

Transformaciones en la política de educación superior Argentina en los años noventa
Ana M. García de Fanelli. Investigadora del CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas) y Directora del Área de Educación Superior del CEDES (Centro de Estudios de Estado y Sociedad), Buenos Aires, Argentina.

Resumen

Los debates sobre educación superior a principio de los noventa fueron dominados por cuatro temas: 1) diferenciación y diversificación, 2) desarrollo del sector privado, 3) financiamiento diversificado, y 4) nuevo contrato entre sistemas educativos y gobiernos. Los especialistas opinan que existe un avance simultáneo de la coordinación del Estado y del mercado. Se ha detectado un conjunto de problemas, que tienen que ver con proyectos académicos institucionales y el logro de los objetivos de eficiencia, calidad y equidad, que han guiado el discurso de los programas de modernización de la educación superior en las dos últimas décadas. Se tratan las principales transformaciones experimentadas en la educación superior argentina a través del análisis de la estructura y evolución del sistema, vista desde las políticas de coordinación del gobierno: evaluación de la calidad y diversificación de fuentes de financiamiento.

Abstract

Debates on higher education in the early nineties focused on four topics: a) differentiation and diversification, 2) private sector development, 3) diversified funding, 4) new agreements between education systems and governments. Specialists believe that there is a simultaneous advancement on State and market coordination. A set of problems on institutional academic projects and the achievement of efficiency, quality and equity leading to the discussion of higher education modernization in the past two decades have been detected. Key transformations on higher education in Argentina are dealt with through the analysis of the structure and evolution of the system, viewed from the standpoint of governmental coordinating policies; quality assessment and funding sources diversification.

Introducción

Las investigaciones realizadas en la última década han arrojado luz sobre la presencia de nuevos procesos que están cambiando completamente la estructura y función de los sistemas de educación superior (SES) latinoamericanos. Se han estudiado así la expansión del sistema, fruto del crecimiento de la matrícula y de su diferenciación horizontal y vertical, la irrupción de nuevas instituciones de educación superior privadas y terciarias no universitarias, la emergencia de nuevos campos disciplinarios, la proliferación de cursos de posgrado y la diversificación de las fuentes de financiamiento. Simultáneamente con estos cambios en la estructura de los SES, los gobiernos latinoamericanos han impulsado políticas "modernizadoras" tendientes a elevar el grado de coordinación que estos tienen sobre la educación superior, a la par que han tratado de crear nuevos contextos competitivos en la asignación del presupuesto universitario.

En particular, los debates en el ámbito de la educación superior a principios de los años noventa han estado dominados por cuatro temas: 1) La diferenciación y diversificación de los SES; 2) El desarrollo del sector privado; 3) El financiamiento diversificado y 4) Un nuevo contrato entre los sistemas y los gobiernos (Brunner, J.J. coord., 1995).

Diversos trabajos han tratado de analizar estos procesos, algunos con una visión comparativa, otros centrados en casos particulares. En su mayoría existe un cierto convencimiento de que lo que está ocurriendo en la educación superior latinoamericana es —en términos de Clark (1983)— un avance simultáneo de la coordinación del Estado y del mercado en la educación superior.

Al entrar en la segunda mitad de los años noventa, y cuando gran parte de las reformas se han comenzado a implementar, las instituciones de educación superior (IES) latinoamericanas sobrellevan, con variada intensidad, un conjunto de problemas post-reformas que comprometen sus proyectos académico-institucionales y el logro de los objetivos de eficiencia, calidad y equidad. Cabe destacar que estos tres valores y, en particular los dos primeros, son los que han guiado el discurso de los programas de modernización de la educación superior en estas dos últimas décadas.

El debate que se desarrolló a fines de los años ochenta y a principios de los noventa en el campo académico y político giró en torno a acaloradas discusiones sobre si era o no adecuado que las IES se sometieran a procesos de evaluación o si era posible y correcto diversificar las fuentes de financiamiento vía el arancelamiento de los estudios y la vinculación con el sector productivo. Actualmente estos temas han cedido paso a otros relacionados con la implementación de estas políticas. Esto no significa, por supuesto, que el debate previo haya quedado completamente saldado¹ sino que se ha enriquecido pues ha pasado de un plano meramente discursivo a un análisis de los primeros efectos concretos que se observan tras la implementación de diversas políticas novedosas.

Es propósito de este trabajo dar cuenta de las principales transformaciones que el sistema de educación superior argentino ha experimentado en este contexto de expansión del sistema y modernización de las políticas. Para ello analizaremos, en primer lugar, cuáles han sido los cambios en el nivel de la estructura y la evolución del sistema para ocuparnos, en segundo lugar, de las principales políticas de coordinación llevadas adelante por el gobierno: la evaluación de la calidad y la introducción de nuevos mecanismos de financiamiento. Finalmente, concluiremos con algunas reflexiones sobre la nueva agenda puesta en marcha por estas políticas y sobre el impacto inicial de las mismas.

Expansión y diferenciación

La demanda por educación universitaria en la Argentina ha crecido a una tasa superior al 4% anual promedio desde los años sesenta, lo cual significa que la matrícula se expandió varias veces por encima del crecimiento del grupo poblacional respectivo (ver Cuadro 1). Ha contribuido con dicha expansión el aumento en el número de graduados de la escuela media y la creciente participación femenina². En la actualidad, con una tasa bruta de escolarización superior que es posible estimar, en 1997, cercana al 47%, el SES argentino presenta un grado de cobertura que se asemeja a los países europeos³.

La diferenciación institucional facilitó la expansión de la matrícula, al acercar la oferta a la demanda. Esto ocurrió a través de tres procesos: el crecimiento en la variedad de instituciones (terciarias no universitarias y universitarias)⁴, el avance del sector privado y la descentralización geográfica, especialmente del sector público. En el plano institucional, el sector privado universitario tiene actualmente mayor presencia que el público (ver Cuadro 2).

