con el sector financiero privado, impulsar mecanismos institucionales para apoyar la inversión en recursos humanos, el desarrollo científico-tecnológico y la expansión de la pequeña y mediana empresa, y para establecer nexos entre los distintos subsistemas (p.20).

### ***La UNESCO***

Una tercera organización internacional de interés es la UNESCO. Un organismo creado en el año 1945 con el propósito central de sostener una perspectiva más social y humanista de la educación, lo que la diferencia de otras agencias internacionales que manifiestan fundamentalmente una perspectiva centrada en lo económico. Sus actividades se centran en la realización de estudios prospectivos, por lo que únicamente emite recomendaciones a sus países miembros, y a diferencia de organizaciones como el Banco Mundial, no otorga recursos económicos, a menos que se trate de proyectos específicos generados en la propia institución (Maldonado, 2000).

En el año 1995 la UNESCO publica el “*Documento de Política para el Cambio y el Desarrollo en la Educación Superior*”. Un trabajo dirigido a todos los actores involucrados con el sector de enseñanza superior, tales como funcionarios tomadores de

decisiones, miembros de la comunidad universitaria, y hasta diversas organizaciones, y centrado en cuáles debían ser los cambios en las políticas del sector.

Para este organismo, así como lo puntualizan las dos instituciones anteriores, la educación superior se encontraba en crisis, una situación que no era sostenible en el mediano y largo plazo (Kent, 1996). A comienzos de la década de los años 90, el sector de la enseñanza universitario para la UNESCO había experimentado diversas transformaciones a nivel mundial, cuya tendencia podía explicarse por: “*la expansión cuantitativa (aunque dentro de un país de una región se sigan observando desigualdades de acceso); la diversificación de las estructuras institucionales, los programas y las formas de estudio; y las restricciones financieras*” (UNESCO, 1995, p.7).

Para esta organización la demanda del desarrollo económico y técnico sobre la educación superior tiene como eje la promoción del desarrollo humano sostenible, lo que le permite otorgarle una dimensión social y humana a la formación pragmática de las personas (Díaz Barriga, 1996). En palabras de la UNESCO (1995):

El desarrollo económico debería basarse en (...) la reducción de la pobreza y el desarrollo de los recursos humanos (...) el desarrollo humano y el establecimiento de unas relaciones más cooperativas y más participativas en la sociedad guardan relación directa con el uso y el desarrollo efectivos de las oportunidades educativas existentes, sin olvidar las de la educación superior (p.28).

Bajo los diferentes procesos de cambios que habían desarrollado los diversos países, que a veces resultaban contradictorios, como la democratización, mundialización, regionalización, polarización, marginación y fragmentación, las propuestas de cambio en la educación superior debían ser estrategias guiadas por tres conceptos: *pertinencia, calidad e internacionalización*.

Para Carlino y Mollis (1997) la *relevancia* se encuentra asociada al cumplimiento de las tres funciones básicas de las instituciones de educación superior, la docencia, la investigación y la extensión, las cuales se encuentran en permanente conexión con las necesidades de la sociedad, generando diferentes vínculos entre universidades e incluso con otras instituciones educativas. En palabras de UNESCO (1995):

La pertinencia debe pues abarcar cuestiones como la democratización del acceso y mayores oportunidades de participación en la educación superior durante las

distintas fases de la vida, los vínculos con el mundo del trabajo y las responsabilidades de la educación superior con respecto al sistema educativo en su conjunto (p.29).

Bajo esta dimensión, se incorpora como una de las principales restricciones que atraviesa el sector la financiación pública limitada. Como una manera de *rendir cuentas* a la sociedad, esta organización propone que las instituciones universitarias mejoren su gestión de los recursos monetarios y humanos, y como medidas que busquen remediar la escasez de recursos, considera necesario que las instituciones encuentren nuevas fuentes de financiamiento. Sin embargo, considera “*que el apoyo público a la educación superior sigue siendo esencial para que ésta pueda desempeñar su misión educativa, social e institucional*” (p.34).

La cuestión de la *calidad* es considerado un concepto multifacético que atraviesa, al igual que sucede con la pertinencia, todas las actividades de las instituciones universitarias: “*calidad del personal y de los programas, y calidad del aprendizaje (...)* *Supone también, por lo tanto, que se preste atención a las cuestiones referentes a la calidad de los alumnos y de las infraestructuras y el entorno de la institución*” (pp.38-39). Pero lo más importante está relacionado a la cuestión de la evaluación de la calidad, porque es allí donde señala que podrían encontrarse las soluciones a las crisis institucionales y del sistema, recomendando para su medición metodologías de evaluación de la calidad institucional cuantitativas y cualitativas (Carlino y Mollis, 1997).

Finalmente la *internacionalización* es considerada por la UNESCO (1995) como reflejo del carácter mundial del aprendizaje y la investigación, aspectos favorecidos por los procesos de integración económica, política, cultural de los países, y que en los últimos años han sido potenciados por los avances tecnológicos de la información y la comunicación. Esto queda demostrado con la creciente movilidad de estudiantes, profesores e investigadores que estudian, dan cursos e investigan en un marco internacional. Sin embargo, esta institución considera que existen algunos problemas asociados a las condiciones adversas en que funcionan algunos centros universitarios y que las mismas podrían ser corregidas gracias a la solidaridad internacional promovida a través de la cooperación:

La cooperación internacional (...) se trata de una condición *sine qua non* de la calidad y la eficacia del funcionamiento de los centros de educación superior. La



educación superior ha llegado a desempeñar un papel fundamental en la elaboración, la transferencia y el intercambio de conocimientos, y la cooperación universitaria internacional ha de poner esa contribución al servicio del desarrollo total del potencial humano, lo que ayudará a que disminuyan las desigualdades entre las naciones y entre las regiones en los ámbitos de la ciencia y la tecnología y a que aumente el entendimiento entre individuos y entre pueblos, promoviéndose así la cultura de paz (p.43).

Si bien los documentos del Banco Mundial y de la UNESCO analizan los problemas y las perspectivas de la Educación Superior de los países, diversos autores marcan la diferencia en las concepciones. Así para Carlos Tunnermann (1996)<sup>3</sup> *“el Banco Mundial presenta a las Universidades -especialmente las públicas- como parte de los problemas contemporáneos de la sociedad, mientras que UNESCO analiza desde la perspectiva de la contribución de las Universidades la solución a tales problemas”* (p.13). En cambio la CEPAL, según el mismo autor, ha propiciado un modelo de educación superior adaptable a las condiciones económicas de la región: *“América Latina (...) ha tratado de adaptar la educación superior a los nuevos requisitos económicos y sociales derivados del (...) modelo de “desarrollo hacia adentro”, patrocinado por CEPAL, sobre la base del proteccionismo industrial, la sustitución de importaciones (...) y el endeudamiento externo”* (p.11).

#### **IV. B Una nueva relación entre Estado y Educación Superior. La Experiencia Internacional de los Países Desarrollados**

Desde los años 60 los sistemas de educación superior de los diferentes países, y en especial las universidades, han experimentado fuertes presiones de adaptación al entorno provenientes directa o indirectamente de los nuevos requerimientos de la economía.

Para los países de la Europa Occidental los cambios en rol del Estado en el Sector Universitario comienzan en la década principalmente de los años ochenta. Si bien, anteriormente la universidad había sufrido una transformación, el paso de la universidad de élite a una universidad de masas no generó cambios en la relación entre

---

<sup>3</sup> Traducción propia.

el Estado y la enseñanza superior sólo intensificó la actitud de un Estado Interventor, donde había un mayor control administrativo, presupuestario, de gestión y de calidad. En palabras de Neave y van Vught (1994) era un *“Estado Facilitador [donde] el gobierno garantice la educación superior como oportunidad para aquellos que poseen la debida calificación para ingresar”* (p.46).

Sin embargo, entrados los años ochenta este Estado Interventor adquirió nuevas dimensiones, lo que había comenzado en la década del ‘60 como un ejercicio de ahorro de gastos y de restricción presupuestaria, se extendió a otras áreas como la reorientación de la matrícula estudiantil, las prácticas de gestión internas de las universidades e incluso su vinculación con el sector productivo, observando así una homogeneización en el proceder de la mayoría de los sistemas de nivel superior de los países desarrollados. Para Neave y van Vught (1994) esta situación de cambios puede ser interpretada de diversas maneras: *“Pasar de una política determinada (...) por la demanda social a una basada en las posibilidades presupuestarias, o [al] control racional en [vez de] coordinación negociada, o bien (...) el surgimiento de un Estado Evaluativo”* (p.48).

Uno de los principales trabajos que dan cuenta de los cambios en el rol del Estado respecto de las instituciones universitarias es el libro *“Prometeo Encadenado. Estado y Educación Superior en Europa”* de Neave y van Vught (1994). Los autores con la recopilación de ensayos de diversos países de la Europa Occidental, tales como Bélgica, Alemania, Francia, Italia, Holanda, Noruega, Suecia, Gran Bretaña, así como también de dos países no europeos Estados Unidos y Australia, buscan examinar de qué manera se ha producido el cambio del rol del Estado en los diferentes contextos de la enseñanza superior. Pero su ambición fue un poco más allá, pues invocando el mito griego de Prometeo<sup>4</sup>, cuestionaban si tal cambio promovido por los gobiernos insistiendo en que *“las universidades deben liberarse de la mano del Estado y ponerse a disposición de la industria”* (p. 50), ¿Prometeo había sido liberado, o por el contrario seguía encadenado?

Para los autores los cambios en el rol de Estado en el terreno de la Educación Superior pueden agruparse en cuatro aspectos: a) los *recortes presupuestarios*; b) una *nueva*

---

<sup>4</sup> Prometeo, según la leyenda, robó el fuego de los dioses para mejorar la suerte de los hombres. Por su temeridad fue encadenado a una roca. Todos los días un águila le desgarraba el hígado y todas las noches éste se le regeneraba.

*gestión administrativa* de las instituciones; c) la aparición del “*contrato condicional*”; y finalmente d) el surgimiento de estrategias gubernamentales de *autoregulación*.

La estrategia de *recortes presupuestarios* había sido una medida implementada por diversos países. Uno de los primeros en llevarla a cabo fue Gran Bretaña a partir de la asunción del gobierno conservador en 1979. La primera ministra Margaret Thatcher se comprometió a reducir los gastos, promover la eficiencia del sector y reorientar el sistema hacia las “necesidades de la industria”. Lo que para las universidades públicas se tradujo en un recorte drástico de sus asignaciones provenientes del “University Grants Committee” (UGC), el órgano encargado de transferir desde el gobierno central sumas globales a las instituciones universitarias (Walford, 1994). El gobierno de Bélgica por su parte, a partir de 1975 por autorización del Parlamento, comenzó a tomar medidas en diversas cuestiones a través de las leyes presupuestarias, o Decretos Reales, donde la tendencia general estuvo asociada a la restricción de los gastos destinado a las universidades (Wielemans y Vanderhoeven, 1994). En el caso de Noruega, Aamodt, Kyvik, y Skoie (1994) señalan que las principales reducciones de presupuesto se produjeron en las “*facultades sin nuevos inscriptos, en las cuales se redujeron los fondos para viajes instrumentos (...) [lo] que provocó que algunos (...) [redujeran] personal a fin de mejorar las condiciones de investigación del resto del personal académico*” (p.235). Holanda a través del documento oficial del Ministro de Educación y Ciencia titulado “Redistribución de Tareas y Concentración de la Educación Universitaria”, implementó a fines de 1981 el primer proceso de restricción presupuestaria considerado de gran envergadura. Le siguieron medidas similares en 1986 y para el periodo 1987-1991 (van Vought, 1994). Una situación similar sucedió en Australia e Irlanda.

La creciente exigencia de que las instituciones de enseñanza superior fueran cada vez más eficientes, en el sentido de lograr mayores graduados a un costo menor determinó, en opinión de los autores, en primer lugar cambios en los procesos de gestión administrativa de las instituciones, y en segundo lugar la implementación de instrumentos de contratación condicional.

Así los *nuevos procesos de gestión administrativa* para los autores se habían desarrollado en base a tres características. Por un lado, los gobiernos buscaron establecer un nuevo equilibrio entre los diferentes grupos de interés, ya sea incorporando los nuevos actores externos (en especial la industria y el sector comercial)

o bien redefiniendo la situación de los actores ya existentes en la educación superior. Por otro lado, este proceso buscó otorgarle a cada institución la posibilidad de desarrollar su propia misión estratégica, asociada a un mejor uso de los recursos para alcanzar objetivos preestablecidos, de mediano y largo plazo. Y por último, la nueva gestión administrativa había transferido conceptos y valores técnicos del campo de la economía al mundo de los académicos.

Respecto de la reorganización de los actores Neave y Van Vaught (1994) señalan:

La primera táctica se aplicó con la Ley Pauta de la Educación Superior francesa de 1984 que aumentó la importancia dada a los intereses regionales, en las sucesivas olas de reforma suecas de 1977 y 1983; en las medidas de descentralización introducidas en 1987 y, en Gran Bretaña, en la forma de las recomendaciones del informe Jarratt (p.382).

La misión estratégica en el caso de Gran Bretaña estaba asociada a la manera de asignar recursos por parte del UGC, que lo hacía en función a sus previsiones para los cinco años siguientes: gastos de capital, de investigación y de manera indirecta para la enseñanza, a través de los subsidios para el pago de aranceles (Williams, 1998). Además para 1985/86 los fondos asignados a la investigación comenzaron a ser distribuidos mediante la aplicación de una fórmula que incluía la evaluación de la cantidad y calidad de la investigación realizada por las universidades (Walford, 1994).

En el caso de Noruega la planificación de la gestión administrativa de las instituciones a partir de 1990 comenzó a estar centrada en los resultados, una gestión basada en objetivos y en la evaluación de los resultados, donde la prioridad del gobierno se había convertido en mejorar aún más las fórmulas de financiación que recompensaran los logros y resultados, pero al mismo tiempo protegieran áreas vulnerables e importantes, así como también actividades académicas (Eurydice, 2011).

Los años 80 son el comienzo de una mayor injerencia de los estados locales sobre las instituciones de educación superior en Estados Unidos, caracterizados por mecanismos de evaluación, que luego se irían profundizando en la siguiente década y además complementados con mecanismos de financiamiento por incentivos. En algunos estados, la presión de los estados locales comenzó a ser más directa,

restringiendo aún más la autonomía institucional, y en otros el control resultó más indirecto, donde el Estado asumió un rol más de coordinador de las políticas (García de Fanelli, 1998).

En cuanto al cambio en la cultura de trabajo de los académicos, Gran Bretaña, Bélgica y Noruega, muestran una homogeneización en los cambios del Estado para con los profesores/investigadores. Así por ejemplo, Alemania realizó un cambio legislativo que permitió a los profesores disponer más libremente de sus recursos, siguiendo a Teichler (1994):

La revisión de la Ley Estructural realizada en 1985 y otras modificaciones legislativas hechas a mediados de la década de 1980 fortalecieron el poder de los profesores como “empresarios” de la investigación. Estos obtuvieron mayor margen para administrar vastos recursos destinados a la investigación sin atenerse a las reglas corrientes de la administración universitaria y para nombrar directamente al personal subsidiado por esos recursos (p.109).

La tercera estrategia señalada, la introducción del *contrato condicional* permitió establecer entre las partes términos y condiciones particulares. La principal característica es que les ha permitido a los gobiernos restringir el crecimiento del gasto público, controlar el uso y distribución de los recursos en áreas habituales como la investigación pero también condicionar el curso de la enseñanza, un aspecto innovador. Para Neave y van Vught (1994) estos instrumentos “*proporcionan un incentivo para que las instituciones de enseñanza superior satisfagan las exigencias del mercado. Por esa razón, la contratación condicional bien puede representar una de las transformaciones más significativas de la historia reciente de la educación superior*” (p.386). Los ejemplos de aplicación de este instrumento son vastos desde Francia, que debió cambiar el status de sus instituciones para implementarlo, Gran Bretaña, Bélgica, Holanda, hasta los propios Estados Unidos.

En el caso de la política de financiamiento impulsada por el plan de austeridad del gobierno belga en 1986 se creó un nuevo canal de subsidios por parte del gobierno para los Polos de Atracción de la Alta Tecnología Universitaria (UHAP), cuya duración era de cinco años impulsando la investigación de inteligencia artificial, las biociencias y la teledetección (Wielemans y Vanderhoeven, 1994).

El sistema de financiación condicional para la investigación por un período de cinco años implementado en 1983 en Holanda introdujo diversos aspectos innovativos. Siguiendo a van Vught (1994):

Primero, los fondos de las universidades pasaron de un enfoque basado en la cantidad de alumnos inscriptos a un enfoque basado en (...) criterios de calidad científica y de relevancia social. Segundo, se introdujo un sistema de estimación cualitativa (...) debe obtener [se] la aprobación de cuerpos externos (formados por pares). [Y finalmente] cuando el comité de pares no aprueba el proyecto, el gobierno puede utilizar esa información para redistribuir el presupuesto de investigación entre las universidades (p.207).

Finalmente el cuarto cambio en las transformaciones de las relaciones de los gobiernos con las instituciones de educación superior parece haber estado asociado al surgimiento de una nueva estrategia por parte del gobierno, *la de autoregulación*. Siguiendo la revisión de los trabajos, los gobiernos han dado cuenta cada vez más de su abandono de la revisión y control detallado de las actividades de sus sistemas de educación superior, y han asignado cada vez más importancia a la autonomía y autogestión de las instituciones, acompañados por una restricción presupuestaria en su mayoría o por cambios en los modos de asignar los presupuestos. Aunque para los autores este abandono debe considerarse en forma parcial, pues subyace en el fondo la estrategia de planificación detallada de las actividades:

En realidad (...) se ha fortalecido nuestra convicción de que la renuncia de los gobiernos a desarrollar una política intervencionista es, en el mejor de los casos, solamente parcial, pues al mismo tiempo esos mismos gobiernos están también empeñados en proyectar procedimientos e instrumentos igualmente coercitivos para la educación superior (...) en el fondo aún están adheridos a la dirección central (Neave y van Vught, 1994, pp.392-393)

La idea subyacente para estos autores es que las nuevas estrategias gubernamentales estaban asociadas al “control del proceso” y al “control del producto”. Entendiendo que el primero conjuga medidas que permiten regular o dar forma al proceso, tales como duración de los programas de estudio, perfil y equilibrio de las disciplinas, equilibrio en los planes de estudio, cuestiones que tienen que ver con la eficiencia interna de las instituciones. En cambio, el segundo control ejercido estaba asociado a cuestiones de resultado: proyectos realizados, cantidad de graduados, nivel de los egresados, patentes

obtenidas, las publicaciones de los investigadores, etc. De esta manera, sostenían que las nuevas políticas de los gobiernos estaban asociadas al control del producto, en detrimento del control del proceso, ya que había sido considerada una estrategia superior y dependiente de la autonomía de las instituciones:

La autonomía del control del proceso depende en gran medida del éxito y del buen rendimiento obtenido en el terreno del control del producto. En países en los que se fijó como un objetivo deseable la expansión de la autonomía institucional, se observa, simultáneamente, un esfuerzo semejante por desarrollar sistemas más refinados de evaluación y control de la calidad (...) la autonomía parece ejercer el control del proceso [que] está directamente relacionada con el cumplimiento de las normas estipuladas en el terreno del control del producto (p. 395).

Bajo este contexto de análisis, los autores seguían considerando que a pesar de haber realizados importantes esfuerzos los diferentes gobiernos para liberar a las universidades de la opresión que causaba el Estado, con sus actividades tan detalladas y por los escasos recursos, propiciando una mayor autonomía a las universidades, las nuevas medidas implicaban otro tipo de intervenciones por parte del Estado, un mayor control de los objetivos comprometidos por las instituciones en sus planificaciones. Por ello, Prometeo aún estaba encadenado.

En el siguiente apartado se intentará señalar cuáles eran los principales documentos que permitieron legitimar los cambios en las políticas de reformas de financiamiento de las universidades en el contexto local.

#### **IV.C La Relación Estado-Universidad en los Países Latinoamericanos**

En América Latina las investigaciones sobre la educación superior en cuanto a su funcionamiento y sus interrelaciones con las demás instituciones de su entorno eran muy escasas a finales de los años ochenta. Por lo que el libro "*Prometeo Encadenado. Estado y Educación Superior en Europa*" de Neave y van Vught (1994) fue un importante material de influencia que circuló entre los tomadores de decisiones respecto de la educación superior y los académicos interesados en la temática. Para Brunner (2007) este enfoque de análisis fue utilizado por dos corrientes ideológicas que influyeron en las decisiones tomadas para la Educación Superior en los países de la región:

Podemos llamar a estas posiciones “tradicional” y “moderna”. La posición “tradicional” utilizó los análisis del “Prometeo encadenado” para alimentar la estrategia defensiva del *status quo* universitario latinoamericano, mostrando los riesgos que entrañaban para la autonomía de las instituciones las políticas usualmente identificadas como neo-liberales o “thatcheristas” (...) la posición “moderna” utilizó los análisis europeos para señalar una tendencia, argumentando que, al igual como estaba ocurriendo allá, había llegado la hora de que también en América Latina se reformulara el contrato entre las universidades y el Estado (p.268)<sup>5</sup>

Una reflexión similar sobre la “posición moderna” para Pugliese (1993) acontecía en Argentina:

La Coyuntura está gobernada por los cambios que se han producido en el mundo (...) Argentina carece de una definición (...) [por ello] las relaciones transitan por las cosas que la Universidad debiera hacer para adaptarse al ajuste o aplicando recetas desde la economía (p.54)

Como se observó en el apartado anterior, los trabajos presentados en ese libro buscaron explicar los cambios en las estrategias de los gobiernos asumidos ante las universidades, donde el espíritu estuvo centrado en proporcionarle mayor autonomía a las instituciones, donde el Estado continuaba apoyando el sector de educación superior público, pero ahora buscaba controlar los resultados alcanzados, más que controlar todo el proceso interior de las instituciones.

Este fue uno de los principales documentos de circulación que permitió legitimar, siguiendo a Ball, términos específicos tales como *responsabilización (accountability)*, *evaluación de la calidad*, *autonomía de las instituciones*, *financiamiento vía contratos condicionales*, *planificación a largo plazo de las instituciones*, *eficiencia*, *eficacia* y *equidad en sus funciones*, en la construcción de los textos de las nuevas políticas del sector de educación superior.

Los países latinoamericanos desde la década de 1980 enfrentan procesos de ajustes y reestructuración económica, como consecuencia del agotamiento de la fórmula “estado-céntrica” de relaciones entre la economía, política y sociedad, así como también de los cambios de los patrones de la economía y del comercio internacional que alteraron

---

<sup>5</sup> traducción propia.



sustancialmente las antiguas formas de inserción de las economías a nivel mundial. Desde entonces, los gobiernos latinoamericanos comenzaron a implementar una serie de reformas caracterizadas por diversos mecanismos de *accountability* en las instituciones de educación superior, principalmente públicas, que en términos de Trow (1998) se han dado en dos dimensiones “*interna y externa*” y “*legal-financiera y académica*”. Por lo que diversos autores considerarán a los años ochenta como un punto de inflexión en la denominación del Estado Latinoamericano, dejando atrás el “*Estado Benefactor/Desarrollista*” para convertirse en el “*Estado Evaluativo*”.

En el caso particular de Argentina los conceptos de cómo debían ser transformadas económicamente las universidades públicas en los años noventa pueden haber tenido su espacio de legitimación en los debates que respecto del financiamiento público de las universidades fueron llevados a cabo en el Ministerio de Cultura y Educación de Argentina – Secretaría de Políticas Universitarias, entidad encargada del diseño de las políticas públicas universitarias. En particular, a comienzos del año 1996 este organismo lleva a cabo un Seminario Internacional con la presencia de expertos de diversos países, quienes mostraron en sus ponencias la manera en cómo eran asignados los fondos públicos a las instituciones universitarias en sus respectivos países, que luego fueron editadas las principales ponencia en el libro “*Nuevas Direcciones en el financiamiento de la Educación Superior. Modelos de asignación del aporte público*”. El Secretario de Políticas Universitaria, Dr. Eduardo Sánchez Martínez (1996), expresaba respecto de la realización del seminario:

Se consideró que la realización de un Seminario Internacional que permitiera analizar la experiencia de distintos países en esa materia, estimulando el diálogo entre la comunidad universitaria, académicos, técnicos del Ministerio de Cultura y Educación y especialistas extranjeros con responsabilidad en el diseño e instrumentación de mecanismos modernos de distribución de recursos públicos, sería de gran importancia para el esclarecimiento conceptual y de indudable interés y utilidad para orientar la toma de decisiones en una materia de tanta complejidad (p.ii)

La recopilación de ensayos correspondió a la experiencia de países europeos como Francia, Alemania, España y Nueva Zelanda, de países latinoamericanos como Brasil, la visión general de los instrumentos de financiamiento de especialistas vinculados al Banco Mundial y un ensayo local realizado por los profesores Héctor Gertel y José

Delfino. La idea que subyace en la justificación de utilizar un modelo para la asignación de los recursos se encuentra relacionada con la posibilidad de mejorar tanto la eficiencia en el gasto y las inequidades en la distribución de los recursos surgidos de la aplicación de los mecanismos tradicionales de asignaciones históricas:

Esos modelos suelen asentarse en los insumos que las instituciones emplean (...) en los resultados que obtienen (...) o en ambos. Sin embargo, como reemplazan a los tradicionales esquemas de base histórica en los que el aporte de cada año reproduce el del anterior a veces corregido en función de negociaciones informales, permiten realizar ajustes estableciendo premios y castigos por desempeño, y por consiguiente ayudan a resolver problemas de eficiencia. Pero también mejoran la equidad, porque como imponen cierta armonía en el funcionamiento del conjunto de instituciones, contienen la búsqueda individual de privilegios (Delfino y Gertel, 1996, pp. 2-3).

Los ensayos que formaron parte de la distribución impresa del seminario estuvieron concentrados en tres aspectos: a) por un lado, los que señalan de manera general la experiencia internacional de los países sobre los cambios en los sistemas de financiamiento público del sector universitario, haciendo énfasis sobre las políticas públicas que debían adoptarse; b) por otro lado, un conjunto de trabajos que mostraban los modelos de asignación de los aportes públicos a las universidades guiados por los insumos de las instituciones; y c) un conjunto de trabajos que de igual manera muestran la asignación presupuestaria estatal a las universidades, pero bajo el criterio de indicadores de desempeño.

Dentro del primer grupo de trabajos, resulta de interés destacar que sus autores se encuentran en línea con las medidas recomendadas por el Banco Mundial. Uno de ellos, William Experton, se encontraba trabajando en el departamento de Recursos Humanos del Banco Mundial al momento de asistir al seminario y los otros autores habían realizado trabajos de investigación recientemente para dicha institución. Lo más importante para rescatar de estos trabajos son las recomendaciones de las medidas que debían tomarse en Argentina de manera que los cambios en los sistemas de financiamiento fueran viables.

Así Sheeban (1996) sostiene que debían concederse a las instituciones universitarias los incentivos apropiados para que la implementación de las políticas de financiamiento fuera eficiente en su asignación. Por un lado, considera que las metas financieras

aplicadas durante un periodo razonable de 5 años eran apropiadas, con la posibilidad de que las propias instituciones participen en el financiamiento de las actividades. Por otro lado, consideraba que el financiamiento basado en los productos era una estrategia superior a la basada en insumos, aunque implicaba dificultad en su implementación. Sin embargo, consideraba que Argentina tenía un campo propicio para desarrollar el criterio de asignación basado en los productos *“Debido a que en Argentina la relación entre graduados y alumnos es relativamente baja y el tiempo que éstos necesitan para completar sus carreras alto, existen prima facie condiciones para emplear los incentivos proporcionados por los productos”* (p.21). Y finalmente, señala como instrumento necesario contar con una fuente de información fidedigna de la estructura de costos, no sólo para que sirvan de base en cálculo de las fórmulas, sino también, en los sistemas de diversificación de las fuentes de financiamiento.

Por su parte, William Experton (1996) pone de manifiesto las consecuencias de la falta de recursos en las universidades argentinas de los últimos años: *“la calidad de la docencia y sobretodo de la investigación se va deteriorando con los bajos sueldos. Las bibliotecas son obsoletas, los edificios no se mantienen y el equipo científico y pedagógico es insuficiente”* (p.36). De manera que las reformas del financiamiento debían tener, primero como eje los criterios de eficiencia económica y de equidad, y segundo enmarcarse en alguna de las casillas establecidas por el Banco: a) reformas de tipo sectorial tendientes a fortalecer la autonomía financiera de cada institución, crear ambientes que favorezcan el desarrollo del sector privado, fomentar la asignación de recursos de manera transparente, etc.; b) de desarrollo institucional promoviendo principalmente la capacidad de planificación y gestión administrativa y el desarrollo de un sistema de estadísticas universitarias; y c) de mejoramiento de la calidad de la enseñanza y la investigación mediante la implementación de medidas para la formación docente, innovación en los programas de enseñanza, creación de sistemas de acreditación y evaluación del desempeño, entre otras. Pero además, como el seminario se realizó en un momento posterior a los primeros cambios realizados en materia de financiamiento, brindó algunas impresiones positivas de la evolución del financiamiento universitario argentino entre las que destacó la creación de un marco legal favorable (la Ley de Educación Superior y la Ley Federal de 1993) y particularmente la implementación del FOMEC para la inversión en la calidad universitaria.

El segundo conjunto de trabajos mostraban los modelos de asignación de los aportes públicos a las universidades guiados por los insumos cuya finalidad era atender los aspectos básicos de las instituciones, donde prima el cálculo histórico del costo medio estándar, guiado por la matrícula estudiantil. Sin embargo, existe un financiamiento complementario en estos países que permite atender otros objetivos por parte del Estado y que en general revisten la modalidad de contratos-programas, instrumento que fomenta la competencia entre las instituciones para acceder a dichos fondos.

Así, por ejemplo, Monserrat (1996) muestra que a partir de los cambios introducidos en 1994 respecto de los modos de financiamiento de las universidades de España, la financiación básica recibe un subsidio estatal calculado a partir de un costo promedio estándar que permite atender las necesidades de un alumno de tiempo completo pero que se calcula sólo atendiendo los gastos corrientes: “*Costo del Personal Docente y de Investigación (..) Costo de Personal de Administración y Servicios (...) y gasto corriente en bienes y servicios*” (p.113).

Para el caso de Francia, Haugades (1996) señala como punto de inflexión en los modos de financiamiento hacia las instituciones universitarias el año 1993, ya que fueron introducidas las asignaciones de “transferencias globales” sin afectación específica, bajo los criterios de equidad, eficiencia y calidad. Esta transferencia de recursos fue denominada de “doble reparto” debido a que por una parte realizaba una asignación anual y por otra parte distribuía recursos de manera negociada bajo un contexto de contratación plurianual. En palabras del autor: “*la aplicación de este sistema supone capacidad de auto-evaluación y programación por parte de los establecimientos y capacidad de auditoría por parte del Ministerio*” (p. 89). La asignación anual denominada “normativa”, cuyo fin era atender las cuestiones básicas de las instituciones, estaba determinada por el cálculo del “*costo medio por estudiante establecido según familia de carreras (reagrupadas de acuerdo con tres criterios: disciplina, tipo de costos, y ciclo de estudios)*” (p.89).

Finalmente para los casos expuestos que mostraban una asignación presupuestaria estatal bajo el criterio de indicadores de desempeño, cuya finalidad es estimular a las instituciones a lograr los resultados planificados para continuar recibiendo subsidios el año siguiente.

En relación al sistema educativo de Nueva Zelandia, Preddey (1996) señala que la Ley de Educación de 1989 comienza a introducir cambios en el sector universitario, bajo un

contexto de reformas globales del país centradas en la desregulación de los mercados, control estricto de los gastos públicos, medidas anti-inflacionarias, nuevas leyes de contrato laboral, entre otras. En cuanto a los criterios de asignación de los fondos públicos entre las instituciones universitarias, se reemplazan los montos asignados al financiamiento básico de la enseñanza que surgía de cálculos detallados por un modelo basado en el cálculo del número de estudiantes equivalentes de tiempo completo (EFTS), un piso de financiamiento que recupera aspectos relacionados con la clasificación de las carreras de grado y posgrado alcanzada por las instituciones y un factor de corrección que combina los puntos anteriores. De esta manera los recursos cubren los aspectos de mantenimiento y de expansión del capital de las universidades. Para el autor, como el financiamiento en definitiva surge por las plazas EFTS que logran atraer, resulta en un esquema *“orientado por la demanda de los estudiantes, y, la competencia estimula a las instituciones (...) a examinar sus costos de modo de hacer mínimos los aranceles”* (p.157).

En el caso particular de Brasil, Cardoso Amaral (1996) señala como innovación en la asignación de los recursos estatales a las universidades aplicando criterios de desempeño los montos destinados a financiar los gastos en bienes, servicios y capital (OCC). En 1994 la Asociación Nacional de Dirigentes de Instituciones Federales de Enseñanza Superior (ANDIFES) elaboró un modelo, basado en el sistema de financiamiento de la enseñanza superior de Holanda, *“un Modelo de Reparto que emplea parámetros que miden las necesidades y el desempeño y premia la calidad, la productividad y la eficiencia”*(p.129). Su cálculo se encuentra basado en cuestiones vinculadas a las necesidades institucionales, tales como la cantidad de alumnos matriculados de grado/posgrados y gastos de capital; así como al desarrollo del desempeño de las universidades, tales como el número de ingresantes, egresados, tesis de posgrados aprobadas, las acreditaciones de los posgrados de la CAPES<sup>6</sup>, titulación del cuerpo docente, entre otras. La relación alumno/docente ideal y docente/personal ideal. Finalmente fue incorporado un factor denominado de seguridad que considera la distribución histórica entre las instituciones, con el objetivo de garantizar los montos asignados años anteriores.

---

<sup>6</sup> Fundación Coordinadora de Perfeccionamiento del Personal de Nivel Superior

Finalmente el trabajo de Gertel y Delfino (1996) proponen modelos de asignación de los aportes del Estado que combina ambos criterios, incluyen variables que reflejan los insumos y el desempeño de las instituciones. Desde la perspectiva de que las instituciones universitarias argentinas estaban faltas de estímulos para mejorar su eficiencia interna/externa en la utilización de los recursos y con la intención de lograr una asignación surgida de manera objetiva, buscando así eliminar el *lobby universitario*, los autores realizan una simulación de cómo quedaría el reparto presupuestario aplicando sus modelos. Un primer ensayo considera como determinante de los gastos totales la matrícula estudiantil y la cantidad de docentes por alumnos. Y el segundo suma a los gastos contemplados en el primer ensayo, los gastos que significan el funcionamiento de las instituciones, el resto de gastos corrientes excluyendo los de capital. La principal ventaja, en opinión de los autores, se encuentra porque evita problemas de calidad que podrían distorsionar la información en el modelo anterior. Luego de haber contrastado sus modelos con los ejecutados en 1994, y bajo una cautelosa interpretación, los autores arriban a las siguientes conclusiones:

Los recursos no se emplean adecuadamente, pues cuando se imponen moderadas exigencias orientadas a mejorar los rendimientos académicos el presupuesto ejecutado, en el caso extremo, supera casi un tercio al estimado (...) además, un ejercicio de simulación que reasigna esos fondos premiando a las universidades que mejor los administran indica que con los mismos recursos financieros sería posible reducir la duración media observada de las carreras (...) y elevar la cantidad de egresados anuales (p.193).

### **Consideraciones Finales del Capítulo**

Este capítulo buscó de alguna manera mostrar mediante el análisis de los principales documentos de las agencias internacionales y de diferentes académicos nacionales e internacionales como habían comenzado a gestarse los cambios en las relaciones del Estado con las universidades, donde los patrones de cambio estuvieron asociados al *financiamiento* de las instituciones, tales como diversificación de fuentes y modos de asignación, así como a perseguir ciertos *criterios de calidad*, tanto interna como externa de las instituciones, lo que permite determinar que el Estado asume un rol observador y de mayor control del sector.

Queda claro que las reformas en el sector de la educación superior no fueron aisladas, sino que forman parte de un contexto más amplio de las reformas del Estado, porque desde los años 80, en el continente europeo, y los años 90, en el contexto latinoamericano, comenzaron a observarse un conjunto de transformaciones del Estado, signadas por la desregulación de los sectores de la economía, un mayor control de los gastos públicos, hasta medidas anti-inflacionarias en los países en desarrollo especialmente.

Siguiendo a Coraggio (1997) no se puede establecer con exactitud cómo se dan las conexiones entre los actores responsables del diseño de las políticas “*no contamos todavía con un conocimiento sistemático sobre cómo se da en los diversos países el encuentro entre el Banco Mundial (...), las distintas instancias de gobierno y los diversos sectores de la sociedad civil*” (p.13). Sin embargo, las transformaciones en el sector universitario parecen seguir un patrón homogéneo, lo que no quita que la presencia de ciertos actores reinterprete, traduzca esta *influencia homogénea* de una manera particular en la producción del texto de la política de su país. Tema que será trabajado en el capítulo a continuación.

# CAPÍTULO V

## TEXTOS Y DISCURSOS DE LA POLÍTICA DE FINANCIAMIENTO DE LAS UNIVERSIDADES EN ARGENTINA

El objetivo de este capítulo está centrado en describir lo que Ball ha denominado “*Contexto de Producción del Texto Político*”. Si bien, es un espacio relacionado con el contexto de influencias, ya desarrollado en el capítulo anterior, advierte diferencias. Considerado un espacio abierto, donde las políticas son escritas, las ideas (discursos) se traducen, discuten, existen re-interpretaciones, así como también pueden surgir resistencias por parte de los actores principales. De esta manera, los interrogantes aquí refieren a ¿Cuándo y cómo se inicia la construcción del texto de la política? ¿Cuáles eran las ideas claves del texto? ¿Qué objetivos perseguían?. A partir del discurso político construido referidos a los cambios en las políticas de financiamiento, se observará de qué manera se van estableciendo, *legitimando en términos de Ball*, conceptos centrales tales como: “accountability”, eficiencia, rentabilidad, competitividad, evaluación y calidad en la educación superior pública.

Para dar cumplimiento el capítulo cuenta con tres apartados. En el primero, desarrollamos las posiciones y debates generados entre los miembros del Honorable Consejo Superior de la UNC. En el segundo, presentamos las nuevas direcciones en el financiamiento de las universidades nacionales adoptadas para el decenio de la década de los 90. Y finalmente en el tercero, presentamos las principales características que fueron establecidas para FOMECA, nuestro programa de financiamiento objeto de estudio.