Cuadro 1
Tasa de crecimiento anual promedio de la matrícula de educación superior y de la población de 18 años

	1960-1970	1970-1980	1980-1991	1991-1997
Alumnos Universidades	4.0	5.4	4.8	4.1
Alumnos Terciarios	10.6	9.4	12.6	2.1
Población 18 años	2.2	0.7	1.8	1.7 *

* Corresponde al periodo 1991-2000.

Fuente: Proyecciones de población según el Censo Nacional de Población y Vivienda; Secretaría de Políticas Universitarias, MCE (c.1994 y 1999).

¹En la Argentina, el arancelamiento de los estudios de grado sigue siendo un tema que genera conflictos. Aun cuando la Ley de Educación Superior sancionada en 1995 autoriza el cobro de los mismos, las universidades públicas no han arancelado los programas de grado por la fuerte oposición que esta medida genera, especialmente, entre las agrupaciones estudiantiles.

²En 1941, la matrícula universitaria femenina era de sólo 13%, siendo en 1997 del 58% en el ámbito de las universidades nacionales (MCE, 1999).

³Cabe, sin embargo, ser cuidadosos en esta comparación por la posible sobreestimación del número de alumnos, especialmente en las universidades nacionales. Debido a que la matrícula es un elemento de peso a la hora de negociar el monto del presupuesto para cada universidad, es usual la práctica de no eliminar de los registros alumnos que han perdido su condición de regular. El impacto de ello es muy importante si tenemos en cuenta que la deserción a lo largo del primer año de estudios suele ser cercana al 50%.

⁴Las instituciones terciarias no universitarias comprenden principalmente institutos del profesorado destinados a la formación de los maestros y profesores de los niveles elemental, primario y medio. También incluyen establecimientos dedicados a la formación técnica. Recientemente, se ha puesto en marcha un programa especial destinado a la formación de institutos tecnológicos, vinculados en algunos casos con las universidades, siguiendo el modelo de las IUTs francesas.

Cuadro 2
Evolución de las instituciones de educación superior, 1980-1999

Año	Sector Terciario no Universitario			Sector Universitario		
	Estatal	Privado	Total	Estatal	Privado	Total
1980	353	228	581	28	23	51
1990	749	460	1.209	33	29	62
1996	884	767	1.651	40	36	76
1999	s.d.	s.d.	s.d.	41	48	99

Fuente: Dirección de Estadística del Ministerio de Cultura y Educación.

La participación del sector privado en la matrícula de educación superior del nivel de grado, en cambio, se ha mantenido alrededor del 20% desde principios de los años ochenta (ver Cuadro 3).

Cuadro 3
Evolución de la matrícula del sistema de educación superior por sector, 1980-1997

Año	Sector Terciario no Universitario			Sector Universitario		
	Estatal	Privado	Total	Estatal	Privado	Total
1980	63.941	29.704	93.645	324.623	73.205	397.828
1997*	233.254	122.833	356.087	869.440	135.695	1.005.135

*Los datos del sector terciario corresponden a 1996.

Fuente: Dirección de Estadística del Ministerio de Cultura y Educación.

Pese a esta fuerte diferenciación, las universidades nacionales de Buenos Aires, Córdoba y La Plata —las de mayor tamaño y antigüedad— daban cuenta, aún en 1997, del 43% del total de los alumnos de las universidades públicas (MCE,1999).

La capacidad autónoma del sector universitario para conformar su oferta, la regulación laxa de las universidades privadas y la fuerte expansión institucional que se acentúa a fines de los ochenta, dieron por resultado que el número de títulos académicos se duplicara entre 1982 y 1994. Este crecimiento ocurrió tanto en términos de títulos de grado (cortos y largos) como de posgrado (Balán y García de Fanelli, 1994; Trombetta, 1999).

El proceso de diferenciación institucional y diversificación de programas amplió las bases del sistema sujeto, a coordinación, y tornó más compleja la relación entre el Estado y las instituciones de educación superior. En particular, la complejidad responde a la presencia de segmentos de la oferta diversos en relación con la calidad de la enseñanza impartida, las funciones desempeñadas y el carácter de la gestión y el financiamiento. Paradójicamente, entonces, el gobierno argentino se vio obligado a crear mecanismos de regulación frente a la expansión espontánea de instituciones y programas que indirectamente aquel contribuyó a crear gracias a una política laxa en materia de autorizaciones.

Avance del Estado evaluador

La emergencia de un Estado evaluador comienza, en los hechos, a materializarse primero a través de algunas experiencias aisladas de autoevaluación institucional, a las cuales siguieron procesos de evaluación externa⁵; en segundo lugar, por medio de la institucionalización de la evaluación de la calidad y de los procesos de acreditación de programas en la Ley de Educación Superior, sancionada en 1995.

Entre las nuevas instancias de coordinación y evaluación del sistema que la ley prevé, la más importante es la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) que es un organismo descentralizado, en jurisdicción del Ministerio de Cultura y Educación (MCE)⁶. Sus principales tareas son la

⁵Entre 1993 y 1995 se firmaron convenios con 16 universidades y dos asociaciones de facultades para realizar las autoevaluaciones (Marquís, 1995).

promoción de la autoevaluación en las universidades nacionales y privadas, la coordinación de la evaluación externa y las acreditaciones de las carreras de grado que corresponda⁷ y de todos los posgrados.

La experiencia transitada hasta el momento de acreditación de programas de posgrado y de evaluación externa de la calidad institucional ha descansado primariamente en la utilización de comités de pares evaluadores. En ocasiones estos pares debieron evaluar sobre la base de información poco precisa, no siempre confiable y en oportunidades escasa. A ello se sumó los conflictos generados por la naturaleza propia de estos mecanismos de evaluación, en los cuales es inevitable que existan interpretaciones subjetivas propias de diversos comités de pares, dificultando la aplicación de criterios homogéneos para el conjunto de los casos.

Sin duda el principal logro del avance del Estado evaluador en la Argentina ha sido la creación de una cultura de la evaluación formalmente aceptada en los distintos actores. Sin embargo, resta todavía fortalecer los cimientos sobre los que se monta estos procedimientos. En particular, no existe una base estadística integral y confiable sobre el funcionamiento del sector que permita construir indicadores para dar cuenta en forma sintética de la situación. Esto facilitaría que los pares evalúen según criterios más homogéneos.

Nuevos mecanismos de financiamiento

Siguiendo las líneas de los cambios que se han operado en el campo internacional y en el resto de América Latina, el gobierno nacional ha promovido —desde principios de los años noventa— una serie de medidas tendientes a aumentar la autonomía financiera de las universidades, a la par que se introducen mecanismos de financiamiento por fórmulas y la asignación de fondos públicos con destinos específicos por vía competitiva. En el primer caso, desde 1992 los fondos destinados a cada universidad nacional se otorgan bajo la forma de una suma global. Si bien esto supone mayor capacidad de decisión sobre la asignación interna de los fondos por parte de las universidades, en los hechos, dado que la mayor parte de éstos está comprometida en remuneraciones al personal, el ejercicio de tal derecho es por lo general limitado.

La experiencia internacional indica que la mayor autonomía financiera, que en principio alcanzan las universidades gracias al otorgamiento de fondos globales (block grants), usualmente trae como consecuencia que el Estado busque retener su cuota de poder a través del diseño de una estructura de incentivos o creando contextos de pseudo-mercado como en el Reino Unido. A través de ellos, el Estado emite "señales" destinadas a promover un determinado comportamiento en los actores universitarios. Siguiendo entonces al marco general de las políticas de financiamiento internacional, en la Argentina se experimentó en este sentido diseñando una fórmula para la asignación de fondos públicos a las universidades nacionales⁸, creando un mecanismo competitivo de distribución de fondos por contratos destinados a proyectos de mejora de la calidad, Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECA) y otro orientado a financiar proyectos de investigación e innovación tecnológica, Fondo para la Ciencia y la Tecnología (FONCyT) y Fondo para el Desarrollo Tecnológico Argentino (FONTAR). Asimismo, se implementó una política destinada a fomentar el nexo entre la investigación y la docencia vía el otorgamiento de un plus salarial en concepto de incentivo.

⁶Integrado por 12 miembros designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado. Los mismos deben ser personalidades de reconocida jerarquía académica y científica, elegidas a partir de ternas propuestas por el Consejo Interuniversitario Nacional (3), el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (1), el Congreso de la Nación (6) y el Ministerio de Cultura y Educación (1).

⁷Se trata de los 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 o los bienes de los habitantes" (Art. 35). En este caso, un conjunto de carreras no especificadas por la ley deberán cumplir con una serie de requisitos: a) Deben adecuarse los planes de estudio a contenidos curriculares básicos y a criterios sobre intensidad de la práctica profesional controlada que establezcan el MCE en consulta con el Consejo Universitario y con las Asociaciones de Facultades; b) El proceso de enseñanza-aprendizaje debe ajustarse a pautas fijadas por el MCE en consulta con los organismos antes mencionados; c) Deberán acreditarse periódicamente por la CONEAU. El proceso de acreditación de carreras de grado está en sus comienzos, siendo las disciplinas médicas las primeras en ser sometidas a este procedimiento.

⁸Las universidades privadas no reciben en forma directa fondos públicos. En tanto entidades sin fines de lucro gozan de las exenciones de impuestos correspondientes. Recientemente unas pocas instituciones privadas se han visto favorecidas por fondos de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica destinados a gastos institucionales y a proyectos de investigación concursados por docentes de estas instituciones.

La fórmula de asignación presupuestaria

Si bien el mecanismo de asignación negociado e incremental es el que prevalece aun en la Argentina, en el año 1997 una pequeña proporción de los recursos públicos destinados a las universidades nacionales se asignó utilizando para ello una fórmula.

Los montos se repartieron de acuerdo con un modelo de costos estándares⁹. Este procedimiento permitía asegurar la equidad vertical y horizontal en la distribución. Sin embargo, en tanto que el objetivo de aplicar la fórmula era también elevar la eficiencia de las instituciones, el modelo incorporó relaciones normativas que definían ciertos resultados deseables por la política educativa: un incremento del 10% superior a la media del sistema en el número de materias cursadas por alumno y una relación egresado/ingresante igual al promedio del sistema para todas las universidades. Proponía además ciertos límites al financiamiento de los nuevos ingresantes en las tres carreras que se pensaba mostraban un exceso de matrícula (contador público, abogacía y medicina) (Delfino y Gertel, 1996). En 1997, se distribuyó por este medio sólo el 1.3% del presupuesto público destinado a las universidades nacionales.

Además de las oposiciones que en las casas de estudios despertó la aplicación de un instrumento de este tipo, uno de los principales problemas que ocasiona aun hoy el diseño de una fórmula en la Argentina es la mala calidad de los datos disponibles. Para que el empleo de la fórmula garantice que no se reproducirán los problemas presentes en el mecanismo negociado (especialmente la falta de transparencia y de incentivos), una condición necesaria es que los indicadores sean construidos con información adecuada y sean válidos, en el sentido de que logren medir aquello que se busca medir. Si no se controla la información según la calidad de los graduados, por ejemplo, no es posible aplicar válidamente el indicador egresado/ingresantes pues la comparación se hará sobre la base de productos no homogéneos. De igual modo, existe una amplia heterogeneidad entre las IES en el modo cómo calculan el número de alumnos y respecto de qué entienden, en términos de distribución horaria de tareas, por un docente de tiempo completo o parcial.

Desde los años noventa, existe un programa especial del gobierno tendiente a mejorar las estadísticas universitarias. Sin embargo, todavía las IES no brindan información suficiente y confiable como para calcular los costos de enseñanza, de investigación y extensión.