## **V. A Los Diferentes Debates y Posiciones entorno al Financiamiento de las Universidades Nacionales**

Los diferentes canales de influencia presentados en el capítulo anterior principalmente desde la mano de *Prometeo Encadenado* así como lo señala Brunner (2007) con las posibles bifurcaciones en su interpretación, hasta los documentos de las principales agencias con sus variadas orientaciones según Carlos Tunnermann (1996), entre otros trabajos, darán espacio a un gran debate sobre cómo deben ser financiadas las universidades públicas en Argentina, y dentro de cada propuesta se comenzarán a ver reflejados las orientaciones de los cambios internacionales bajo la interpretación de los actores locales.

Para fines de 1980 las universidades públicas argentinas se encontraban bajo un conjunto de problemas atados al financiamiento: escasez de recursos, un presupuesto deteriorado por el crecimiento de los precios, cierta concentración en la distribución de los recursos entre las universidades, un crecimiento de la matrícula que no fue acompañado con el mismo crecimiento en la incorporación de docentes, de manera tal, que como fuera expuesto en el capítulo tres de esta investigación, el Estado debía ponerse a trabajar para solucionar los problemas del sector.

Bajo la última legislación vigente de 1988, la *Ley N° 23.569/88*, que establecía el régimen económico-financiero de las instituciones universitarias, el Estado Nacional buscaba de alguna manera estimular la diversificación de las fuentes presupuestarias de las universidades. Retomando lo expuesto en el capítulo tres, desde sus inicios las fuentes presupuestarias de las instituciones estuvieron divididas en los recursos provenientes del Estado Nacional y los recursos que pudieran obtener por sus propios medios mediante la cuenta Fondo Universitario. Sin embargo, a partir de la citada legislación fueron incorporadas como fuentes presupuestarias los “remanentes” y el “crédito externo”. Aunque como ya fuera señalado la primera de ellas en las legislaciones anteriores había formado parte del Fondo Universitario e implicaba las economías que realizaban las instituciones sobre el presupuesto en el periodo anterior; y la segunda sí resultaba una novedad para las universidades. De esta manera uno podría pensar que el Poder Ejecutivo, convalidado por el Congreso de la Nación, de alguna manera intenta promover la diversificación de las fuentes de financiamiento de las instituciones universitarias. Otras medidas establecidas vía legislación respecto de las

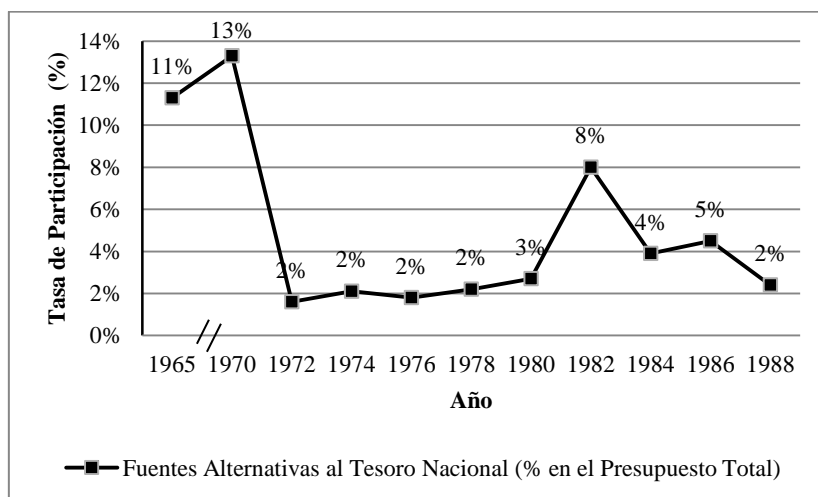
inversiones de corto, mediano y largo plazo sobre la utilización del Fondo Universitario tales como permitir que las instituciones ahorren en títulos del Estado, abrir cuentas especiales tales como plazo fijos en instituciones financieras, también se encontraban en línea.

Más allá de las oportunidades de búsquedas alternativas de recursos que la legislación ya les permitía a las universidades, estas fuentes tuvieron una representación en el financiamiento de los gastos cada vez menor desde 1965 como se puede apreciar en la Figura 5.1. Con excepción de algunos años como 1965, 1970 y 1982 donde los porcentajes alcanzados fueron los más altos, 11.3%, 13.3% y 8% respectivamente, la representación de otras fuentes de financiamiento no llegaron al valor del 5% en el total del presupuesto de las universidades nacionales. Al respecto cabe destacar la importancia de estos recursos para las instituciones que aquellos años había comenzado a adquirir. Así lo expresa en una entrevista realizada a quien era el Vice decano de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la Universidad de Buenos Aires por entonces, Dr. Manuel Sadosky:

Propusimos la norma de que podía haber trabajos pagos, por ejemplo si los Ferrocarriles del Estado o Meteorología nos pedían algún cálculo, se podía cobrar, y ese dinero podía ser gastado en el propio instituto. En general, esas cosas eran muy complicadas antes, pero la gestión de Rolando García fue muy decisiva, porque le dio plena autonomía a las autoridades de la facultad para que pudieran administrar los bienes que podían ingresar por los cálculos o por los trabajos (Escuela de Humanidades, 2003).

Así, como muchos autores sostienen, las universidades nacionales estaban sujetas a las fluctuaciones económicas del país y su impacto en los ingresos del fisco, puesto que el principal recursos con que contaban las universidades eran los aportes del Tesoro Nacional, llegando a representar en 1988 el 97% del total de los recursos con los que contaban las universidades nacionales (ver Figura 5.1).

**Figura 5.1: Fuentes Alternativas en el Presupuesto de las Universidades Nacionales**



Fuente: adaptación propia de Piffano (1992, p.144)

Aunque su participación en el presupuesto había sido escasa, las universidades nacionales habían comenzado a utilizar las fuentes alternativas. Siguiendo a Gertel (1991) una de las primeras estrategias había sido la establecida por la UNC, que a comienzos de 1990 había aprobado pero aún no implementaba, el cobro de aranceles a los estudiantes exceptuando su aplicación a servicios académicos, lo que le permitiría a la universidad recaudar un equivalente al 10 o 12% de sus gastos corrientes. Como vimos en el Capítulo tres el tratamiento legislativo de los “*aranceles universitarios*” ha sido variado y ha estado asociado a los cambiantes gobiernos. Desde sus inicios las universidades siempre estuvieron respaldadas por la legislación para el cobro de aranceles a los alumnos, solamente entre los períodos comprendidos entre 1949-1955, 1974-1976 y a partir de 1983, esta posibilidad de búsqueda de ingresos alternativos se encontraba proscripta por ley. Una segunda estrategia señalada por este autor es la creación de fundaciones y cooperativas dentro de las instituciones universitarias cuyo propósito principal era la venta de servicios y notas de cátedras, y donde los ingresos recaudados “*de estas instituciones ad-hoc [cooperativas] son aplicadas a infraestructura básica y mantenimiento de equipos (...) [mientras que los de las fundaciones] resultaban más escasos y permitían pequeños estímulos para la investigación o mejoramiento de la calidad*” (p.582).

García de Fanelli (1998) también señala las mismas alternativas respecto de la búsqueda de ingresos complementarios iniciadas a mediados de los años ochenta por las universidades destacando el *arancelamiento de los posgrados* y la venta de *servicios de*

*consultoría e ingeniería, la contratación de trabajos de investigación-desarrollo y la transferencia de tecnologías.*

### **Debates y Posiciones**

Desde este contexto, los principales actores involucrados en las decisiones de financiamiento de las universidades nacionales comenzaron a presentar diferentes propuestas. Iniciado el nuevo periodo de cambio de gobierno, en julio de 1989, los lineamientos hacia la nueva política de financiamiento de las universidades públicas comenzaron a hacerse visible, en palabras de Balán (1993): “*dentro de la tónica general de restricción del gasto público, el Estado estimularía el crecimiento de los aportes privados a las instituciones*” (p.156).

La posición del Gobierno Nacional comenzaba a mostrar los discursos y lineamientos en los cambios internacionales de la política de financiamiento en su proyecto propuesto al conjunto de rectores de las universidades nacionales nucleados en el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN). En esta estrategia se destacan tres aspectos de cambio: los mecanismos de asignación, la diversificación de las fuentes presupuestarias y los mecanismos de gestión.

Por un lado, en cuanto a los *mecanismos de asignación* presupuestaria destacaba la necesidad de que los aportes del Estado adquirieran un carácter global, denominado en la literatura como asignaciones “*block-grant*”, donde se tuviera en cuenta el destino de los gastos de acuerdo a las pautas aplicables del Presupuesto General de la Administración Nacional y fueran asignadas según las pautas establecidas por el Ministerio en acuerdo con CIN. Para ello, además de evaluar cada proyecto institucional el Ministerio pretendía incorporar la ponderación de indicadores de eficiencia del gasto educativo, tales como: “*la relación de alumnos ingresantes y matriculados, entre alumnos egresados e ingresantes, la relación de gastos en personal no docente y administrativo en general respecto del gasto total, la obtención de recursos complementarios, asignación para investigación*” (Piffano, 1992, p.76).

Por otro lado, en cuanto a la *diversificación de los recursos* busca que las instituciones incorporen herramientas que permitan recuperar parcialmente los costos y además que las universidades comiencen a vincularse más estrechamente con su medio. Así propone: a) aranceles universitarios para el grado y posgrado, donde ya contaba con el antecedente generado por la UNC, que había aprobado el cobro de aranceles a

comienzos de 1990; b) un sistema de créditos para los alumnos a devolver una vez concluidas sus carreras universitarias y c) los *“beneficios que obtengan de la participación en sociedades públicas o privadas (...), cuando el objeto de las mismas sea la investigación científica, la extensión universitaria, la creación o desarrollo de la tecnología y las funciones de consultoría”* (p.77).

Y finalmente resulta interesante destacar cuáles eran los *mecanismos de gestión* por medio de los cuales el Estado pretendía controlar la ejecución de los recursos no sólo financieros sino también académicos de las universidades. Además del control trimestral de las erogaciones por parte del Tribunal de Cuentas, que ya había sido incorporado a la legislación con anterioridad, el Gobierno electo quería que las universidades tuvieran obligación de *“implementar sistemas contables y administrativos integrados con la Contaduría General de la Nación que permitan un adecuado control de la gestión económica-financiera y académica”* (p.81).

En cambio, la posición del CIN fue más reactiva que la presentada por el Poder Ejecutivo y amparada en la experiencia legislativa. Primeramente inicia un reclamo al gobierno por su promesa de remitirles a las universidades nacionales recursos que surgirían de la privatización de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTel) establecida por el Decreto N° 731 de 1989. Así mediante un proyecto de Ley presentado ante el Congreso a comienzos de 1992 para la creación de un Fondo de Financiamiento Universitario de Emergencia *“a constituir con recursos provenientes de la venta de teleacciones y otras derivados de los concursos de privatizaciones”* (Chiroleu y Iazzetta, 2005, p.32), el CIN pretendía lograr una asignación presupuestaria adicional valuada en 300 millones de dólares. En un segundo momento, el CIN realiza su propuesta de estrategia respecto de cómo entendía el conjunto de rectores de las universidades nacionales debía ser la asignación presupuestaria estatal. Respecto del *modo de asignar* los aportes estatales, el CIN proponía que fuera el Congreso Nacional el encargado de aprobar y asignar los aportes del Tesoro Nacional para cada institución, *“descartando la posibilidad de que el gobierno nacional asigne una suma global y única (...) [y utilice] algún criterio propio en la distribución de los fondos”* (Balán, 1993, p.169). En cuanto a la diversificación de los recursos y la incorporación de los aranceles como fuente de ingreso de las instituciones, la postura del CIN estaba dividida, públicamente mantenía su posición a favor de la gratuidad de la enseñanza, sin embargo, *“en privado, muchos rectores y decanos, así como otros líderes del sector,*

*expresan opiniones mucho más matizadas y a menudo favorables al arancelamiento”* (p.170). Continuando con la propuesta de diversificar los recursos, el conjunto de rectores pretendía incorporar ingresos que surgieran de rentas provenientes del mercado financiero y de capitales, que en parte ya habían sido incorporados por la legislación anterior, tales como: *“los intereses por operaciones financieras, de bolsa, de compra y venta de títulos y acciones en los mercados locales y extranjeros”* (Piffano, 1992, p.78).

La posición de otros actores universitarios como la Federación Universitaria Argentina y la Confederación Nacional de Docentes Universitarios estaban orientadas a la búsqueda de nuevos ingresos para incrementar los fondos a distribuir por el Estado. De ese modo presentaron proyectos para ampliar el financiamiento a partir de la creación de impuestos directos al patrimonio y a las transacciones financieras (Chiroleu y Iazzetta, 2005).

Por otro lado, se encontraban las diversas posiciones de algunos *“think tank”*, que expresaron su reflexión intelectual respecto de los cambios en las políticas de financiamiento. Por su parte, Héctor Bravo (1986) considera que existen otras fuentes ad-hoc de financiamiento además de las proveniente del Estado Nacional que permitirían complementar los recursos de las universidades, tales como: a) los derechos o tasas de los servicios externos brindados por las instituciones, b) el impuesto a los profesionales universitarios, una herramienta utilizada en la legislación argentina aunque no llegara a implementarse, específicamente en el Decreto-Ley 7.361/57 como fuera mostrada en el capítulo tres; c) incrementar la tasa del impuesto a las ganancias, un impuesto general aunque de carácter progresivo aplicado a los ingresos netos de las personas; y d) conformar un fondo proveniente de los aportes de los empleadores que contrataran profesionales universitarios, otra herramienta que tuviera su paso por la legislación argentina, aunque esta vez fuera más específica su base imponible, esto es la Ley Guardo N° 13.031/47, como también fue detallada en el capítulo tres.

Otra reflexión fue la realizada por Piffano (1992) para el Harvard Club de Argentina. Por un lado, el autor propone diversificar las fuentes de financiamiento de las universidades estatales, a partir de la creación de un impuesto específico para los egresados universitarios y del cobro de aranceles. Si bien, el precio de los servicios de grado estaban calculados a partir de características socioeconómicas del estudiante, el costo de la carrera, y una medida de la utilidad social de la carrera, su propuesta buscaba lograr un *“arancel neto cero”* (p.14). , ya que a partir de estos recursos recaudados se

iban a crear bonos que serían distribuidos entre alumnos seleccionados, buscando lograr un acceso al sistema más equitativo. Y por otro lado, la propuesta de estrategia inducía cambios en los mecanismos de asignación presupuestaria estatal. Para los gastos de ciencia y técnica, de salud, de extensión universitaria y las erogaciones de capital consideraba propicio una combinación de criterios discrecionales, semi-discrecionales y condicionados por parte del Estado Nacional. En cambio para los gastos de enseñanza proponía un mecanismo sobre la base de un sistema automático, que contemplaba indicadores de eficiencia y equidad, tales como el costo por alumno y un test de evaluación de los graduados determinados para cada institución.

La mayoría de los debates y propuestas sobre los cambios en las políticas de financiamiento que debían producirse en Argentina se llevaron a cabo en un contexto de éxito de la política económica de estabilización de los precios de la economía a partir de la sanción de la Ley de Convertibilidad en abril de 1991, que combinó un nuevo régimen de conversión monetaria y cambiaria, con un gran ajuste fiscal y las reformas en el mercado financiero y de capitales, lo que permitió que el promedio de precios cayera abruptamente en un corto periodo: de 171% en 1991 a 10% en 1993 y al 4.07% en 1994 (Kiguel, 1999). Un señalamiento que no puede ser pasado por alto, debido a su impacto positivo en el poder adquisitivo de los recursos con que contaban las instituciones y de los salarios de los docentes universitarios: *“el éxito de la política antinflacionaria del Ministro Cavallo comenzó a repercutir sensiblemente en el debate sobre el financiamiento”* (Balán, 1993, p.166). Esta medida permitió que el gobierno nacional pudiera comenzara a implementar cambios en la política de financiamiento de las universidades, aunque su legitimación se dió unos años más tarde con la sanción de la Ley de Educación Superior en 1995. En palabras de la Ministra de Cultura y Educación de la Nación entre los años 1996-1999: *“La estabilidad monetaria lograda a principios de la década del ’90, la recuperación del crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas permitieron (...) revertir la crítica situación del sistema, particularmente en lo que hace al financiamiento del sector público”* (Decibe, 1999, p.18).

## V. B La Política de Financiamiento Universitario de los años '90

El gobierno nacional entendía que las universidades nacionales necesitaban un incremento del financiamiento para el desarrollo de sus actividades. ¿Cómo interpretaron estos actores locales los cambios en las políticas de financiamiento universitario?

El punto de inflexión es observado a partir de la aprobación de la ley de presupuesto de 1992, la *Ley N° 24.194* producida en diciembre de 1992 cuya aplicación sería para el ejercicio del año posterior. Esta norma legislativa estableció que la transferencia de los aportes del Estado hacia las instituciones era un subsidio global sin afectación específica, lo que en la literatura se conocía como un subsidio “*block - grant*”. Hasta ese momento las partidas presupuestarias se aprobaban atendiendo la clasificación según el objeto del gasto, tales como: personal, bienes de consumo, servicios personales y bienes de uso. La modalidad de la ejecución del presupuesto según el objeto del gasto generaba no sólo un excesivo detallismo en la planificación presupuestaria, sino que sólo podía asignarse a esos ítems los recursos provenientes del Estado (Obeide, 1999). A partir de esta nueva modalidad, de “*transferencia global*”, se pueden reasignar partidas entre los diferentes ítems sin tener que recurrir a la autorización previa del gobierno nacional, una verdadera innovación en cuanto a la modalidad de transferencias de las partidas presupuestarias universitarias implementadas por el Gobierno Nacional. Junto a otras normas ministeriales establecidas posteriormente respecto del régimen administrativo-financiero de las universidades continuarán esta política “*orientada a conceder (...) mayor autonomía y autarquía en la administración de su patrimonio y de su presupuesto*” (p.286).

El segundo aspecto a destacar en el contexto de las reformas del financiamiento universitario es la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) en el año 1993 dentro del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, un nuevo ámbito representante del Estado Nacional que brindará un gran impulso a los cambios no sólo en el financiamiento sino también en las demás transformaciones del sector universitario.

El primer conjunto de medidas implementado por la SPU fue la creación del Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES) en 1995. Este programa macro que fue financiado a través de una operación crediticia con el Banco Mundial, tenía como objetivo principal “*establecer un entorno competitivo para el mejoramiento de la*



*educación superior y proveer, a través de un mecanismo de financiamiento transparente, los incentivos apropiados para continuas mejoras de eficiencia y calidad educativa”* (Banco Mundial, 1995a, p.13).

El punto de inicio de esta reforma surge a partir de un diagnóstico realizado en base a la experiencia, y en parte por un informe realizado por un grupo de expertos, “*think tank*”, sobre los problemas que acontecían en la enseñanza de la educación superior en Argentina en sus diversas disciplinas, en particular en las matemáticas. De esta manera, las autoridades encaminaron la negociación con los funcionarios del Banco, algo que duró cerca de 2 años, considerado un proceso largo y complicado por autoridades de la SPU, pero que finalmente resultó en una gran negociación entre las partes:

La negociación con el Banco [surge] (...) de un diagnóstico más específico sobre los problemas que estaba habiendo en la enseñanza en algunas disciplinas (...) el crédito fue gestionándose, tejiéndose, idas y venidas, fue un proceso bastante largo, como 2 años, con frecuentes visitas de funcionarios del Banco y a veces también con presencia de funcionarios del Ministerio en el propio Banco en Washington. Fue un proceso complicado porque los funcionarios del Banco no son fáciles, pero tampoco, como a veces se dice, es pura imposición del Banco. Son procesos de negociaciones (...) hay margen para discutir con ellos, aceptar algunas cosas en la medida que al país le parezcan razonables [E<sub>1</sub>, Funcionario SPU].

Su diseño contemplaba, por un lado, un conjunto de programas de fortalecimiento institucional en diversas áreas del sector universitario, tales como: la “Red de Intercomunicación Universitaria” (RIU), el de “Fortalecimiento Institucional” (FOI), los de “Sistemas de Información Universitaria” (SIU), el de “Asignación de Recursos” (AR), “Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria” (CONEAU); y por otro lado, buscaba fomentar específicamente la calidad de la enseñanza a través del programa “Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria” (FOMECA). En términos generales, a partir de estos nuevos instrumentos “*se programaron acciones tendientes a modificar la asignación de los recursos públicos a universidades nacionales, mejorar la calidad y transparencia de la información y a fortalecer la capacidad de conducción y programación de la Secretaría de Políticas Universitarias*” (Abeledo y Curcio, 2003, p.171).

Este programa macro de reformas para el sector universitario da inicio a un nuevo mecanismo de asignación de los recursos estatales para las universidades. Si bien, el Estado continuaba financiando a través de las sumas globales gran parte del presupuesto universitario, que mantenía el mecanismo inercial de incrementos automáticos, estos nuevos programas creados en el marco del PRES introdujeron una manera diferente de asignar el presupuesto, aunque su representación en el total fuera considerada marginal.

Por un lado, se introduce la modalidad de cofinanciamiento. El 40% del presupuesto total designado al PRES estaba previsto que fuera aportado con fondos provenientes del Tesoro Nacional y de las universidades nacionales, en calidad de contrapartes y el 60% restante el Estado Nacional había acordado un préstamo con el BIRF. En virtud de los sucesivos ajustes fiscales soportados por el país, el Gobierno Nacional dispuso que una parte del préstamo fuera cancelado y otra parte tuviera una reasignación al área de salud en el marco del Programa de Emergencia Social establecido durante el año 2002. Por lo que en definitiva el monto del préstamo otorgado por el BIRF destinado a educación superior resultó en 122 millones de dólares, mientras que la contraparte fue de 80 millones de dólares (Abeledo y Curcio, 2003).

Por otro lado, los programas FOI, RIU, SIU, AR y FOMECA revestían el carácter, que como fueran mostrado en el capítulo uno, de *“Presupuestos por Incentivos”*, un mecanismo por el cual se asignan recursos adicionales a las instituciones estableciendo objetivos específicos sujetos a diferentes indicadores de resultado, desempeño, rendimiento, etc. Estas nuevas herramientas de política fueron utilizadas por la SPU para dar cumplimiento a sus objetivos planteados de *“desarrollo”*, aquellos que suponen un cambio institucional previamente acordado (Obeide, 2003).

En su implementación se generó una relación contractual entre las instituciones beneficiadas y el proveedor de los recursos, en este caso el Estado Nacional, quien a su vez era el encargado de verificar el cumplimiento de los resultados específicos logrados. A través de la presentación de un proyecto de mejoramiento institucional las universidades accedían a los fondos siempre que quedaran seleccionadas en el proceso de evaluación, por eso en la literatura se los conoce como *“fondos competitivos”*. Aunque pudieron establecerse *“techos”* (límites máximos) que fueron pre-asignados a cada universidad con diversos criterios, esta modalidad de asignación en palabras de García de Fanelli (1998) generó *“una fuerte competencia entre ellas e incluso -dentro de las universidades- entre las distintas unidades académicas”* (p. 116).

La asignación presupuestaria mediante los “fondos competitivos” no eran herramientas desconocidas en las políticas de financiamiento, sino que era un tipo de mecanismo tradicionalmente utilizado para costear proyectos de investigación por parte de agencias gubernamentales o instituciones privadas. Algo que las autoridades de Argentina ya habían comenzado a implementar en 1993 mediante la creación del “*Programa de Incentivos Docentes*”, cuyo objetivo era intensificar el trabajo de investigación de los docentes, promoviendo un desarrollo integrado de la actividad académica, lo que representa una asignación adicional en los haberes, resultando un “estímulo” económico para los profesores.

A pesar de ser considerada una asignación marginal dentro del presupuesto de las universidades, esta metodología innovó no sólo en la distribución de los recursos estatales, ya que permitió asignar recursos adicionales a los del presupuesto histórico sino también en los objetivos que se perseguían. Debido a que los programas, en particular el FOMEC nuestro objeto de investigación, permitían financiar gastos asociados al desarrollo de las instituciones, tales como equipamiento, infraestructura, capacitación de la planta docente, lo que le otorga cierta significatividad teniendo en cuenta la escasez de recursos con que contaban las instituciones iniciado este periodo de reformas de financiamiento.

Simultáneamente y aunque los cambios de las políticas de financiamiento ya estaban en marcha, el Estado Nacional finalmente logró legitimar estos cambios a través del sancionamiento de la nueva Ley de Educación Superior, la *Ley N° 24.521* en julio de 1995. Donde el “Sostenimiento y régimen económico financiero” quedó plasmado en sólo cuatro artículos, del N°58 hasta el N°61. El primero de esos artículos mencionados sienta las primeras bases del cambio del rol del Estado respecto de las políticas de financiamiento para las universidades públicas, debido a que se compromete a asegurar los recursos, incorporando indicadores de resultados en los mecanismos de asignación elegidos:

Corresponde al Estado nacional asegurar el aporte financiero para el sostenimiento de las instituciones universitarias nacionales que garantice su normal funcionamiento desarrollo y cumplimiento de sus fines. Para la distribución de ese aporte entre las mismas se tendrán especialmente en cuenta indicadores de eficiencia y equidad. En ningún caso podrá disminuirse el aporte del Tesoro nacional como contrapartida de la

generación de recursos complementarios por parte de las instituciones universitarias nacionales (art.58).

Otra consideración de interés es la estipulación de la flexibilización en el manejo de los recursos de las instituciones. Por un lado, queda garantizada la autarquía económica-financiera en el segundo artículo (art.59) de las universidades sujeto claro al régimen establecido para todo el sector público nacional mediante la Ley específica Nro. 24.156 de 1992 (de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional).

Por otro lado, al igual que venía aconteciendo en la legislación anterior, permite la utilización de manera inmediata de los fondos no ejecutados de ejercicios anteriores y la posibilidad de dictar normas de manera amplia relativas a la generación de recursos adicionales a los aportes del Tesoro nacional, tales como venta de bienes y servicios, herencia o donaciones (art.59 inc.a y c). Sólo que en el caso del cobro de aranceles universitarios la legislación determina que su uso sea para la ayuda estudiantil exclusivamente: *“Los recursos adicionales que provinieren de contribuciones o tasas por los estudios de grado, deberán destinarse prioritariamente a becas, prestamos, subsidios o créditos u otro tipo ayuda estudiantil y apoyo didáctico; estos recursos adicionales no podrán utilizarse para financiar gastos corrientes”* (art.59 inc. c).

Y finalmente deja esclarecido lo acontecido en algunas instituciones respecto de utilización como fuente alternativa a los recursos del Estado Nacional de la formación de fundaciones o cooperativas: *“Las instituciones universitarias nacionales podrán promover la constitución de fundaciones, sociedades u otras formas de asociación civil, destinada a apoyar su labor, a facilitar las relaciones con el medio, a dar respuesta a sus necesidades”* (art. 60).

La legitimación de la política elegida por el gobierno nacional representado por la SPU a partir de la sanción de esta ley, le permitió en los años que siguieron continuar implementado la distribución de los recursos vía fondos competitivos, y por otra parte, sentirse respaldado para iniciar otros cambios en las asignaciones que el Estado Nacional destinaba para el normal funcionamiento de las instituciones, esto era el presupuesto histórico de bases incrementales.

Así en línea con la asignación vía fondos adicionales para 1996 creó el “Programa de Becas Estudiantiles” cuya finalidad era facilitar el ingreso y/ o la permanencia en el

sistema universitario, a alumnos de escasos recursos económicos, promoviendo la calidad al exigir un buen desempeño académico y la regularidad de los estudios. Para el año 1997 se diseñaron los programas *PROIN* (Programa de Financiamiento de Inversiones en Infraestructura); *PROFIDE* (Programa de Financiamiento para el Desarrollo de la Enseñanza Universitaria), *PROUN* (Programa de Apoyo al Desarrollo de Universidades Nuevas o con Problemas Especiales; en 1998 *PROCAL* (Programa de Mejoramiento de la Calidad), destinado al mejoramiento institucional; el Programa de Asistencia Especial (*PROAE*), con el fin de atender situaciones particulares de financiamiento.

En los años que siguieron a estas primeras experiencias se implementaron una variedad de programas, y resulta de interés mencionar aquellos creados a partir de las primeras evaluaciones de las carreras de grado realizadas por CONEAU (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria), una institución creada en el marco del PRES, tales como: el Programa de Mejoramiento para las Facultades de Medicina, *PROMEI* (Programa de Mejoramiento de la Enseñanza en Ingeniería), *PROMAGRO* (Programa de Mejoramiento de la Enseñanza en Ciencias Agropecuarias), entre otros.

En un trabajo exploratorio realizado por Cuttica y Escudero (2013) sobre el financiamiento de las universidades argentinas en los años 1998 y 2008, las autoras muestran que para el primer período de análisis el conjunto de las universidades nacionales contaban con un total de 8 Programas Especiales que atendían diversos objetivos, mientras que para el segundo periodo de análisis, estos programas ascendían a un total de 17, lo que representa un aumento de más del 100%. Esto muestra una clara continuidad en el modo de asignar fondos adicionales bajo la modalidad de fondos competitivos por parte del Estado Nacional a las universidades.

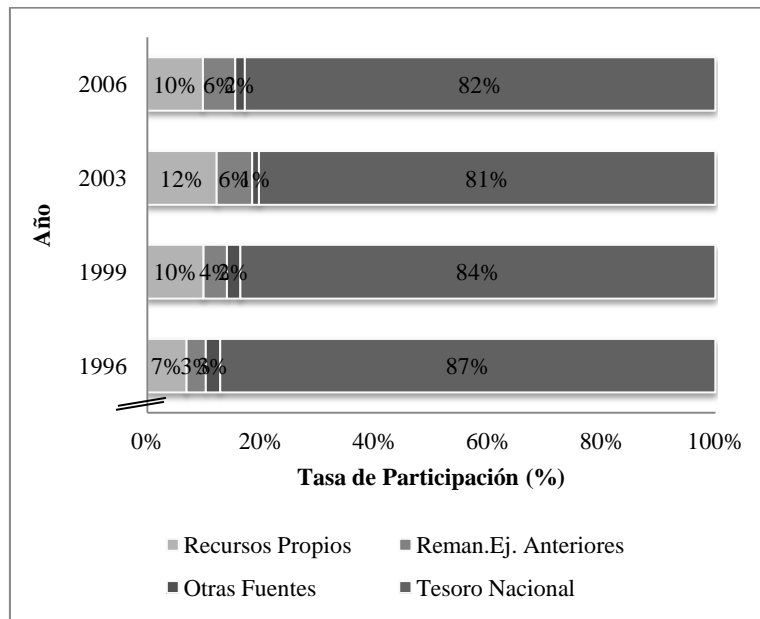
En relación a los fondos destinados al mantenimiento de las instituciones, en términos de Abeledo y Obeide (2003), para el normal "*Funcionamiento*", en un primer momento las autoridades consideraron pertinente continuar con la modalidad de asignación del mecanismo inercial con negociación en sus incrementos anuales. Sin embargo en 1997 las autoridades deciden innovar en este aspecto, luego de diversos esfuerzos teóricos y metodológicos desarrollados en diferentes ámbitos académicos e institucionales, pudo crearse una metodología de presupuesto normativo. Resulta de interés destacar dos cuestiones: por un lado, los debates generados en torno a este modo de asignar fondos, que como fuera mostrado en el capítulo cuatro, propició la realización de un Seminario

Internacional para conocer las experiencias en otros países y las propuestas de especialistas locales en la materia, así como también los debates en diferentes ámbitos universitarios, tales como el CIN; y por otro lado, el respaldo legislativo que había logrado el gobierno de turno para realizar estos cambios (Obeide, 2003).

Este nuevo mecanismo llamado presupuesto normativo, es un instrumento de “*asignación vía fórmula*”, un modelo de repartición de fondos basado en el cómputo del costo estándar de cada institución, lo que permite calcular los fondos necesarios requeridos por cada institución universitaria atendiendo sus actividades básicas (García de Fanelli, 1998). Con el objetivo de corregir inequidades entre las instituciones, este modelo permite calcular la brecha existente entre el presupuesto ideal y el vigente en cada institución, para luego poder corregirlas a través de la política pública. En el primer año de implementación debido a la complejidad asociada a este mecanismo, la SPU diseñó un modelo concentrado en “*el cálculo del presupuesto normativo para la enseñanza de grado, focalizado en el gasto en personal docente, lo cual representa alrededor del 55% del presupuesto universitario total observado*” (Obeide, 2003, p.189), que luego permitiría inferir porcentualmente los demás componentes del presupuesto normativo total.

De esta manera, como muestra la Figura 5.2 la diversificación de las fuentes presupuestarias por parte de las instituciones comienza a tener su protagonismo en los años noventa. Ya en el año 1996 el conjunto de fuentes alternativas a las del Tesoro Nacional representaba el 13% (Recursos Propios: 7%, Remanente de Ejercicios Anteriores: 3% y Otras Fuentes: 3%), un valor muy superior al alcanzado por las universidades en 1988 que sólo representaba el 2.4%, que ya fue mostrado a comienzos del capítulo. Para los otros años considerados en figura citada estas fuentes alternativas incrementaron su participación en el presupuesto total de las instituciones, así en 1999 alcanzaron el 16%, en 2003 el 19% y en 2006 el 18%, destacándose el protagonismos de los Recursos Propios por encima del resto de las fuentes alternativas al Tesoro Nacional.

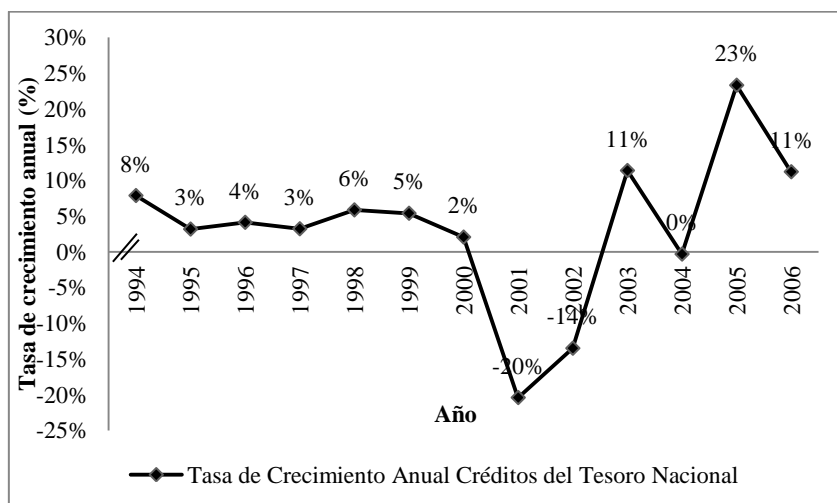
**Figura 5.2: Fuentes Presupuestarias de las Universidades Nacionales**



Fuente: elaboración propia a partir de anuarios publicados por SPU, 1996,1999, 2003 y 2006  
 Nota: el cálculo surge de considerar la Ejecución del Presupuesto Total de las Instituciones

Si consideramos sólo los recursos asignados por el Tesoro Nacional, a partir de la Figura 5.3 se puede observar que desde el año 1993 hasta el 2000 ha mantenido un crecimiento constante en términos reales, mostrando una tasa de crecimiento anual importante de 1993 a 1994 (8%), una tasa más moderada entre 1994 y 1999 (entre el 3% y 6%) y la tasa más baja entre 1999 y 2000 (2%). Durante la crisis económica aguda acontecida en Argentina entre los años 2000 y 2002, los Créditos del Tesoro Nacional Totales mostraron su mayor descenso: entre 2000 y 2001 se observa una caída del 20% y entre 2001 y 2002 del 14%. A partir del año 2002 la recuperación fue importante mostrando un crecimiento del 11%, mientras que en 2004 este crecimiento fue muy superior (23%) y en 2006 fue moderado, con una tasa anual del 11%. De esta manera en 2006 el Estado Nacional logra asignar fondos por un valor equivalente al más alto alcanzado en el año 2000 antes de desencadenarse la crisis económica de nuestro país.

**Figura 5.3: Evolución de los Créditos del Tesoro Nacional**



Fuente: elaboración propia a partir de anuarios publicados por SPU, 1996-2006  
 Nota: la tasa de crecimiento corresponde a valores constantes a precios de 2006

En cuanto a los valores asignados por el Estado Nacional, resulta de interés explorar la distribución interna considerando los diversos mecanismos implementados. Entre los años 1998 y 2008<sup>1</sup>, mostrados en la Tabla 5.1 podemos observar dos aspectos de interés. En primer lugar, existe un cambio en la composición de los recursos distribuidos entre los años considerados, en 1998 el porcentaje asignado mediante el mecanismo tradicional de presupuesto histórico representaba en el total de los valores asignados por el gobierno nacional el 89%, mientras que este mismo componente en 2008 fue del 78%. De esta manera los Recursos Adicionales provistos por el Estado Nacional en 1998 representaban el 11% y esta participación se ve duplicada para 2008 (22%). Y en segundo lugar, los componentes de los Recursos Adicionales también muestran cambios entre ambos períodos. Dentro de estos recursos, los fondos competitivos para 1998 conformaban el 66% (28% Programas Especiales y 38% para Programa de Incentivos Docentes), mientras que la diferencia estuvo destinada a cubrir los gastos de la Reforma Laboral (35%). En cambio para 2008, los fondos competitivos representaron el 16% (Programas Especiales 11%, Programa Incentivo Docente 5%), y el 86% restante estuvo destinado al Programa de Reforma Laboral.

<sup>1</sup> Debido a problemas de continuidad en la presentación de la información de las universidades nacionales en los anuarios publicados por la SPU, no se pudo replicar esta presentación de datos considerando los años del Gráfico 2, para realizar una correcta analogía.



**Tabla 5.1: Aportes del Tesoro Nacional**

	1998	2008
<b>Recursos para "Funcionamiento"</b>	<b>89%</b>	<b>78%</b>
<b>Recursos Adicionales</b>	<b>11%</b>	<b>22%</b>
Total Programas Especiales	28%	11%
Total de Reforma Laboral	35%	84%
Programa de Incentivos Docentes	38%	5%
<b>Total Recursos Tesoro Nacional</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: adaptación propia de Cuttica & Escudero (2010, p. 12)

Nota: los aportes de Programas Especiales no incluyen a FOMECE, SIU y RIU, porque son ejecutados en "Otras Fuentes" que contabiliza Créditos Externos.

En el siguiente apartado se realiza una presentación del programa de financiamiento objeto de estudio de esta investigación, atendiendo a sus principales objetivos, mecanismos de implementación y desarrollo del programa.