Cuadro 4
Indicadores de financiamiento de las universidades nacionales e I&D, 1997

Indicadores	Valor
Gasto público educación universitaria con relación al PIB	0.55
Gasto de las universidades nacionales por alumno en PPP dólares	2.408
Gasto público universitario por alumno con relación al PIB per capita	0.23
Aporte público a las universidades nacionales directo (block grant)	89.8%
Aporte público dirigido a los alumnos de las universidades nacionales (becas)	0.4%
Aporte público a las universidades nacionales vía incentivos y contratos	9.8%
I&D en relación con el PIB	0.38%
I&D ejecutado por el sector universitario	30%

Fuente: García de Fanelli (2000).

⁹Se calcularon los costos estándar para unidades de distinto tamaño contemplando los gastos en personal y de funcionamiento. Para calcular los gastos en personal se construyeron módulos compuestos por docentes (de tiempo completo equivalente), no docentes y estudiantes. Los gastos de funcionamiento surgieron de una función que relacionaba los gastos de cada institución con su población estudiantil (Delfino y Gertel, 1996).

Asignación de fondos específicos por vías competitivas

Desde mediados de los años noventa se han incorporado diversos programas estratégicos de asignación de fondos específicos a las universidades nacionales. Entre los primeros y más importantes hallamos el Programa de Incentivo a los Docentes Investigadores, creado en 1994, y el Fondo de Mejoramiento de la Calidad Universitaria, en funcionamiento desde 1995. El total de presupuesto público asignado por medio de fondos específicos ascendía en 1997 a casi el 10% del total (ver Cuadro 4).

El Programa de Incentivo a los Docentes Investigadores contribuye indirectamente con la deshomologación de los salarios docentes. Este Programa tiene por objetivo impulsar el desarrollo integrado de la carrera académica, promoviendo un aumento salarial para aquellos docentes que simultáneamente realicen tareas de investigación. El incentivo varía en función de la dedicación del cargo y de la categoría del docente que surge de la categorización otorgada por comisiones de pares evaluadores. Implica un aumento significativo del salario para los docentes con dedicación exclusiva, que en las universidades tradicionales son aún minoría (ver Cuadro 5). Para los profesores de las máximas categorías el incentivo supone incrementos de aproximadamente 1000 dólares sobre su remuneración mensual. Para las categorías menores, o con inferior dedicación docente, los incentivos son de aproximadamente 100 dólares mensuales. En sus distintas categorías y dedicaciones, este programa beneficia a unos 20,000 docentes, lo cual representa aproximadamente el 20% del personal.

La gestión de este programa de incentivos presentó problemas. En primer lugar fue muy difícil garantizar la equidad y la transparencia en la categorización de los docentes dado que la misma recayó, en un primer momento, sobre cada universidad. En 1995 se realizó una revisión de las máximas categorías —A y B— para garantizar criterios homogéneos en todo el sistema. Según estas revisiones, la mitad de las categorías con capacidad de dirección no habían sido correctamente asignadas, ya que correspondían a categorías inferiores. En segundo lugar, se han generado otros efectos adversos. Se señala, por ejemplo (Rojas Mayer, 1996:14): "1) ha sido el móvil principal para iniciar supuestas investigaciones científicas de dudosa prosecución, 2) se observa el incremento desmedido de cursos de grado o posgrado, algunas veces de bajo nivel, dictado por varios profesores con un reducido número de horas de clase, simplemente con la intención de cumplir con los dos cursos que se solicitaban como mínimo para percibir los incentivos".

Ocurrió también que tras las sucesivas convocatorias, el perfil del investigador medio del Programa se fue transformando por el aumento de la participación de los que poseen menores antecedentes (categorías C y D) en detrimento de los docentes-investigadores con capacidad de dirección de proyectos (categorías A y B). Entre los casos anómalos se hallaron proyectos dirigidos por investigadores de nivel inferior al que prevé el programa y la dirección de múltiples proyectos a cargo de un investigador con los antecedentes requeridos.

Como respuesta a los problemas señalados de selección de los beneficiarios del incentivo a los docentes-investigadores, en 1998 se diseñó un nuevo mecanismo de categorización. A cargo de esta tarea estuvo el Consejo Interuniversitario Nacional que agrupa a los rectores de las universidades nacionales. El esquema finalmente confeccionado otorga hasta 200 puntos, tanto al que ocupa la máxima categoría en la dirección de un programa de investigación, como a un rector. El punto discutible aquí no es que se otorgue un alto puntaje a la actividad de gestión de máximo nivel pues, por su complejidad y responsabilidad, ésta lo merece. El problema es que el programa no fue creado para incentivar la gestión universitaria sino la investigación. Las señales que se emiten a través de esta estructura de incentivos comienzan así a distorsionarse.

Aun cuando en el futuro puedan solucionarse los problemas de selección y control que presentan estos mecanismos de incentivos, subsiste todavía la cuestión de si programas de este tipo son los más adecuados para promover la integración de la actividad de enseñanza e investigación. En primer lugar, debemos tener presente que estos fondos financian directamente a los individuos (los docentes) y no a proyectos de investigación. Esto restringe la escala de investigaciones que se pueden llevar a cabo. La limitación en lo que respecta a recursos disponibles para investigación se refleja en que sólo se destina poco más de 0.38% del PIB a investigación y desarrollo, siendo apenas 27% la participación del sector privado en esta actividad (ver Cuadro 5). En segundo lugar, programas de este tipo tienden a dispersar los escasos fondos destinados a promover el nexo entre el conjunto de las instituciones universitarias existentes. Es probable que, tal

como señala Clark (1995), bajo las actuales condiciones de masificación de la educación superior y recursos públicos escasos, lo más apropiado sea concentrar el nexo docencia-investigación en unas pocas instituciones. Por último, dados los bajos niveles de remuneración existente, cualquier política de promoción que suponga un aumento muy significativo de este nivel puede llegar a ser utilizada sólo como un paliativo, no provocando el impacto deseado.

Otro programa relevante de asignación específica de fondos es el Fondo de Mejoramiento de la Calidad (FOMECE). El FOMECE se creó en 1995 como un mecanismo que provee incentivos para que las universidades elaboren e implanten acciones destinadas a mejorar la calidad de la docencia. Sus cuatro primeras convocatorias se realizaron con fondos de un crédito otorgado por el Banco Mundial y la última con fondos del Tesoro Nacional. Se trata de una transferencia extraordinaria con fines de inversión en recursos humanos (becas para que los docentes realicen estudios de posgrado en cursos acreditados en el país o en el extranjero) y apoya el mejoramiento de las carreras de grado y posgrado a través del financiamiento de diversos programas, tales como profesores visitantes, consultorías, equipamiento, bibliotecas, etcétera. Más de la mitad de estos fondos fueron destinados, principalmente, a equipamiento (FOMECE, 1997; Marqués, Riveiro y Martínez Porta, 1999). Tomando en consideración el conjunto de las convocatorias realizadas hasta el momento, las ciencias básicas y tecnológicas recibieron el 67% de los fondos frente a sólo el 17% las ciencias sociales.

Una evaluación preliminar sobre su impacto en la promoción de la modernización de las universidades públicas conduce a las siguientes reflexiones. Un problema que surge de la experiencia del FOMECE es que los proyectos son generados por grupos dentro de las unidades académicas y no necesariamente como un proyecto de la universidad como un todo. Esto es así particularmente en las universidades más complejas y grandes como la Universidad de Buenos Aires (UBA). Al no ser un proyecto de la institución —y en muchos casos ni siquiera de la facultad respectiva— el fondo contribuirá sin duda a mejorar el equipamiento y la capacitación de los docentes y de los departamentos beneficiados (lo cual es sumamente positivo), pero difícilmente producirá una reforma en toda la institución. Tiene además como efecto adverso que contribuye a generar conflictos internos dentro de las instituciones entre los beneficiarios y los no beneficiarios de los fondos. Como factor positivo, en cambio, impulsó la capacidad innovadora de pequeños grupos cuyos ímpetus de transformación hubieran sido probablemente cercenados de otro modo.

Las instituciones acomodan sus propias demandas de cambios a las líneas que fija el gobierno, pudiéndose generar artificialmente necesidades de reforma que pueden no ser las prioritarias para ciertas instituciones, ni viables, en función de su marco institucional. En particular, las instituciones evitan presentar proyectos que, saben, pueden generar conflictos políticos entre los distintos actores universitarios. Obviamente, la compra de nuevo equipamiento —destino final del 50% de los fondos— es una línea de financiamiento que no genera tensiones internas.

Los proyectos son administrados en las IES bajo condiciones de escasez de recursos humanos capacitados para la ejecución y el seguimiento de los proyectos, a lo cual se adiciona la existencia de problemas presupuestarios para afrontar los montos comprometidos como contraparte. Esto último se debe a que el FOMECE financia entre un 50 y un 80% de los proyectos, debiendo la universidad completar el resto. La situación actual es que existe un grave problema por la baja ejecución del gasto en algunas universidades (FOMECE, 1997).

Finalmente, estos mecanismos de concurso competitivo de fondos tienden a fomentar "el efecto Mateo"¹⁰. En el caso particular de las ciencias sociales, las políticas públicas no están diseñadas para estimular o crear espacios de calidad en este ámbito, sino para constatar y castigar su pobreza relativa en términos académicos e institucionales frente a las ciencias básicas y tecnológicas.

La actual gestión estudia cambios en este mecanismo, orientándolo hacia la firma de contratos al estilo francés (Abécassis, 1994), entre el gobierno y cada universidad, destinados a solucionar los problemas emergentes en los procesos de autoevaluación y evaluación externa.

¹⁰Sobre la base de la frase del Evangelio según San Mateo que dice: "Pues al que tenga se le dará, y tendrá abundancia; pero al que no tenga se le quitará lo poco que tenga." Merton (1973) asimila estas palabras a la acumulación del reconocimiento a las contribuciones científicas particulares de académicos de considerable reputación y la negación de tal reconocimiento a los que todavía no se hayan distinguido.

Cuadro 5
Personal docente de las universidades nacionales, 1997

Proporción de docentes con dedicación exclusiva (DE)	Proporción de docentes con DE en Básicas y Tecnológicas	Remuneración mensual Profesor Titular DE	Remuneración mensual Profesor Titular Dedicación Simple
14	39	1.013	95

* Sin Antigüedad, en dólares estadounidenses.

Fuente: García de Fanelli (2000).

Carrera académica y política de remuneraciones

Una pequeña proporción de los docentes de las universidades nacionales se desempeña en tiempo completo (ver Cuadro 5). Sólo en las disciplinas donde tradicionalmente se han desarrollado grupos de investigación —las ciencias básicas y algunas tecnológicas— este patrón cambia, elevándose la proporción de aquellos que ocupan un cargo en forma exclusiva. Sin embargo, aun en los pocos casos donde existe la posibilidad de un cargo de tiempo completo, el nivel de remuneración vigente impide que se consolide un cuerpo de profesores que sólo se dediquen a la enseñanza y a la investigación en una misma institución. Lo más frecuente es que los profesores asuman cargos docentes en distintos cursos de grado y posgrado en diversas instituciones públicas y privadas.