### **V. C Fondo para el Mejoramiento de la Calidad –FOMECE-. El Proceso de Creación y los Objetivos del Programa**

Como fuera anticipado en el apartado anterior, FOMECE formó parte de un conjunto de reformas en el marco del PRES que constituyó una experiencia inédita en las universidades argentinas en lo referente a la innovación en los mecanismos de asignación presupuestaria. El cambio no sólo fue adjudicado a la implementación de nuevos mecanismos de financiamiento de las universidades argentinas, sino que además es atribuida la innovación en el destino de los fondos, el mejoramiento de la calidad de la enseñanza universitaria.

¿Por qué un instrumento de financiamiento específico para el mejoramiento de la enseñanza? Para las autoridades nacionales *"la prioridad del FOMECE [era] el mejoramiento de la docencia universitaria respecto de las otras funciones esenciales de las universidades, como son la investigación y la vinculación con el medio"* (Ministerio de Cultura y Educación-SPU, 1998, p.3). Las autoridades interpretaron que existía un gran déficit en materia de enseñanza, en la formación docente, y que las otras áreas de la universidad se encontraban más avanzadas en términos relativos:

Había una idea basada en la experiencia, en datos, pues la investigación tenía su propia fuente de financiamiento y en realidad el país había

avanzado más que en enseñanza. [FOMECE] es parte de un diagnóstico más específico sobre los problemas de la enseñanza, (...) de las matemáticas [(E1), Funcionario SPU].

En la elaboración de los instrumentos políticos, jurídicos y técnicos que dieron lugar a la creación del fondo, trabajaron en forma simultánea: el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), el Banco Mundial (BM) y las diferentes instancias del Estado Nacional. Finalmente el FOMECE fue creado por el Decreto N° 408 del 23 de Marzo de 1995 del Poder Ejecutivo Nacional.

La idea inicial era que el fondo co-existiera como un financiamiento ad-hoc para las universidades que presentaran planes, programas y proyectos de desarrollo integral. Por eso en los primeros meses existió un “proyecto piloto” en el que participaron 10 universidades. Sin embargo, la mayoría de los proyectos no estuvieron adecuadamente elaborados en tiempo y forma para acordar ese financiamiento, de manera tal que se optó por crear un fondo concursable, estableciendo un vínculo contractual entre la SPU y las universidades, donde las universidades fueran parte del co-financiamiento de cada uno de los proyectos (Ministerio de Cultura y Educación-SPU, 1998).

Para las autoridades, este instrumento de la política tenía por objetivo general lograr “*el equilibrio entre el planeamiento estratégico y el mercado académico, es decir, entre el establecimiento de prioridades y objetivos de desarrollo y la asignación de recursos*” (p.3).

Los objetivos generales estaban enmarcados en 3 grandes líneas: a) *apoyo para las reformas académicas*: modernización de los planes de estudio, creación de ciclos articulados, departamentalización, modernización de la gestión; b) *mejora de la calidad de la enseñanza*: capacitación de los planteles docentes, mejoramiento de los procesos de enseñanza y aprendizaje, evaluación del desempeño de profesores y alumnos, modernización de las bibliotecas; y la c) *búsqueda de mayor eficacia y eficiencia en los procesos de formación académica*, tales como la implementación de prácticas conducentes a la disminución de la deserción y de la duración real de las carreras (ibid, 1998). Estas líneas de acción atravesaban todos los niveles de enseñanza de las instituciones, estaba dirigido al mejoramiento tanto del grado y del posgrado, y en todas las disciplinas: ciencias básicas, ingenierías y salud (CBIS) y en ciencias sociales y humanas (CSH).

Para dar cumplimiento al objetivo de *la formación de los profesores*, el diseño del FOMECE previó una línea de capacitación específica que consistía en la obtención de becas para la realización de posgrados en el país o en el extranjero. A fin de asegurar que los destinos elegidos fueran programas de calidad y para direccionar los apoyos de FOMECE hacia este tipo de posgrados se hizo necesario contar con un sistema de acreditación de los posgrados nacionales (Infomec, 1997).

Debido a esta necesidad la SPU acordó con el CIN y con el Consejo de Rectores de las Universidades Privadas (CRUP) la creación de una Comisión de Acreditación de Posgrados (CAP), integrada por: cinco miembros del CIN, tres de CRUP y uno del Ministerio de Ciencia y Educación. Esta Comisión entró en funciones en febrero de 1995 realizando la primera convocatoria para la evaluación y acreditación de los 500 programas de posgrados existentes en Argentina hasta ese momento. De esta manera CAP brindó la primera información a FOMECE hasta que luego la encargada de otorgar esa información será la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) creada mediante la Ley de Educación Superior (art. 46 de la ley 24.521/95) sancionada en julio de 1995 y reglamentada por el decreto 173/96 del Poder Ejecutivo Nacional (Infomec, 1997).

### **La Organización Institucional del FOMECE**

El programa estuvo organizado por figuras de gestión ejecutivas y colegiadas, con su sede dentro de la Secretaria de Políticas Universitarias. Su órgano de mayor jerarquía era el Consejo Directivo (CD), que estaba formado por académicos destacados designados por la SPU en acuerdo con el CIN, entre ellos la máxima autoridad de la SPU quien era su presidente. Su principal función estaba dirigida a velar por el cumplimiento de los objetivos del FOMECE, garantizando el normal cumplimiento de todo su proceso, y ser los encargados de tomar la última decisión respecto de los proyectos a financiar por el fondo (Ministerio de Cultura y Educación-SPU, 1998).

Sin embargo, como FOMECE era financiado en parte por fondos provenientes del BIRF, tenía su propio Comité Internacional de Seguimiento (CIS). Este comité estaba integrado por siete personalidades reconocidas en sus campos científicos y profesionales, 4 de nacionalidad argentina y 3 extranjeros. En este caso, la designación estaba a cargo de la SPU en acuerdo con el BIRF. Su función era realizar evaluaciones periódicas sobre la evolución de la implementación de FOMECE, emitiendo sus

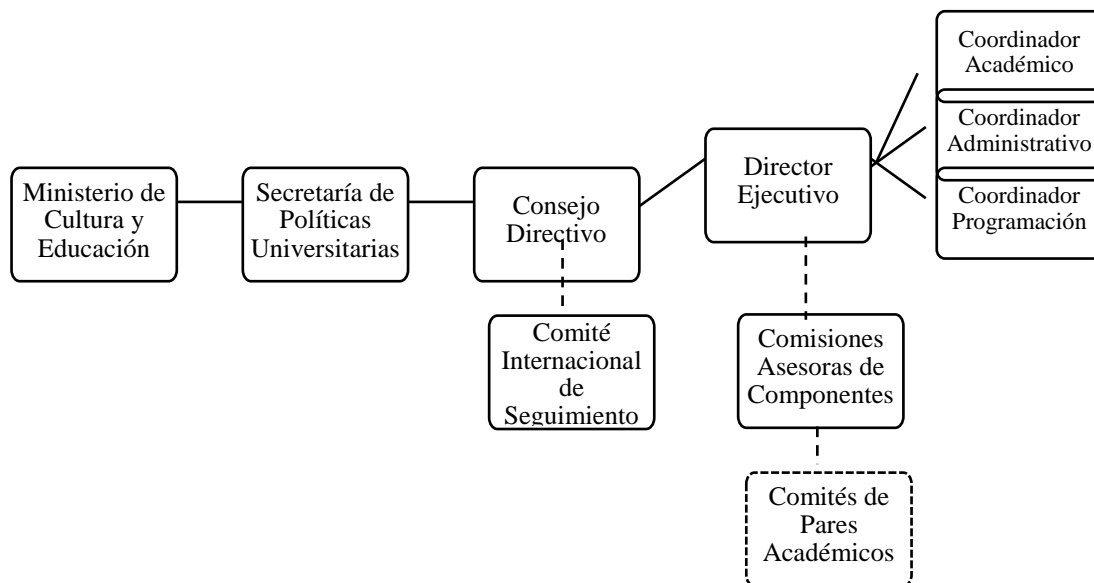
correspondientes informes sobre los resultados parciales y las recomendaciones de mejoras que consideraran pertinente (Manual Operativo FOMECE, 1995).

Por su parte, los aspectos administrativos de FOMECE estaban a cargo del Director Ejecutivo (DE), un órgano dependiente del CD. Quien además de ejecutar las decisiones dispuestas por el CD tendrá a su cargo la coordinación académica, administrativa y de programación del FOMECE. Su cargo surgía por concurso público aunque la decisión final estaba a cargo del Presidente de la SPU.

De la misma manera que sucedía con el CD, quien tenía un asesoramiento brindado por el CIS, la DE contaba con el apoyo dos Comisiones Asesoras de Componente (CAC), una por las Ciencias Básicas e Ingenierías y otra por las Ciencias Sociales, Humanas y de la Salud, con sus respectivos Comités de Pares Evaluadores (CP). Las CAC estaban conformadas por 7 miembros de reconocida solvencia científica y profesional, surgidos de las diversas universidades del país.

Los integrantes de los CP eran designados directamente por el CD y se constituían con especialistas del más alto nivel de las distintas disciplinas, nacionales o extranjeros, y tenían a su cargo la evaluación académica de los proyectos. Sólo eran asesores, funcionando con independencia de criterio y el número de integrantes era variable atendiendo al ámbito disciplinario que se tratara.

**Figura 5.4 Organización Institucional de FOMECE**



Fuente: Adaptación propia del Manual de Operaciones FOMECE

### **Los Participantes y los Compromisos que debían asumir**

La convocatoria de FOMECEC era muy amplia, de manera que podían elevar una propuesta de mejoramiento de la enseñanza las universidades nacionales, facultades, departamentos, carreras, posgrados acreditados e incluso redes conformadas entre ellas mismas (universidades nacionales, facultades, departamentos o posgrados acreditados). Sin embargo, cada una de estas unidades académicas debía presentar su proyecto por intermedio de su propia universidad o con el aval debidamente firmado por las autoridades universitarias competentes.

¿Cuáles eran los principales compromisos? Las universidades nacionales que quisieran participar de FOMECEC tenían la obligación de firmar un convenio con la SPU, en el que además de comprometerse a garantizar los fondos de la contraparte a los directores de los proyectos, en su calidad de co-financiadora, asumían otros compromisos. Por un lado, respecto de los docentes becados, las universidades debían garantizar su reinserción una vez finalizado el posgrado, manteniéndoles su cargo docente e incrementándoles su dedicación a exclusiva. Por otro lado, una vez finalizado el FOMECEC, las instituciones debían dar crédito de la actualización curricular y una mejora en sus indicadores de eficiencia interna y externa. De manera tal que se comprometía a desarrollar programas sistemáticos de evaluación universitaria, lo cual implicaba participar en los sistemas de evaluación establecidos por la Ley de Educación Superior recientemente establecida. Y finalmente las universidades quedaban obligadas a respetar algunas normas que estaban relacionados con la ejecución de los proyectos, tales como: a) conformar una Unidad Ejecutora dentro de cada institución responsable de la administración de los proyectos, sirviendo de enlace con la SPU/FOMECEC; b) respetar los procedimientos referidos a las normas para la contratación de bienes y servicios con un sistema de contabilidad apropiado para la ejecución del proyecto; y c) permitir el acceso a la información para la auditoría de los proyectos por parte de la SPU y de otros evaluadores (Manual Operativo FOMECEC, 1995).

### **Los Recursos para el Mejoramiento de la Enseñanza**

A partir de la información suministrada por el Manual Operativo de los proyectos FOMECEC, los planes elaborados por las universidades para el mejoramiento de la enseñanza podían distribuir sus fondos entre cuatro categorías de gastos: Bienes, Servicios de Consultoría, Becas y Obras, encuadrados en dos tipología de proyectos: Disciplinarios e Institucionales.

La diferencia fundamental entre estas dos tipologías estriba en que los Proyectos *Institucionales* tenían por finalidad llevar a cabo procesos de mejoramiento de la enseñanza en todo el ámbito de la universidad, tales como el mejoramiento de los mecanismos de gestión académica-administrativa, así como también orientados a la mejora de los centros de documentación; mientras que los proyectos denominados *Disciplinares* estaban asociados a una disciplina particular, centrados en las mejoras de la calidad y la reforma académica. Los “proyectos de mejoras” estaban asociados, aunque no de manera exclusiva, a la formación de recursos humanos, adquisición de nuevo equipamiento, realización de servicios de consultoría, entre otros destinos de los fondos FOMECA. Mientras que los “proyectos de reformas” implicaban reformas en los planes de estudios, en el sistema de ingreso de los estudiantes y reformas en la metodología de la enseñanza (Ministerio de Cultura y Educación-SPU, 1999).

En cuanto a los gastos, el rubro “**Bienes**” comprendía equipo para la oficina, incluyendo computadoras, software y equipo de comunicaciones; mobiliario, publicaciones y elementos para bibliotecas, equipos pedagógicos y de laboratorios, y materiales. De esta manera quedaba dividido en dos sub-rubros: “Equipamiento” y “Bibliotecas”.

Para la categoría “**Servicios de Consultoría**” estaban previstos los gastos en servicios de consultores y de empresas de consultoría, servicios de profesores visitantes del país y estudios. De modo que los componentes en este caso eran: “Estudios y Asistencia Técnica” e “Intercambios Académicos”.

Por su parte “**Becas**” comprendía las instancias propiamente de becas, pasantías y apoyos para la radicación de docentes. En este caso se habían designado 4 sub-grupos: “Becas de Grado”, “Becas de Posgrado”, “Pasantías” y “Apoyo para la Radicación de Docentes”.

En caso particular de las “Becas de Grado”, las mismas estaban dirigidas de manera exclusiva a los alumnos del área de Matemáticas con buen rendimiento académico.

Para las “Becas de Posgrado” estaba la posibilidad de *Formación Docente* en carreras de Maestrías, Doctorados y Post-Doctorados que se realizaran en el país o en el extranjero, y en el caso particular de elegir una carrera de formación doctoral cabía la instancia de una beca mixta a desarrollarse parcialmente en el país y en el exterior. La otra opción era la realización de Becas de Posgrado *Abiertas* que podían ser para carreras de Maestría y Doctorados pero debían cursarse en el país. En ambas

modalidades, resulta de interés destacar que si los posgrados seleccionados eran del país, los mismos debían cumplir con el requisito de estar acreditados con categoría A, o en su defecto B, por la CAP o CONEAU.

En cuanto a la realización de “Pasantías” estaba dirigida a los estudiantes de las instituciones, por un lado para los alumnos de *Grado de Informática* y por otro lado, para los estudiantes de posgrados. Las mismas podían realizarse en cualquier centro del país.

El “Apoyo para la Radicación Docente” buscaba favorecer la repatriación o reinserción de docentes en el sistema universitario nacional, así como la reubicación de grupos de investigación y desarrollo.

Finalmente, el último rubro era “**Obras**” que comprendían gastos originados a partir de rehabilitaciones menores y obras de adecuación de infraestructura física necesaria para la instalación de equipamiento adquirido a partir de los proyectos presentados.

Como FOMECC era un fondo concursable que revestía la modalidad de co-financiamiento, para cada uno de estos rubros estaba estipulado el porcentaje que iba a ser financiado por el BIRF y el que correspondía comprometer la Contraparte, en este caso las universidades o el Estado Nacional. Así el BIRF se comprometía a financiar el 70% en “Bienes”, el 80% en “Servicios de Consultoría”, el 60% en “Becas” y el 50% en “Obras”.

### **El Proceso de Selección de los Proyectos**

Un último aspecto a destacar es el mecanismo de selección de los proyectos. Éstos eran elegidos mediante un proceso competitivo bajo un criterio que combinaba la calidad o excelencia académica y ciertas prioridades que reflejaban los objetivos de política establecidos por la SPU.

En cuanto a los objetos de evaluación para FOMECC los proyectos debían tener calidad intrínseca y la inversión debía producir impacto en la institución, en la disciplina y en la región. El proceso de evaluación de los proyectos se realizó en cuatro instancias: La Dirección Ejecutiva (DE), los Comités de Pares (CP), las Comisiones Asesoras de Componente (CACs) y el Consejo Directivo (CD).

El DE verificaba la elegibilidad de los proyectos corroborando el cumplimiento de los requisitos formales. Los CP realizaban la evaluación académica de los proyectos,

teniendo en cuenta los objetivos, los planes de acción previstos, la factibilidad y la adecuación del nivel científico y académico del plantel docente involucrado. Las CACs evaluaban el impacto de los mismos, en función de su adecuación a los objetivos para el mejoramiento de la calidad elaborados por la SPU. Además correspondía a las CAC el análisis de las evaluaciones realizadas por los CP, a fin de supervisar que los criterios de evaluación aplicados fueran homogéneos. La última instancia de evaluación la constituía el CD. Este órgano analizaba los informes producidos sobre los proyectos aprobados por los CP y priorizados por las CACs y, sobre la base de esta información, dictaminaba sobre cada uno de los proyectos. Asimismo como era el órgano máximo de gobierno de FOMECA, le correspondía asegurar la transparencia en todas las etapas del proceso de evaluación.

Durante el proceso de implementación de FOMECA, a partir de las diversas instancias de evaluación como las provenientes del CIS y desde la misma SPU, pudieron advertirse algunos inconvenientes debido a la heterogeneidad de las instituciones de educación superior de Argentina a los que debieron afrontar.

Por un lado, la primera evaluación del CIS (1998) señala que debía implementarse procedimientos de manera que los proyectos de cada una de las unidades académicas respondan no solamente a los desarrollos institucionales de su universidad, *“sino que también se encuentren enmarcados en el contexto nacional e internacional”* (p.27). Por esta razón, a partir de la segunda convocatoria de FOMECA, las autoridades nacionales establecieron dos nuevas disposiciones que cambiaron las condiciones de elegibilidad de los proyectos. Primero, cada uno de los proyectos debían ser presentados con un “Documento de Estrategias Institucionales de Desarrollo” de la universidad correspondiente. Y segundo, y esto operó a partir de la tercera convocatoria, la universidad debía establecer un orden de prioridad para cada proyecto presentado.

Por otro lado, en la misma evaluación este comité recomendó algún modo de *“equilibrar la asignación de recursos entre los grupos ya consolidados y en formación”* (p.26) porque se advertía que los proyectos presentados por las instituciones de mucha experiencia y con nivel académicos de excelencia competían con proyectos presentados por instituciones más nuevas, que recién estaban iniciándose, de manera tal que se estaba produciendo un problema de inequidad en la asignación. Por ello, las autoridades de la SPU decidieron dividir los proyectos presentados en dos conjuntos de



características académicas similares y a partir de allí comenzar con el proceso de selección:

Lo que se hizo en una etapa más avanzada de FOMECA, no sé si en el 3° o 4° año, fue hacer como dos bolsas con los fondos, una donde competían los buenos y otra en la que competían los que aspiraban a ser buenos. Entonces había un mayor equilibrio en las competencias, lo bueno con lo bueno y lo menos bueno con lo menos bueno. Porque tampoco el objetivo de FOMECA era simplemente favorecer.... también promover a aquellos que estaban intentando hacer las cosas mejor [(E1), Funcionario SPU].

### **La Distribución de los Proyectos FOMECA a Nivel Nacional**

Lo esbozado a lo largo del presente apartado está desarrollado a partir del informe realizado por Ozlak et. al (2003) sobre el alcance del Programa de financiamiento FOMECA en las universidades nacionales.

La duración real finalmente del programa fue de siete años y medio (1996- junio de 2003), logrando implementar cinco convocatorias anuales: 1995, 1996, 1997, 1998 y 1999. En el total de las presentaciones, FOMECA aprobó 500 proyectos, sobre una base de más de 1200 propuestos por las instituciones, distribuidos entre 36 universidades nacionales, lo que significó un alcance casi total del sistema ya que solamente 2 universidades no pudieron acceder a FOMECA por ser creadas en los últimos años de las convocatorias del programa.

El presupuesto original asignado a FOMECA fue de 238 millones de pesos, y como parte integrante del PRES, las partes financiadoras eran: el Banco Mundial aportando el 60%, esto era 145 millones de pesos y las universidades el 40% restante, conformando la llamada contrapartida. Como ya fuera mencionado al describir el desarrollo de la política de financiamiento en Argentina en apartados anteriores, fueron realizados una serie de ajustes durante la ejecución del programa, de manera tal que el presupuesto final fue de un total de 170 millones de pesos, alrededor de un 28% menor a lo planeado.

Dentro de las características principales cabe destacar que durante las 2 primeras convocatorias fueron concentrados el 70% de los recursos distribuidos por el fondo y la mitad de los proyectos fueron ejecutados entre las 9 universidades tradicionales (las creadas hasta 1959), un resultado esperable dado que concentraban la mayor parte de los

recursos académicos y científicos. Respecto de la distribución disciplinar, hubo un sesgo hacia las ciencias básicas y tecnológicas, porque recibieron el 70% del financiamiento, mientras que en segundo lugar se ubicaron los proyectos de mejoramiento de bibliotecas. En cuanto al tipo de gasto realizado por las universidades, la adquisición de bienes y formación de personal, fueron los rubros prioritarios por los proyectos, ya que en conjunto significaron al menos el 89% de los fondos asignados por este canal de financiamiento. Desde una perspectiva disciplinar, la formación de personal fue significativamente superior la proporción de fondos destinado por las ciencias humanas y sociales, un valor que superó el 50% en ambos casos.

Para los actores involucrados en esta primera evaluación de FOMECA existió un consenso muy difundido de haber sido un programa sumamente exitoso. Entre los principales resultados presentados por los autores, destacan en primer lugar el *fortalecimiento institucional*, asociado a la informatización de la gestión y una mayor calidad y cantidad de información académica producida; en segundo lugar la *adquisición de equipamiento*, observado a partir de mejoras en la calidad de la enseñanza por el acceso a las nuevas tecnologías (en especial el equipamiento de laboratorio de las ciencias básicas), así como también a nivel de posgrado e investigación la definición de nuevas líneas de investigación y culminación de las tesis; en tercer lugar se menciona la *mejora de las bibliotecas universitarias*, desde la implementación del programa se incrementaron las consultas, indirectamente se mejoraron las posibilidades de investigación y la incidencia en las actualizaciones de las asignaturas y carreras, así como también se menciona la mejora en los procesos de gestión de la información debido a la inclusión de nuevas tecnologías; y por último, la *formación de recursos humanos*, fueron importantes para actualizar y crear nuevas líneas de investigación, mejorar la enseñanza y configurar redes académicas.

Sin embargo, este análisis preliminar de FOMECA dejó entrever algunas dificultades, tales como la inserción de los becarios y su compromiso por parte de las instituciones para garantizar la permanencia de los recursos formados; los problemas económico-financieros asociados a los techos presupuestarios o límites a los desembolsos en momentos de crisis; los inconvenientes asociados a las normativas y mecanismos de ejecución del Banco Mundial, las modificaciones en las prioridades de las políticas institucionales debidas a los cambios de autoridades universitarias, asociadas

principalmente con el incumplimiento en la asignación de los fondos de contrapartida comprometidos para el fondo.

### **Consideraciones Finales del Capítulo**

A modo de conclusiones parciales del presente capítulo podemos advertir cómo los cambios en las políticas de financiamiento en Argentina van incorporando poco a poco el lenguaje provisto por los diversos canales de comunicación de la influencia internacional.

En primer lugar, señalamos los debates que surgieron entre los principales actores locales a partir de sus posiciones respecto de lo que debía acontecer en materia del financiamiento universitario. El Estado Nacional, por su parte buscaba introducir cambios en el modo de asignar los recursos del Tesoro con la incorporación de criterios de eficiencia, así como también de propiciar la diversificación de las fuentes de financiamiento por parte de las instituciones y las mejoras en la gestión institucional. La posición más reaccionaria del CIN amparada en la experiencia legislativa, propició la búsqueda alternativa de ingresos en las instituciones en el mercado financiero y de capitales, pero bajo un criterio de gratuidad de la enseñanza de grado. En cambio, la posición de los “*think tank*”, estuvo más en línea con los lineamientos de cambio del Estado Nacional.

En segundo lugar, las decisiones de cambio en la política de financiamiento de las universidades nacionales muestran desde el inicio la intención de las autoridades nacionales de otorgarles mayor autonomía y autarquía en el manejo de sus recursos presupuestarios, mediante la asignación en bloque de los recursos a partir de 1992. Luego a partir de los cambios en los mecanismos de asignación del Tesoro Nacional, con la introducción de los aportes adicionales para objetivos de desarrollo mediante la modalidad de fondos competitivos y la implementación de asignación por fórmulas para los aportes tradicionales, deja entrever la permeabilidad de las orientaciones de los cambios internacionales bajo la interpretación de los actores locales tomadores de decisiones.

Finalmente FOMECE resultó en instrumento de política de financiamiento que combinó los nuevos criterios de asignación de aportes adicionales y la modalidad de los mecanismos de “*accountability*”, de responsabilización de los recursos estatales. Era una asignación de subsidios por vía concursable, con la presentación de proyectos de

mejoramiento de la enseñanza que incluía indicadores de resultados, en la que las propias instituciones participaban en el co-financiamiento de los proyectos, pero sujeta a diferentes instancias de evaluación. Por un lado, la evaluación de los pares académicos para su elección y por otro lado, el constante monitoreo por parte de las autoridades nacionales para garantizar la eficacia de su proceso, así como también de los pares académicos del extranjero, debido a su característica de ser financiado en parte por el BIRF.

Sin embargo, podemos advertir que si bien existió “la influencia internacional” en las políticas públicas de reformas del sector universitario argentino, nunca llegaron a concretarse del modo exacto como fueron propuestas por las diferentes posiciones de los principales actores, sino más bien resultaron de un proceso de negociación entre las partes involucradas.

Por una parte, el mecanismo de financiación que fue implementado a partir de la aplicación del “*presupuesto normativo, asignación vía fórmula*”, a pesar de las presiones del Banco Mundial, estuvo orientado a identificar las necesidades de las universidades para salvar las brechas presupuestarias, y no a identificar a las mejores para premiarlas. Incluso la Ley de Educación Superior, estipula que para la distribución de los aportes públicos, se tendrán en cuenta indicadores de eficiencia y equidad, y no eficiencia y calidad, como decía el contrato con el Banco Mundial.

Por otra parte, el estímulo a la búsqueda alternativa de recursos vía “el arancelamiento del grado” nunca llegó a darse de un modo masivo, y la ley misma lo relativizó condicionando el uso de tales recursos.

La asignación de fondos adicionales vía los proyectos competitivos existió, y continúa, pero las autoridades nacionales siempre buscaron los mecanismos para que haya cierta equidad distributiva, incluso como se describió en el diseño de FOMECA, en las últimas convocatorias comenzaron a tomar acciones tendientes a equilibrar la distribución de los fondos entre todas las disciplinas, incluso las “menos buenas”.

Finalmente la puesta en práctica de este novedoso mecanismo de asignación presupuestaria, FOMECA, advierte diversas interpretaciones por parte de los actores involucrados de la UNC, lo que será objetivo de análisis de los siguientes capítulos.

# CAPÍTULO VI

## LA PUESTA EN ACTO (ENACTED) DE FOMECC EN LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA<sup>1</sup>

En el *contexto de la práctica de la política*, según Ball, los actores centrales juegan un rol activo, realizan sus propias traducciones, interpretaciones y reacciones del texto político. La historia y las prácticas acumuladas de las culturas institucionales universitarias operan en este contexto, de manera que podemos observar sus propias interpretaciones sobre la política original.

Como bien señala Bowe et al (1992) los profesionales de las instituciones educativas no son lectores ingenuos de las políticas, de manera tal que sus interpretaciones no siempre están en línea con las interpretaciones oficiales, puesto que los actores pueden tener intereses diferentes propiciando un entorno de disputas y enfrentamientos.

La puesta en acción de FOMECC en la UNC será abordada en tres apartados. En el primero, presentamos “las primeras voces de los actores”, referido al debate inicial del Honorable Consejo Superior cuando se discute la participación institucional en FOMECC. En el segundo, abordamos el modo de gestionar los recursos provenientes del fondo competitivo en la universidad y en cada una de las unidades académicas. Mientras que en el último, describimos el proceso de elaboración de proyectos en la UNC para postular a los fondos.

---

<sup>1</sup>Ball no habla de implementación de las políticas. Más bien considera que es la puesta en acción (“enacted”) en las escuelas, un complejo proceso en el que “una pluralidad de lectores puede producir una pluralidad de lecturas” (Miranda, 2011, p.113).

## **VI.A La Decisión de la UNC de participar en FOMECE. Las Primeras “Voces de los Actores”**

La participación en el fondo competitivo FOMECE requería que las universidades nacionales interesadas primeramente suscribieran un convenio con el Estado Nacional, a través de la Secretaría de Políticas Universitarias. Sólo de esa manera se podía tener acceso a los fondos provenientes del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) destinados al mejoramiento de la enseñanza universitaria. En el capítulo 5 de este trabajo se mostró que la firma de este convenio implicaba aceptar un conjunto de normas de trabajo que para la mayoría de las universidades eran nuevas y que en términos generales abarcaban nuevas prácticas de planificación y de evaluación.

Retomando del capítulo anterior, este acceso a fondos adicionales que proveía el FOMECE obligaba a las instituciones universitarias a asumir diversos compromisos durante y una vez finalizados los desembolsos del programa, tales como: el mantenimiento de los cargos docentes para los que resultaran beneficiados por las becas, mejorar los indicadores de eficiencia interna y externa, y someterse a normas de contratación de bienes y servicios internacionales. ¿De qué manera respondió la Universidad de Córdoba ante este nuevo cambio de política?

Chiroleau et al. (2001) afirma que la actuación de los órganos colegiados de gobierno de las universidades permite reconstruir la postura de la institución frente a los lineamientos de los organismos externos, así como los provenientes del gobierno nacional, no sólo por su relevancia institucional, sino también por su representatividad política y su actividad periódica de sesiones. Este proceso de la toma de decisión resulta complejo debido a que este órgano de gobierno es atravesado de manera simultánea por lógicas estamentales (claustros), disciplinares, institucionales y de políticas partidarias. Por lo que analizar la discusión que se llevó a cabo en el Consejo Superior permite indagar sobre qué tipos de procesos, qué posturas y qué discursos se generaron a partir de la nueva política (Atairo, 2007).

En la UNC la discusión sobre la firma del convenio con la SPU como condición para acceder a FOMECE comienza en la sesión del 5 de Setiembre de 1995 cuando el Rector el Dr. Eduardo Staricco presenta ante el Honorable Consejo Superior, para su posterior debate y discusión, el proyecto de financiamiento adicional para la mejora de la calidad universitaria que recibirían del Estado Nacional. Ante esta presentación, los miembros del Consejo Superior de la Universidad decidieron constituir una comisión para estudiar

las características del convenio (Orden del día 17°, Acta N° 16 HCS - 5 de Setiembre de 1995).

En la siguiente sesión del Consejo Superior, dos semanas más tarde, el entonces Secretario Adjunto de Ciencia y Técnica de la Universidad fue el encargado de presentar el informe resumen de la propuesta del nuevo financiamiento ante los consiliarios. De la reunión participaron un total de 19 (diecinueve) consiliarios: 10 (diez) autoridades máximas de las respectivas facultades (decanos o vicedecanos), 2 (dos) egresados, 6 (seis) estudiantes, y 1 (un) personal no docente. La puesta a consideración del proyecto obtuvo el 68% de votos afirmativos y el 32% restante fueron sólo votos de abstención, ya que no se registró ni un solo voto negativo (ver Tabla 6.1).

**Tabla 6.1: Votación de los Consiliarios del HCS**

	Si	%	No	%	Abst.	%	Total	%
Decanos	9	100%	0	0%	0	0%	9	100%
Vicedecanos	1	100%	0	0%	0	0%	1	100%
Egresados	1	50%	0	0%	1	50%	2	100%
Estudiantes	1	17%	0	0%	5	83%	6	100%
No Docentes	1	100%	0	0%	0	0%	1	100%
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>68%</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>	<b>6</b>	<b>32%</b>	<b>19</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración Propia, Acta HCS N°17, 19 de Setiembre de 1995

Como se observa de la Tabla 6.1 las abstenciones procedieron de los estudiantes y de un consiliario egresado. La justificación de las posiciones coinciden en la mayoría de los casos con la *“falta de conocimiento”* sobre el proyecto en cuestión. Uno de los estudiantes fundamenta su posición en las consecuencias de la posible suscripción a FOMECA, sosteniendo que adherir al financiamiento especial es una manera de aceptar y convalidar la política del Gobierno Nacional y del Banco Mundial. Algunas de las siguientes intervenciones dan cuenta de ello:

En realidad, dada nuestra situación de nuevos consiliarios no estamos en condiciones de asumir una posición con la responsabilidad que nos cabe, máxime cuando tenemos algunas dudas acerca de los diversos aspectos del

convenio con FOMECE, especialmente en cuanto a la obtención de los fondos (consiliario estudiante, Acta N°17, 19 de Setiembre de 1995).

Pido la palabra para solicitar se me autorice a abstenerme de votar en razón de que no tengo un conocimiento total del tema. De todos modos quisiera señalar que el hecho de suscribir un convenio de esta naturaleza significa adherir a la política que en la materia está impulsando el gobierno nacional y en muchos casos a criterios que marca el Banco Mundial (consiliario egresado, Acta N°17, 19 de Setiembre de 1995).

Otras intervenciones de los consiliarios muestran posturas diversas. Por un lado, había quienes promovían una ***aprobación inmediata sin mediar objeción***:

De acuerdo con lo explicado (...) el crédito que se acordaría a esta Universidad no afectaría su patrimonio (...) en consecuencia, en la confianza de que las personas que están trabajando en este emprendimiento lo continuarán haciendo con la responsabilidad y capacidad que se le reconocen, adelanto mi apoyo (consiliario estudiante, Acta N°17, 19 de Setiembre de 1995).

Por otro lado aquellos consiliarios, que en su mayoría eran decanos, veían los beneficios de ***adherir al fondo***, porque lo consideraban como una ***oportunidad económica única***:

Estimo que por más que existan algunas discrepancias con las acreditaciones otorgadas a determinadas actividades de posgrado, cabe destacar que los objetivos del FOMECE se dirigen a prestar un importante apoyo a las ciencias básicas (...) en el caso de los posgrados hay una notoria preferencia respecto de los que fueron acreditados por parte de una comisión, con cuyo dictamen se puede discrepar. Pero no obstante, me parece suicida –conociendo al FOMECE- desperdiciar la oportunidad de algo que parece como muy conveniente (consiliario decano, Acta N°17, 19 de Setiembre de 1995)

Voy a votar favorablemente (...) con la aclaración de que lo haré políticamente presionado por lo inevitable, ya que el Poder Ejecutivo Nacional ha desestimado partidas para investigación en la universidad y ha otorgado esta posibilidad a un organismo internacional. Y para no privar a



nuestra Universidad de la posibilidad de esta contribución económica (consiliario decano, Acta N°17, 19 de Setiembre de 1995).

Sin embargo, un consiliario decano pone en discusión las posibles implicancias a futuro de esta nueva modalidad para el presupuesto de la universidad, además de pedir más explicaciones de cómo operaría el programa:

Quisiera que se me aclare que implica lo que se aprobaría (...) ¿significa tener la posibilidad de que las unidades académicas presenten proyectos para acceder a un préstamo? (...) pero tengo entendido que ello no quiere decir que estaría asegurado el otorgamiento de un préstamo (...) lo que me preocupa es que después se diga que la Universidad debe devolver los fondos que reciba o que haya una disminución del presupuesto por ese concepto (consiliario decano, Acta N°17, 19 de Setiembre de 1995)

Durante la sesión intervino el Sr. Rector en dos oportunidades para esclarecer aquellos puntos que producían alguna inquietud en los consiliarios respecto a la adhesión a FOMECE, en sus palabras decía:

Tal como lo explicamos (...) se creó una comisión (...) cuya misión es la de evaluar los proyectos que se presenten en este primer llamado que vence en estos días, pero previamente hay que suscribir el convenio mencionado y ello hay que hacerlo en forma inmediata porque el plazo también finaliza en estos días. De esta forma se podrá en el mes de abril [próximo] continuar con la presentación de proyectos (...) respecto de la preocupación...[del consiliario decano] (...) debo decir que el Ministerio se está manejando con partidas globales desvinculadas del presupuesto general (Acta N°17, 19 de Setiembre de 1995).

De esta manera, la UNC aprueba en su máximo órgano de gobierno la adhesión a FOMECE con el 68% de los votos, con pocos cuestionamientos respecto de la nueva modalidad de obtener fondos presupuestales. Las autoridades máximas, rector, vicerrector, decanos y vicedecanos, votaron a favor, mientras que las abstenciones se correspondieron sólo a consiliarios de los claustros de estudiantes y de egresados. Logrando así la conformidad del 100% en el Claustro Docente, el 50% en el Claustro Egresados y el 17% en el Claustro Estudiantil (Ver Tabla 6.1).

Castro (2002) en su investigación sobre FOMECE en el sistema universitario nacional, realiza una encuesta a los directores de los proyectos para indagar sobre la “dimensión política”, esto es el apoyo o la oposición de los actores universitarios involucrados, debido a su influencia decisiva en la implementación de FOMECE. Lo que el autor muestra es que los Consejos Superiores han tenido una posición “laisse faire”, en el sentido de que no se manifestaron en contra expresamente del proyecto, pero tampoco han tenido un involucramiento decisivo en el mismo. Para el autor:

La ejecución de FOMECE y sus efectos no tienen implicancia en el gobierno de la universidad, ni modifican sustancialmente el juego político interno, razón por la cual parecería predominar un “dejar hacer” y con ello una distribución de la responsabilidad por los compromisos generados en los proyectos, que recae en los decanos (...) y en la propia comunidad responsable del proyecto y no en el gobierno universitario como un todo (p.125).

Una situación similar ocurrió en la Universidad Nacional de La Plata. Dentro de los diferentes claustros, los estudiantes fueron quienes actuaron más en bloque, rechazando la política de la SPU. En cambio, los demás claustros, profesores y graduados, promovieron la participación en el programa aunque surgieran algunas diferencias en los discursos (Atairo, 2007).

## **VI.B El FOMECE en la UNC. Estrategias Institucionales de Gestión Académica y Financiera**

Luego de la firma del Convenio realizada el día 29 de setiembre de 1995 (expte: 51-95-1980), se lleva adelante la presentación de proyectos en la primera convocatoria de FOMECE. Para tal fin las autoridades de la universidad constituyeron una comisión Ad-hoc integrada por los Secretarios de Ciencia y Técnica, de Asuntos Académicos, de Administración, dos profesores de reconocida trayectoria, bajo la coordinación del Vice-Rector de la Universidad. El objetivo principal de la comisión era determinar cuáles de los proyectos que se presentaban revestían carácter prioritario y cuáles eran importantes.