Por otra parte, la estructura de remuneraciones docentes revela un grado de distorsión tal que impide la promoción de una carrera académica. En primer lugar, presenta un claro achatamiento entre las categorías. Los índices de salarios por categoría para igual antigüedad suponen una relación de 1.7:1 entre un profesor titular y un auxiliar docente. Como el pago por antigüedad se incrementa progresivamente hasta los 24 años de servicios —sin un límite por categoría— puede ocurrir la situación paradójica que un auxiliar con diez o 15 años de antigüedad en su cargo (lo cual de por sí es un despropósito) perciba un nivel de remuneraciones superior a un profesor titular recién concursado. En segundo lugar, no guarda proporción la relación entre la dedicación horaria y el nivel de remuneración. Mientras que un profesor con dedicación exclusiva debe destinar 40 horas semanales a su actividad de docencia-investigación y un profesor con dedicación simple 10 horas, la remuneración del primero es 10 veces la del segundo. Claramente a la universidad le es más conveniente, en términos de costos de enseñanza, contratar diez profesores con dedicación simple que uno de tiempo completo. La actual estructura de remuneraciones, entonces, actúa contra la política de elevar la planta docente con dedicación exclusiva, de modo tal de garantizar el nexo entre investigación y docencia.

Por otra parte, las distorsiones en la estructura de las remuneraciones y la escasez de recursos para su transformación, impiden que se logre avanzar en otra de las políticas impulsadas por el gobierno: la descentralización salarial. Esta política sólo se ha implementado en unas pocas universidades públicas nuevas que, además de contar con un nivel de gasto por alumno más elevado que las universidades tradicionales, no cuentan aun con grupos de intereses consolidados que defiendan corporativamente distintos espacios de poder dentro de las instituciones.

El nivel y la estructura de las remuneraciones en los estudios de licenciatura crea también distorsiones en las nuevas políticas académicas emergentes ante la mayor exposición de las universidades al mercado. Ejemplos de tales políticas son el crecimiento de los cursos de posgrado y la vinculación de la universidad con el sector productivo.

En particular, los programas de posgrado emergen con fuerza en los años ochenta, en el marco de universidades públicas que atravesaban serios problemas de gestión y escasez de recursos financieros. En un intento por superar estos problemas, los posgrados comienzan a funcionar con una lógica más cercana al mercado que la que opera en el nivel del grado. En primer lugar, debieron autofinanciarse, por lo cual recurrieron rápidamente al cobro de aranceles. En el espacio de la diversificación institucional y el crecimiento de las instituciones privadas, los posgrados públicos y privados comenzaron a competir intensamente entre sí por alumnos, docentes y fondos públicos y privados. Son flexibles en su conformación: si no hay un número

suficiente de alumnos que garantice el monto de recursos necesarios para cubrir los costos, el curso desaparece o se deja de dictar por uno o dos periodos. Esta oferta se evalúa, por tanto, no sólo en función de su pertinencia académica sino también según la viabilidad económica del proyecto.

Otro ejemplo de la mayor exposición al mercado por parte de las universidades públicas es la actividad de vinculación con el sector productivo. El tipo de vinculación predominante en la Argentina es la realización de actividades de consultoría y asistencia técnica. En la realización de estas actividades, los profesores a cargo de las mismas utilizan el nombre de la universidad y sus instalaciones a cambio de un overhead cercano al 20% para la institución. El resto queda en poder de los docentes o grupos de investigación al frente de estas actividades. Su ejecución demanda también que la universidad tenga la capacidad de brindar respuestas ágiles frente a las demandas del medio, las cuales son muy difíciles de canalizar por los lentos procesos decisorios característicos de los órganos colegiados de estas universidades. Ello ha motivado que además de flexibilizarse los mecanismos de negociación, dejando que la gestión de estas actividades fuera realizada por oficinas especialmente creadas para este fin, el manejo de los fondos pasó a estar a cargo de "fundaciones" por fuera de la universidad.

Conclusión

En esta última sección reflexionaremos sobre el papel de las políticas públicas dirigidas a las IES, dado el contexto descrito: conformado por una fuerte expansión de la matrícula, diferenciación institucional y diversificación de programas, fondos públicos escasos y una política de remuneraciones dentro de las universidades que refleja una pobre estructura de incentivos para la mejora de la calidad y la innovación. En particular, dado este contexto, nos preguntaremos por los factores que estarían explicando el bajo impacto de las políticas públicas sobre el comportamiento real de las instituciones universitarias.

Sin pretensión de exhaustividad, podríamos distinguir tres factores: el primero, vinculado con el funcionamiento propio de las instituciones en un contexto de recursos escasos y politización de la administración universitaria, que denominaremos "problema de gobernabilidad" y el segundo y tercero, reflejo ambos de las dificultades emergentes a partir del nuevo papel del Estado, que llamaremos "problemas en las señales" y "problemas en la regulación", respectivamente.

Problemas de gobernabilidad en las universidades públicas

Las universidades públicas deben hacer frente hoy a nuevas demandas y problemas que surgen a partir de su mayor exposición al mercado y de la presencia de un Estado "evaluador".

En un contexto de recursos escasos, aquellos ingresos, como los provenientes del dictado de cursos de posgrado y las actividades de consultoría y asistencia técnica adquieren una importancia que supera en mucho a su monto. Su efecto sobre el comportamiento organizacional y el de sus agentes es muy significativo dada los bajos niveles de ingresos obtenidos a través de la actividad de docencia de grado.

Esta mayor presencia del mercado en la educación superior plantea, al menos, cuatro aspectos problemáticos:

- *Los problemas y desafíos que estas actividades generan a la gestión y gobierno de la institución:* las demandas que plantea el mercado en el campo de la enseñanza de formación continua y avanzada y en la actividad de transferencia al sector productivo, no logran ser canalizadas por las estructuras vigentes de gobierno, de tipo colegiado y burocrático.
- *Un excesivo énfasis en el corto plazo en desmedro de la definición de objetivos de largo plazo en el plano institucional:* se pierde de vista la misión académica de largo plazo de la institución y sus necesidades de transformación frente a una respuesta puramente adaptativa ante los cambios del entorno.
- *La ausencia del Estado contrarrestando las "fallas de mercado":* si bien el mercado comienza a adquirir un lugar privilegiado en los años ochenta como mecanismo de coordinación frente a las "fallas del sector público", el mercado requiere de ciertas condiciones para funcionar eficientemente, muchas de las cuales no se cumplen en la provisión del servicio educativo. Se observa en particular que los agentes no tienen información adecuada para mejorar sus decisiones ni existe un mercado de capitales que, a través de créditos o becas, permita financiar la inversión en educación para aquellos que no pueden afrontar los

costos presentes. El funcionamiento del mercado puede contribuir a empeorar, entonces, la equidad del sistema en la medida que esté segmentado en instituciones con diferente calidad y costo, no estando todos los individuos en condiciones de igualdad en su proceso de elección