Los aspectos administrativos comienzan su curso una vez iniciada la primera fase de FOMECE a comienzos de 1996 con la creación de la Unidad Ejecutora (UE), un

departamento con sede administrativa dentro de la Secretaría de Ciencia y Tecnología, dependiente del Rectorado, con su Coordinador General y un Secretario Administrativo. Además de este espacio de enlace entre la SPU y la UNC brindado por la UE, la Universidad con el objetivo de brindar un mayor apoyo a las unidades académicas participantes de FOMECE decide crear una Comisión Asesora Administrativa integrada por diversos funcionarios: el Secretario de Administración, el Director General de Contabilidad y Finanzas, el Asesor General de Contrataciones y el Director General de Presupuesto.

La principal función de la UE estaba vinculada al proceso de la gestión financiera del fondo así como también a la distribución de las normativas administrativas provenientes de la SPU. Sin embargo, la Unidad Ejecutora de la UNC también participó de otras actividades, tales como formar parte de Comités de Pares para la evaluación de proyectos, participar en la Auditoría Académica del Ministerio, en el Taller de Evaluación de FOMECE y de reuniones con Directores de proyectos.

Dentro de las estrategias institucionales y atendiendo a los nuevos requisitos estipulados en la 2da convocatoria<sup>2</sup> del FOMECE, la UNC confeccionó un Proyecto Básico denominado “*Estrategias Institucionales de Desarrollo para el Mejoramiento de la Calidad Académica*” con el principal objetivo de otorgarle mayor coordinación a la presentación de los proyectos. La elaboración de este manuscrito estuvo a cargo de un representante de cada unidad académica, uno por el Rectorado y otro por la Coordinación General de FOMECE. Sin embargo, la UNC además de lograr ese objetivo, propuso a esta comisión como instancia de evaluación interna, algo que ya había comenzado desde la primera convocatoria con la comisión Ad-hoc, encargada de estudiar, evaluar, seleccionar y priorizar los proyectos presentados en cada convocatoria del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (Fabro, 2000).

Las Estrategias Institucionales definidas en ese Proyecto Básico quedaron establecidas en la Resolución 266/96 del HCS y estaban referidas a:

1) *la admisión de alumnos*, donde la estrategia adoptada implicaba la implementación de cursos de nivelación, que serían perfeccionados por cada unidad académica;

---

<sup>2</sup> Retomando del capítulo 5, la 2da convocatoria de FOMECE exigía la presentación de los proyectos junto a un plan estratégico de la universidad, requisito establecido por encomendación del Comité Internacional de Seguimiento del Banco Mundial.

- 2) *la actualización curricular*, debido a que cada unidad académica se encontraba en proceso de autoevaluación, esto serviría de base para llevar a cabo actualizaciones curriculares, propiciando la flexibilidad y la adecuación de la duración de las carreras y sus contenidos, así como también promover procesos de integración con el MERCOSUR;
- 3) *la calidad docente*, promovidos por el incremento de las dedicaciones exclusivas, la implementación de concursos públicos, la carrera docente, la evaluación continua de la gestión docente y la formación de posgrado;
- 4) *la investigación*, a través de la optimización de las áreas de investigación ya consolidadas, desarrollar nuevas áreas e interdisciplinarias y la estimulación de equipos de investigación;
- 5) *la articulación del grado-posgrado* mediante el desarrollo de los posgrados, coordinados con el grado;
- 6) *la reestructuración administrativa* mediante la capacitación del personal no docente, la implementación de medidas para una rápida y eficiente gestión administrativa;
- 7) *servicios de extensión*, mediante la mejora en las estrategias de vinculación con el sector productivo, promoviendo una mejor inserción de los egresados; y
- 8) *fuentes alternativas para generación de recursos*, proveniente de instituciones públicas y privadas, tales como convenios de apoyos para la innovación científica y tecnológicas y de la promoción de la creación becas u otros tipos de subsidios por parte del medio social nacional e internacional.

El funcionamiento de este tipo de organización adoptada por la universidad para la UE conocida como de *administración paralela* tiene algunas consecuencias. Por un lado, posee una elevada rotación del personal, por lo que el esfuerzo de formación de recursos humanos no es capitalizado por la institución. Pero por otro lado, el personal está más especializado, o bien puede aprender rápidamente los procedimientos mecánicos del Banco Mundial necesarios para una mejor ejecución de los proyectos. Algunos estudios sobre las unidades ejecutoras muestran que cuando estos departamentos no pueden instalarse de manera definitiva en las estructuras administrativas de las instituciones, modelos de gestión modernos y eficientes tienen poco efecto transformador en las mismas (Castro, 2002).

En la UNC, si bien la unidad ejecutora tuvo su espacio y dirección dentro de la SECyT con personal contratado específicamente, cada unidad académica también contaba con una suerte de unidad ejecutora, pero con la afectación de su propio personal para llevar adelante la administración de sus proyectos.

Una vez finalizado el programa, parte del personal de la UE de la UNC fue absorbido por otras áreas de la misma secretaría, algunos fueron reubicados en otras dependencias y otros continuaron con sus tareas habituales dentro de su unidad académica. De manera tal que podríamos suponer que ese personal administrativo reubicado dentro de la misma institución bajo otras funciones, habría capitalizado el aprendizaje de la modernización en la gestión derivada de FOMECE.

Continuando con el cumplimiento de los requisitos establecidos por FOMECE, la UNC se comprometió respecto de cuatro puntos emergentes para cada uno de los proyectos que postulaban al programa. El primero estaba referido a garantizar el aporte correspondiente de la contraparte de cada uno de los proyectos. En segundo lugar mantendría el cargo docente del becario beneficiado por el programa mientras duraran los estudios correspondientes, designándolo en comisión o concediéndole licencia con o sin goce de haberes, según se determinara. En tercer lugar, otorgaría al docente formado por FOMECE, una vez finalizado sus estudios, un cargo de nivel similar o superior al que detentaba al iniciar su beca de formación. Finalmente en cuarto lugar, la institución dispondría de las condiciones adecuadas para el aprovechamiento de la formación obtenida por cada becario del programa.

Estos compromisos, en especial los vinculados a la formación de los docentes, tuvieron un importante protagonismo en los efectos de FOMECE en la UNC, algo que será desarrollado con más detalle en el capítulo siguiente.

Durante el proceso de implementación de FOMECE, los actores de la UNC advirtieron algunos inconvenientes relacionados con *“la inflexibilidad de los mecanismos de ejecución del programa”*. Estos aspectos referían a los procesos de ejecución que estipulaba el Banco Mundial, ya sea para la adquisición de bibliografía, equipamiento, así como también la contratación de profesores para el servicio de consultoría, ya que las normas exigidas por la entidad bancaria no eran las mismas del país. Un aspecto que había sido advertido por el CIS en sus evaluaciones periódicas y el informe final de Ozlak et al (2003) y que fueron flexibilizándose al final del programa. Al respecto los entrevistados mencionaron:

Los procedimientos eran demasiados lentos, no tenían la suficiente flexibilidad para poder usar los recursos de la manera óptima. Si era un contrato, había una licitación, había una serie de reglas que seguir, y eso de alguna manera coartaba la posibilidad de usar los recursos que había de la manera más eficiente (E<sub>11</sub>, Director Proyecto Institucional).

Lo que recuerdo [de las] compras en el exterior que era complicado su procedimiento pero había gente en la UNC que nos ayudó” (E<sub>8</sub>, Director Proyecto Disciplinar, Ciencias Básicas)

A pesar de ser señalado como un aspecto negativo, todos los actores entrevistados mencionaron la asistencia permanente de la UE conformada en la UNC para poder solucionar los inconvenientes que surgieron alrededor de este tema particular así como de otros problemas; y el respaldo que siempre fue percibido de parte de las máximas autoridades de la Universidad. Un entrevistado de la UE mencionaba lo siguiente:

Como problema típico (...) una vez que era aprobado el proyecto (...) dentro del presupuesto había distintos rubros (...) y una serie de directivas para poder rendir cada uno de esos rubros (...) y por ahí los académicos no son muy amigos de esta parte administrativa (...) y en muchas ocasiones nos encontramos con dificultades para poder rendir porque faltaban comprobantes (E<sub>3</sub>, Administrativo Unidad Ejecutora FOMEUC UNC).

Por otro lado, resulta interesante señalar cuales fueron las estrategias de financiamiento adoptadas por la UNC para conformar las fuentes presupuestarias de los fondos de la *contrapartida* de FOMEUC.

De acuerdo a la información mostrada en la Tabla 6.2, los fondos estuvieron integrados por recursos provenientes del *Gobierno Nacional*, en un 20%, los ingresos *Remanente de Ejercicios Anteriores*, cuya participación alcanzó valores del 12% (1999) al 20% (2001); y un porcentaje menor de *Recursos Propios*, que sólo significaron entre el 3% y el 5% en el total de ingresos. Respecto de los valores mostrados en la fuente *Crédito Externo*, correspondían al dinero que enviaba el Banco Mundial para la implementación de FOMEUC. Estos ingresos representaron entre el 68% (2000) y el 100% (2003) de la suma total recibida por la UNC.

**Tabla 6.2: Fuentes Presupuestarias del FOMECE en la UNC**

Periodo	Gbn Nacional		Recursos Propios		Remanente de Ejerc. Anteriores		Crédito Externo		Total	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
1998	805.908	24%	12.392	0%	536.605	16%	2.025.796	60%	3.380.700	100%
1999	542.028	18%	97.864	3%	362.212	12%	1.949.407	66%	2.951.511	100%
2000	429.808	21%	109.744	5%	342.026	16%	1.204.052	58%	2.085.630	100%
2001	0	0%	53.589	5%	201.345	20%	775.066	75%	1.030.000	100%
2002	s/i	-	s/i	-	s/i	-	s/i	-	s/i	-
2003	0	0%	0	0%	0	0%	187.775	100%	187.775	100%

Notas: a) s/i: sin información; b) Los montos son valores reales, deflactados con el ÍPC- INDEC (base 1992=100).  
Fuente: elaboración propia, UNC (2002) y Anuarios SPU y UNC (1999-2003)

Como trabajaremos más en detalle en el capítulo de los efectos, disponer de los recursos para financiar los proyectos FOMECE correspondientes a la contrapartida que debía garantizar la UNC significó apelar a una estrategia interna de redistribuir los recursos para frente a esta situación, en un contexto de presupuesto congelado por el ministerio de economía nacional. Al respecto uno de los entrevistados dijo:

Cavallo dijo ustedes gastaron 100 pesos muy bien ahora tienen 100 pesos, y de ahora en más eternamente serán sólo 100 pesos y no va a haber nunca más un peso más. Costó al principio acostumbrarse a eso pero la fuerza te lleva. La complicación fuerte de gestionar en ese momento, era que había que desactivar toda aquellas cosas que se consideraban no exitosas como proyecto dentro de la universidad para que esos fondos se llevaran hacia otro lugar, conseguir fondos para la investigación era durísimo porque había que matar al secretario de extensión o cualquier otro proyecto para que el dinero de ese proyecto viniera para acá, en ese contexto aparece FOMECE como una fuente de dinero adicional (E<sub>2</sub>, Funcionario de la UNC).

Siendo un poco más detallistas, la UNC afectó, de los ingresos provenientes del Gobierno Nacional, aquellos que estaban destinados a la adquisición de bibliografía, y para no perder estas entradas, esos gastos fueron incluidos dentro de los proyectos FOMECE. Esta estrategia de financiamiento fue muy buena en su momento, porque no se produjo uno de los principales problemas señalados en las investigaciones de FOMECE a nivel nacional sobre la *“falta de previsión de los fondos de la contrapartida”* que

acusaban las universidades, pero luego trajo algunos inconvenientes para recuperar esos recursos una vez finalizado FOMECE. Así lo expresó un entrevistado de la UE:

La SECYT tenía un presupuesto (...) y lo que se hizo fue utilizar buena parte de ese presupuesto para la contrapartida de FOMECE y canalizar la compra de bibliografía por medio de los proyectos FOMECE. Esto trajo sus problemas después. Eso fue básicamente lo que se utilizó, más un poco de recursos propios, y parte de los fondos universitarios de ejercicios anteriores. Que cuesta muchísimo sacarles unos pesos de esta fuente porque se utilizan para los imprevistos (...).A nosotros nos generó un hueco importante, porque cuando terminó FOMECE las cosas no habían cambiado mucho, pero la compra de ciertas revistas se discontinuó. Desde la SECYT se pudo recuperar un poco ese dinero porque aumentamos el número de becas para posgrados hacia finales de 2001 y luego se terminó de solucionar con la biblioteca electrónica (E<sub>2</sub>, Funcionario de la UNC).

### **VI.C Los Proyectos FOMECE en la UNC**

La Universidad Nacional de Córdoba participó de las cinco convocatorias de FOMECE/PRES mediante la presentación de 65 proyectos, de los cuales sólo 31 fueron aprobados, lo que significó una tasa de éxito del 48%. Durante las dos primeras convocatorias realizadas en los años 1995 y 1996 fueron presentados más de la mitad de los proyectos, en tanto que en las convocatorias siguientes, 1997, 1998 y 1999, disminuyó la presentación de éstos pero se obtienen mejores resultados, la tasa de éxito fue de 100%, 67% y 44%, respectivamente (ver Tabla 6.3).

El alcance disciplinar del programa fue amplio, se beneficiaron no solamente todas las facultades<sup>3</sup> de la universidad con al menos un proyecto, sino que además fueron alcanzadas otras unidades académicas como la Biblioteca Mayor (BM), el Rectorado y el Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP).

---

<sup>3</sup> Durante la vigencia de FOMECE (95-99) la UNC tenía 11 facultades, 10 en normal funcionamiento y la Facultad de Psicología recientemente creada (1998) se encontraba abocada a su formación.



**Tabla 6.3: Presentación de Proyectos FOMEC en la UNC**

Área Disciplinar	Convocatoria					Total
	I	II	III	IV	V	
Cs Básicas	2	3	0	1	0	6
FAMAF	1	3	0	0	0	4
FCQ	1	0	0	1	0	2
Cs Tecnológicas	5	2	0	0	1	8
FAUD	2	2	0	0	0	4
FCA	1	0	0	0	0	1
FCEfyN	2	0	0	0	1	3
Cs Médicas	0	1	1	1	0	3
FCM	0	1	0	1	0	2
FO	0	0	1	0	0	1
Cs Sociales	0	1	2	2	2	7
FCE	0	1		1	1	3
FDyCS	0	0	1	1	1	3
IIFAP	0	0	1	0	0	1
Cs Humanas	0	2	1	0	0	3
FFyH	0	2	1	0	0	3
Des Institucional	0	0	1	2	1	4
BM	0	0	0	0	1	1
RECTORADO	0	0	1	2	0	3
Total (PE)	7	9	5	6	4	31
Total (PP)	20	22	5	9	9	65
Tasa de Éxito	35%	41%	100%	67%	44%	48%

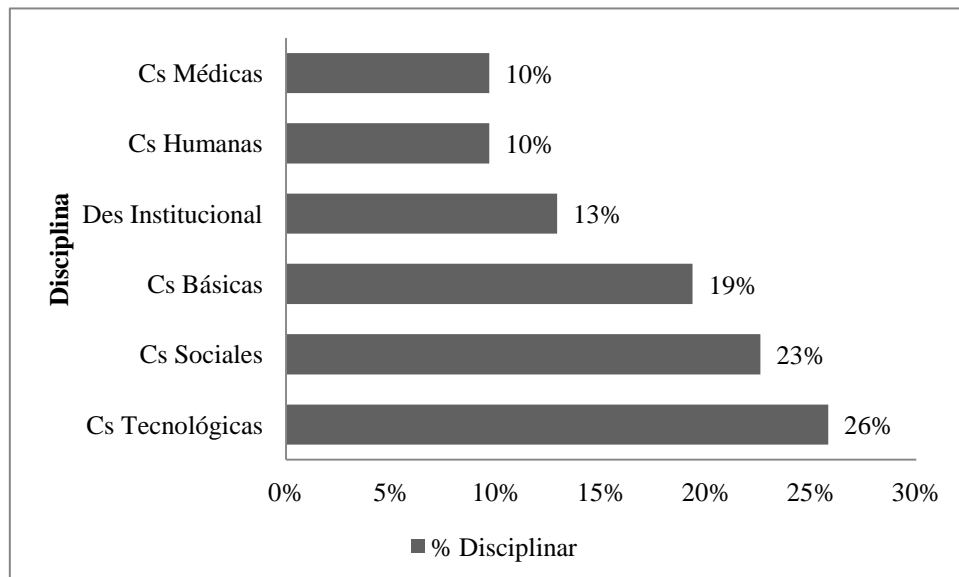
Nota: (PE) Proyectos Ejecutados (PP) Proyectos Presentados, Tasa de Éxito PE/PP  
 Fuente: elaboración propia, SECyT-UNC, 2012 y Ministerio de Cultura y Educación, 1999

A partir de la Figura 6.1 podemos observar la “**Distribución Disciplinar**” de los proyectos:

- ✓ Las *Ciencias Tecnológicas* constituidas por la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño (FAUD), la Facultad de Ciencias Agropecuarias (FCA) y la Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales (FCEfyN) concentraron la mayor cantidad de proyectos con el 26%;
- ✓ Las *Ciencias Sociales* conformadas por la Facultad de Ciencias Económicas (FCE), la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (FDCyS) y el (IIFAP) ocuparon el segundo lugar con el 23% de los proyectos;
- ✓ Las *Ciencias Básicas* integradas por la Facultad de Matemáticas, Astronomía y Física (FAMAF) y la Facultad de Ciencias Químicas (FCQ) obtuvieron el tercer lugar con el 19%;

- ✓ El cuarto lugar correspondió a los proyectos de *Desarrollo Institucional*, realizados en Biblioteca Mayor (BM) y a nivel de Rectorado que concentraron el 13%;
- ✓ Mientras que el quinto lugar estuvo compartido entre las *Ciencias Humanas*, disciplina conformada por la Facultad de Filosofía de Humanidades (FFyH), y las *Ciencias Médicas*, constituidas por la Facultad de Ciencias Médicas (FCM) y la Facultad de Odontología (FO), cuyo porcentaje de asignación de proyectos fue del 10% para cada disciplina.

**Figura 6.1: Distribución Disciplinar de Proyectos FOMECE**



Fuente: elaboración propia, datos suministrados por SECyT-UNC, 2012

En cuanto a la “**Tipología de los Proyectos**” que fuera descripta en el capítulo 5, la estrategia de presentación de las unidades académicas de la UNC resultó que el 45% de los proyectos fueron de *Mejoramiento* (formación de recursos humanos, nuevo equipamiento, realización de servicios de consultoría), el 36% implicó algún tipo de *Reformas*, (donde el 64% fue destinado a *Reformas Integrales*, abarcando la totalidad de las carreras de grado de la unidad académica, el 36% a *Reformas Parciales*, que abarca sólo alguna de las carreras de la unidad académica); y un 13% de los proyectos fueron *Institucionales* (proyectos integrales a la universidad) (Ver Tabla 6.4).

Como puede observarse en la información brindada por la Tabla 6.4 es posible destacar dentro de los proyectos que:

- ✓ En la categoría de *Mejoramiento* participaron todas las áreas disciplinares, destacándose las *Cs. Tecnológicas*, en particular la FAUD, y las *Cs. Médicas* con la FO, quienes destinaron el 75% y el 67% de sus proyectos, respectivamente.
- ✓ Mientras que en la categoría de *Reformas* 7 de las 10 facultades fueron alcanzadas por un proyecto de estas características. Todas las áreas disciplinares a excepción de *Cs. Humanas* presentaron proyectos para llevar a cabo *Reformas Integrales*: *Cs. Básicas* concentró el 50% de sus proyectos en este tipo; *Cs. Médicas* el 33%, *Cs. Sociales* el 29% y *Cs. Tecnológicas* el 13%. En cuanto a los proyectos de *Reforma Parcial* sólo fueron realizados por las áreas de *Cs. Sociales*, mediante la FDCyS y las *Cs. Humanas*, mediante la FFyH.

**Tabla 6.4: Distribución de Proyectos según su Tipología**

Área Disciplinar	Reforma Integral	Reforma Parcial	Mejoramiento	Institucional	S/I	Total
<b>Cs. Básicas</b>	<b>50%</b>	<b>0%</b>	<b>50%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>
FAMAF	50%	0%	50%	0%	0%	100%
FCQ	50%	0%	50%	0%	0%	100%
<b>Cs. Tecnológicas</b>	<b>13%</b>	<b>0%</b>	<b>75%</b>	<b>0%</b>	<b>13%</b>	<b>100%</b>
FAUD	0%	0%	100%	0%	0%	100%
FCA	100%	0%	0%	0%	0%	100%
FCEfyN	0%	0%	67%	0%	33%	100%
<b>Cs. Médicas</b>	<b>33%</b>	<b>0%</b>	<b>67%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>
FCM	50%	0%	50%	0%	0%	100%
FO	0%	0%	100%	0%	0%	100%
<b>Cs. Sociales</b>	<b>29%</b>	<b>29%</b>	<b>29%</b>	<b>0%</b>	<b>14%</b>	<b>100%</b>
FCE	33%	0%	33%	0%	33%	100%
FDyCS	0%	67%	33%	0%	0%	100%
IIFAP	100%	0%	0%	0%	0%	100%
<b>Cs. Humanas</b>	<b>0%</b>	<b>67%</b>	<b>33%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>
FFyH	0%	67%	33%	0%	0%	100%
<b>Des. Institucional</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>
BM	0%	0%	0%	100%	0%	100%
RECTORADO	0%	0%	0%	100%	0%	100%
<b>Total</b>	<b>23%</b>	<b>13%</b>	<b>45%</b>	<b>13%</b>	<b>6%</b>	<b>100%</b>

Nota: S/I: sin información. Fuente: elaboración propia, SECyT-UNC, 2012

En cuanto al “**Nivel de Formación (grado/posgrado)**” que se priorizó en los proyectos, en general y en las diferentes disciplinas, algunos aspectos de la Tabla 6.5 resultan de interés:

- ✓ El Nivel de Formación de los proyectos FOMECE en la UNC abarcó un 48% para el mejoramiento académico del grado solamente, un 26% al posgrado y el 23% restante fue una combinación de ambos niveles.
- ✓ Dentro de las áreas disciplinares, *Cs. Médicas*, *Cs. Humanas* y *Cs Sociales* fueron quienes priorizaron el mejoramiento del Nivel de Formación del Grado. Las dos primeras disciplinas destinaron el total de sus proyectos a este Nivel de Formación, mientras que *Cs Sociales* lo hizo en un 71%.
- ✓ En cambio las *Cs. Básicas* y *Tecnológicas* mostraron un comportamiento diferente, sus proyectos fueron destinados en mayor medida al Nivel de Formación de los Posgrados. En cuanto a *Cs Básicas* la mitad de sus proyectos tuvo como destino el posgrado o una combinación entre grado y posgrado, mientras que las *Cs. Tecnológicas* fue la disciplina que mayor cantidad de proyectos concentró en el posgrado, el 75% tuvo como destino el posgrado o una combinación entre grado y posgrado.

**Tabla 6.5: Distribución de Proyectos según su Alcance**

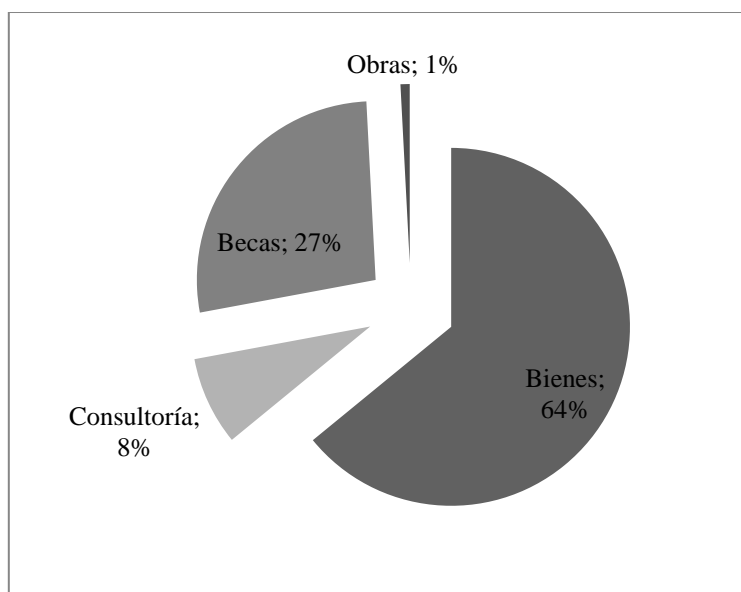
Área Disciplinar	Grado	Posgrado	Grado y Posgrado	S/I	Total
<b>Cs. Básicas</b>	<b>33%</b>	<b>17%</b>	<b>33%</b>	<b>17%</b>	<b>100%</b>
FAMAF	25%	0%	50%	25%	100%
FCQ	50%	50%	0%	0%	100%
<b>Cs. Tecnológicas</b>	<b>25%</b>	<b>63%</b>	<b>13%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>
FAUD	25%	75%	0%	0%	100%
FCA	100%	0%	0%	0%	100%
FCEfyN	0%	67%	33%	0%	100%
<b>Cs. Médicas</b>	<b>100%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>
FCM	100%	0%	0%	0%	100%
FO	100%	0%	0%	0%	100%
<b>Cs. Sociales</b>	<b>71%</b>	<b>29%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>
FCE	67%	33%	0%	0%	100%
FDyCS	100%	0%	0%	0%	100%
IIFAP	0%	100%	0%	0%	100%
<b>Cs. Humanas</b>	<b>100%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>
FFyH	100%	0%	0%	0%	100%
<b>Des. Institucional</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>
BM	0%	0%	100%	0%	100%
RECTORADO	0%	0%	100%	0%	100%
<b>Total</b>	<b>48%</b>	<b>26%</b>	<b>23%</b>	<b>3%</b>	<b>100%</b>

Nota: S/I: sin información. Fuente: elaboración propia, SECyT-UNC, 2012

### Distribución del Fondo según Rubro Financiable

La universidad por sus 31 proyectos FOMECE recibió un valor total de \$ 10.114.952<sup>4</sup>. Dentro de la distribución de los rubros, al igual que lo sucedido en la mayoría de las universidades nacionales, la UNC concentró sus gastos en *Bienes* en un 64%, luego en *Becas* con el 27%, y en menor importancia en *Consultoría* y *Obras*, con el 8% y el 1% respectivamente (Ver Figura 6.2).

**Figura 6.2: La Distribución de Gastos FOMECE en la UNC**

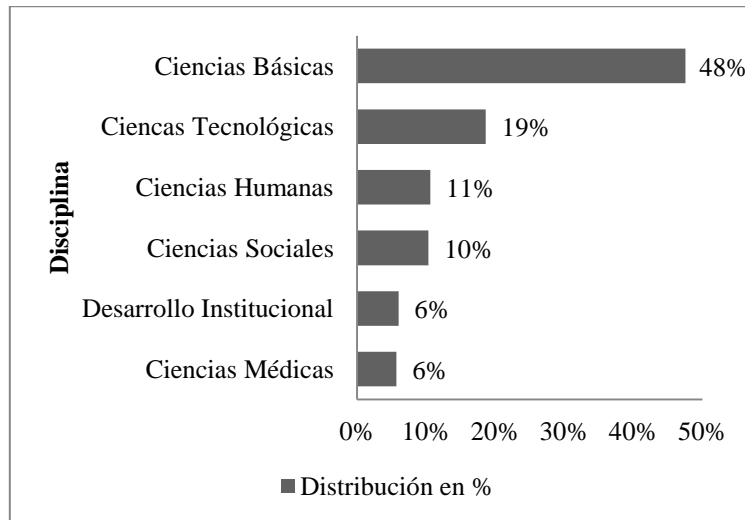


Fuente: elaboración propia, SECyT-UNC, 2012

Respecto de su distribución disciplinar la UNC también presenta una situación similar al acontecido a nivel nacional. Los recursos totales provenientes de FOMECE fueron destinados en mayor medida por las Ciencias Básicas con el 48% y por las Ciencias Tecnológicas con el 19%. Mientras que las Ciencias Humanas y las Ciencias Sociales sólo recibieron el 11% y 10% de los recursos, respectivamente, y mucho menos considerables fueron los recursos destinados a Desarrollo Institucional y Ciencias Médicas, que recibieron un 6% cada uno, como puede apreciarse en la Figura 6.3.

<sup>4</sup> Este es el valor nominal ejecutado al 30 de Junio de 2003, en términos reales (a precios de 1995) fue de 8.135.283, SECyT-UNC.

**Figura 6.3: Distribución Disciplinar de los Gastos FOMEC**



Fuente: elaboración propia, SECyT-UNC, 2012

Dentro del rubro **Bienes** las unidades académicas podían realizar gastos en equipos pedagógicos y de laboratorios, computadoras, software y equipos de comunicaciones, publicaciones y elementos para bibliotecas, lo que fue resumido en dos grandes grupos *Equipamiento* y *Bibliografía*.

Atendiendo a estos dos grandes rubros de *Bienes*, como puede apreciarse en la Tabla 6.6 los proyectos FOMEC de la UNC priorizaron en su mayoría la adquisición de *Equipamiento*. Así los proyectos de *Desarrollo Institucional* destinaron todo el gasto en este rubro únicamente, lo mismo que sucedió con los proyectos de las unidades académicas de FO, FDyCS y el IIFAP. Mientras que el resto de las unidades académicas, si bien realizaron un gasto combinado entre los rubros, continuó siendo importante el gasto en *Equipamiento*. Las únicas excepciones fueron la FCQ y la FAUD que concentraron sus gastos en *Bibliografía*.

**Tabla 6.6: Distribución Porcentual del Rubro Bienes**

Área Disciplinar	Bibliografía	Equipamiento	Total
Cs. Básicas	58%	42%	100%
FAMAF	26%	74%	100%
FCQ	97%	3%	100%
Cs. Tecnológicas	14%	86%	100%
FAUD	66%	34%	100%
FCA	8%	92%	100%
FCEfyN	10%	90%	100%
Cs. Médicas	0%	100%	100%
FCM	1%	99%	100%
FO	0%	100%	100%
Cs. Sociales	4%	96%	100%
FCE	7%	93%	100%
FDyCS	0%	100%	100%
IIFAP	0%	100%	100%
Cs. Humanas	24%	76%	100%
FFyH	24%	76%	100%
Des. Institucional	0%	100%	100%
BM	0%	100%	100%
RECTORADO	0%	100%	100%

Fuente: elaboración propia, datos suministrados por SECyT-UNC, 2012

Respecto del rubro **Obras** fue el menor porcentaje de los gastos destinado por la UNC. Si bien ningún actor entrevistado explicó el por qué de esta decisión, existía un desincentivo dentro de los requisitos del FOMEC al margen de no tener entre sus objetivos prioritarios el mejoramiento de la infraestructura. Dado que era un programa en el que las unidades académicas debían participar del financiamiento del proyecto en calidad de contrapartida, este rubro implicaba un cofinanciamiento del 50% de la planificación, el mayor de los porcentajes, algo que en una situación de crisis financiera de las universidades desincentivaba aún más su utilización.

No todas las unidades académicas de la UNC hicieron uso de este rubro para el mejoramiento de la calidad, solamente 6 de ellas realizaron algún tipo de gastos de rehabilitaciones menores y obras de adecuación de infraestructura física. Como puede apreciarse de la Tabla 6.7 la disciplina que más gastos de Obras realizó fue *Ciencias Básicas*, especialmente FAMAF, en segundo lugar las *Ciencias Humanas*, en tercer lugar las *Ciencias Tecnológicas*, en cuarto lugar los proyectos de *Desarrollo Institucional* y finalmente las *Ciencias Sociales*. Mientras que ninguna de las unidades académicas que conforman las *Ciencias Médicas* y las unidades de FAUD, FCA, FDyCS, IIFAP y BM realizaron gastos en Obras.

**Tabla 6.7: Distribución del Gasto en Obras**

Unidad Académica	Valor
Ciencias Básicas	34.456,29
FAMAF	66%
FCQ	34%
Ciencias Tecnológicas	8.042,83
FCEFyN	100%
Ciencias Sociales	6.780,91
FCE	100%
Ciencias Humanas	10.437,98
FFyH	100%
Desarrollo Institucional	7.552,22
RECTORADO	100%

Fuente: elaboración propia, datos suministrados por SECyT-UNC, 2012

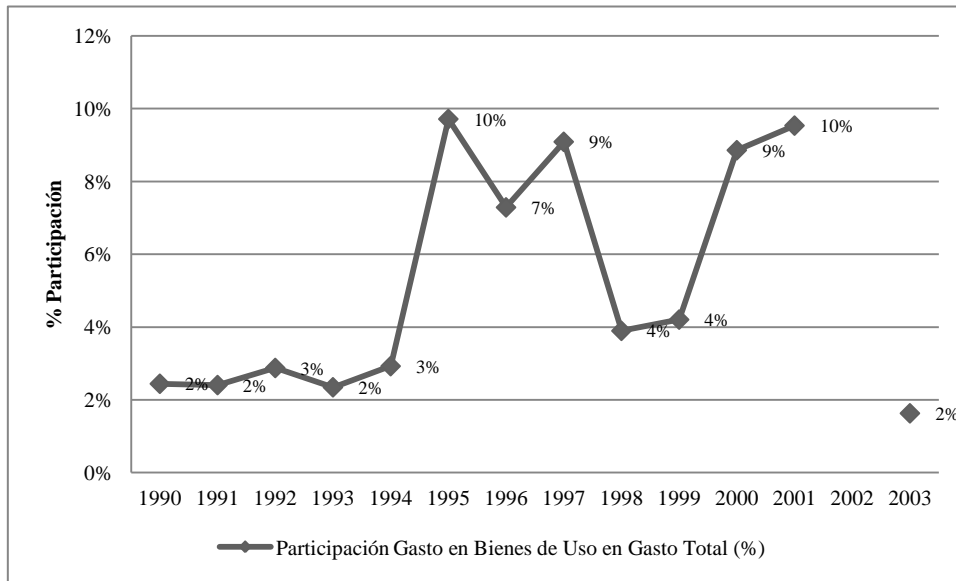
Estos dos rubros primeramente descriptos, *Bienes y Obras*, forman parte de los registros contables de los gastos en equipamiento e infraestructura, bienes de uso, de las instituciones universitarias. Por su definición son los gastos que aumentan el activo de las entidades del sector público en un período dado, el llamado inciso 4, gasto en bienes durables. Como ha sido demostrado en los capítulos anteriores al momento de lanzamiento de FOMECA, las universidades públicas de Argentina atravesaban un momento crítico en materia de recursos presupuestarios, en especial los recursos destinado a esta categoría de gastos.

En el caso particular de la UNC, a partir de la Figura 6.4 se puede observar que durante los primeros años de la década de los '90, el gasto en bienes durables significaba entre un 2% y 3% dentro de los gastos totales, mientras que durante el periodo que duró FOMECA este gasto tuvo una mayor participación, entre el 4% y el 10%.

Si bien no podemos atribuir este incremento de los gastos en bienes de uso a los gastos de *Bienes y Obras* realizados por FOMECA exclusivamente, ya que podrían haberse registrado gastos financiados por otra vía, llamativamente la UNC muestra un mejoramiento de esta cuenta durante este periodo.



**Figura 6.4: Participación de los Gastos en Bienes de Uso en la UNC**



Nota 1: para el año 2002 no se encontraron registros de esta cuenta.

Fuente: elaboración propia, Anuarios de Estadísticas Universitarias, SPU (1996) y UNC (2002)

Como será desarrollado en el capítulo siguiente de este trabajo de investigación, todos los directores de proyectos FOMECA de la UNC entrevistados acordaron que no había fondos presupuestarios disponibles para este tipo de gastos antes de las convocatorias del programa. De manera tal que FOMECA significó una herramienta importante para incrementar los gastos de equipamiento e infraestructura. A los fines de mostrar la importancia dada por las unidades académicas de la UNC a la adquisición de Equipamiento, Bibliografía y en menor medida en Obras vía FOMECA, a continuación se compara los gastos en los rubros *Bienes* y *Obras* contra los valores registrados en gastos de *Bienes de Uso* por cada unidad académica. Debido a que resultó imposible determinar el período exacto de ejecución de los gastos FOMECA se tomó la fecha de inicio del programa, 1995.

A partir de la Tabla 6.8 podemos observar que para los proyectos de *Desarrollo Institucional* los gastos en Bienes y Obras fueron los más significativos. Su registro fue más de 2 veces superior a los gastos de Bienes de Uso en 1995, en cualquiera de sus dependencias, Biblioteca Mayor y Rectorado. En segundo lugar, encontramos que para los proyectos de *Ciencias Básicas* estos rubros de FOMECA significaron 1,4 veces el gasto de Bienes de Uso en el período citado, destacando una mayor importancia en la unidad académica de FAMAF. En tercer lugar, ubicamos a Ciencias Humanas ya que sus gastos FOMECA implicaron en este gasto un 13% superior respecto de su registro de 1995. Mientras que en el resto de las unidades académicas, los gastos FOMECA no

registraron un valor superior a su correspondiente gasto de Bienes de Uso al comienzo del programa.

**Tabla 6.8: Importancia de los Rubros Bienes y Obras en la UNC**

Área Disciplinar	Gasto en Bienes de Uso (I)	Rubros Bienes y Obras (II)	Importancia FOMECA (II/I)
Cs. Básicas	1.932.192	2.716.972	141%
FAMAF	751.655	1.493.763	199%
FCQ	1.180.537	1.223.208	104%
Cs. Tecnológicas	1.586.490	976.569	62%
FAUD	207.849	84.016	40%
FCA	802.867	505.053	63%
FCEfyN	575.774	387.500	67%
Cs. Médicas	948.140	314.167	33%
FCM	686.348	122.314	18%
FO	261.792	191.854	73%
Cs. Sociales	522.593	197.813	38%
FCE	360.704	105.861	29%
FDyCS	161.889	84.219	52%
IIFAP	s/i	7.732	-
Cs. Humanas	468.061	531.043	113%
FFyH	468.061	531.043	113%
Des. Institucional	206.772	541.058	262%
BM	26.081	65.423	251%
RECTORADO	220.231	475.635	216%

Fuente: elaboración propia, Anuarios UNC 1995 y SECyT-UNC, 2012

Los dos rubros de financiamiento restantes, *Becas y Consultoría*, jugaron un rol importante en las universidades debido a que no solamente permitieron mejorar la formación académica de los docentes y alumnos sino que estos gastos propiciaron el debate de reformas curriculares, formación docente, creación de carreras. Incluso a partir de estos dos gastos comienzan a estimularse la creación de redes académicas, aspectos que serán desarrollados con detalle en el siguiente capítulo.