No es posible atribuir todos los problemas de gobernabilidad de las universidades públicas a las nuevas demandas del Estado o del mercado. Existen problemas propios de las instituciones que se vinculan con la expansión de la matrícula en un contexto de escasez de recursos financieros, la falta de profesionalización de la gestión administrativa y las restricciones que impone la "politización" del gobierno universitario, deviniendo un espacio donde se dirimen disputas entre partidos políticos y grupos de interés. Sin embargo, las nuevas condiciones de funcionamiento han incorporado cuestiones antes no presentes y que se vinculan con esta mayor exposición al mercado y con las actividades de evaluación, acreditación y competencia por fondos públicos. Un nuevo tema de la agenda es, entonces, qué nuevas formas de gestión y gobierno pueden ayudar a que las universidades públicas puedan hacer frente a todos estos desafíos.

Problemas en las señales

En este aspecto es posible distinguir cuatro aspectos centrales. El primero cuando el gobierno, a través de los mecanismos de evaluación o de financiamiento, emite una señal a las IES buscando, a través de ella, fomentar la eficiencia en la asignación de los recursos o la mejora en la calidad del producto; esta situación tiene en primer lugar problemas por la falta de alineación de los objetivos entre el gobierno y las IES. ¿Cuáles son los objetivos de las IES? Generalmente existen aquellos formalmente declarados en el momento fundacional. En la realidad éstos se expresan en la oferta de programas y en el conjunto de políticas de enseñanza, investigación y extensión que llevan adelante. Pero además de los objetivos institucionales, están aquellos de sus miembros individuales. En una institución como la universidad, donde una cuota importante de la autoridad reside en la base, en el saber experto (Clark, 1983), es crucial que las señales que se emiten lleguen a la misma, si se espera producir cambios. Puede ocurrir entonces que las políticas del gobierno dirigidas a estimular transformaciones en una dirección determinada no generen impactos reales en el comportamiento de los académicos. Como resultado, por ejemplo, se implementan procedimientos de evaluación que son dados a conocer al organismo correspondiente para mostrar que se ha cumplido con el deber, pero el patrón básico de la organización y el desempeño académico cambia muy poco.

El segundo, cuando las señales también generan efectos no deseados por la falta de reconocimiento de la diversidad institucional. Por un lado, se aprecia positivamente la existencia de una amplia diversidad funcional en el ámbito institucional pero, por el otro, se evalúa al conjunto del sector universitario con los patrones de la universidad académica más selecta. Quien no se adecue a dichos patrones, aun cuando, por ejemplo, cumpla con eficiencia y calidad con la función de formar buenos profesionales, se verá obligado a tratar de parecer lo que realmente no es, pudiendo incluso perjudicar la labor que en términos aceptables venía realizando hasta el presente.

El tercero, las IES muchas veces no tienen los incentivos para brindar aquellos datos que sospechan pueden ser usados contra sus intereses o los de sus miembros. La política que elabora el gobierno estará basada, entonces, en información poco confiable y, por tanto, no se obtendrán los resultados esperados originalmente en términos de eficiencia y calidad. Este comportamiento de la organización y de sus agentes se exacerba cuando los recursos financieros con que cuenta la institución para el pago de sus docentes son escasos.

Finalmente, las señales tienden a otorgar mayor peso a ciertas actividades por sobre otras. Los académicos responden maximizando sus objetivos de elevar su nivel de ingresos y su prestigio volcándose a aquellas que, de acuerdo con instancias varias de evaluación y categorización, otorgan mayor puntaje. Es claro que es más conveniente escribir artículos cortos para publicarlos en revistas con arbitraje y asistir a conferencias internacionales prestigiosas, que dedicar tiempo a la docencia de grado o a proyectos de investigación de largo plazo.

Problemas en la regulación

Desde el punto de vista de la regulación, las principales restricciones son, en primer lugar, la falta de información sobre el funcionamiento real de las universidades. Esto provoca que los gobiernos se vean obligados a llevar adelante mecanismos de selección y control de los fondos asignados y de los procesos de evaluación y acreditación realizados por las carreras e instituciones. Estos mecanismos de selección y control pueden llegar a ser excesivamente complejos y costosos. Esta actividad requiere de administrativos y técnicos para la gestión de cada programa y de un ejército de pares evaluadores para que juzguen la excelencia y la pertinencia de las carreras e instituciones sometidas al control de la calidad. La información que las universidades o sus unidades debe suministrar ante estos programas consume también un tiempo considerable de los académicos, en particular cuando las IES disponen de escasos datos estadísticos sobre sí mismas.

En segundo lugar, los resultados de los procedimientos de evaluación no suelen ser utilizados para mejorar el posicionamiento estratégico de la universidad en el nuevo entorno cambiante y tampoco logran aún que el mercado educativo sea transparente. Los estudiantes siguen, como antes, guiándose por el imaginario social de las IES más prestigiosas, las más accesibles económica y geográficamente o las que realizan una campaña publicitaria más persuasiva. El mercado interinstitucional, lejos de ser competitivo, está cada vez más segmentado pero no en términos funcionales —lo cual sería deseable— sino en circuitos diferenciados de calidad y costo.

En tercer lugar, en la aplicación concreta de nuevos mecanismos de financiamiento, también es posible identificar fallas del gobierno al no poder elaborar indicadores válidos y confiables para su asignación.