En cuanto a la distribución disciplinar del rubro *Consultorías*, como muestra la Tabla 6.9, las *Ciencias Básicas* concentraron los mayores recursos con el 38%, mientras que en segundo lugar lo ocuparon las *Ciencias Sociales* y las *Ciencias Tecnológicas* con el 19% y 18% respectivamente, y en menor medida las *Ciencias Médicas* con el 11%, *Ciencias Humanas* con el 7% y los proyectos de *Desarrollo Institucional* con el 6%.

Este rubro favoreció especialmente el intercambio académico a través de la visita de expertos en diferentes temáticas. Así el gasto que más interesó a todas las unidades académicas de la UNC fue la “*Visita de Académicos del Exterior*” a excepción de la

unidad Biblioteca Mayor que no utilizó este ítem dentro de su proyecto. Con respecto a la otra posibilidad que permitía este rubro, la “*Visita de Académicos del País*”, sólo algunas unidades académicas no priorizaron esta vía, tales como la FCQ, la FCA, y la FFyH. Finalmente existía la posibilidad dentro de este rubro de realizar “*Estudios y Asistencia Técnica*”, donde las unidades académicas más interesadas fueron: FAMAF, FCM, FDyCS, FFyH y BM.

**Tabla 6.9: Distribución de Gastos en Consultoría**

Unidad Académica	Estudios y Asistencia Técnica	Visita de Académicos del Exterior	Visita de Académicos del País	Total
Ciencias Básicas	28%	42%	43%	38%
FAMAF	100%	82%	100%	89%
FCQ	0%	18%	0%	11%
Ciencias Tecnológicas	2%	29%	9%	18%
FAUD	100%	77%	68%	76%
FCA	0%	1%	0%	1%
FCEfyN	0%	22%	32%	23%
Ciencias Médicas	19%	9%	6%	11%
FCM	100%	41%	83%	72%
FO	0%	59%	17%	28%
Ciencias Sociales	24%	13%	30%	19%
FCE	23%	84%	1%	38%
FDyCS	77%	10%	75%	53%
IIFAP	0%	6%	23%	10%
Ciencias Humanas	17%	5%	0%	7%
FFyH	100%	100%	0%	100%
Desarrollo Institucional	9%	3%	12%	6%
BM	94%	0%	21%	40%
RECTORADO	6%	100%	79%	60%

Fuente: elaboración propia, datos suministrados por SECyT-UNC, 2012

Finalmente nos resta analizar los gastos realizados en el Rubro *Becas*, el segundo en importancia para la UNC. Por intermedio de este gasto las unidades académicas podían solicitar fondos para la realización de “*Becas de Grado*”, dirigidas de manera exclusiva a los alumnos del área de Matemáticas, “*Becas de Posgrado para docentes*” en carreras de Maestrías, Doctorados y Post-Doctorados en el país o en el extranjero, y “*Becas de Posgrado Abiertas*” para carreras de Maestría y Doctorados pero debían cursarse en el país. También en este rubro se contemplaban los gastos de “*Pasantías*” a realizarse en el país, dirigidas a estudiantes de grado de informática, a estudiantes de posgrados de

todas las áreas, para docentes; y finalmente existía la posibilidad de realizar gastos para el “*Apoyo para la Radicación Docente*”.

A los fines de realizar un análisis más general del rubro, los gastos fueron divididos en dos: *Formación Docente* y *Formación General*. El primero contempla todos los gastos de becas de posgrados, radicación docente y pasantías, destinada exclusivamente a los docentes de las unidades académicas y el segundo abarca los gastos destinados a los alumnos de grado, pasantías y las Becas de Posgrados Abiertas.

A partir de la Figura 6.5 podemos observar la distribución disciplinar de estos gastos, a excepción de los proyectos de *Desarrollo Institucional* que no utilizaron esta vía de financiamiento. En términos globales, las unidades académicas concentraron sus gastos en la *Formación Docente* con el 66%, mientras que en *Formación General* sólo destinaron el 34% de los fondos de Becas.

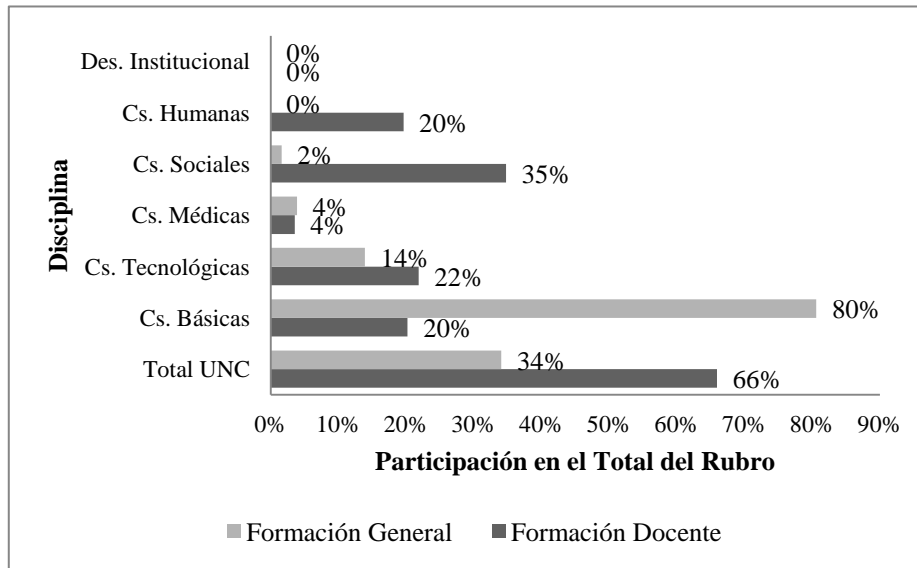
Dentro del sub-rubro ***Formación Docente***, su distribución disciplinar fue la siguiente:

- ✓ Las *Ciencias Sociales* fueron las que más importancia dieron a este rubro dentro de la Universidad, concentrando el 35%,
- ✓ Las *Ciencias Tecnológicas* ocuparon el segundo lugar con el 22%,
- ✓ El tercer lugar, fueron posicionadas las *Ciencias Humanas y Básicas* con el 20%,
- ✓ Mientras que sólo el 4% correspondió a *Ciencias Médicas*.

En cuanto al sub-rubro ***Formación General*** la participación de las disciplinas fue algo diferente:

- ✓ La mayor concentración de los fondos correspondió a las *Ciencias Básicas* con el 80%,
- ✓ Las segunda en importancia fueron las *Ciencias Tecnológicas* con el 14%,
- ✓ *Ciencias Médicas* y *Ciencias Sociales*, tuvieron una participación mucho menor, sólo del 4% y el 2%, respectivamente;
- ✓ Mientras que *Ciencias Humanas* no utilizó este tipo de financiamiento en sus proyectos de mejoramiento.

**Figura 6.5: Distribución Disciplinar de Becas**



Fuente: elaboración propia, datos suministrados por SECyT-UNC, 2012

Dentro de los componentes del sub-rubro **Formación Docente** es importante destacar que las unidades académicas de la UNC priorizaron la realización de carreras de posgrados para sus docentes por encima de los demás ítems. Como podemos advertir de la información suministrada por la Tabla 6.10:

- ✓ *Ciencias Básicas* propició la formación de sus docentes a nivel de doctorado y posdoctoral;
- ✓ *Ciencias Tecnológicas* destinó la misma proporción de dinero entre doctorados y maestrías,
- ✓ *Ciencias Médicas* solamente formó sus docentes por esta vía en post-doctorales,
- ✓ *Ciencias Sociales* concentró sus recursos en la formación en el nivel de maestrías por encima de doctorados,
- ✓ Mientras que *Ciencias Humanas* hizo lo contrario, destinó la mayor parte del dinero a formación docente en doctorados,
- ✓ Finalmente cabe destacar que la única disciplina que invirtió dinero en Radicación Docente fueron las *Ciencias Básicas*.

**Tabla 6.10: Distribución de Gastos en Formación Docente**

Área Disciplinar	Doctorales	Maestrías	Post-Doctorales	Radicación Docente	Pasantías
Cs. Básicas	54%	0%	13%	15%	18%
Cs. Tecnológicas	38%	30%	2%	0%	30%
Cs. Médicas	0%	0%	25%	0%	75%
Cs. Sociales	19%	77%	0%	0%	4%
Cs. Humanas	93%	6%	0%	0%	1%

Fuente: elaboración propia, datos suministrados por SECyT-UNC, 2012

Respecto de los componentes del sub-grupo **Formación General** destacamos de la Tabla 6.11 la siguiente información:

- ✓ *Ciencias Básicas* y *Ciencias Tecnológicas* fueron las únicas disciplinas que destinaron gastos a la formación en carreras de posgrados,
- ✓ *Ciencias Médicas* y *Ciencias Sociales* concentraron sus gastos exclusivamente en la realización de pasantías para sus estudiantes de posgrados,
- ✓ Mientras que *Ciencias Humanas* no realizó gastos en este sub-rubro.

**Tabla 6.11: Distribución de Gastos en Formación General**

Área Disciplinar	Doctorales	Maestrías	Pasantías Estudiantes de Post-grado	Becas de Grado para Matemática	Pasantías de Grado para Informática
Cs. Básicas	42%	25%	13%	19%	1%
Cs. Tecnológicas	30%	58%	12%	0%	0%
Cs. Médicas	0%	0%	100%	0%	0%
Cs. Sociales	0%	0%	100%	0%	0%
Cs. Humanas	0%	0%	0%	0%	0%

Fuente: elaboración propia, datos suministrados por SECyT-UNC, 2012

A los efectos de resaltar la importancia del rubro **Becas de Formación Docente** hemos construido un ratio que compara el total de los docentes becados por el programa, cualquiera haya sido su carrera elegida, respecto de la totalidad de docentes registrados por el anuario de la UNC al inicio del programa en 1995, para cada unidad académica. Hubiera sido pertinente realizar una comparación respecto del personal docente que a esa fecha no había realizado algún tipo de posgrado, pero dicha información no pudo encontrarse. En la primera Autoevaluación de la UNC realizada en 2002 algunos datos pueden extraerse sobre la formación de posgrados de las unidades académicas de la UNC pero no están disponibles para la totalidad de las facultades.

Como puede apreciarse en la Tabla 6.12 las unidades académicas que más docentes beneficiaron con la formación de posgrado vía FOMECE en relación a la planta total fueron FAMAF, FCA y FCE, una posición media fue registrada por FFyH y FCEfyN, y las menos destacadas fueron FDyCS, FCQ, y FO. Mientras que las unidades académicas de FAUD, FCM e IIFAP no promovieron la realización de carreras de posgrados entre su personal docente.

**Tabla 6.12: Importancia de la Formación Docente**

Área Disciplinar	Docentes Becados FOMECE (I)	Total Docentes 1995 (II)	% Docente con Formación FOMECE (I/II)
Cs. Básicas	14	677	2,07%
FAMAF	12	212	5,66%
FCQ	2	465	0,43%
Cs. Tecnológicas	19	949	2,00%
FAUD	0	560	0,00%
FCA	9	389	2,31%
FCEfyN	10	1098	0,91%
Cs. Médicas	1	1867	0,05%
FCM	0	1438	0,00%
FO	1	429	0,23%
Cs. Sociales	16	1434	1,12%
FCE	12	521	2,30%
FDyCS	4	895	0,45%
IIFAP	0	18	0,00%
Cs. Humanas	9	806	1,12%
FFyH	9	806	1,12%

Fuente: elaboración propia, datos suministrados por SECyT-UNC, 2012 Anuario de Estadísticas Universitarias UNC (1995).

En la información suministrada por la 1era Autoevaluación Institucional de la UNC, datos que corresponden a 1998, las unidades académicas que mayor proporción de docentes tenían algún tipo de carrera de posgrado realizada eran: FCQ (casi el 100% de su planta), FAMAF (70%), y FCM (60%). Esto permite comprender por qué la FCQ promovió un porcentaje tan bajo de sus docentes para la realización de posgrados vía FOMECE, lo mismo en el caso de la FCM. Mientras que FAMAF más allá de tener un alto porcentaje de docentes con posgrados fue la unidad académica que más proporción de sus docentes becó a través del fondo para su formación.

Por su parte, la FCA y FCEfyN registraban en 1998 un porcentaje de docentes con posgrados que variaba entre el 30 y 39%, sin embargo, como se aprecia desde la Tabla 6.12, a partir de las posibilidades de FOMECE fueron las unidades académicas que más becarios docentes tuvieron, 9 y 10 respectivamente, aunque esto significaran diferentes % sobre su planta docente con tamaños diferentes.

En un tercer rango de importancia respecto de la planta docente con posgrados se destacan la FAUD y la FO, cuyos ratios variaban entre el 20% y 29%, mientras que a partir de FOMECE la primera no realizó gastos en becas y la otra unidad solamente promovió la carrera de posgrado de un solo docente.

La FFyH y la FDyCS presentaban los ratios de formación docente más bajos, entre 10-29% y 10-19%, respectivamente, pero su estrategia frente a FOMECE fue diferente. Mientras la FFyH formó parte de las unidades académicas de la UNC que más becarios FOMECE tuvo, esto es 9 docentes, la FDyCS sólo promovió la formación de 4 de sus docentes.

Si bien otra de las unidades académicas que más becarios FOMECE tuvo fue la FCE, no se pudo realizar algún tipo de comparación por no encontrar información sobre la formación de sus docentes en 1995. Lo mismo ocurrió con respecto al IIFAP.

### **Consideraciones Finales del Capítulo**

La puesta en práctica de FOMECE en la UNC generó una primera manifestación de los actores de la UNC fue el debate respecto de los principales lineamientos que implicaba FOMECE desarrollado en el órgano máximo de gobierno de la universidad, el Honorable Consejo Superior. Diversas fueron las interpretaciones: por un lado, los actores intervinientes no dejaron de manifestar la oportunidad económica que este programa representaba para sus unidades académicas, dado el contexto de escasez de recursos; por otro lado, para otros actores el fondo representaba una gran desconfianza en cuanto a los compromisos a futuro, asociado principalmente al hecho de que los fondos provenían del Banco Mundial; y otros actores desconocían por completo lo que significaba FOMECE. Sin embargo, la adhesión a FOMECE fue apoyada en un 100% por autoridades máximas de las UNC, en 50% por los consiliarios egresados y su menor apoyo fue recibido de los estudiantes, pero su abstención se debió principalmente a su falta de información.



Seguidamente y dando cumplimiento a las pautas establecidas por el programa, las autoridades de la UNC decidieron crear la Unidad Ejecutora del programa bajo la dependencia del Rectorado, con personal dedicado en forma exclusiva a su gestión. Por otra parte, con aprobación del HCS las autoridades desarrollaron un Proyecto de “Estrategias Institucionales de Desarrollo para el Mejoramiento de la Calidad Académica” con el objetivo de presentar de manera coordinada los proyectos. De esta manera no solo daban cumplimiento a lo establecido por el programa, sino que la UNC a partir de este proyecto conformó una comisión especial con representantes de cada unidad académica encargada de valorar las presentaciones a las convocatorias propiciando así el debate interdisciplinario de los proyectos de mejoramiento académico postulados.

La UNC contó con el financiamiento de 31 proyectos distribuidos entre todas las facultades y otras dependencias como Biblioteca Mayor (BM), el Rectorado y el Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP). La estrategia de presentación de las unidades académicas de la UNC respecto de la tipología de los proyectos resultó en un 45% para *Mejoramiento*, un 36% implicó algún tipo de *Reformas* y un 13% para *Desarrollos Institucionales*.

Respecto de la distribución disciplinar surgen dos cuestiones: por un lado, los recursos de FOMECA estuvieron concentrados casi en un 70% en las Ciencias Básicas y Tecnológicas, mientras que el resto de los ingresos fue distribuidos entre las restantes disciplinas y los proyectos de Desarrollo Institucional; y por otro lado, la distribución de proyectos entre las disciplinas resultó que el 70% no solamente estaban las disciplinas beneficiadas con mayores recursos de FOMECA antes mencionadas, sino que dentro de este grupo participaron los proyectos de las Ciencias Sociales, mientras que el resto fue distribuidos de manera equitativa entre los proyectos de Desarrollo Institucional, Ciencias Humanas y Médicas.

La puesta en práctica de FOMECA en las unidades académicas de la UNC mostró un patrón similar a lo acontecido a nivel nacional respecto de la distribución entre los rubros de financiamiento. En términos globales, la UNC posicionó en primer lugar los gastos en Bienes, en particular la adquisición de Equipamiento; en segundo lugar, los de Becas y dentro de estos destacando la Formación Docente; en tercer lugar, la realización de Consultorías con especial importancia la contratación de académicos del exterior; y finalmente Obras.

La importancia presupuestaria de FOMECA para algunas unidades académicas de la UNC respecto de la posibilidad de mejorar su equipamiento e infraestructura, significó una inyección de dinero que duplicó su presupuesto para la cuenta Bienes de Uso registrada al comenzar el programa, como el caso de Biblioteca Mayor, Rectorado y FAMAFA. Mientras que para otras unidades académicas sólo representó un ingreso equivalente como lo fue para la FCQ y FFyH, mientras que en el resto de las unidades académicas su importancia presupuestaria fue menor.

Aunque la Formación Docente mediante FOMECA tuviera un impacto cuantitativo muy pequeño en relación a la planta total registrada en 1995 en las unidades académicas de la UNC, a partir del análisis de la perspectiva de los actores que será realizado en el capítulo siguiente, podemos advertir un impacto cualitativo significativo.

# **CAPÍTULO VII**

## **RESULTADOS Y EFECTOS DE FOMECC**

### **EN LA GESTIÓN INSTITUCIONAL Y EL MEJORAMIENTO**

#### **ACADÉMICO EN LA UNC**

Los objetivos del presente capítulo están orientados a mostrar los efectos y no simplemente los resultados de la implementación de las políticas, considerando no sólo los aspectos sobre los que se quería actuar, sino también resultados no previstos o esperados por los formuladores de las políticas iniciales (Mainardes, 2006).

Para dar cuenta de ello el capítulo está organizado en tres apartados, donde combinamos el análisis cualitativo y cuantitativo. En el primero de ellos, analizamos la distribución de los Proyectos FOMECC entre las unidades académicas de la UNC. En esta oportunidad utilizamos las herramientas estadísticas de análisis multivariante clúster y discriminante de manera de obtener una caracterización de la distribución y desde la perspectiva teórica del neo-institucionalismo realizamos un análisis de la Universidad como organización.

En el segundo apartado realizamos un análisis de la perspectiva de los principales actores involucrados en FOMECC que fueron entrevistados, buscando establecer los efectos institucionales y académicos de FOMECC en la UNC.

Finalmente el tercer apartado presenta las consideraciones finales de este capítulo donde quedan esbozados los procesos de institucionalización surgidos en la UNC de las “prácticas de administración, gestión económica y académicas” que traía aparejada la implementación de FOMECC.

## VII. A La Distribución de los Proyectos FOMECC entre las Unidades Académicas de la UNC

Una descripción de lo que aconteció con el programa FOMECC en la Universidad fue presentada en el capítulo anterior. En esta oportunidad usamos las herramientas estadísticas de *Análisis Clúster Jerárquico* y *Análisis Discriminante* para establecer algún tipo de caracterización en la distribución de los Proyectos FOMECC en la UNC.

En la Figura 7.1 podemos observar el *Dendograma o Árbol Jerárquico* resultante de aplicar el Análisis Clúster<sup>1</sup>, donde el eje vertical dispone los Proyectos FOMECC según la unidad académica desarrollada y el eje horizontal muestra los sucesivos pasos de agrupamiento. De esta manera, al nivel de distancia número 15 esta disposición de los proyectos advierte 3 tipos de agrupaciones diferentes: **Grupo 1, Grupo 2, Grupo 3**.

Desde la aplicación de la técnica Análisis Discriminante no solamente fue verificada esta clasificación de los Proyectos en el 99% de los casos<sup>2</sup>, sino que además pudimos discriminar entre los indicadores incorporados para el análisis<sup>3</sup>, que en total fueron 16, cuáles tuvieron un mayor peso a la hora de la agrupación. Esta información está disponible en la Tabla 7.1, que muestra los coeficientes estandarizados de la Función Canónica Discriminante, lo que nos permite advertir los siguientes aspectos:

- ✓ Resultaron seleccionados 6 indicadores de importancia, 2 de la variable “Presentación a FOMECC”, 1 de la variable “Desempeño Académico” y los 3 de la variable “Desempeño Económico”;
- ✓ Los 3 indicadores de mayor peso discriminatorio fueron los que expresaban la cantidad de “*Recursos Propios*” ( $X_{15}$ ) recaudados por las unidades académicas, el indicador de la importancia dada a la investigación “*Ratio Docentes Categorizados/Total Docente*” ( $X_{13}$ ) y un indicador de la iniciativa tomada por la unidad académica a participar en el FOMECC, “*Año de Convocatoria FOMECC*”( $X_1$ );
- ✓ Mientras que los 3 indicadores restantes estuvieron asociados a los recursos presupuestarios de los “*Aportes del Tesoro Nacional*” ( $X_{14}$ ) y a los “*Remanente de Ejercicios Anteriores*” ( $X_{16}$ ) y a la decisión por parte de la unidad académica

---

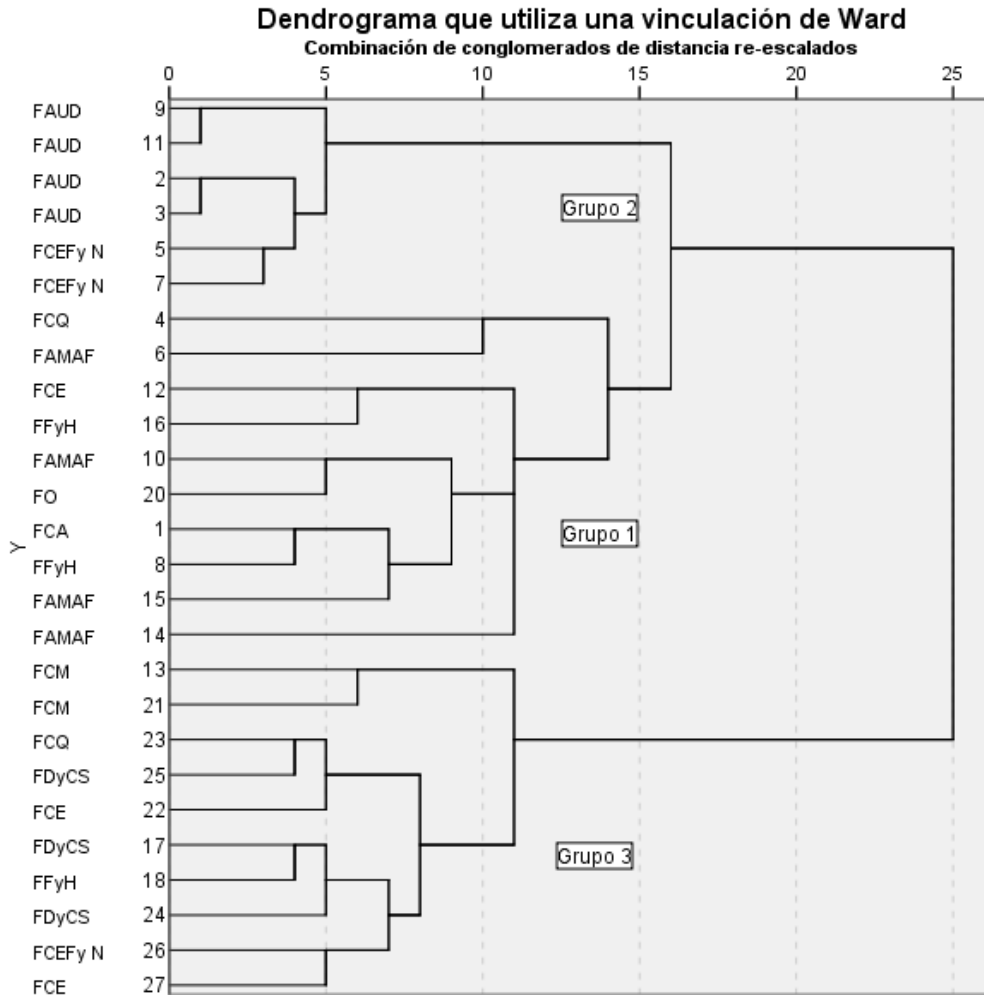
<sup>1</sup> Del total de casos incorporados para el análisis sólo resultaron válidos 26, esto es un 96,3% del total, y fueron realizadas 25 etapas de agrupación en total, ver Tablas A 5 y 6 respectivamente del Anexo.

<sup>2</sup> Resultados que pueden observarse en la Tabla A10 del Anexo.

<sup>3</sup> En la Tabla A11 y A12 del Anexo se muestran los indicadores de las variables que fueron incluidos y excluidos de la Función Discriminante, respectivamente, así como también de sus respectivos estadísticos.

de destinar recursos de FOMECC a la formación en posgrados de sus docentes "Gasto en Rubro Becas de Formación Docente" ( $X_9$ ).

**Figura 7.1: Árbol Jerárquico**



Fuente: Salida SPSS (21)

**Tabla 7.1: Coeficientes de la Función Canónica Discriminante Estandarizados**

Indicadores	F1
$X_{15}$ "Recursos Propios"	1,533
$X_{13}$ "Ratio Docentes Categorizados/Total Docente"	1,432
$X_1$ "Año Convocatoria FOMECC"	1,089
$X_{14}$ "Aportes del Tesoro Nacional"	,811
$X_{16}$ "Remanente de Ejercicios Anteriores"	-,251
$X_9$ "Gasto en Rubro Becas de Formación Docente"	-,280

Fuente: Salida SPSS

El análisis de aglomeración de los proyectos advierte características particulares que difieren entre los grupos, aspectos que serán desarrollados a continuación:

- ✓ Existe una clara distribución disciplinar entre los grupos, como muestra la Tabla 7.2, el **Grupo 1** agrupa casi la totalidad de los proyectos de las Ciencias Básicas (5 de 10) y en menor medida también proyectos de las demás disciplinas; el **Grupo 2** sólo está integrado por proyectos de las Ciencias Tecnológicas; mientras que el **Grupo 3** está conformado mayoritariamente por proyectos de Ciencias Sociales (5 de 10) y por proyectos de las demás disciplinas, con una importancia relativa menor.

**Tabla 7. 2: Distribución de los Proyectos según Aglomeración**

Ciencia Disciplinar	Unidad Académica	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
Cs. Básicas	Famaf	4 (6,10,15,14)		
	FCQ	1 (4)		1 (23)
Cs. Tecnológicas	FAUD		4 (9, 11, 2, 3)	
	FCA	1 (1)		
	FCEfyN		2 (5, 7)	1 (26)
Cs. Médicas	FCM			2 (13, 21)
	FO	1 (20)		
Cs. Sociales	FCE	1 (12)		2 (2, 27)
	FDyCS			3 (25, 17, 24)
	FFyH	2 (16, 8)		1 (18)
Total de Proyectos		10	6	10

Nota 1: Los valores entre paréntesis corresponden al número de caso de los proyectos FOMECE  
Fuente: Elaboración propia, salida de SPSS (21).

- ✓ En cuanto a los indicadores de **“Presentación a FOMECE”** mostrados en la Tabla 7.3, advierten los mismo comentarios que resultaron en la descripción realizada en el capítulo anterior:
  - Tanto el Grupo 1 y 2, con proyectos asociados principalmente a Ciencias Básicas y Tecnológicas, muestran que sus unidades académicas tuvieron una rápida iniciativa de participación en el programa ya que fueron adjudicadas en alguna de las 3 primeras convocatorias, como observamos en los valores del indicador *“Año de Convocatoria FOMECE”(X<sub>1</sub>)*; mientras que el Grupo 3, con mayor presencia de proyectos de Ciencias Sociales, tuvo una mayor participación a partir de la cuarta convocatoria.
  - Comparativamente el Grupo 1 resultó ser el que más gastó en todos los rubros financiados por FOMECE, en especial en los de más trascendencia

como *Bienes y Becas*. Así el gasto en “*Bibliografía*” ( $X_4$ ), fue 14 y 76 veces superior al realizado por los Grupos 2 y 3 respectivamente, y el gasto en “*Equipamiento*” ( $X_5$ ) significó 4 y 6 veces respecto de lo realizado por las mismas agrupaciones, mientras que los recursos consignados a “*Becas de Formación Docente*” ( $X_9$ ) significaron en promedio 5 y 15 veces más que los destinados por las otras agrupaciones;

- Finalmente es interesante destacar que el Grupo 1 fue el único que agrupó proyectos con vistas a la realización de “*reformas integrales*” en sus unidades académicas, observable en el indicador “*Tipo de Proyecto*” ( $X_2$ ), mientras el Grupo 2 destinó sus proyectos al “*mejoramiento*” en general de la calidad universitaria y el Grupo 3 sí incluyó entre sus proyectos cambios curriculares aunque solamente fueran “*reformas parciales*”.

✓ Respecto de los indicadores del “*Desempeño Académico*”, observados en la Tabla 7.4, dos cuestiones de interés:

- No existe una diferenciación entre los grupos respecto de los indicadores de “*Egresados/Alumnos*” ( $X_{11}$ ) y “*Duración de la Carrera de Grado (Real/Teórica)*” ( $X_{12}$ ).
- Mientras que para el indicador que intenta recuperar la importancia dada por las unidades académicas a la actividad de investigación al momento de creación de FOMECA, “*Ratio Docentes Categorizados/Total Docente*” ( $X_{13}$ ), el Grupo 1 se destaca muy por encima de los demás, ya que su valor duplica en promedio a la cantidad de docentes categorizados en el Programa Incentivo Docente en 1994 a los demás grupos.

**Tabla 7.3: Indicadores de Presentación de FOMECE**

Variable	Estadística	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
X <sub>1</sub> Año Convocatoria de FOMECE	Promedio	2 (1996)	1 (1995)	4 (1998)
	Máx	3 (1997)	2 (1996)	5 (1999)
	Mín	1 (1995)	1 (1995)	2 (1996)
X <sub>2</sub> Tipo de Proyecto	Promedio	2 (Ref. Integral)	1 (Mejoramiento)	1 (Mejoramiento)
	Máx	3 (Ref. Parcial)	1 (Mejoramiento)	3 (Ref. Parcial)
	Mín	1 (Mejoramiento)	1 (Mejoramiento)	1 (Mejoramiento)
X <sub>3</sub> Nivel de Aplicación	Promedio	1 (Grado)	2 (Posgrado)	1 (Grado)
	Máx	3 (Grado y Posgrado)	3 (Grado y Posgrado)	2 (Posgrado)
	Mín	1 (Grado)	1 (Grado)	1 (Grado)
X <sub>4</sub> Gasto en Rubro Bibliografía	Promedio	152.510	10.847	2.014
	Máx	1.037.742	48.699	18.599
	Mín	0	0	0
X <sub>5</sub> Gasto en Rubro Equipamiento	Promedio	193.624	44.549	31.676
	Máx	572.937	215.348	107.498
	Mín	19.109	0	0
X <sub>6</sub> Gasto en Rubro Estudios y Asistencia Técnica	Promedio	6.456	519	6.152
	Máx	20.207	3.111	27.308
	Mín	0	0	0
X <sub>7</sub> Gasto en Rubro Intercambio Académico con el Exterior	Promedio	17.416	14.817	3.725
	Máx	50.465	31.608	15.794
	Mín	0	0	0
X <sub>8</sub> Gasto en Rubro Intercambio Académico en el País	Promedio	5.363	1.834	3.364
	Máx	40.984	3.544	15.241
	Mín	0	0	0
X <sub>9</sub> Gasto en Rubro Becas de Formación Docente	Promedio	108.300	20.678	7.094
	Máx	367.176	81.468	64.572
	Mín	8.441	0	0
X <sub>10</sub> Gasto en Rubro Obras	Promedio	3.972	0	1.311
	Máx	14.883	0	7.115
	Mín	0	0	0

Nota 1: Los valores entre paréntesis corresponden a su referencia  
 Nota 2: El promedio para las variables X<sub>1</sub> a X<sub>3</sub> es el valor modal de los valores.  
 Fuente: Elaboración propia, salida de SPSS (21).



**Tabla 7.4: Indicadores de Desempeño Académico**

	Variable	Estadística	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
X <sub>11</sub>	Ratio Egresados/Alumnos	Promedio	0,05	0,06	0,06
		Máx	0,10	0,08	0,10
		Mín	0,03	0,06	0,03
X <sub>12</sub>	Duración de la Carrera de Grado (Real/Teórica)	Promedio	1,57	1,62	1,53
		Máx	1,78	1,71	1,78
		Mín	1,32	1,57	1,32
X <sub>13</sub>	Ratio Docentes Categorizados/Total Docente	Promedio	0,60	0,27	0,27
		Máx	0,81	0,28	0,81
		Mín	0,12	0,26	0,10

Fuente: Elaboración propia, salida de SPSS (21).

Estas primeras caracterizaciones permiten advertir desde la perspectiva teórica del neo-institucionalismo la presencia de una *fuerza mimética* entre las unidades académicas de la UNC ante la aparición de FOMECC, buscando imitar el comportamiento de sus pares que son vistas como exitosas en su accionar ante los cambios de la política de financiamiento, más específicamente las unidades académicas del Grupo 3 respecto de las agrupadas en los otros dos conglomerados.

Por un lado, como ya fue advertido en párrafos anteriores el Grupo 3 tiene una iniciativa más lenta de participación en el programa de financiamiento, la mayor parte de sus proyectos corresponden a la penúltima convocatoria, mientras que los otros dos advierten una adaptación más rápida a los cambios de su entorno.

Por otro lado, el Grupo 3 cuyos proyectos pertenecen en su mayoría a las Ciencias Sociales necesitaron un tiempo de adaptación a las nuevas reglas de trabajo impuestas por FOMECC, ya que no eran las disciplinas más acostumbradas a gestionar proyectos para obtener financiamiento, como sí lo estaban las disciplinas de Ciencias Básicas y Tecnológicas de características de los Grupos 1 y 2, respectivamente. Como lo expresó un entrevistado: “*era un training que ya traíamos*” (E<sub>5</sub>, Director de Proyecto Disciplinar, Ciencias Tecnológicas). Un aspecto que será desarrollado con mayor detalle en el apartado siguiente.

Es decir, el Grupo 3 no solamente veía como exitoso el accionar de los otros dos grupos porque tuvieron una mayor asignación monetaria de FOMECC y propiciaron cambios curriculares a través de los proyectos, sino que tenían un desempeño académico a juzgar por los indicadores utilizados en esta investigación, también deseoso de imitar, especialmente el correspondiente al Grupo 1.

Sin embargo, la fuerza mimética no solamente operó dentro de la comunidad académica de la UNC. A partir de la entrevista de los directores de proyectos se pudo advertir que operaban otros procesos miméticos respecto de instituciones no necesariamente universitarias. Así el director de un proyecto de Ciencias Humanas señalaba:

La coordinación de la formulación del proyecto para mí no era cosa nueva, era un trabajo con universitarios, pero en mi trabajo profesional era asesora de una ONG que trabajaba con sectores carenciados, [donde] mi trabajo era justamente coordinar la formulación de proyectos (E<sub>9</sub>, Director Proyecto Disciplinar, Ciencias Humanas).

En tanto que una entrevista realizada al director de un proyecto de Desarrollo Institucional, la iniciativa de presentarse a FOMEC provino de observar lo realizado por otras instituciones universitarias argentinas: *“Primeramente fui evaluadora casi durante tres años de proyectos FOMEC a nivel nacional y allí comenzó mi motivación para construir un proyecto desde la unidad académica donde trabajo”* (E<sub>14</sub>, Director Proyecto Institucional).

- ✓ Por último, los indicadores relativos al **“Desempeño Económico”** de la Tabla 7.5, advierten los siguientes comentarios:
  - Comparativamente el Grupo 3 es el que más valores registra en las fuentes presupuestarias de *“Aportes del Tesoro Nacional”* (X<sub>14</sub>) y *“Recursos Propios”* (X<sub>15</sub>), mientras que el Grupo 2 se destaca por el registro de la fuente *“Remanente de Ejercicios Anteriores”* (X<sub>16</sub>).
  - Sin embargo, si consideramos la participación de cada una de las fuentes de financiamiento de los grupos en el total del presupuesto, información suministrada por la Tabla A7 del Anexo, el Grupo 1 es quien depende en promedio más de los *“Aportes del Tesoro Nacional”*, el Grupo 3 advierte una mayor importancia de los *“Recursos Propios”* entre sus fuentes y el Grupo 2 destaca en promedio la participación de *“Remanentes de Ejercicios Anteriores”*.

**Tabla 7.5: Indicadores de Desempeño Económico**

	Variable	Estadística	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
X <sub>14</sub>	Aportes del Tesoro Nacional	Promedio	5.579.251	6.801.118	8.465.091
		Máx	7.858.799	8.775.778	15.815.093
		Mín	4.237.120	5.813.788	4.237.120
X <sub>15</sub>	Recursos Propios	Promedio	163.387	132.977	410.407
		Máx	664.611	145.895	664.611
		Mín	4.640	126.518	145.895
X <sub>16</sub>	Remanente de Ejercicios Anteriores	Promedio	152.813	269.075	153.481
		Máx	300.979	304.296	300.979
		Mín	7.499	198.631	11.066

Fuente: Elaboración propia, salida de SPSS (21).

Esta última caracterización, desde la perspectiva del neo-institucionalismo, muestra la presencia de una *fuerza coercitiva* en la participación de las unidades académicas de la UNC en FOMECE.

Atendiendo a la participación presupuestaria de las fuentes de financiamiento, las unidades académicas que llevaron a cabo proyectos FOMECE, cualquiera sea su caracterización grupal, evidenciaban una elevada dependencia de los “*Aportes del Tesoro Nacional*”. Como muestra la Tabla A7 del Anexo, evidenciando ratios entre el 82% y el 99%.

Aunque la participación en FOMECE nunca fue obligatoria por parte del Estado, esta excesiva dependencia de sus recursos de alguna manera imponía una clara necesidad de acceder a esta fuente de ingresos adicional si las unidades académicas necesitaban mejorar sus equipamientos, adquirir bibliografía, entablar cambios curriculares, formar sus docentes, etc.

Si analizamos cuáles eran los destinos de los recursos presupuestarios de las universidades argentinas en general y de la UNC en particular por aquellos años, es un aspecto que evidenciamos claramente. La mayor parte de los recursos eran asignados a los gastos de funcionamiento de las instituciones, esto es destinados en su mayoría a los gastos corrientes. La Tabla 7.6 recupera la participación de los gastos corrientes para 1995 para cada uno de los grupos identificados, mostrando un variación entre el 83% y el 96% en alguna de las unidades académicas.