En cuarto lugar, muchas veces el gobierno logra implantar programas mediante los cuales obtiene una alineación perfecta entre los objetivos propios y los de las instituciones universitarias pero, aun así, no se llega a los resultados esperados. Una causa frecuente de esta falla es la falta de coordinación entre las políticas educativas. Esto es, los incentivos que crea el gobierno no guardan coherencia entre sí o no se articulan correctamente con el resto de las políticas que está llevando adelante. Así, por ejemplo, el gobierno puede promover el aumento de cargos docentes de tiempo completo para mejorar la calidad de la enseñanza favoreciendo su desarrollo integrado con la actividad de investigación pero, a su vez, no se fomenta esta última con recursos apropiados. En este caso, es muy probable que las universidades respondan aumentando los cargos de tiempo completo —si se les brinda los recursos para ello— pero nada asegura que estos docentes realmente realicen investigación de calidad debido a la falta de infraestructura de investigación. Lo mejor que se puede realizar en este caso son proyectos unipersonales de corto alcance (García de Fanelli, 1999).

Finalmente, las fallas de coordinación surgen también por la presencia de diversas instancias en la formulación e implantación de las políticas, las cuales cambian los objetivos originales. Examinamos antes el caso de los criterios para categorizar a los docentes-investigadores dentro del Programa de Incentivos, los cuales fueron cambiados por el Consejo de Rectores, tras lo cual recibió alto puntaje la actividad de gestión.

En resumen, podríamos concluir que uno de los temas de la nueva agenda de la educación superior es el análisis de la eficacia del papel del Estado generando señales que "timonean" las instituciones universitarias a distancia, a través de diversos programas de evaluación y financiamiento universitario. En particular interesa saber en qué medida su intervención está mejorando la calidad de las IES y tornando más transparente el mercado educativo. También importa analizar si gracias a su accionar se ha logrado contrabalancear las inequidades que surgen como efecto de una mayor exposición de las universidades al mercado y de la segmentación de los SES por calidad y costo. Finalmente es relevante evaluar el costo-efectividad de esta actividad en términos de recursos financieros y humanos comprometidos, tanto dentro de los ministerios de educación como en las propias IES.

En síntesis, la nueva agenda de la educación superior en Argentina se configura alrededor de tres grandes ejes: 1) la gestión y el gobierno de las universidades; 2) los efectos del mercado y 3) el papel regulador del Estado.

Referencias

- Abécassi, A. (1994). "The Policy of Contracts between the State and the Universities. A Quiet Revolution", en *Evaluation and the Decision Making Process in Higher Education: French, German and Spanish Experiences*, OECD.
- Balán, J. y García de Fanelli, A. (1994). *Expansión de la oferta universitaria: Nuevas instituciones, nuevos programas*. Buenos Aires, CEDES, Serie Educación Superior, 1994.
- Bruner, J.J. (Coord.) (1995). *Educación Superior en América Latina: una agenda para el año 2000*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Clark, Burton (1995). *Places of Inquiry. Research and Advanced Education in Modern Universities*. Berkeley, University of California Press.
- Clark, B. (1983). *The Higher Education System, California*, University of California Press.
- Delfino, J. y Gertel, H. (1996). "Modelo para la asignación del presupuesto estatal entre las universidades nacionales", en *Nuevas Direcciones en el Financiamiento de la Educación Superior*. Delfino, J. y Gertel, H. (eds.) Ministerio de Cultura y Educación, R. Argentina, Serie Nuevas tendencias.
- García de Fanelli, A. (2000). "Los indicadores en las políticas de reforma universitaria argentina: balance de la situación actual y perspectivas futuras", en *Indicadores Universitarios: tendencias y experiencias internacionales*, Buenos Aires, Ministerio de Cultura y Educación, en prensa.
- García de Fanelli, A. (1999). "Innovaciones en los mecanismos de financiamiento universitario: la experiencia de la Argentina, Chile y México", en *Estudios de Política Económica y Finanzas*. Revista de la Universidad de Palermo. Año 2, N° 3, febrero, pp. 67-90.
- FOMECE-INFOFOMECE (1997). *Boletín Informativo del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria*, Año 2, N° 3.
- Marquís, C.; Riveiro, G. y Martínez Porta, L. (1999). "El FOMECE: innovaciones y reformas en las universidades nacionales", en Sánchez Martínez, E. (ed.) *La Educación Superior en la Argentina. Transformaciones, Debates, Desafíos*. Buenos Aires, Ministerio de Cultura y Educación.
- Marquís, C. (Comp.) (1995). *Evaluación Universitaria. Memorias del II Taller sobre Experiencias de Evaluación Universitaria*. Tomos I y II. Buenos Aires, Secretaría de Políticas Universitarias.
- MCE (Ministerio de Cultura y Educación, República Argentina) (1999). *Anuario 1997 de Estadísticas Universitarias*. Secretaría de Políticas Universitarias.
- MCE (Ministerio de Cultura y Educación, República Argentina) (1997). *Anuario 1996 de Estadísticas Universitarias*. Secretaría de Políticas Universitarias.
- MCE (Ministerio de Cultura y Educación, República Argentina) (c.1994). *Estadísticas Básicas de Universidades Nacionales*. Secretaría de Políticas Universitarias.
- Merton, Robert (1977). "El efecto Mateo en la ciencia", en *La sociología de la ciencia*. Madrid, Alianza, Vol. 2.
- RICYT (Red Iberoamericanas de Indicadores de Ciencia y Tecnología) (1999). *Principales Indicadores de Ciencia y Tecnología*. Buenos Aires, Instituto de Estudios Sociales de la Ciencia y de la Tecnología. UNQUI.
- Rojas Mayer, E. (1996). "Los incentivos y la calidad universitaria", en *La Universidad*, Boletín Informativo, Año III, N° 7 Ministerio de Cultura y Educación. República Argentina.
- Trombetta, Augusto (1999). *Algunos aspectos del desarrollo actual de los posgrados en la Argentina*. Buenos Aires, Documento CEDES/118. Serie Educación Superior.