**Tabla 7.6: Ratio Gastos Corrientes en relación al Total Gastos para 1995**

Estadístico	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
Promedio	0,89	0,96	0,92
Max	0,94	0,96	0,96
Min	0,83	0,93	0,83

Fuente: Elaboración Propia, Anuario de Estadísticas Universitarias UNC (1995c)

Por su parte, desde los debates iniciales generados en el Consejo Superior de la UNC ante la participación de FOMECE, las expresiones de los actores ya dejaban entrever la estrechez financiera que acontecía en las unidades académicas y lo significativo que resultaría el aporte de los fondos del programa: *“Estimo que por más que existan algunas discrepancias (...) me parece suicida –conociendo al FOMECE- desperdiciar la oportunidad de algo que parece como muy conveniente”* y por otro lado fue expresado: *“voy a votar favorablemente (...) para no privar a nuestra universidad de la posibilidad de esta contribución económica”* (Consiliarios Decano, Acta N°17, 19 de Setiembre de 1995).

Una expresión repetida por varios de los actores entrevistados, cualquiera fuera el tipo de proyecto involucrado, Disciplinar o Institucional, y así lo expresaron:

Se contó con recursos económicos imposibles de obtener por otra vía (E<sub>13</sub>, Director de Proyecto Institucional).

Sabíamos que era muy interesante poder hacer inversiones en la facultad, por eternas situaciones de falta de presupuesto universitario, [FOMECE] era muy conveniente (E<sub>4</sub>, Director de Proyecto Disciplinar, Ciencias Tecnológicas).

FOMECE era la única vía de financiación, no teníamos otra manera, creo que significó u\$s 700.000 y eso era una fortuna para nosotros (E<sub>6</sub>, Director de Proyecto Disciplinar, Ciencias Humanas).

Fue útil porque estábamos muy ahogados presupuestariamente, no teníamos posibilidades para nada de hacer estas cosas (E<sub>7</sub>, Director de Proyecto Disciplinar, Ciencias Sociales)

Sí con esto se cimentaron las investigaciones, fue un poco de oxígeno para nuestra facultad (E<sub>8</sub>, Director de Proyecto Disciplinar, Ciencias Básicas)

A partir de la caracterización grupal desarrollada anteriormente podemos afirmar que los Proyectos FOMECA de las unidades académicas de la UNC no parecen evidenciar una distribución homogénea entre las áreas disciplinares.

### **VII.B Los Efectos de FOMECA desde la Percepción de los Actores**

El desarrollo de los apartados que continúan está destinado a analizar la percepción de los actores entrevistados respecto de los efectos que la implementación de FOMECA generó en las unidades académicas de la UNC. En particular aquellos cambios que representaron impactos en las culturas institucionales, en la autonomía de las universidades o en la gestión.

#### **Los Efectos de FOMECA en la Gestión Institucional**

Como fue desarrollado en el capítulo 6, los Proyectos Institucionales realizados en la UNC fueron en total 4, de los cuales 3 tuvieron como objetivo general el mejoramiento de las bibliotecas de la Universidad y el restante estuvo dirigido a la implementación del Programa SIU, Sistema de Información Universitaria, también proveniente del Gobierno Nacional. Este último programa tenía como objetivo central incorporar a las unidades académicas a un nuevo programa informático de gestión administrativa y económico-financiera (Ver Tabla A3 del Anexo).

Atendiendo a un análisis más particular de los proyectos destinados a bibliotecas, uno de ellos estuvo dirigido a conectar en red (internet) a todas las bibliotecas de la universidad, y de manera indirecta también quedaban conectadas las unidades académicas, el otro destinado a la formación de recursos humanos y el tercero a la digitalización de los catálogos de la Biblioteca Mayor.

Es importante destacar que el financiamiento de FOMECA fue de suma importancia para dinamizar e implementar los planes institucionales que ya estaban en la agenda de la UNC pero no podían ser instrumentados por falta de fondos, lo que ya hemos denominado por “*fuerza coercitiva*” anteriormente.

Sin embargo, y como un efecto de segundo orden, podríamos señalar que la recepción de las innovaciones que implicaban estos proyectos mostraron al decir de uno de los entrevistados una “*actitud viscosa*” en las personas afectadas en su tarea por la incorporación de a la red de internet de las unidades académicas de la UNC. Además se

evidenciada la presencia de cierto desinterés por la incorporación de una nueva herramienta de trabajo, algo que en estos tiempos sería impensado no contar con ella.

Cuando fui a la biblioteca [de una unidad académica] vi que salía un cable cerca de una computadora y la persona recién se daba cuenta que era para internet. Es decir, tenían internet [por algún otro medio comercial] y la computadora estaba al lado y no estaba conectada (...) no había interés en las personas por el internet (...) de esos casos he visto muchos (...) era toda una época en que la gente no estaba preparada y no se veía como algo tan importante (E<sub>12</sub>, Director Proyecto Institucional).

Pero no solamente la *“falta de interés”* fue observada, sino también el *“temor”* manifestado por las personas a las innovaciones en su trabajo, puesto que su posición en la institución parece estar asociada a la experiencia y al conocimiento adquirido sobre la tarea:

Antes las resoluciones estaban en un libro, donde había una persona que sabía más o menos o tenía memoria donde buscar (...) no se sabía si una nueva resolución iba en contra de algo, no había un buen digesto (...) allí sí se veía a personas resistir el cambio porque tenían una jerarquía en base a su conocimiento (...) lo mismo en la biblioteca (...) había cursos para aprender a usar el sistema de búsqueda que tenían (E<sub>12</sub>, Director Proyecto Institucional).

Los Proyectos Institucionales FOMECE buscaron en una segunda instancia orientar sus acciones a la capacitación del personal e incorporar nuevos programas informáticos para la mejora de la gestión de la Biblioteca Central y en las demás bibliotecas de la UNC. En este sentido, un director de proyecto entrevistado mencionaba lo siguiente: *“las prioridades estuvieron destinadas a promover cambios en la relación bibliotecario/usuario y adecuar el perfil del bibliotecario en función del uso de nuevas tecnologías, equipos y metodología del trabajo”* (E<sub>13</sub>, Director Proyecto Institucional). A lo que se puede agregar su evaluación de la capacitación realizada:

Los cursos brindados a través del Proyecto FOMECE fueron de muy buena calidad ya que permitió contratar a colegas nacionales y extranjeros que pudieran brindarnos sus experiencias. Esto impactó positivamente en nuestro ámbito, motivando al personal a realizar mejoras en los distintos

servicios brindados, el fortalecimiento del trabajo en equipo y a autoevaluarnos. (E<sub>13</sub>, Director Proyecto Institucional)

Diferentes actores mencionan de modo reiterado como un efecto importante el fortalecimiento del **“trabajo en equipo”** tanto dentro de la unidad académica como en su relación con la Unidad Ejecutora, para atender las diversas etapas de los proyectos FOMEC (formulación, ejecución y evaluación), donde era necesario contar con un conjunto de personas idóneas abocadas a esas tareas: *“La experiencia de FOMEC impactó positivamente en nuestro ámbito, porque el involucramiento del personal en la confección y en el desarrollo del proyecto permitió el fortalecimiento del trabajo en equipo”* (E<sub>14</sub>, Director Proyecto Institucional).

Asimismo, los actores destacan la importancia que FOMEC tuvo en el desarrollo de su trabajo posterior en la unidad académica, ya que les permitió realizar una **“planificación estratégica de las actividades”**:

FOMEC dejó mucha enseñanza, nos permitió organizar la manera de trabajar mediante la “planificación estratégica” básicamente, la formulación de proyectos, permitió entre otras cuestiones mejorar la calidad de los servicios a tal punto que en el año 2005 la Biblioteca pudo certificar normas ISO 9001, normas de calidad internacional (E<sub>14</sub>, Director Proyecto Institucional).

Finalmente se puede interpretar como otro efecto de segundo orden, relacionado con el mecanismo de financiamiento utilizado, la **“búsqueda de recursos económicos alternativos”** al presupuesto que recibían históricamente:

Si bien, FOMEC ya terminó (...) la UNC a través de diversos programas, como el Programa Bibliotecas nos ha permitido seguir modernizándonos (...) ya no esperamos solamente los fondos provenientes de la Universidad, sino que siempre estamos viendo cuales son las alternativas (E<sub>14</sub>, Director Proyecto Institucional).

Cabe agregar que atendiendo al monto de recursos asignados los Proyectos mostrados en la Tabla 7.7 fueron categorizados en Pequeños, Medianos y Grandes. Si bien los cuatro Proyectos Institucionales FOMEC de la UNC dentro de esta categorización no representaron grandes montos de recursos, de hecho se

encuentran dentro de los rangos de menor cuantía, “Pequeños” como ya se señalara en el capítulo 6 los gastos más importantes como “*Bienes y Obras*” significaron 2,6 veces más de los recursos disponibles para ese rubro al inicio de programa.

De todos modos, esos recursos fueron suficientes para el mejoramiento de la conectividad entre las unidades académicas de la UNC, con otras universidades del país y por supuesto con las del mundo, un mejoramiento en el uso de los programas informáticos, en el acceso a la bibliografía, iniciando en parte los procesos de informatización de la UNC.

**Tabla 7.7: Distribución de los Proyectos FOMEC por Rango de Montos**

	Monto de Proyectos (Rango)		Tipo de Proyecto			Total UNC
			Reformas	Mejoras	Institucional	
Pequeños	0	125.000	5	7	3	15
	125.001	250.000	0	4	0	4
	250.001	375.000	1	2	1	4
Medianos	375.001	500.000	2	0	0	2
	500.001	625.000	1	0	0	1
	625.001	750.000	1	1	0	2
Grandes	750.001	875.000	0	0	0	0
	875.001	1.000.000	0	0	0	0
	1.000.001	1.125.000	0	0	0	0
	1.125.001	1.250.000	1	0	0	1
Total			11	14	4	29

Nota 1: Los montos de los proyectos son valores deflactados a precios de 1995.

Nota 2: Dentro de los proyectos a dos de ellos no se les pudo adjudicar la tipología.

Fuente: elaboración propia, SECyT-UNC, 2012

### Los Efectos de FOMEC en el Mejoramiento Académico

La UNC fue beneficiada con un total de 27 Proyectos Disciplinarios, 11 persiguieron como objetivo realizar algún tipo de *Reformas* en la unidad académica, 14 tuvieron por destino el *Mejoramiento* de la enseñanza en general y en 2 no se pudo identificar la tipología por falta de información.

Al igual que sucede con los Proyectos Institucionales, la mayoría de los Disciplinarios están ubicados en los proyectos de menor cuantía, advirtiendo algunas diferencias dentro de ellos. Mientras que los proyectos de *Mejoras* son todos “Pequeños” y uno solo entra dentro de la categoría “Medianos”, los proyectos de *Reformas* tienen una distribución más amplia: 6 son “Pequeños”, 4 “Medianos” y 1 “Grande” (ver Tabla 7.7).

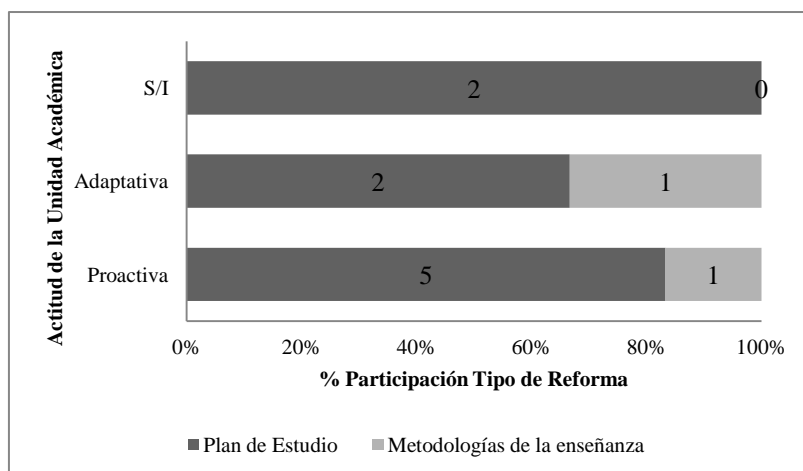


Sin embargo, como fue mostrado en el capítulo 6, a diferencia de lo sucedido con los Proyectos Institucionales, dentro los rubros FOMECE más importantes como lo eran “*Bienes y Obras*”, éstos sólo parecen haber sido significativos para las Ciencias Básicas y Humanas, ya que estos gastos implicaron un aumento del 41% y 13%, respectivamente, respecto de la cuenta que los devenga (Bienes de Uso) al inicio del programa.

Atendiendo a un análisis más particular de este tipo de proyectos, lo primero que destacaremos es la percepción de los actores que estuvieron al frente de Proyecto FOMECE que implicaban algún tipo de **Reforma**, que como fuera mostrado tanto en el capítulo descriptivo de FOMECE y en la primera parte de éste, las Ciencias Tecnológicas no llevaron a cabo proyectos de este tipo. Para analizarlas fueron clasificadas en: “*reformas curriculares*” y “*metodología de la enseñanza*”. Además de algunos de los proyectos de reformas curriculares, propusieron reformas en el sistema de ingreso de carreras como en el caso de Derecho y Medicina. Otros propusieron cambios en la modalidad del dictado de las clases de grado y posgrado incorporando la modalidad semi-presencial y a distancia, como el caso de Ciencias Económicas y Filosofía. Mientras que en los proyectos de reformas de “*metodología de la enseñanza*” fueron incluidas reformas pedagógicas, como el caso de Física y Ciencias Sociales.

Cabe indicar que 9 proyectos se destinaron a la modificación a “*reformas curriculares*”, mientras que sólo 2 estuvieron destinados a cambios en la “*metodología de la enseñanza*” como puede observarse en la Figura 7.2 a continuación.

**Figura 7.2: Proyectos de Reformas FOMECE en la UNC**



Fuente: elaboración propia, SECyT-UNC, 2012.

Sobre reformas curriculares y en la metodología de la enseñanza pudo determinarse que 6 unidades académicas ya venían discutiendo cambios en los planes de estudio con anterioridad a la aparición de FOMECE. Así lo expresaban los entrevistados:

Todas las escuelas (...) en general se van haciendo observaciones críticas y evaluaciones de la currícula, (...) eso no quiere decir que los lineamientos venían por el proyecto, sino que el proyecto favoreció las discusiones, los recursos para traer los expertos (E<sub>9</sub>, Director Proyecto Disciplinar, Ciencias Humanas).

A pesar de los esfuerzos de cambio no se ha superado un diseño curricular con concepción mecanicista de aprendizaje (...) el crecimiento vertiginoso de la ciencia (...) hace necesario adecuar el modelo pedagógico de transmisión de conocimientos (...) en razón de lo mencionado [proponemos] una reforma curricular (Proyecto Disciplinar, Ciencias Médicas).

De manera tal que podría interpretarse que las unidades académicas evidenciaron una actitud “*Proactiva*” frente al FOMECE, porque encontraron a partir de este programa otros incentivos para dinamizar reformas de mejoramiento de la enseñanza que ya venían analizando las unidades académicas con anterioridad a la creación del FOMECE.

En 3 unidades académicas empezaron a trabajar en esos proyectos de reformas a partir de conocer las posibilidades que brindaba FOMECE, lo que podría ser interpretado como una actitud “*adaptativa*” frente al programa. Así lo percibieron los entrevistados:

[Anoticiados] empezamos a armar el proyecto que tuviera que ver con el mejoramiento de la ciencia (...) nos fijamos en los grupos de investigación y vimos cuales eran las cosas de las que carecían (...) también nos preocupamos para que hubieran becas, en particular, se trató de ayudar a las personas que estaban íntimamente relacionadas con el mejoramiento de la enseñanza del grado (E<sub>8</sub>, Director Proyecto Disciplinar, Ciencias Básicas).

En síntesis, la mayoría de las unidades académicas de la UNC, una Universidad de trayectoria, presentaron Proyectos de Reformas con una actitud “Proactiva”. Si comparamos con los resultados de la investigación de Castro (2002), sobre una muestra de los proyectos FOMECE a nivel nacional, encontramos diferencias significativas. Los datos brindados en ese trabajo muestran que en términos generales el comportamiento

institucional de las universidades nacionales, y en particular las universidades categorizadas como grandes entre las cuales se encuentra la UNC, había sido en la mayoría de las presentaciones “Adaptativa” frente a FOMECE, es decir, que habrían iniciado los procesos de reformas a partir de los lineamientos del programa.

Sin embargo, en lo que sí estaríamos de acuerdo con la investigación de Castro (2002) es que en este tipo de instituciones y, además, por las características propias de la problemática los procesos de reformas necesitarían más tiempo que lo estipulado por FOMECE. En términos de Burton Clark (1983) el cambio esperado en estas instituciones es producido de manera incremental, en principio invisible, dado el carácter de la materia prima con la que trabajan, el conocimiento.

Dentro de los proyectos que tenían objetivos de cambios para los “planes de estudio” más de la mitad (5 de 9) de las propuestas fueron concretadas luego de finalizar FOMECE (2003). Esto es lo que expresaban sus actores:

Nuestro proyecto, análisis y discusiones del plan de estudio nace en 1994 [y se prolonga] hasta 2004. Durante todo este periodo son discusiones muy fuertes sobre qué plan de estudios se hace. Lo que ayuda muchísimo es que en 2003 el Ministerio de Educación estableció que las carreras (...) serán evaluadas en estos contenidos para entrar en el proceso de acreditación y si no las cumplen quedan afuera. Entonces dijimos basta de discusión, hagamos el cambio de plan de estudio (E<sub>4</sub>, Director Proyecto Disciplinar, Ciencias Tecnológicas).

El tema grande del proyecto que era la reforma de plan de estudios (...) no se cumplió (...) no le podemos echar la culpa a FOMECE (...) [lleva más tiempo más] excesivamente prolongado en la facultad (...) hace 20 años y nunca se pusieron de acuerdo. Nunca (E<sub>7</sub>, Director Proyecto Disciplinar, Ciencias Sociales).

En síntesis, FOMECE dinamizó los cambios de planes de estudio de las carreras empujado por otra regulación del artículo 43 de la Ley de Educación Superior N° 24.521/95 y su correspondiente decreto reglamentario de las titulaciones<sup>4</sup>, que

---

<sup>4</sup> Art. 43: Cuando se trate de títulos correspondientes a profesiones reguladas por el Estado, cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes, se requerirá que se respeten, además de la carga horaria a la que hace referencia el artículo anterior, los siguientes requisitos:

estableció los requisitos a los que debían ajustar las carreras comprendidas en ese artículo para obtener reconocimiento del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

Otros efectos que aparecen de la implementación de FOMECE en la UNC refieren a la *“inserción de los docentes formados”* en el marco de las acciones de posgrados previstas en el programa. Como fuera expuesto en el capítulo 5 las universidades se comprometieron a garantizar la reinserción de sus docentes becados una vez finalizado el posgrado (compromiso también asumido por el becario), manteniéndoles su cargo docente e incrementándoles su dedicación a exclusiva a la finalización del posgrado.

Lo que ya había sido advertido por las universidades y señalado en las reuniones anuales del CIS, la necesidad de contrarrestar los inconvenientes que aparecen a la hora de *“garantizar la incorporación de los docentes formados por el programa. Para ello se propone que se establezca una línea de becas de reinserción”* (CIS, 1998, p.27). Lo que ocurría era, por una parte, que las universidades no tenían presupuesto para la reinserción, y por otra parte, las universidades extranjeras cooptaron a los becarios con sus atractivos salarios y condiciones laborales (Oztrak et al, 2003). En el caso particular de la UNC los entrevistados se pronunciaron de diversas maneras.

Por un lado, en algunas unidades académicas advirtieron los problemas presupuestarios que imposibilitaron el cumplimiento de este requisito impuesto por FOMECE, pero después de un tiempo pudieron incorporar a los docentes: *“había un compromiso que tardó en cumplirse y es que los becarios cuando volviesen tenían que pasar luego a dedicación exclusiva, (...) tardó mucho en cumplirse (...) esto era por razones económicas de la universidad”* (E<sub>9</sub>, Director Proyecto Disciplinar, Ciencias Humanas).

Por otro lado, surgió una cuestión muy interesante relacionada con el costo de oportunidad que tienen los profesionales que deciden ingresar a la carrera docente universitaria, ya que más allá de cumplir los años de permanencia en la unidad académica o su diferencia económica, el becario decidía no quedarse en la institución:

---

a) Los planes de estudio deberán tener en cuenta los contenidos curriculares básicos y los criterios sobre intensidad de la formación práctica que establezca el Ministerio de Cultura y Educación, en acuerdo con el Consejo de Universidades:

b) Las carreras respectivas deberán ser acreditadas periódicamente por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria o por entidades privadas constituidas con ese fin debidamente reconocidas.

El Ministerio de Cultura y Educación determinará con criterio restrictivo, en acuerdo con el Consejo de Universidades, la nómina de tales títulos, así como las actividades profesionales reservadas exclusivamente para ellos.

Los [docentes] que se quedaron (...) son contados con los dedos, la gran mayoría se quedaron afuera, no volvieron. Optaron por pagar lo que tenían que pagar como multa (...) se los intimó cuando decidieron quedarse afuera pero muchísimos se quedaron afuera (...) creo que la razón era lo que ganaran afuera y lo que ganaban acá y las perspectivas de futuro digamos (...) era una época en que los sueldos de los docentes acá eran muy bajos (E<sub>7</sub>, Director Proyecto Disciplinar, Ciencias Sociales).

Y finalmente otros casos en que no hubo ningún tipo de problemas con la reinserción de los docentes becarios, porque para ellos no había significado cambio en la dedicación de sus docentes, ya eran dedicación exclusiva: “*Eso no se dio en ningún caso porque [los docentes] no cambiaron su estatus*” (E<sub>5</sub>, Director Proyecto Disciplinar, Ciencias Tecnológicas).

También para los Proyectos Disciplinarios FOMEC puso a las unidades académicas a desarrollar prácticas de “*planificación estratégica de las actividades*” y el “*trabajo en equipo*”. Sobre esto los entrevistados señalaron:

Resultó muy bien como trabajo en equipo (...) rescato, tal vez me animaría a decir hoy desde lejos, más aquello de lo humano que las compras que logramos, [igualmente] las dos son interesantes (E<sub>4</sub>, Director Proyecto Disciplinar, Ciencias Tecnológicas).

El hecho de poder elaborar proyectos para obtener financiamiento suelen ser buenos ejercicios para (...) establecer prioridades, planificar, tener claros los objetivos, que tipo de actividades debemos lograr para realizarlos (...) que en instituciones así tan grandes eso ayuda bastante (E<sub>9</sub>, Director Proyecto Disciplinar, Ciencias Humanas)

Sobre otro efecto de segundo orden cabe mencionar desde la percepción de los entrevistados diversas posturas sobre la “*búsqueda de recursos económicos alternativos a los presupuestarios*”:

Para algunos FOMEC sólo había sido un proyecto más de los que acostumbran a hacer: “*Nosotros vivíamos de presentar proyectos, este fue uno más (...) por ejemplo teníamos fondos del INTA, del WWF y todos esos fueron solicitados por nosotros (...) es decir, era parte de nuestra actividad diaria*” (E<sub>5</sub>, Director Proyecto Disciplinar, Ciencias Tecnológicas).

Para otros la experiencia FOMECE incorporó el **“aprendizaje del ‘training’ de ejecución por proyectos”**, es decir, brindó herramientas para la elaboración y ejecución de éstos pero no con vistas a propiciar la búsqueda específica de recursos por otras vías (por ejemplo privadas), sino como un mejor posicionamiento ante nuevos lanzamientos de programas del Estado Nacional.

La Facultad siguió presentándose a proyectos, actualmente siguen presentándose en las convocatorias. Pero ahora es diferente porque el gobierno convoca para diferentes objetivos y entonces uno tiene ese training (E<sub>9</sub>, Director Proyecto Disciplinar, Ciencias Humanas).

No estábamos acostumbrados a esa metodología, a presentar proyectos y después rendir cuentas y después evaluar (...) eso fue positivo (E<sub>7</sub>, Director Proyecto Disciplinar, Ciencias Sociales).

Otro aspecto a destacar dentro de los Proyectos Disciplinarios está asociado a estos nuevos **“mecanismos de financiamiento y su vínculo con los procesos de evaluación”**. Como un efecto en términos de las prácticas institucionales los entrevistados perciben que FOMECE fue un antecedente para postular a la presentación en los programas de mejoramiento de las carreras que habían sido sometidas a procesos de acreditación realizadas por CONEAU. Así, FOMECE en la quinta y última convocatoria prioriza el otorgamiento de los fondos para los proyectos que incluyan las recomendaciones realizadas por CONEAU. Recién en la década siguiente las universidades nacionales van a recibir fondos adicionales para las carreras de grado acreditadas de ingeniería (PROMEI), ciencias agropecuarias (PROMAGRO), para el mejoramiento de farmacia y bioquímica (PROMFYB), sólo por mencionar algunas. Así lo expresó uno de los actores:

Se nos vienen las acreditaciones [que] nos provocan hacer un cambio en el plan de estudios. En este cambio de plan de estudios aparece un nuevo programa (...) para aquellas facultades que habían entrado en acreditación [con] fondos para poder cubrir esas falencias o esos requerimientos que exigía CONEAU (...) eso es una continuación del FOMECE porque empiezan a comprarse nuevamente equipamiento que complementan en muchos casos a los adquiridos con ese proyecto (...) por otra parte el que trabaja en [este nuevo programa] es gente que hizo FOMECE (E<sub>4</sub>, Director Proyecto Disciplinar, Ciencias Tecnológicas).

Como fuera mostrado en el capítulo 1, Stewart (2007) demuestra en su investigación como FOMECE fue un antecedente del programa de financiamiento PROMEI, no sólo en los lineamientos generales sino que la autora considera que hubo además un aprendizaje político. Este nexo entre la evaluación y el financiamiento por metas pre-acordadas eran justamente los ejes de cambio señalados por Brunner (1994) para las nuevas relaciones entre las universidades públicas y el Estado Nacional a comienzo de la década de los noventa.

Como último efecto podemos destacar el estímulo que FOMECE propició en la “*creación de redes académicas*”, especialmente en las ciencias sociales, a tal punto que en algunas de ellas derivó en la creación de carreras de posgrados.

El docente (...) hizo una muy buena maestría en España y allí surgió la posibilidad de la [creación de la] maestría (...) que tenemos eso se aprovechó bien en la facultad (E<sub>7</sub>, Director Proyecto Disciplinar, Ciencias Sociales).

[De] esa capacitación trajimos docentes de muy buen nivel (...) en un campo que en ese momento en Argentina había muy poco desarrollo (...) esto permitió ponerse en contacto, avanzar (...) y cuando la gente salió, salió a trabajar a esos países con la gente con la que venía teniendo contacto (...) eso fortalece las redes (E<sub>10</sub>, Director Proyecto Disciplinar, Ciencias Sociales).

Algo que también fue destacado por Castro (2002) como un aspecto innovador por parte de FOMECE, que si bien al momento de su investigación las redes formales no habían sido concretadas en gran cantidad, los lineamientos del programa tales como la formación de recursos humanos y las consultorías, había propiciado la construcción de redes al menos invisibles.

### **Consideraciones Finales del Capítulo**

El Programa de financiamiento FOMECE es un mecanismo que reviste las características de “*Presupuestos por Incentivos*”, que como fuera definido en el capítulo 1, por medio de este instrumento son asignados fondos adicionales a las instituciones con objetivos específicos sujetos a diferentes indicadores de resultados y de rendimiento/desempeño.

En la literatura está enmarcado en la Administración por Objetivos (APO) o Dirección por Objetivos (DPO), donde la característica más importante es atribuida a su enfoque centrado en los resultados más que en las actividades, dejando de lado así la atención en el proceso (García de Fanelli, 1998). Uno de los principales cambios que aconteció en las relaciones de los gobiernos con las instituciones de educación superior de los países desarrollados señalado por Neave & van Vught (1994).

Uno de los inconvenientes que presenta esta herramienta de administración es que está marcada por la descentralización y la autogestión en las actividades, por lo que para lograr unificar los intereses individuales con los institucionales debe fomentarse una coordinación organizacional. Una acción que llevaron adelante las autoridades nacionales, en cumplimiento con la evaluación del CIS, en la segunda convocatoria donde establecieron como requisito de elegibilidad de los proyectos que los mismos estuvieran enmarcados en el Proyecto de Estrategias Institucionales de su universidad, algo en que la UNC se adaptó rápidamente, como fue mostrado en el capítulo 6.

Del mismo modo que la “*planificación estratégica*” es señalada en la literatura como complemento para que este tipo de programas sean exitosos, la construcción de “*equipos de trabajo*” también forma parte de los complementos (Lazzati, 1996). Si bien estos aspectos no formaron parte de las líneas de acción de FOMECE, como fue mostrado en el capítulo 5, era necesario conformar un Unidad Ejecutora de Proyectos al menos al nivel de cada universidad, no solamente para hacer un seguimiento interno de la administración de los proyectos institucionales sino que también sirviera como enlace con las autoridades nacionales.

Más allá de estos requisitos formales, la conformación de “equipos de trabajo” y la “planificación estratégica” son cambios implícitos que traía aparejado FOMECE en el trabajo de los académicos, herramientas difíciles de identificar por los propios actores durante el transcurso de implementación de una política, y como bien lo explica el institucionalista Ibarra Colado (2008), los académicos no aplican de manera directa ni se expresan de manera explícita en la estructura y las prácticas de la organización los criterios formales del desempeño económico, como la eficiencia técnica o la rentabilidad económica.

De manera tal, que para que podamos decir que una determinada “práctica administrativa, de gestión económica o académica” esté institucionalizada en una



organización como la universidad, los actores académicos son los que deben dar cuenta que ese proceso esté internalizado, institucionalizado en términos de Zucker (1999).

Retomando lo que S. Ball define como efectos y a partir de los análisis realizados, podemos sostener que FOMECA habría producido un proceso de internalización de al menos cinco innovaciones parciales en sus culturas de trabajo tales como: ***“Trabajo en Equipo”***, ***“Planificación Estratégica de las Actividades”***, ***“Gestión de Proyectos”***, ***“Procesos de Evaluación”*** y ***“Gestión de Recursos Alternativos al Presupuesto”***.

# CONCLUSIONES

El presente trabajo de investigación tuvo por objetivo analizar los nuevos mecanismos de financiamiento universitarios adoptados por las autoridades nacionales comenzados los años noventa a través de la implementación del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECA) en la Universidad Nacional de Córdoba.

A partir de la revisión de la literatura las políticas de financiamiento público de las universidades implementadas en los últimos años se observa que el Estado continúa siendo la principal fuente de subvención en la mayoría de los sistemas de educación superior, aunque ha modificado su manera de relacionarse con las instituciones, promoviendo la flexibilidad en la gestión de los recursos, la autoevaluación de las instituciones, la planificación de sus tareas, y propiciando un mejor desempeño de las universidades.

A pesar de existir cierta homogeneización internacional de las reformas de las políticas de financiamiento de los años '90, estos cambios han sido implementados en diversos contextos históricos, sociales y culturales de las universidades de países muy diferentes. Asimismo, a nivel de las instituciones la justificación del éxito o fracaso de las políticas es muy variada, teniendo como común denominador la diversidad institucional que presentan los diferentes países.

Como aconteció a nivel internacional, más allá de las vicisitudes políticas-económicas que sufrió la Argentina y sus consecuentes cambios en la legislación universitaria, las instituciones nacionales han sido y siguen siendo básicamente sostenidas por las contribuciones del "Estado Nacional". Sin embargo, las universidades nacionales siempre han estado posibilitadas para acceder a otras fuentes de financiamiento que engloban la cuenta "Fondo Universitario". De hecho, el Estado les ha proporcionado en los cambios legislativos de los últimos años mayor diversificación en sus contenidos e incluso en varias oportunidades estableció el modo de ejecución de los gastos. Desde la inclusión o exclusión de los derechos arancelarios, los subsidios de empresas extranjeras, así como la posibilidad de realizar inversiones transitorias en títulos

públicos o en depósitos de plazo fijo hasta la prohibición de utilizarlos para cubrir gastos corrientes de las instituciones.

Diversos autores coinciden que la década de 1980 es el punto más álgido de los problemas de financiamiento que sufrían las universidades argentinas. Desde la escasez de recursos, los problemas de distribución de los recursos atendiendo las disparidades regionales de nuestro país, hasta los inconvenientes causados por el surgimiento del lobby universitario. Un contexto que propició los cambios en las políticas por parte del Estado de la década siguiente.

Desde el esquema de análisis de Ball (1992, 1994), el cambio en la política de financiamiento llevada a cabo en Argentina en los años 90, y en particular el modo de relacionarse el Estado con las universidades, no resultó un acontecimiento aislado. Cabe advertir que estuvo atravesado por un “*Contexto de Influencia*”, que en el caso particular de nuestro país provino principalmente de las recomendaciones realizadas por agencias internacionales como CEPAL, Banco Mundial, UNESCO.

Por otra parte, los cambios en el sector de la educación superior forman parte de un contexto más amplio de las reformas del Estado. Desde los años 80 en el continente europeo, y desde los años 90 en el contexto latinoamericano, comenzaron a implementarse un conjunto de transformaciones signadas por la desregulación de los sectores de la economía, un mayor control de los gastos públicos, hasta medidas anti-inflacionarias en los países en desarrollo especialmente.

De manera tal que los patrones de cambio en el sector universitario estuvieron marcados por el reemplazo del rol del Estado paternalista, por un rol observador y de mayor control del sector. Este nuevo rol fue implementado por cambios en las políticas de financiamiento de las instituciones, a partir de la diversificación de fuentes presupuestarias y modos de asignación, asociadas a la consecución de ciertos criterios de calidad internos y externos por parte de las instituciones.

Como bien señala Coraggio (1997) no es posible establecer con exactitud cómo se dan las conexiones entre los actores responsables del diseño de las políticas “*no contamos todavía con un conocimiento sistemático sobre cómo se da en los diversos países el encuentro entre el Banco Mundial (...), las distintas instancias de gobierno y los diversos sectores de la sociedad civil*” (p.13).

Sin embargo, a partir del análisis realizado sobre “*Los Textos de la Política de Financiamiento*” de las universidades argentinas, pudimos advertir cómo los principales actores reinterpretaron y tradujeron el lenguaje provisto por los diversos canales de comunicación de la influencia internacional.

En primer lugar, señalamos los debates que surgieron entre los principales actores locales a partir de sus diversas posiciones respecto de lo que debía acontecer en materia del financiamiento universitario. El Estado Nacional, por su parte buscando incorporar cambios en el modo de asignar sus recursos con la incorporación de criterios de eficiencia, así como también estimular la diversificación de las fuentes de financiamiento por parte de las instituciones y las mejoras en la gestión institucional. La posición crítica del CIN amparada en la experiencia legislativa, propició la búsqueda alternativa de ingresos en las instituciones en el mercado financiero y de capitales, pero bajo un criterio de gratuidad de la enseñanza de grado. Mientras que la posición de los “*think tank*”, estuvo más en línea con los lineamientos de cambio propuestos por el Estado Nacional.

En segundo lugar, las decisiones de cambio en la política de financiamiento de las universidades muestran desde el inicio la intención de las autoridades nacionales de otorgar mayor autonomía y autarquía al manejo de sus recursos presupuestarios. Desde la asignación en bloque de los recursos implementada a partir de 1992, los cambios en los mecanismos de asignación del Tesoro Nacional con la introducción de “fórmulas” para los aportes tradicionales y el surgimiento de los aportes adicionales para objetivos de desarrollo mediante la modalidad de fondos contractuales.

Bajo ese contexto de cambios, FOMECA resultó un instrumento de política de financiamiento que combinó los nuevos criterios de asignación de aportes adicionales y la modalidad de los mecanismos de “accountability”, de responsabilización de los recursos estatales. Era una asignación no reembolsable, de acceso competitivo, mediante la presentación de proyectos de mejoramiento de la enseñanza atados a la consecución de resultados, en la que las propias instituciones participaban en el co-financiamiento de los proyectos, sujeta a diferentes instancias de evaluación.

De esta manera, el cambio en la política de financiamiento advierte “la influencia internacional” en los diseños de las políticas públicas de reformas del sector universitario argentino. Sin embargo, la reinterpretación de los actores también operó, ya que las proposiciones de cambio de las agencias internacionales nunca llegaron a

concretarse del modo exacto como fueron propuestas, sino más bien resultaron de un proceso de negociación entre las partes involucradas.

Así los cambios en el mecanismo de financiación de los aportes tradicionales del Estado operaron a partir de la aplicación del “presupuesto normativo, asignación vía fórmula”, que más allá de las presiones del Banco Mundial imperantes, la propuesta estuvo orientada a identificar las necesidades de las universidades para salvar las brechas presupuestarias, y no proveer un mecanismo de asignación que premie a las mejores. De hecho, en la Ley de Educación Superior Nro. 24.521/95 sancionada en este contexto de cambios, estipula que para la distribución de los aportes públicos deberán tenerse en cuenta indicadores de eficiencia y equidad, y no eficiencia y calidad, como decía el contrato con el Banco Mundial logrado para llevar a cabo las reformas de la educación superior de Argentina.

De igual manera, el estímulo a la búsqueda alternativa de recursos vía “*el arancelamiento del grado*”, una de las propuestas de las partes negociantes, nunca llegó a darse de un modo masivo, y la Ley misma lo relativizó condicionando el uso de tales recursos a la ayuda estudiantil.

Mientras que la asignación de fondos adicionales vía los proyectos competitivos fue y continúa siendo implementada, las autoridades nacionales siempre buscaron los mecanismos para que haya cierta equidad distributiva, incluso como se describió en el diseño de FOMECA, en las últimas convocatorias comenzaron a tomarse acciones tendientes a equilibrar la distribución de los fondos entre todas las áreas disciplinares, incluso las “menos buenas”.

Por su parte, la interpretación de los actores respecto de los lineamientos internacionales para la política de financiamiento universitario no solamente operó a nivel de los encargados de diseñar la política en sí, sino que también formó parte de “*La Puesta en Práctica de FOMECA en la UNC*”.

Así las primeras interpretaciones de los actores de la UNC fueron explicitadas en el debate generado en el Honorable Consejo Superior respecto de los principales lineamientos que implicaba FOMECA. Algunos actores intervinientes acordaron que este programa representaba una gran oportunidad económica para sus unidades académicas, dado el contexto de escasez de recursos. Otros actores expresaban su desconfianza en cuanto a los compromisos a futuro puesto que el programa era financiado por el Banco

Mundial. Mientras que otros actores desconocían por completo lo que significaba FOMECE. Sin embargo, la adhesión a FOMECE fue apoyada en un 100% por las autoridades máximas de la UNC, en un 50% por los consiliarios egresados y su menor apoyo fue recibido de los estudiantes, pero su abstención se debió principalmente a su falta de información.

El alcance de FOMECE en la UNC fue elevado, se llevaron a cabo 31 proyectos de mejoramiento de la calidad distribuidos en todas las facultades y otras unidades académicas como Biblioteca Mayor (BM), el Rectorado y el Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP). La presentación de los proyectos desde los inicios fue coordinada, primeramente bajo la supervisión de una comisión ad-hoc encabezada por el vice-rector, y luego, por una comisión especial creada con representantes de las unidades académicas encargada de conformar el “Proyecto de Estrategias Institucionales de Desarrollo para el Mejoramiento de la Calidad Académica”, que estipulaba los lineamientos de la presentación de los proyectos. De esta manera no sólo la UNC daba cumplimiento a los requerimientos de FOMECE, sino que en cada una de las presentaciones a las convocatorias era propiciado el debate interdisciplinario.

Respecto de la tipología de los proyectos, 4 fueron de “Desarrollo Institucional”, cuyo alcance refiere a la totalidad de las unidades académicas. Mientras que los restantes correspondieron a proyectos “Disciplinares”, destinados al *Mejoramiento general de las instituciones (14)* y a la realización de algún tipo de *Reformas (11)*.

Si bien el 68% de los proyectos fueron considerados de montos “Pequeños” para algunas unidades académicas de la UNC FOMECE significó una gran inyección de dinero. Este fue el caso de Biblioteca Mayor, Rectorado y FAMAFA que respecto de la posibilidad de mejorar su equipamiento e infraestructura, estos proyectos permitieron duplicar el presupuesto destinado a este inciso al inicio del programa.

A partir del Análisis Clúster y Discriminante realizado pudimos advertir que las “*Estrategias elegidas por la UNC para el mejoramiento académico*” estuvieron diferenciadas en tres grupos y sobre las cuales podemos mencionar los siguientes aspectos:

- ✓ El Grupo 1 concentró las estrategias de presentación de las Ciencias Básicas, caracterizadas por una rápida iniciativa de postulación, con proyectos

destinados a realizar Reformas Integrales y con una clara superioridad en los gastos que estipulaban los rubros de FOMECE y en los indicadores de “Desempeño Académico” utilizados en esta investigación.

✓ Mientras que el Grupo 3, caracterizado por las estrategias de las Ciencias Sociales, evidenció cierta “fuerza mimética” de adaptación ante FOMECE, tomando como exitoso el accionar de las otras dos agrupaciones. Evidenciada no solamente por su iniciativa más lenta de presentación de los proyectos, sino que las otras agrupaciones, especialmente el Grupo 1, tenían un desempeño académico a juzgar por los indicadores utilizados en esta investigación deseoso de imitar.

✓ Por otro lado, es posible advertir que en las tres aglomeraciones operó una “fuerza coercitiva” de aceptar los fondos provistos por FOMECE. Esta fuerza no sólo se debió a la alta dependencia de los recursos presupuestarios del Estado Nacional, sino a la imposibilidad que tenían las universidades de acceder a fondos y poder destinarlos a otros gastos que no fueran para el funcionamiento general de las instituciones. Así lo manifestaron los actores entrevistados, destacando las posibilidades que FOMECE brindaba para la adquisición de equipamiento, formación docente, entre otros gastos, y los esfuerzos que debieron realizar los responsables de conseguir los recursos para la contrapartida dado el contexto de escasez de recursos de libre disponibilidad.

Si bien el uso en este trabajo de investigación de la herramienta estadística de Análisis Discriminante fue aplicada como proceso de convalidación para el análisis de aglomeración, es una técnica que podría ser de utilidad para el diseño de futuras políticas de financiamiento vía programas. En el sentido de que permite arribar al ranking de los indicadores que mejor discriminan entre las aglomeraciones. Esto permitiría advertir de ante mano cuál sería la probable distribución de los fondos de los programas, y si esto resultara en una inequidad, podrían tomarse más rápidamente las acciones correctivas de las políticas.

En el caso particular de los proyectos de Reformas, los actores entrevistados revelaron que en la mayor parte de los casos existió una actitud “Proactiva” frente al FOMECE, porque encontraron a partir de este programa otros incentivos para dinamizar reformas de mejoramiento de la enseñanza que ya venían analizando las unidades académicas con anterioridad a la creación del FOMECE.

Si bien los 31 proyectos FOMECE de la UNC fueron ejecutados en su totalidad, algunos de los objetivos no pudieron concretarse durante el periodo de implementación del programa. Algunos actores entrevistados atribuyeron esta situación a la crisis económica de 2001 ocurrida en nuestro país que imposibilitó la compra de algunos equipamientos, mientras que otros actores refirieron a la universidad como tipo particular de organización.

Así la mayoría de los procesos de reformas, en particular los que buscaban cambios curriculares, propuestos en los proyectos FOMECE llegaron a establecerse luego de finalizado el programa. No sólo por las características propias de la problemática que encierran los procesos de reformas, sino que en términos de Burton Clark (1983) el cambio esperado en estas instituciones es producido de manera incremental.

De la misma manera aconteció con el proceso de institucionalización de ciertas “prácticas administrativas, de gestión económica y académicas” que traía aparejado la implementación de FOMECE. Luego de casi 20 años de su participación los actores entrevistados aseguran que FOMECE fue un primer paso para la incorporación de innovaciones parciales en sus culturas de trabajo, tales como el *“Trabajo en Equipo”*, la *“Planificación Estratégica de las Actividades”*, la *“Gestión por Proyectos”*, los *“Procesos de Evaluación”* y la *“Gestión de Recursos Alternativos al Presupuesto”*.

Más allá de haber cumplido con los objetivos propuestos por este trabajo, esta instancia nos ha permitido identificar otros problemas de investigación relacionados que admiten al menos tres nuevas líneas de trabajo, algunas de las cuales ya me encuentro avanzando.

Por un lado, cuando fue analizada la Formación Docente realizada a través de las becas otorgadas por FOMECE tuviera un impacto cuantitativo muy pequeño en relación a la planta total registrada en 1995 en las unidades académicas de la UNC, y junto a la experiencia en el desarrollo de Consultorías, desde la perspectiva de los actores pudimos advertir un importante impacto cualitativo, tales como la creación de “redes académicas” y la “creación de carreras de posgrados”. Esto advierte un nuevo problema de investigación centrado en analizar *“los becarios FOMECE”*. Buscando clarificar el cuestionamiento sobre la inserción final de los docentes formados, las razones de su permanencia o no en la UNC, en otras instituciones universitarias o no.

En tanto que el segundo problema está centrado en *“el estímulo de la creación de los posgrados a partir de FOMECE”*. Lo que ha estimulado mi participación en el Proyecto



Redes de Investigación (02-13): “Dilemas de nuevas culturas de producción de conocimiento. Los posgrados en Argentina, Brasil y Paraguay en el contexto de la evaluación de la calidad de la Educación Superior”, radicado en la Universidad Nacional de Córdoba. Donde la inquietud principal está focalizada en conocer cuáles son los mecanismos de financiamiento de los posgrados realizados por esos países, y a partir de un análisis temporal conocer ¿Cuál ha sido su vínculo con FOMECE?

Mientras que con el propósito de dar continuidad y profundizar la temática abordada en esta tesis doctoral, el tercer problema ha dado lugar a la presentación de un proyecto de investigación para las Becas Posdoctorales de CONICET, donde el objetivo general busca ampliar el análisis de FOMECE realizado en la UNC a otras instituciones como la Universidad Nacional de Río Cuarto (UNRC) y la Universidad Nacional de San Luis (UNSL), universidades con características diferentes a la estudiada. La presencia de rasgos de una cultura institucional aparentemente diferente en cada universidad quizá sea la característica señera que nos permitirá analizar diferencias y similitudes de los “efectos” de FOMECE en las instituciones, el posicionamiento de los actores, los valores que sustentaron sus estrategias, resistencias y discursos, entre otras categorías.

Los resultados arribados en esta investigación podrían significar algún tipo de aporte a la toma de decisiones futuras sobre políticas universitarias.

# BIBLIOGRAFÍA

1. Aamodt, P. O., Kyvik, S., & Skoie, H. (1994). Noruega: ¿hacia un modelo de influencia más indirecto? En G. Neave, & F. A. Van Vought, *Prometeo Encadenado. Estado y educación superior en Europa* (págs. 221-244). Barcelona: Editorial Gedisa.
2. Abeledo, C., & Curcio, J. (2003). El Financiamiento Internacional. Un Balance del Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES). En J. C. Pugliese, *Políticas de Estado para la Universidad Argentina. Balance de una Gestión en el Nuevo Contexto Nacional e Internacional* (págs. 171-174). Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Secretaria de Políticas Universitarias.
3. Abeledo, C., & Obeide, S. (2003). La Política de Financiamiento de la Secretaría de Políticas Universitarias: Un Marco Conceptual. En J. C. Pugliese, *Políticas de Estado para la Universidad Argentina Balance de una gestión en el nuevo contexto nacional* (págs. 156-165). Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología - SPU.
4. Acosta Silva, A. (1998). Cambios en la transición. Análisis de tres procesos de reforma universitaria en México. *Sociológica*, 13 (36).
5. Acosta, A. (1998). Cambio Institucional y Complejidad Emergente de la Educación Superior en América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 109-138.
6. Afifi, A. & Clark, V. (1997). *Computer aided Multivariate Analysis*. Boca Raton: Chapman & Hall/CRC.
7. Arimoto, A. (2006). Estructura y Función de la Financiación de la Educación Superior en Asia. En *La educación mundial superior en el 2006. La financiación en las universidades* (págs. 38-40). Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.
8. Atairo, D. (2007). La complejidad y diversidad en el gobierno universitario. El Fondo de Mejoramiento de la Calidad en la Univesidad Nacional de la La Plata. En P. Krotzsch, A. Camou, & M. Prati, *Evaluando la evaluación: políticas universitarias,, instituciones y actores en Argentina y América Latina* (págs. 245-265). Buenos Aires: Prometeo Libros.

9. Balán, J. (1993). Políticas de financiamiento y gobierno de las universidades nacionales bajo un régimen democrático: Argentina 1983-1992. En H. Courard, *Políticas Comparadas de Educación Superior en América Latina* (págs. 131-184). Santiago: FLACSO.
10. Ball, S. J. (1994). *Educational Reform: a critical and post-structural approach*. Buckingham: open University Press.
11. Ball, S. J., & Bowe, R. (1992). Subject departments and the “implementation” of National Curriculum policy: an overview of the issues. *Journal of Curriculum Studies* , 24 (2), 97-115.
12. Banco Mundial (1995). *La Enseñanza Superior: Las Lecciones Derivadas de la Experiencia*. Washington, DC: BIRF/Banco Mundial.
13. \_\_\_\_ (1995a). *Staff Appraisal Report. Argentina. Higher Education Reform Proyect*. Washington: Banco Mundial.
14. Barón, A., & Roca, S. (2006). El contrato programa para la financiación de la universidad en función del logro de objetivos. La experiencia de la Universidad Politécnica de Cataluña, España. En *La educación mundial superior en el 2006. La financiación en las universidades* (págs. 38-40). Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.
15. Berdhal, R. & Millet, J (1994). Autonomía y responsabilidad de la educación superior en los Estados Unidos. En G. Neave, & F. A. Van Vought, *Prometeo Encadenado. Estado y educación superior en Europa* (págs. 11-42). Barcelona: Editorial Gedisa.
16. Bernasconi, A., & Rojas, F. (2003). *Informe sobre la Educación Superior de Chile: 1980-2003*. Caracas, Venezuela: IESAL\_UNESCO.
17. Bowe, R.; Ball, S. & Gold, A. (1992). *Reforming education & changing schools: case studies in Policy Sociology*. London: Routledge.
18. Bravo, F. (1987). Nuevas formas de financiamiento para las Universidades Nacionales. *Crítica&Utopía Latinoamericana de Ciencias Sociales*, 14/15, 1-11.
19. Brunner, J. J. (1993). Evaluación y financiamiento de la educación superior en América Latina: Bases para un nuevo contrato. En H. Courard, *Políticas Comparadas de Educación Superior en América Latina* (págs. 45-86). Santiago de Chile: FLACSO.

20. \_\_\_\_\_ (1994). Estado y educación superior en América Latina. En G. Neave, & F. A. Van Vought, *Prometeo Encadenado. Estado y educación superior en Europa* (pp.11-42). Barcelona: Editorial Gedisa.
21. \_\_\_\_\_ (2007). Dr. Prometheus visits Latin America. En Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS): *Towards a cartography of higher education policy change. A Festschrift in Honour of Guy Neave*. (pp.265-271).Czech Republik: UNITISK.
22. Burke, J. C., & Modarresi, S. (2001). Performance Funding Programs: Assessing Their Stability. *Research in Higher Education* , 42, 51-70.
23. Cai, Y. (August 2009). Global Isomorphism and Governance Reform in Chinese Higher Education. *31st Annual EAIR Forum in Vilnius*. Lithuania: Disponible en: <http://www.eair.nl/forum/vilnius/pdf/504.pdf> Acceso 16/11/2011.
24. Cai, Y., & Yan, F. (2011). *Organization Diversity in Chinese Private Higher Education*. New York: PROPHE working Paper #17. Disponible en: [http://www.albany.edu/dept/eaps/prophe/publication/paper/PROPHEWP17\\_files/PROPHE%20WP17%20Cai%20&%20Yan.pdf](http://www.albany.edu/dept/eaps/prophe/publication/paper/PROPHEWP17_files/PROPHE%20WP17%20Cai%20&%20Yan.pdf) Acceso 16/11/2011.
25. Calero, J., & Bonal, X. (1999). *Política Educativa y gasto público en educación*. Barcelona: Ediciones Pomares-Corredor S.A.
26. Cano, D. J. (1985). *La Educación Superior en Argentina/ Texto preparado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)*. Caracas: CRESALC/UNESCO.
27. \_\_\_\_\_ (1995a). El Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECA): Una Estrategia del Poder Ejecutivo Nacional y del Banco Mundial para la Reforma de la Educación Superior Argentina. *Serie Universidad en Debate (CEPRU)*, 1, pp. 1-41.
28. Cantini, J.L. (1997). *La Autonomía y la Autarquía de las Universidades Nacionales*. Buenos Aires: Academia Nacional de Educación.
29. Cardoso Amaral, N. (1996). El sistema de enseñanza superior brasileño. Organización y financiamiento. En J. A. Delfino, & H. R. Gertel, *Nuevas Direcciones en el Financiamiento de la Educación Superior. Modelos de asignación del aporte*

*público*. (págs. 119-146). Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Políticas Universitarias.

30. Carlino, F., & Mollis, M. (1997). Políticas Internacionales, gubernamentales e interinstitucionales de evaluación universitaria. Del Banco Mundial al CIN. *La Universidad Hoy*, VI (10), 22-36.

31. Castro, J. (2002). *Fondos Competitivos y Cambio Académico en las Universidades Públicas Argentinas. El caso de FOMEC. Tesis de Maestría*. Buenos Aires: Universidad de Palermo.

32. Castro, A. & Lessa Castro, A. y L, C. (1973). *Introducción a la Economía*. México: S. XXI Editores.

33. CEPAL (1992). *Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad*. Santiago de Chile: CEPAL- Oficina Regional de Educación para América Latina y Caribe.

34. Chiroleu A., Iazzeta, Voras, Diaz & Vilosio (2001). El ejercicio de la autonomía y el cogobierno en la Universidad Nacional de Rosario. En Chiroleu, A. *Repensando la Educación Superior*, Rosario: UNR Editora.

35. Chiroleu, A., & Iazzetta, O. (2005). La Reforma de la Educación Superior como Capítulo de la Reforma del Estado. Peculiaridades y Trazos Comunes. En E. Rinesi, G. Soprano, & C. Suasnábar, *Universidad: Reformas y Desafíos. Dilemas de la Educación Superior en la Argentina y el Brasil* (págs. 15-38). Buenos Aires: Prometeo Libros.

36. Clark, B. (1983). *El Sistema de Educación Superior: una visión comparativa de la organización académica*. México: Nueva Imagen.

37. CIS (1998). Recomendaciones del Primer Informe del Comité Internacional de Seguimiento y actividades del FOMEC. *Infomec*, 3 (4), 25-27.

38. Coraggio, J. L. (1999). Las Propuestas del Banco Mundial para la educación: ¿sentido oculto o problemas de concepción? En R. M. Torres, *La educación según el Banco Mundial. Un análisis de sus propuestas y métodos* (págs. 11-72). Madrid: Miño y Dávila Editores.

39. Coraggio, J. L., & Vispo, A. (2001). *Contribución al Estudio del Sistema Universitario Argentino*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.

40. Courard, H. (. (1993). *Políticas Comparadas de Educación Superior en América Latina*. Santiago: FLACSO.
41. Cox, C. (1993). Políticas de Educación Superior: Categorías para su análisis. En Courard, H. (. (1993). *Políticas Comparadas de Educación Superior en América Latina*. Santiago: FLACSO.
42. Cuttica, M. & Escudero, C. (2010). Análisis del Financiamiento Universitario. X *Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria de América del Sur, "Balance y prospectiva de la Educación Superior en el marco de los Bicentenarios de América del Sur*, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Mar del Plata, Argentina: Universidad Nacional de Mar del Plata.
43. \_\_\_\_\_ (2013). La Participación de las Universidades en los Programas Especiales de Financiamiento 1998-2008. VII *ENCUENTRO NACIONAL Y IV LATINOAMERICANO La Universidad como Objeto de Investigación*. San Luis, Argentina: Universidad Nacional de San Luis.
44. Csizmadia, T. G. (2006). *Quality Management in Hungarian Higher Education. Organisational Responses to Governmental Policy*. Czech Republic: CHEPS/UT Disponible en: <http://www.utwente.nl/mb/cheps/publications/Publications%202006/thesiscsizmadia.pdf>. [Acceso 13/07/2009].
45. Csizmadia, T., Enders, J., & Westerheijden, D. F. (2008). Quality management in Hungarian higher education: organisational responses to governmental policy. *Higher Education* , 56, 439-455.
46. Decibe, S. B. (1999). La Transformación de la Educación Superior. En Sanchez Martinez (ed.) *La Educación Superior en la Argentina. Transformaciones, Debates y Desafíos* (pp. 17-30) Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación, SPU.
47. Decreto Nro. 408 (1995). Poder Ejecutivo de Argentina.
48. Decreto-Ley Nro. 29.337 (1949). Poder Ejecutivo de Argentina.
49. Decreto-Ley Nro. 477 (1955). Poder Ejecutivo de Argentina
50. Decreto-Ley Nro. 6.403 (1955). Poder Ejecutivo de Argentina
51. Decreto-Ley Nro. 7.361 (1957). Poder Ejecutivo de Argentina.

52. Decreto-Ley Nro. 21.275 (1976). Poder Ejecutivo de Argentina.
53. Delfino, J., & Gertel, H. (1996). *Nuevas direcciones en el financiamiento de la Educación Superior. Modelos de asignación del aporte público*. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación, SPU.
54. Díaz Barriga, A.(1996). Dos miradas sobre la educación superior: Banco Mundial y la Unesco. *Momento Económico*, 83, pp. 2-7.
55. Diaz de Guijarro, E. (2008). 1966: La Noche de los Bastones largos. El final de una etapa. *La Ménsula*, 1 (6), 1-3.
56. Dill, D. D. (1997). Higher Education Markets and Public Policy. *Higher Education Policy*, 10 (3/4), 167-185.
57. DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1999). Introducción. En W. W. Powell, & P. J. DiMaggio, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (pp. 33-75). México: Fondo de Cultura Económica.
58. DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1999). Retorno a la Jaula de Hierro: El Isomorfismo Institucional y la Racionalidad Colectiva en los Campos Organizacionales. En P. J. DiMaggio, & W. W. Powell, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (págs. 104-125). México: Fondo de Cultura Económica.
59. El Cronista Comercial (2008). *La Revista de los 100 años*. Buenos Aires: Editorial Perfil.
60. Escotet, M. A. (2005). Gobierno, Rendición de Cuentas y Financiamiento de la Universidad. En *La Educación Superior en el Mundo en 2006. La Financiación de las Universidades* (págs. 24-38). Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.
61. Escudero, M. C. (2011). Fondos Competitivos: el caso del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad en la Universidad Nacional de Córdoba. *XI Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria de América del Sur, "Gestión Universitaria, Cooperación Internacional y Compromiso Social"*. Florianópolis, Brasil: Universidad Federal de Santa Catarina.
62. Escuela de Humanidades, Centro de Producción Audiovisual (2003). "*La Noche de los Bastones Largos*". Argentina: Universidad Nacional de San Martín.

63. Eurydice (2011) La modernización de la educación superior en Europa: financiación y dimensión social. Bruselas: SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA Subdirección General de Documentación y Publicaciones. Disponible en: <http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice> [Acceso: 01/03/2014]
64. Experton, W. (1996). Financiamiento de la Enseñanza Superior. En Delfino, J., & Gertel, H. (1996). *Nuevas direcciones en el financiamiento de la Educación Superior. Modelos de asignación del aporte público* ( pp. 35-44). Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación, SPU
65. Fabro, S. (2000). *Informe de Gestión Unidad Ejecutora de FOMEC de la Universidad Nacional de Córdoba*. Córdoba: UNC.
66. Fernandez Lamarra, N. (2002). La Educación Superior en la Argentina. Buenos Aires.
67. Fernández López, S. (2004). Vínculos entre financiación y organización universitaria: análisis comparado de la univesidad española. Archivos Analíticos de Políticas Educativas, 12 (63), 24 <http://epaa.asu.edu/epaa/v12n63>, Acceso [04/06/2010].
68. Ferrer, B. & Sans Fonfría, R. (2006). El plan de medio ambiente de la UPC en el marco del compromiso social de la Universidad Politécnica de Cataluña, España. En *La Educación Superior en el Mundo en 2006. La Financiación de las Universidades* (págs. 226-230). Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.
69. Garcia de Fanelli, A. M. (1998). *Gestión de las Universidades Públicas. La experiencia Internacional*. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación/SPU.
70. García de Fanelli, A. M. (2000). Innovaciones en los mecanismos de financiamiento universitario: la experiencia de la Argentina, Chile y México". En J. Balán, *Políticas de Reforma de la educación superior y la universidad latinoamericana hacia el final del milenio* (págs. 129-178). México: UNAM/CEDES.
71. Garcia de Fanelli, A. M. (2008). *Contrato-programa: instrumento para la mejora de la capacidad institucional y la calidad de las universidades* (1era. ed.). Buenos Aires: IPE-UNESCO.
72. García Guadilla, C. (2006). Financiamiento de la Educación Superior en América Latina. En J. Ferrer Llop, *La Educación Superior en el Mundo 2006. La Financiación*



de las Universidades. *Global University Network for Innovation (GUNI)* (págs. 250-267). Barcelona: Ediciones Mundi-Presna.

73. Garrocho, J.M. (1997). La Financiación de la enseñanza superior en los países de la OCDE. Tendencias y modelos. *Revista Iberoamericana de Educación*, 14 (mayo-agosto), pp. 85-92.

74. Gertel, H.R. (1987). Aspectos Distributivos en el Análisis del Subsidio a la Educación Universitaria en la Argentina. *Crítica&Utopía Latinoamericana de Ciencias Sociales*, 14/15, 1-11.

75. \_\_\_\_\_. (1991). Issues and perspectives for higher education in Argentina in the 1990s. *Higher Education*, 21, 63-81.

76. \_\_\_\_\_. (1996). La Educación Superior en la Argentina: frente al desafío de la competitividad. *Actualidad Económica*, VI (30), 9-12.

77. Gutiérrez, R. R (1998). El FOMECE y la situación presupuestaria de las UUNN. *Diálogos*, (marzo), 4 (8), 10-13.

78. Haugades, H. (1996). Método de reparto de los aportes del Estado destinado a las universidades en Francia. En J. A. Delfino, & H. R. Gertel, *Nuevas Direcciones en el Financiamiento de la Educación Superior: Modelos de asignación del aporte público* (págs. 85-96). Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Políticas Universitarias.

79. Hernandez Sampieri, R., Fernandez Collado, C., & Baptista Lucio, P. (1991). *Metodología de la Investigación*. Naucalpan de Juárez, Estado de México: McGraw-Hill Interamericano de México.

80. Ibarra Colado, E. (2008). *Nuevo institucionalismo sociológico e instituciones educativas "empresarializadas": procesos de institucionalización bajo una racionalidad de mercado*. Obtenido de <http://planinst.unsl.edu.ar/pags-pdi/plan/1docs-info/docs-elec/ibarra> (acceso 21/11/2011).

81. Infomec (1997). Boletín Informativo del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECE). *Infomec*, 2 (3).

82. Isuani, E. A. (2003). Estudio sobre el Impacto de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). En J. C. Pugliese, *Políticas de Estado para la Universidad Argentina. Balance de una Gestión en el Nuevo Contexto*

*Nacional e Internacional* (págs. 175-179). Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Secretaría de Políticas Universitarias.

83. Jepperson, R. L. (1999). Instituciones, Efectos Institucionales e Institucionalismo. En P. J. DiMaggio, & W. W. Powell, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (págs. 193-215). México: Fondo de Cultura de México.

84. Johnstone, B. (2006). Financiación de la Educación Superior en Estados Unidos: cuestiones actuales. En *La educación mundial superior en el 2006. La financiación en las universidades* (págs. 232-243). Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.

85. Kent, R. (1996). The World Bank and UNESCO on Higher Education. *Internacional Higher Education*, 4 (spring), 3-5.

86. Kiguel, M. (1999). The Argentine Currency Board. *Documento de Trabajo N°152*. Buenos Aires: Universidad del CEMA. Disponible en <http://www.ucema.edu.ar/publicaciones/download/documentos/152.pdf>. Acceso (01/01/2009).

87. Krotsch, P. (2009). *Educación superior y reformas comparadas* (2da ed.). Bernal, Pcia. de Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.

88. Krotsch, P. (2004). El proceso de formación e implementación de las políticas de evaluación de la calidad Argentina. En P. Krotsch, *La Universidad Cautiva. Legados, Marcas y Horizontes* (págs. 153-178). La Plata: Ediciones al Margen.

89. Lauría, D. A. (1999). El FOMECE y las bibliotecas universitarias: políticas y acciones. *Revista La Universidad*, VI (16), 14-20.

90. Lazzati, S. (1996). Administración por objetivos. *Conceptos y Herramientas de Management*. Cuaderno 16.

91. Ley Nro. 1.597 (1985). Poder Legislativo de Argentina.

92. Ley Nro. 13.031 (1947). Poder Legislativo de Argentina.

93. Ley Nro. 14.297 (1954). Poder Legislativo de Argentina

94. Ley Nro. 14.557 (1958). Poder Legislativo de Argentina.

95. Ley Nro. 17.245 (1967). Poder Legislativo de Argentina.

96. Ley Nro. 20.654 (1974). Poder Legislativo de Argentina.

97. Ley Nro. 22.207 (1980). Poder Legislativo de Argentina.
98. Ley Nro. 23.068 (1984). Poder Legislativo de Argentina.
99. Ley Nro. 23.151 (1984). Poder Legislativo de Argentina.
100. Ley Nro. 23.569 (1988). Poder Legislativo de Argentina.
101. Ley Nro. 23.928 (1991). Poder Legislativo de Argentina.
102. Ley Nro. 24.156 (1992). Poder Legislativo de Argentina.
103. Ley Nro. 24.194 (1992). Poder Legislativo de Argentina.
104. Ley Nro. 24.521 (1995). Poder Legislativo de Argentina.
105. Manual Operativo FOMECA (1995). Manual de Operaciones FOMECA/PRES. Buenos Aires: Secretaría de Políticas Universitarias-Ministerio de Educación.
106. Mainardes, J. (2006). Abordagem di ciclo de políticas: uma contribuição para a análise da política educacionais. *Educação e Sociedade*, 27 (94), 47-69.
107. Maldonado, A. (2000). Los Organismo Internacionales y la Educación en México. El caso de la Educación Superior y el Banco Mundial. *Perfiles Educativos* (87).
108. March, J. G., & Olsen, J. P. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
109. Marquis, C. (1998). Consideraciones sobre el FOMECA. *Revista La Universidad*, V(15), 11-12.
110. Meyer, H.-D., & Rowan, B. (2006). Institutional Analysis and the Study of Education. En H.-D. Meyer, & B. Rowan, *The new institutionalism in education* (págs. 1-13). Albany: State University of New York.
111. Mignone, E. F. (1998). *Política y Universidad. El Estado Legislador*. Buenos Aires: Palabra Gráfica y Editora SA.
112. Ministerio de Cultura y Educación-SPU (1998). FOMECA. Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria. Buenos Aires: FOMECA. Dirección Ejecutiva.
113. Ministerio de Cultura y Educación (1999). *Impactos del FOMECA en las Universidades Nacionales (Documento de Trabajo)*. Buenos Aires: FOMECA. Dirección Ejecutiva.

114. Miranda, E. M. (1993). *La Formación del Sistema Universitario Nacional. Desarrollo y Crisis 1880-1946*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba, Dirección General de Publicaciones.
115. Miranda, E. M., De Senén Gonzalez, S. N., & Lamfri, N. Z. (2003). *Políticas de Reforma del Sistema educativo en los Noventa*. Córdoba: Editorial Brujas.
116. Miranda, E. M. (2011). Una "caja de herramientas" para el análisis de la trayectoria de la política educativa. La perspectiva de los ciclos de la política (Policy Cycle Approach). En E. M. Miranda, & N. A. Paciulli Bryan, (*Re*) *Pensar la Educación Pública. Aportes desde Argentina y Brasil*. (págs. 105-126). Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
117. Mizikaci, F. (2011). *Isomorphic and Diverse features of Turkish Private higher Education*. New York: PROPHE Working Paper #18. Disponible en: [http://www.albany.edu/dept/eaps/prophe/publication/paper/PROPHEWP18\\_files/PROPHE%20WP18.pdf](http://www.albany.edu/dept/eaps/prophe/publication/paper/PROPHEWP18_files/PROPHE%20WP18.pdf) Acceso 16/11/2011.
118. Mollis, M. (2003). *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero*. Buenos Aires: CLACSO.
119. Mong, C. (2006). Subvenciones estatales equiparadas a la captación de donaciones privadas, la experiencia de la Universidad Politécnica de Hong Kong, Región Administrativa especial de la República Checa. En *La educación mundial superior en el 2006. La financiación en las universidades* (pp. 196-197). Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.
120. Monserrat, J. (1996). Financiación de la enseñanza en España: sistema de distribución de los recursos públicos. En J. A. Delfino, & H. R. Gertel, *Nuevas Direcciones en el Financiamiento de la Educación Superior. Modelos de asignación del aporte público*. (pp. 97-118). Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Políticas Universitarias.
121. Mora, J. G. (1998). Editorial. *European Journal of Education*, 3 (1), 5-9.
122. Mora, J. G. & Villareal, E. (1996): Financing for quality: a new deal in Spanish higher education. *Higher Education Policy*, 9.2 (junio), 175-188.
123. Muga, A. & Brunner, J.J. (1996). Chile: Políticas de Educación Superior 1990-1995. *Revista Paraguaya de Sociología*, (setiembre-diciembre), 3 (97).

124. Mungaray, A., Ocegueda, M. T., Moctezuma, P., & Ocegueda, J. M. (2010). Financiamiento de la equidad entre las universidades públicas estatales de México: 2001:2005. *Gestión y Política Pública*, XIX (2), 263-310.
125. Neave, G. (1994). La Reforma de la Educación Superior Francesa, o la Fábula del Buey y el Sapo. En G. Neave, & F. A. Van Vought, *Prometeo Encadenado. Estado y educación superior en Europa* (págs. 137-157). Barcelona: Editorial Gedisa
126. Neave, G., & Van Vought, F. A. (1994). Introducción. En G. Neave, & F. A. Van Vought, *Prometeo Encadenado. Estado y educación superior en Europa* (págs. 43-51). Barcelona: Editorial Gedisa.
127. Obeide, S. (1999). Innovaciones en la Asignación de Recursos a las Universidades Nacionales. En Sánchez Martínez (ed.) *La Educación Superior en la Argentina. Transformaciones, Debates y Desafíos* (pp. 281-292). Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación, SPU.
128. Obeide, S. (2003). El modelo de asignación de recursos presupuestarios. En J. C. Pugliese, *Políticas de estado para la universidad argentina. Balance de una gestión en el nuevo contexto nacional e internacional* (págs. 189-195). Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Secretaría de Políticas Universitarias.
129. Oszlak, O. (2003). Estudio sobre el Impacto del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECE). En J. C. Pugliese, *Políticas de Estado para la Universidad Argentina. Balance de una gestión en el nuevo contexto nacional e internacional* (págs. 183-186). Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología/SPU.
130. Oszlak, O., Trombetta, A., & Asencio, D. (2003). *Evaluación del Programa Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación/ SPU.
131. Peña, D. (2002). *Análisis de Datos Multivariantes*. Madrid: Mc Graw Hill.
132. Peters, G. B. (2003). *El Nuevo Institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política* (Primera Edición ed.). Barcelona: Editorial Gedisa, S.A.
133. Piffano, H. L. (1992). *El Financiamiento de la Educación Universitaria y su racionamiento*. Buenos Aires: Harvard Club de Argentina.

134. Powell, Walter W; DiMaggio, Paul J;. (1999). *El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
135. Pugliese, J. (1993). Relaciones entre el Estado y la Universidad. *Pensamiento Universitario*, 1 (1), 41-55.
136. Preddey, G. (1996). Modelo para la asignación de fondos públicos entre las universidades: El caso de Nueva Zelanda. En J. A. Delfino, & H. R. Gertel, *Nuevas Direcciones en el Financiamiento de la Educación Superior. Modelos de asignación del aporte público* (págs. 147-172). Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación. Secretaría de Políticas Universitarias.
137. Rowan, B. (2006). The New Institutionalismo and the Study of Educational Organizations: Changing Ideas for Changing Times. En H.-D. Meyer, & B. Rowan, *The New Institutionalism in Education* (págs. 15-32). Albany: State University of New York Press.
138. Rui, Y. (2010). La comparación de Políticas. En M. Bray, B. Adamson, & M. Mason, *Educación Comparada. Enfoques y Métodos*. Buenos Aires: Gránica.
139. Salmi, J., & Hauptman, A. M. (2006). Mecanismos de asignación de recursos en la educación superior: tipología y evaluación. En *La educación mundial superior en el 2006. La financiación en las universidades* (págs. 60-81). Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.
140. Sanchez Martinez, E. (1996). Prólogo. En J. A. Delfino, & H. R. Gertel, *Nuevas Direcciones en el Financiamiento de la Educación Superior. Modelos de asignación del aporte público* (pp. i-ii). Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación. Secretaría de Políticas Universitarias.
141. \_\_\_\_\_. (2002). *La Legislación sobre Educación Superior en Argentina. Entre rupturas, continuidades y transformaciones*. IESALC/UNESCO. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001398/139827s.pdf> . Acceso (01/03/2014).
142. Sanyal, B. C., & Martin, M. (2006). La financiación de la Educación Superior: Perspectivas Internacionales. En J. Ferrer Llop, *La Educación Superior en el Mundo 2006. La financiación de las Universidades*. Global university for Innovation (GUNI) (págs. 3-19). Barcelona: Ediciones Mundi- Presna.

143. Scott, R. W. (1999). Retomando los argumentos insituacionales. En P. J. DiMaggio, & W. W. Powell, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (págs. 216-236). México: Fondo de Cultura Económica.
144. Scott, W. R., & Meyer, J. W. (1999). La organización de los sectores sociales: proposiciones y primeras evidencias. En W. W. Powell, & P. J. DiMaggio, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (págs. 154-190). México: Fondo de Cultura Económica.
145. Sheehan, J. (1996). Modelos para la asignación de los fondos públicos entre las universidades. En Delfino, J., & Gertel, H. (1996). *Nuevas direcciones en el financiamiento de la Educación Superior. Modelos de asignación del aporte público* (pp. 13-34). Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación, SPU
146. SPSS (2012), [software de computadora en CD-ROM]. EEUU: Copyright IBM Corporation.
147. Secretaría de Políticas Universitarias (1996). Anuario de Estadísticas Universitarias.
148. \_\_\_\_ (1997). Anuario de Estadísticas Universitarias.
149. \_\_\_\_ (1998). Anuario de Estadísticas Universitarias.
150. \_\_\_\_ (1999). Anuario de Estadísticas Universitarias.
151. \_\_\_\_ (1999). Anuario de Estadísticas Universitarias.
152. \_\_\_\_ (1999-2003). Anuario de Estadísticas Universitarias.
153. \_\_\_\_ (2004). Anuario de Estadísticas Universitarias.
154. \_\_\_\_ (2005). Anuario de Estadísticas Universitarias.
155. \_\_\_\_ (2006). Anuario de Estadísticas Universitarias.
156. Stewart, M. E. (2007). Innovation Funds and Higher Education Reform: a caso study of Argentina's Fomec and Promei (Tesis inédita de maestría). Washington, DC: Georgetown University.
157. Teichler, U. (1994). La República Federal de Alemania. En G. Neave, & F. A. Van Vought, *Prometeo Encadenado. Estado y educación superior en Europa* (pp. 90-119). Barcelona: Gidesa Editorial
158. Tunnermann, C. (1996). A new vision of higher education. *Higher Education Policy*, 9 (1), 1-27.
159. Torres, C. A. (2007). Globalización y Educación Superior en las Américas. *Revista Theomai. Estudios sobre Sociedad y Desarrollo* (15), 58-72.

160. Toscano, A. (2005). Análisis exploratorio de los efectos del FOMECE y la CONEAU en las universidades argentinas: ¿erosión de la frontera entre lo público y lo privado? En P. Gentili, & B. Levy, *Espacio Público y Privatización del Conocimiento. Estudio sobre políticas Universitarias en América Latina* (1era ed., págs. 343-399). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO-.
161. Trow, M. (1998). Confianza, mercado y rendición de cuentas en la educación superior. *Pensamiento Universitario*, 6 (7), 12-27.
162. UNESCO (1995). *Documento de Política para el Cambio y el Desarrollo en la Educación Superior*. Disponible en:  
<http://www.unesco.org/new/es/unesco/resources/onlineaterials/publications/unesdoc-database/> Acceso (1/07/2012)
163. Universidad Nacional de Córdoba (1995). Honorable Consejo Superior. *Acta Nro. 16*, 5 de Setiembre de 1995.
164. \_\_\_\_ (1995a) Honorable Consejo Superior. *Acta Nro. 17*, 19 de Setiembre de 1995.
165. \_\_\_\_ (1995b). *Convenio de Subproyecto*. Expte: 51-95-1980, 29 de Setiembre de 1995.
166. \_\_\_\_ (1995c). Anuario de Estadísticas Universitarias
167. \_\_\_\_ (1996). Honorable Consejo Superior. *Estrategias Institucionales de Desarrollo para el Mejoramiento de la Calidad Académica*. Res. 266/96.
168. \_\_\_\_ (1999). Anuario de Estadísticas Universitarias.
169. \_\_\_\_ (2000). Anuario de Estadísticas Universitarias.
170. \_\_\_\_ (2001). Anuario de Estadísticas Universitarias.
171. \_\_\_\_ (2002). *Primera Evaluación Institucional*. Córdoba: UNC.
172. \_\_\_\_ (2002a). Anuario de Estadísticas Universitarias.
173. \_\_\_\_ (2003). Anuario de Estadísticas Universitarias.
174. \_\_\_\_ (2012). Secretaría de Ciencia y Tecnología. Proyectos FOMECE.
175. Varela, S. (2007). Las dinámicas del cambio en las universidades estatales. Una aproximación desde el neoinstitucionalismo a la experiencia reciente de la UNICEN. En P. Krotzsch, A. Camou, & M. Prati, *Evaluando la evaluación: políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina* (págs. 125-149). Buenos Aires: Prometeo Libros.
176. Vergara, R. (1997). "El Redescubrimiento de las Instituciones": de la Teoría Organizacional a la Ciencia Política. En J. G. March, & J. Olsen, *El Redescubrimiento*



de las Instituciones. *La base organizativa de la política* (págs. 9-40). México: Fondo de Cultura Económica.

177. Vught, F. (1994) Holanda: de la política gubernamental correctiva a la política facilitadora. En G. Neave, & F. A. Van Vought, *Prometeo Encadenado. Estado y educación superior en Europa* (pp. 195-220). Barcelona: Gidesa Editorial

178. Walford, G. (1994). La cambiante relación entre el gobierno y la educación superior de Gran Bretaña. En G. Neave, & F. A. Van Vought, *Prometeo Encadenado. Estado y educación superior en Europa* (pp. 271-297). Barcelona: Gidesa Editorial.

179. Wielemans, W. & Vanderhoeven, J. (1994). La influencia del mercado y la orientación política: la educación superior belga. En G. Neave, & F. A. Van Vought, *Prometeo Encadenado. Estado y educación superior en Europa* (pp. 53-89). Barcelona: Gidesa Editorial.

180. Williams, G. (1998). La visión económica de la educación superior. *Pensamiento Universitario*, 6 (7), 55-75.

181. Williams, G. (1997). The Market route to mass higher education: British experience 1979-1996. *Higher Education Policy*, 10 (3/4), 275-289.

182. Zabalza, M. A. (2002). La Enseñanza Universitaria. En M. A. Zabalza, *La Enseñanza Universitaria. El Escenario y sus protagonistas* (págs. 63-167). Madrid: Narcea SA de Ediciones.

183. Zucker, L. G. (1999). El papel de la institucionalización en la persistencia cultural. En W. W. Powell, & P. J. DiMaggio, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (págs. 126-153). México: Fondo de Cultura Económica.

# ANEXO

## La Selección de los Indicadores (variables/categorías)

Previo a la realización del análisis de conglomerados fueron sometidos un total de 31 variables al test estadístico de colinealidad de VIF y el indicador de “Tolerancia” planteado en el capítulo 2 a partir de someterlos a un análisis de regresión lineal entre los indicadores de las variables y algún elegido al azar que operó como variable explicada en el software SPSS (21).

Luego la regla de decisión aplicada fue:

- a) Para aquellos indicadores que presentaban un valor de **VIF > 10**, fueron excluidos del análisis clúster porque presentaban problemas de colinealidad con algún otro.
- b) De la misma manera, para el indicador de Tolerancia, fueron excluidos del análisis de conglomerado aquellos indicadores de las variables que presentaron un **T < 0,1**.

Así en la Tabla A.1 se encuentran los indicadores y sus respectivos coeficientes de los estadísticos VIF y T que fueron incluidos en el análisis clúster y en la Tabla A.2 los excluidos.

**Tabla A 1: Estadísticos de Colinealidad de los Indicadores Incluidas en Análisis de Conglomerados**

Indicador	Descripción	Tolerancia	FIV
X <sub>1</sub>	Año Convocatoria de FOMEC	,179	5,595
X <sub>2</sub>	Tipo de Proyecto	,394	2,538
X <sub>3</sub>	Nivel de Aplicación	,167	6,002
X <sub>4</sub>	Gasto en Rubro Bibliografía	,101	9,903
X <sub>5</sub>	Gasto en Rubro Equipamiento	,221	4,529
X <sub>6</sub>	Gasto en Rubro Estudios y Asistencia Técnica	,437	2,287
X <sub>7</sub>	Gasto en Rubro Intercambio Académico con el Exterior	,218	4,580
X <sub>8</sub>	Gasto en Rubro Intercambio Académico en el País	,345	2,896
X <sub>9</sub>	Gasto en Rubro Becas de Formación Docente	,453	2,208
X <sub>10</sub>	Gasto en Rubro Obras	,241	4,150
X <sub>11</sub>	Ratio Egresados/Alumnos	,158	6,349
X <sub>12</sub>	Duración de la Carrera de Grado (Real/Teórica)	,240	4,159
X <sub>13</sub>	Ratio Docentes Categorizados/Total Docente	,180	5,566
X <sub>14</sub>	Aportes del Tesoro Nacional	,225	4,448
X <sub>15</sub>	Recursos Propios	,162	6,186
X <sub>16</sub>	Remanente de Ejercicios Anteriores	,129	7,778

Fuente: Elaboración Propia a partir de salida de SPSS

**Tabla A 2 Estadísticos de Colinealidad de los Indicadores Excluidos en Análisis de Conglomerados**

Indicador	Descripción	Tolerancia	FIV
X <sub>17</sub>	Gasto en Rubro Becas de Formación General	,088	11,407
X <sub>18</sub>	Ratio Alumnos en relación al Total DEE	,022	44,892
X <sub>19</sub>	Ratio DEE en relación al Total Docente	,074	13,437
X <sub>20</sub>	Ratio DEE en relación al Total Alumnos	,032	31,568
X <sub>21</sub>	Índice de Retención en el 1er año de la carrera	,050	19,905
X <sub>22</sub>	Ratio Docentes Excluidos en relación al Total Docentes	,000	3009,703
X <sub>23</sub>	Ratio Docentes Semi-exclusivo en relación al Total Docentes	,000	2736,743
X <sub>24</sub>	Ratio Docentes Simples en relación al Total Docentes	,000	3660,433
X <sub>25</sub>	Ratio Total Docentes en relación al total Alumnos	,005	201,780
X <sub>26</sub>	Ratio Aportes Tesoro Nacional en relación al Presupuesto Total	,004	255,653
X <sub>27</sub>	Ratio Recursos Propios en relación al Presupuesto Total	,005	183,913
X <sub>28</sub>	Ratio Remanente de Ejercicios Anteriores en relación al Presupuesto Total	,027	36,793
X <sub>29</sub>	Ratio Docentes Categorizados I y II en relación al Total Categorizados	,054	18,359
X <sub>30</sub>	Ratio Total Gastos Corrientes en relación Gastos Totales	,001	1225,039
X <sub>31</sub>	Ratio Gasto Total en relación a Total Alumnos	,042	23,684

Fuente: Elaboración Propia a partir de salida de SPSS

### Algunas Aclaraciones

El indicador **X<sub>17</sub>** es una variable monetaria que corresponde a valores expresados en pesos corrientes de 2003, por lo que fue deflactada por medio del Índice de Precios del Consumidor, tomando como base el año 1995. Por otra parte, atendiendo a los problemas de escala, resultó estandarizada.

El indicador de Docente Equivalente Exclusivo (**DEE**) fue calculado de la siguiente manera:

DEE: Total de Docente Exclusivo + 0.5 \*Total Docente Semi-exclusivo+0.25\*Total Docente Simple.

La cantidad de “**Alumnos**” representa la totalidad de inscriptos registrados por la unidad académica que ejecutó el proyecto FOMECC, valores registrados por el Anuario Estadístico de 1995 publicado por la UNC.

El indicador **X<sub>21</sub>** “Índice de Retención en el 1er año de la carrera” expresa la relación porcentual entre los alumnos re-inscriptos (RI) en una carrera de grado en un año determinado y el total de nuevos inscriptos en esa misma carrera en el año anterior. Información fue suministrada por el anuario estadístico de la UNC de 2007 y los valores corresponden al periodo 1996 respecto de 1995 para cada unidad académica.

Los datos correspondientes a “**Docentes Exclusivos, Semi-exclusivos, Simples y Total**”, son los registrados por la unidad académica que ejecutó algún proyecto FOMECE, indicados en el Anuario Estadístico de 1995 publicado por la UNC.

Los indicadores de “**Aportes del Tesoro Nacional, Recursos Propios, Remanente de Ejercicios Anteriores y Presupuesto Total**”, expresan valores en pesos corrientes de 1997, información provista por la Primera Autoevaluación Institucional de la UNC. De manera tal, que para homogeneizar los datos, los valores fueron deflactados por medio del Índice de Precios del Consumidor publicado por el INDEC, tomando como base el año 1995.

Los datos correspondientes a Docentes Categorizados provienen del Programa Incentivos Docentes durante la primera convocatoria del año 1994. Este indicador se calculó para cada unidad académica, a partir de la información suministrada por la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la UNC.

Los valores expresados en Gastos Corrientes y Total corresponden a las publicaciones del el Anuario Estadístico de 1995 de la UNC, sin necesidad de realizar deflactación alguna pero sí de estandarizarlas para evitar problemas de escala.

**Tabla A 3: Proyectos FOMECE Institucionales de la UNC**

Caso N°	FOMECE N°	Título del Proyecto	Area Disciplinaria	Unidad Académica
1	754	Incorporación de las Bibliotecas de la UNC a la Red Interfacultades, RIU e Internet	Desarrollo Institucional	Rectorado
2	961	Implementación del Módulo Académico del Programa SIU en las Unidades Académicas de la UNC	Desarrollo Institucional	Rectorado
3	963	Proyecto de Capacitación de Recursos Humanos de las Bibliotecas de la UNC	Desarrollo Institucional	Rectorado
4	1248	Conversión Retrospectiva de los Catálogos en Fichas de la biblioteca Mayor de la UNC	Biblioteca	Biblioteca Mayor

Fuente: elaboración propia, SECyT-UNC, 2012

**Tabla A 4 Proyectos FOMECE Disciplinarios de la UNC**

Caso N°	FOMECE N°	Título del Proyecto	Área Disciplinaria	Unidad Académica
1	241	Cambio Curricular para el Mejoramiento de la Calidad de la Enseñanza"	Ciencias Tecnológicas	FCA
2	243	Formación de Recursos Humanos de Excelencia en el Diseño Arquitectónico	Ciencias Tecnológicas	FAUD
3	244	Formación de Recursos Humanos con el objetivo de alcanzar un nivel de excelencia	Ciencias Tecnológicas	FAUD
4	247	Mejoramiento en la Calidad de la Enseñanza de la Química a nivel de pregrado y posgrado	Ciencias Básicas	FCQ
5	250	Mejora de la Calidad de la Formación en Ecología a través de una Vinculación eficiente entre el grado y posgrado	Ciencias Tecnológicas	FCEfy N

6	251	Expansión de la Matemática	Ciencias Básicas	FAMAF
7	258	Mejora de la Enseñanza de Técnicas Modernas de Modelización Matemática y Física y Ensayos no destructivos en Ingeniería a nivel de grado y posgrado	Ciencias Tecnológicas	FCEy N
8	436	Mejoramiento en el Grado en el marco de un proyecto general de Reforma Curricular y Desarrollo de la Escuela de Artes	Ciencias Humanas	FFyH
9	442	Formación de Recursos Humanos en la Maestría de Desarrollo Urbano con la participación de Profesores Visitantes	Ciencias Tecnológicas	FAUD
10	447	Hacia la Astronomía del Año 2000	Ciencias Básicas	FAMAF
11	449	Formación de Recursos Humanos Docentes y Profesionales con el Objetivo de Alcanzar un nivel de excelencia universitaria en el campo del diseño arquitectónico y urbano. 2da parte	Ciencias Tecnológicas	FAUD
12	450	Reforma del Plan de Estudios, Mejoramiento de la Calidad Docente	Ciencias Sociales	FCE
13	453	Propuesta de Enseñanza Multimedial en las Ciencias Básicas del área Biomédica	Ciencias Médicas	FCM
14	454	Reforma, Mejora y Consolidación de la carrera Licenciatura en Computación	Ciencias Básicas	FAMAF
15	455	Mejoramiento de la Oferta Académica en Física en FAMAF	Ciencias Básicas	FAMAF
16	456	Mejoramiento de la Calidad de la Enseñanza de Grado en áreas básicas y comunes de las carreras de la Facultad de Filosofía y Humanidades	Ciencias Humanas	FFyH
17	755	Reforma del Plan de Estudios de la Licenciatura en Trabajo Social	Ciencias Sociales	FDyCS
18	756	Reestructuración de Planes de Estudio y Mejoramiento de la Calidad de la Enseñanza de la FFyH	Ciencias Humanas	FFyH
19	757	Mejoramiento de la Calidad Investigativa y Docente de la Maestría en la Administración Pública y Municipal	Ciencias Sociales	IIFAP
20	758	Mejora de la Enseñanza en la Facultad de Odontología de la UNC a través de un modelo de integración disciplinario para las Ciencias de la Salud	Ciencias Médicas	FO
21	959	Mejoramiento en la Calidad de la Enseñanza de la Carrera de Medicina	Ciencias Médicas	FCM
22	962	Mejora de la Calidad del Aprendizaje mediante la incorporación de Gabinetes de trabajo en grupo multimedia e Internet	Ciencias Sociales	FCE
23	965	Mejoramiento de la calidad en la enseñanza de la Química de Grado y Posgrado	Ciencias Básicas	FCQ
24	967	Reforma del Plan de Estudio y del Ingreso, mejoramiento de la enseñanza y actualización bibliográfica.	Ciencias Sociales	FDyCS
25	1244	Fortalecimiento de la Gestión Académica -Administrativa de las áreas de enseñanza y Biblioteca, como estrategia para la consolidación de la Reforma del Plan de Estudio con Impacto en la Calidad Institucional	Ciencias Sociales	FDyCS
26	1247	Mejoramiento de la Calidad de la Enseñanza de las Ciencias de Ingenierías a nivel de Posgrado	Ciencias Tecnológicas	FCEy N
27	1250	Inserción Internacional de la Maestría en Demografía y Mejoramiento de la Enseñanza y Actualización Bibliográfica e Informática.	Ciencias Sociales	FCE

Nota 1: El proyecto FOMECE 1250 fue desarrollado entre la FCE y el Centro de Estudios Avanzados, dependencia del Rectorado. Para simplificar el análisis sólo fue mencionada la FCE como unidad beneficiada.

Fuente: elaboración propia, SECyT-UNC, 2012

**Tabla A 5: Análisis Clúster, resúmenes de casos**

Resumen del procesamiento de los casos <sup>a,b</sup>		
Casos		
Válidos	Perdidos	Total

N	Porcentaje	N	Porcentaje	N	Porcentaje
26	96,3	1	3,7	27	100,0

a. distancia euclídea usada

b. Vinculación de Ward

Fuente: Salida SPSS

**Tabla A 6: Historial de Conglomeración**

Etapa	Conglomerado que se combina		Coeficientes	Etapa en la que el conglomerado aparece por primera vez		Próxima etapa
	Conglomerado	Conglomerado		Conglomerado	Conglomerado	
	1	2		1	2	
1	9	11	,371	0	0	12
2	2	3	,872	0	0	5
3	5	7	2,040	0	0	5
4	17	18	3,390	0	0	10
5	2	5	4,917	2	3	12
6	1	8	6,462	0	0	16
7	23	25	8,014	0	0	9
8	10	20	9,642	0	0	18
9	22	23	11,301	0	7	17
10	17	24	13,079	4	0	15
11	26	27	14,884	0	0	15
12	2	9	16,700	5	1	24
13	13	21	18,688	0	0	21
14	12	16	20,835	0	0	22
15	17	26	23,104	10	11	17
16	1	15	25,458	6	0	18
17	17	22	28,114	15	9	21
18	1	10	31,029	16	8	20
19	4	6	34,181	0	0	23
20	1	14	37,684	18	0	22
21	13	17	41,284	13	17	25
22	1	12	44,960	20	14	23
23	1	4	49,437	22	19	24
24	1	2	54,472	23	12	25
25	1	13	62,491	24	21	0

Fuente: Salida SPSS

**Tabla A 7: Tasa de Participación de las Fuentes de Financiamiento**

Indicadores de Desempeño Económico					
Variable		Estadística	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
X' 14	Ratio Aportes del Tesoro Nacional /Total Presupuesto	Promedio	0,95	0,94	0,92
		Máx	0,99	0,96	0,97
		Min	0,82	0,93	0,82
X' 15	Ratio Recursos Propios/Total Presupuesto	Promedio	0,03	0,02	0,06
		Máx	0,13	0,02	0,13
		Min	0,01	0,02	0,02
X' 16	Ratio Remanente de Ejercicios Anteriores/Total Presupuesto	Promedio	0,02	0,04	0,02
		Máx	0,05	0,05	0,05
		Min	0,01	0,02	0,01

Fuente: elaboración propia, 1era Autoevaluación Institucional UNC, 2002.

**Tabla A 8: Prueba del Estadístico M de Box**

Resultados de la prueba	
M de Box	92,515
F Aprox.	2,772
gl1	21
gl2	1191,671
Sig.	,000

Contrasta la hipótesis nula de que las matrices de covarianzas poblacionales son iguales.

Fuente: Salida SPSS

**Tabla A 9: Estadísticos por Caso. Validación de Análisis Clúster**

Nº de caso	Grupo real	Grupo mayor					Segundo grupo mayor			Puntuaciones discriminantes	
		Grupo pronosticado	P(D>d   G=g)		Distancia de Mahalanobis al cuadrado hasta el centroide	Grupo	P(G=g   D=d)	Distancia de Mahalanobis al cuadrado hasta el centroide	Función 1	Función 2	
			p	gl							P(G=g   D=d)
1	1	1	,467	2	1,000	1,523	2	,000	25,945	-1,657	2,851
2	2	2	,690	2	1,000	,743	1	,000	27,445	-4,392	-2,242
3	2	2	,690	2	1,000	,743	1	,000	27,445	-4,392	-2,242
4	1	1	,723	2	1,000	,648	3	,000	16,912	-,393	1,301
5	2	2	,627	2	,998	,932	1	,002	13,543	-3,575	-,883
6	1	1	,303	2	1,000	2,391	2	,000	23,464	-2,214	2,787
7	2	2	,869	2	1,000	,281	1	,000	15,540	-3,419	-1,359
8	1	1	,078	2	,919	5,091	2	,077	10,042	-,777	-,458
9	2	2	,772	2	1,000	,517	1	,000	19,499	-2,988	-2,179
10	1	1	,837	2	1,000	,356	3	,000	22,611	-,591	2,178
11	2	2	,772	2	1,000	,517	1	,000	19,499	-2,988	-2,179
12	1	1	,403	2	1,000	1,819	2	,000	31,586	-1,018	3,131
13	3	3	,725	2	1,000	,642	1	,000	22,550	2,634	-1,228
14	1	1	,427	2	1,000	1,702	3	,000	30,884	-,885	3,078

15	1	1	,861	2	1,000	,300	3	,000	20,683	-,512	1,935
16	1	1	,728	2	,999	,634	2	,001	13,808	-1,260	1,018
17	3	3	,290	2	,992	2,475	1	,008	12,126	1,661	-,417
18	3	3	,059	2	,970	5,676	1	,030	12,631	,890	-1,203
19	desagrupado	1	,104	2	,701	4,523	2	,299	6,224	-2,716	,476
20	1	1	,207	2	,968	3,150	2	,032	9,961	-1,073	,008
21	3	3	,076	2	1,000	5,146	1	,000	50,307	5,441	-1,103
22	3	3	,853	2	1,000	,317	1	,000	27,573	3,258	-1,236
23	3	3	,179	2	1,000	3,445	1	,000	25,676	3,971	1,020
24	3	3	,497	2	,999	1,399	1	,001	16,596	2,807	,436
25	3	3	,423	2	1,000	1,723	1	,000	34,626	4,469	-,291
26	3	3	,443	2	1,000	1,629	1	,000	23,222	2,366	-1,628
27	3	3	,332	2	1,000	2,202	1	,000	40,485	4,636	-1,095

Fuente: Salida SPSS



**Tabla A 10: Resultados de Clasificación<sup>a</sup>**

Ward Method	Grupo de pertenencia pronosticado			Total	
	1	2	3		
Original Recuento	1	10	0	0	10
	2	0	6	0	6
	3	0	0	10	10
Casos desagrupados	1	1	0	0	1
%	1	100,0	0,0	0,0	100,0
	2	0,0	100,0	0,0	100,0
	3	0,0	0,0	100,0	100,0
Casos desagrupados	1	100,0	0,0	0,0	100,0

a. Clasificados correctamente el 100,0% de los casos agrupados originales.

Fuente Salida SPSS (21)

**Tabla A 11: Indicadores Incluidos en la Función de Análisis Discriminante**

Paso	Introducidas	Lambda de Wilks							
		Estadístico	gl1	gl2	gl3	F exacta			
						Estadístico	gl1	gl2	Sig.
1	X <sub>1</sub> "Año Convocatoria FOMECA"	0,297	1	2	23	27,16	2	23	0,00
2	X <sub>14</sub> "Aportes del Tesoro Nacional"	0,198	2	2	23	13,73	4	44	0,00
3	X <sub>13</sub> "Ratio Docentes Categorizados/Total Docente"	0,138	3	2	23	11,87	6	42	0,00
4	X <sub>15</sub> "Recursos Propios"	0,063	4	2	23	14,92	8	40	0,00
5	X <sub>9</sub> "Gasto en Rubro Becas de Formación Docente"	0,041	5	2	23	14,90	10	38	0,00
6	X <sub>16</sub> "Remanente de Ejercicios Anteriores"	0,031	6	2	23	14,12	12	36	0,00

En cada paso se introduce la variable que minimiza la lambda de Wilks global.

- El número máximo de pasos es 32.
- La significación máxima de F para entrar es 0.15.
- La significación mínima de F para salir es .30.
- El nivel de F, la tolerancia o el VIN son insuficientes para continuar los cálculos.

Fuente: Salida SPSS

**Tabla A 12: Indicadores No Incluidos en Análisis Discriminante**

Paso	Tolerancia	Tolerancia mín.	Sig. de F para entrar	Lambda de Wilks
0 X <sub>1</sub> Año Convocatoria de FOMECA	1,000	1,000	,000	,297
X <sub>2</sub> Tipo de Proyecto	1,000	1,000	,031	,739
X <sub>3</sub> Nivel de Aplicación	1,000	1,000	,135	,840

X <sub>4</sub>	Gasto en Rubro Bibliografía	1,000	1,000	,206	,872
X <sub>5</sub>	Gasto en Rubro Equipamiento	1,000	1,000	,015	,696
X <sub>6</sub>	Gasto en Rubro Estudios y Asistencia Técnica	1,000	1,000	,372	,918
X <sub>7</sub>	Gasto en Rubro Intercambio Académico con el Exterior	1,000	1,000	,054	,776
X <sub>8</sub>	Gasto en Rubro Intercambio Académico en el País	1,000	1,000	,727	,973
X <sub>9</sub>	Gasto en Rubro Becas de Formación Docente	1,000	1,000	,009	,662
X <sub>10</sub>	Gasto en Rubro Obras	1,000	1,000	,133	,839
X <sub>14</sub>	Aportes del Tesoro Nacional	1,000	1,000	,096	,815
X <sub>15</sub>	Recursos Propios	1,000	1,000	,004	,620
X <sub>16</sub>	Remanente de Ejercicios Anteriores	1,000	1,000	,081	,804
X <sub>13</sub>	Ratio Docentes Categorizados/Total Docente	1,000	1,000	,005	,632
X <sub>12</sub>	Duración de la Carrera de Grado (Real/Teórica)	1,000	1,000	,538	,947
X <sub>11</sub>	Ratio Egresados/Alumnos	1,000	1,000	,818	,983
1	X <sub>2</sub> Tipo de Proyecto	,971	,971	,423	,275
	X <sub>3</sub> Nivel de Aplicación	,992	,992	,198	,257
	X <sub>4</sub> Gasto en Rubro Bibliografía	,931	,931	,272	,264
	X <sub>5</sub> Gasto en Rubro Equipamiento	,990	,990	,046	,225
	X <sub>6</sub> Gasto en Rubro Estudios y Asistencia Técnica	,838	,838	,060	,231
	X <sub>7</sub> Gasto en Rubro Intercambio Académico con el Exterior	1,000	1,000	,332	,269
	X <sub>8</sub> Gasto en Rubro Intercambio Académico en el País	,998	,998	,721	,289
	X <sub>9</sub> Gasto en Rubro Becas de Formación Docente	,999	,999	,030	,216
	X <sub>10</sub> Gasto en Rubro Obras	,984	,984	,147	,250
	X <sub>14</sub> Aportes del Tesoro Nacional	,808	,808	,011	,198
	X <sub>15</sub> Recursos Propios	,990	,990	,289	,266
	X <sub>16</sub> Remanente de Ejercicios Anteriores	,993	,993	,115	,244
	X <sub>13</sub> Ratio Docentes Categorizados/Total Docente	,937	,937	,015	,204
	X <sub>12</sub> Duración de la Carrera de Grado (Real/Teórica)	,999	,999	,730	,289
	X <sub>11</sub> Ratio Egresados/Alumnos	,934	,934	,496	,279
2	X <sub>2</sub> Tipo de Proyecto	,966	,796	,419	,182
	X <sub>3</sub> Nivel de Aplicación	,975	,795	,230	,172
	X <sub>4</sub> Gasto en Rubro Bibliografía	,931	,758	,290	,176
	X <sub>5</sub> Gasto en Rubro Equipamiento	,985	,805	,058	,151
	X <sub>6</sub> Gasto en Rubro Estudios y Asistencia Técnica	,831	,718	,112	,161
	X <sub>7</sub> Gasto en Rubro Intercambio Académico con el Exterior	,969	,783	,740	,192
	X <sub>8</sub> Gasto en Rubro Intercambio Académico en el País	,991	,803	,807	,194
	X <sub>9</sub> Gasto en Rubro Becas de Formación Docente	,999	,808	,052	,149
	X <sub>10</sub> Gasto en Rubro Obras	,972	,787	,174	,167
	X <sub>15</sub> Recursos Propios	,989	,801	,454	,183
	X <sub>16</sub> Remanente de Ejercicios Anteriores	,911	,741	,096	,158
	X <sub>13</sub> Ratio Docentes Categorizados/Total Docente	,848	,703	,022	,138
	X <sub>12</sub> Duración de la Carrera de Grado (Real/Teórica)	,995	,805	,715	,192
	X <sub>11</sub> Ratio Egresados/Alumnos	,715	,619	,903	,196
3	X <sub>2</sub> Tipo de Proyecto	,961	,697	,448	,127
	X <sub>3</sub> Nivel de Aplicación	,845	,684	,064	,105
	X <sub>4</sub> Gasto en Rubro Bibliografía	,883	,685	,737	,134
	X <sub>5</sub> Gasto en Rubro Equipamiento	,947	,703	,210	,118
	X <sub>6</sub> Gasto en Rubro Estudios y Asistencia Técnica	,811	,609	,105	,110
	X <sub>7</sub> Gasto en Rubro Intercambio Académico con el Exterior	,964	,701	,775	,134
	X <sub>8</sub> Gasto en Rubro Intercambio Académico en el País	,957	,699	,986	,137
	X <sub>9</sub> Gasto en Rubro Becas de Formación Docente	,765	,649	,005	,081
	X <sub>10</sub> Gasto en Rubro Obras	,952	,696	,476	,128
	X <sub>15</sub> Recursos Propios	,287	,246	,000	,063
	X <sub>16</sub> Remanente de Ejercicios Anteriores	,910	,673	,216	,118

	X <sub>12</sub>	Duración de la Carrera de Grado (Real/Teórica)	,922	,701	,817	,135
	X <sub>11</sub>	Ratio Egresados/Alumnos	,458	,409	,132	,112
4	X <sub>2</sub>	Tipo de Proyecto	,934	,238	,389	,057
	X <sub>3</sub>	Nivel de Aplicación	,842	,241	,281	,055
	X <sub>4</sub>	Gasto en Rubro Bibliografía	,809	,214	,854	,062
	X <sub>5</sub>	Gasto en Rubro Equipamiento	,916	,246	,167	,052
	X <sub>6</sub>	Gasto en Rubro Estudios y Asistencia Técnica	,786	,233	,142	,051
	X <sub>7</sub>	Gasto en Rubro Intercambio Académico con el Exterior	,964	,246	,793	,061
	X <sub>8</sub>	Gasto en Rubro Intercambio Académico en el País	,946	,246	,936	,063
	X <sub>9</sub>	Gasto en Rubro Becas de Formación Docente	,652	,245	,018	,041
	X <sub>10</sub>	Gasto en Rubro Obras	,940	,246	,487	,058
	X <sub>16</sub>	Remanente de Ejercicios Anteriores	,821	,231	,088	,049
	X <sub>12</sub>	Duración de la Carrera de Grado (Real/Teórica)	,921	,239	,828	,062
	X <sub>11</sub>	Ratio Egresados/Alumnos	,454	,199	,245	,054
5	X <sub>2</sub>	Tipo de Proyecto	,919	,235	,416	,037
	X <sub>3</sub>	Nivel de Aplicación	,842	,240	,365	,037
	X <sub>4</sub>	Gasto en Rubro Bibliografía	,723	,207	,506	,038
	X <sub>5</sub>	Gasto en Rubro Equipamiento	,876	,243	,127	,033
	X <sub>6</sub>	Gasto en Rubro Estudios y Asistencia Técnica	,785	,233	,158	,034
	X <sub>7</sub>	Gasto en Rubro Intercambio Académico con el Exterior	,934	,243	,623	,039
	X <sub>8</sub>	Gasto en Rubro Intercambio Académico en el País	,937	,241	,951	,041
	X <sub>10</sub>	Gasto en Rubro Obras	,936	,244	,488	,038
	X <sub>16</sub>	Remanente de Ejercicios Anteriores	,787	,230	,069	,031
	X <sub>12</sub>	Duración de la Carrera de Grado (Real/Teórica)	,843	,237	,969	,041
	X <sub>11</sub>	Ratio Egresados/Alumnos	,453	,199	,291	,036
6	X <sub>2</sub>	Tipo de Proyecto	,813	,213	,199	,025
	X <sub>3</sub>	Nivel de Aplicación	,805	,221	,266	,026
	X <sub>4</sub>	Gasto en Rubro Bibliografía	,673	,204	,378	,027
	X <sub>5</sub>	Gasto en Rubro Equipamiento	,853	,230	,307	,027
	X <sub>6</sub>	Gasto en Rubro Estudios y Asistencia Técnica	,757	,223	,325	,027
	X <sub>7</sub>	Gasto en Rubro Intercambio Académico con el Exterior	,883	,227	,664	,029
	X <sub>8</sub>	Gasto en Rubro Intercambio Académico en el País	,742	,226	,637	,029
	X <sub>10</sub>	Gasto en Rubro Obras	,897	,229	,357	,027
	X <sub>12</sub>	Duración de la Carrera de Grado (Real/Teórica)	,588	,200	,494	,028
	X <sub>11</sub>	Ratio Egresados/Alumnos	,452	,186	,333	,027

Fuente: Salida SPSS

**Tabla A 13: Autovalores de las Funciones Discriminantes**

Función	Autovalor	% de varianza	% acumulado	Correlación canónica
1	8,387 <sup>a</sup>	77,3	77,3	,945
2	2,470 <sup>a</sup>	22,7	100,0	,844

a. Se han empleado las 2 primeras funciones discriminantes canónicas en el análisis.

Fuente: Salida SPSS

**Tabla A 14: Lambda de Wilks**

Contraste de las funciones	Lambda de Wilks	Chi-cuadrado	gl	Sig.
1 a la 2	,031	71,412	12	,000
2	,288	25,505	5	,000

Fuente: Salida SPSS

**Tabla A 15: Coeficientes de la Función Canónica Discriminante**

Variables	F1
X <sub>1</sub> "Año Convocatoria FOMECE"	1,404
X <sub>9</sub> "Gasto en Rubro Becas de Formación Docente"	-0,325
X <sub>14</sub> "Aportes del Tesoro Nacional"	0,923
X <sub>15</sub> "Recursos Propios"	1,872
X <sub>16</sub> "Remanente de Ejercicios Anteriores"	-0,276
X <sub>13</sub> "Ratio Docentes Categorizados/Total Docente"	6,477
(Constante)	-6,188

Nota1: Coeficientes no tipificados

Fuente: Salida SPSS

**Tabla A 16: Coeficiente de la Función de Clasificación por Grupo**

Variable	Ward Method		
	1	2	3
X <sub>1</sub> "Año Convocatoria FOMECE"	8,776	4,915	14,589
X <sub>9</sub> "Gasto en Rubro Becas de Formación Docente"	2,766	-,004	-1,062
X <sub>14</sub> "Aportes del Tesoro Nacional"	4,768	3,155	9,220
X <sub>15</sub> "Recursos Propios"	10,114	3,489	16,865
X <sub>16</sub> "Remanente de Ejercicios Anteriores"	-2,429	,737	-1,940
X <sub>13</sub> "Ratio Docentes Categorizados/Total Docente"	58,029	22,130	72,609
(Constante)	-	-	-
	24,745	-6,830	48,865

Funciones discriminantes lineales de Fisher. Fuente: Salida SPSS

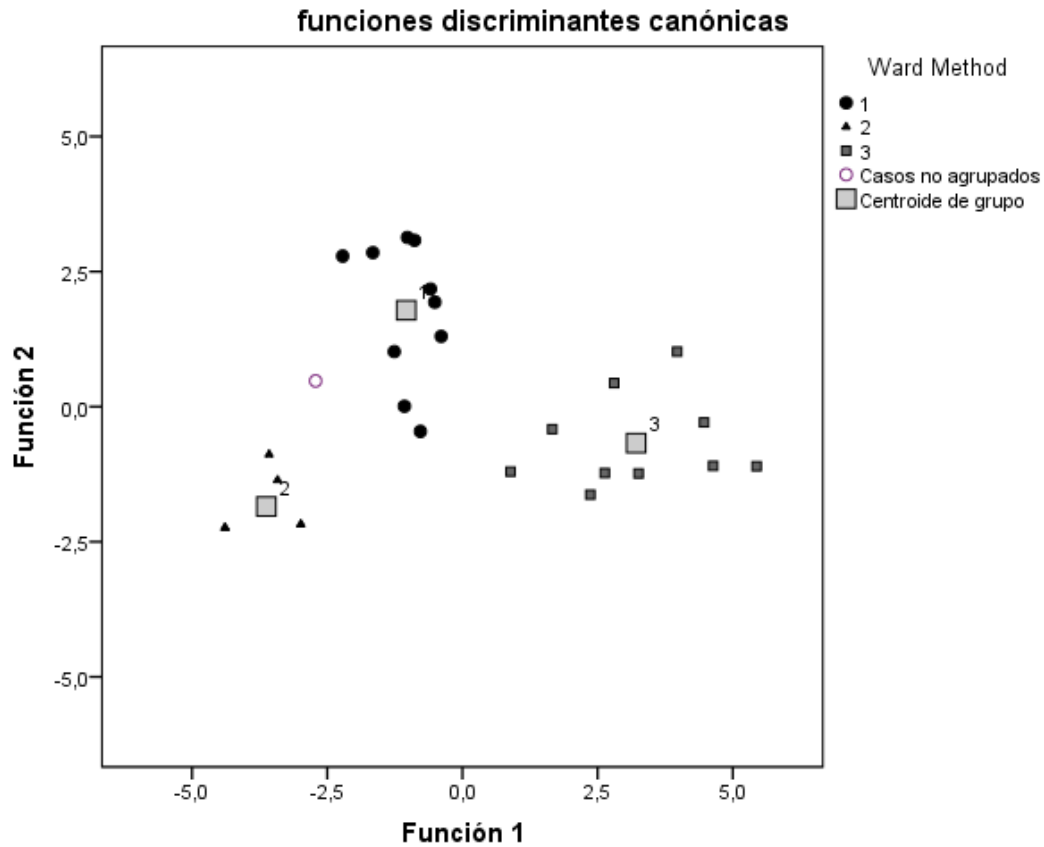
**Tabla A 17: Funciones en los centroides de los grupos**

Ward Method	F 1
1	-1,038
2	-3,626
3	3,213

Nota 1: Funciones discriminantes canónicas no tipificadas evaluadas en las medias de los grupos

Fuente: Salida SPSS

**Figura A 1: Clasificación de los Proyectos FOMECE**



Fuente: Salida SPSS

**Tabla A 18: Lista de Entrevistas**

Entrevistas a Responsables de Gestión de FOMECC	
E <sub>1</sub>	Funcionario Secretaría de Políticas Universitarias
E <sub>2</sub>	Funcionario UNC
E <sub>3</sub>	Administrativo Unidad Ejecutora FOMECC UNC
Entrevistas a Directores de Proyectos FOMECC UNC	
E <sub>4</sub>	Director Proyecto Disciplinar, Ciencias Tecnológicas
E <sub>5</sub>	Director Proyecto Disciplinar, Ciencias Tecnológicas
E <sub>6</sub>	Director Proyecto Disciplinar, Ciencias Humanas
E <sub>7</sub>	Director Proyecto Disciplinar, Ciencias Sociales
E <sub>8</sub>	Director Proyecto Disciplinar, Ciencias Básicas
E <sub>9</sub>	Director Proyecto Disciplinar, Ciencias Humanas
E <sub>10</sub>	Director Proyecto Disciplinar, Ciencias Sociales
E <sub>11</sub>	Director Proyecto Institucional

E<sub>12</sub> Director Proyecto Institucional  
E<sub>13</sub> Director Proyecto Institucional  
E<sub>14</sub> Director Proyecto Institucional

---

Fuente: elaboración propia

---

**Tabla A 19: Estructura de Entrevista**

---

Modelo de Entrevista Semi-estructurada	
Fecha de Realización: .....	Hora de Entrevista: .....
Entrevistada/o: .....	
Proyecto FOMECC Nro.....	
Pregunta N°1	Perspectiva sobre la presentación a FOMECC
Pregunta N°2	Perspectiva sobre la ejecución del Proyecto FOMECC
Pregunta N°3	Perspectiva reflexiva sobre FOMECC luego de varios años de su implementación

---

Fuente: elaboración propia