



ISSN 1850-2512 (impreso)
ISSN 1850-2547 (en línea)

UNIVERSIDAD DE BELGRANO

Documentos de Trabajo

Area de Estudios de Educación Superior

Fondos competitivos y cambio académico e institucional en las universidades públicas argentinas. El caso del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMEC)

Nº 110

Javier A. Castro¹

Departamento de Investigaciones

Julio 2003

Universidad de Belgrano
Zabala 1837 (C1426DQ6)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Argentina
Tel.: 011-4788-5400 int. 2533
e-mail: invest@ub.edu.ar
url: <http://www.ub.edu.ar/investigaciones>

¹ Licenciado en Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Master en Educación Superior, Maestría en Educación Superior/Cátedra UNESCO, Universidad de Palermo. Investigador del Instituto Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Para citar este documento:

Castro, Javier A. (2003). Fondos competitivos y cambio académico e institucional en las universidades públicas argentinas. El caso del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMEC).

Documento de Trabajo N° 110, Universidad de Belgrano. Disponible en la red:

http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/110_castro.pdf

Agradecimientos

Quiero agradecer al IIFE/UNESCO y la Fundación Ford por haber apoyado esta investigación. Quiero agradecer también a los académicos, funcionarios y ex funcionarios, que accedieron a ser entrevistados, y particularmente, a los directores de proyectos FOMEC, Coordinadores/as de Unidades Ejecutoras y docentes investigadores que respondieron a las encuestas. Debo un especial agradecimiento a Ana M. García de Fanelli, quien fuera mi directora de tesis de maestría y alentó en todo momento mi tarea de investigación.

Resumen

El presente texto es una síntesis de mi tesis de maestría sobre el impacto del Programa FOMECE en las universidades públicas argentinas. Dicha investigación se desarrolló entre el mes de setiembre del año 2001 y el mes de Julio del año 2002. Contó con el apoyo del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IPE)/UNESCO (Sede Buenos Aires) y la Fundación Ford, instituciones que subsidiaron gran parte del trabajo de campo². Aquí se presenta el contexto de investigación; el Programa FOMECE y sus características; los principales temas en los que se focalizó el estudio y los resultados obtenidos. Se cierra el documento con reflexiones finales.

La agenda de reformas: el contexto de investigación

Desde hace por lo menos dos décadas se ha venido consolidando una agenda internacional de reformas de los sistemas de educación superior. Esta agenda, sostenida por diversos organismos internacionales, si bien no es unívoca, parte de un diagnóstico similar que podría sintetizarse de la siguiente manera: los sistemas de educación superior están en “tensión” entre una progresiva demanda por educación superior y una creciente restricción del financiamiento público de los sistemas. El crecimiento de la demanda ha venido diversificando las instituciones y los programas académicos (en sentido vertical y horizontal), las modalidades educativas (presencial, semi presencial, a distancia) y las modalidades de gestión (privada/ estatal). La tendencia hacia la masividad de los sistemas en condiciones de restricción presupuestaria ha generado una “crisis” de calidad, de eficiencia, de equidad y de pertinencia de la educación superior. Bajo este diagnóstico, la agenda internacional viene proponiendo, con algunos matices entre los organismos internacionales, tres líneas de política centrales:

- (a) adoptar formas sistemáticas de evaluación de las instituciones y sus programas;
- (b) innovar en cuanto a las formas de asignación del presupuesto público y en cuanto a las fuentes de financiamiento (políticas de recuperación de costos con equidad);
- (c) inscribir éstas y otras estrategias dentro de nuevos marcos normativos que sean, además, la base para formulación de políticas públicas de reforma.

En el caso argentino, esta agenda se ha desarrollado activamente. En el lapso de unos pocos años (1995/1998) se llevaron a cabo sus principales lineamientos de política: se aprobó la Ley de Educación Superior (Nº 24.521); se ha venido desarrollando la evaluación a partir del trabajo de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU); se han implementado un conjunto de programas para asignar de una forma distinta el presupuesto público³, y se ha instalado, aunque no de manera decisiva, la discusión sobre el arancel de los estudios de grado, impuesto a los graduados, etc., posiciones sostenidas desde un discurso de equidad.

Desde el punto de vista estratégico, estas políticas tienen varios sentidos: asociar evaluación a financiamiento; incrementar los niveles de coordinación del sistema por parte del Estado y el mercado; aumentar la responsabilización social de las instituciones (*accountability*) basada en nuevos criterios de pertinencia; construir un nuevo estilo de relación con las instituciones, aspecto que implica establecer una “nueva alianza” esta vez con la élite académica, que es convocada a participar en la toma de decisiones a partir de la expansión de la figura de pares evaluadores, y que ha comenzado a tener una mayor participación en relación con la asignación de fondos y distribución de prestigios en el sistema.

Por otro lado, e independientemente de la cuestión de la agenda y sus principios estratégicos, es preciso señalar que el sistema ciertamente se ha diversificado producto del incremento en la demanda por

² El proyecto de tesis obtuvo el primer lugar en la categoría “Proyectos de Investigación”, del concurso: “Incentivos al estudio de la gestión educativa” (año 2001), convocado por el IPE/UNESCO y Fundación Ford. <http://www.iipe-buenosaires.org.ar/forgestion/index.asp>.

³ El Programa FOMECE, el Programa de Incentivos, la aplicación de una fórmula de asignación presupuestaria en los años 1997 y 1998, resultan innovaciones implementadas en el modo de asignación del presupuesto público durante la década pasada.

educación superior. Así, podemos encontrar instituciones de diverso tamaño, calidad y distribución regional; se van registrando transformaciones en las formas de enseñanza, en las formas de hacer investigación y por ende en los campos disciplinarios. De tal manera que, para el caso de las universidades, la masividad ha producido diversos tipos institucionales y modificado patrones de funcionamiento académico, transformaciones que tienen consecuencias en la calidad y que resultan de suma importancia a la hora de discutir y analizar las formas de asignación de recursos, en particular, las formas competitivas de asignación donde la calidad puede resultar un factor discriminante.

Tenemos entonces dos cuestiones de importancia que hacen al contexto de esta investigación. Por una parte, el FOMECE queda inscripto en una agenda de reformas muy específica que instrumenta y dosifica normas e incentivos para incrementar la coordinación del sistema. Por otra parte, tenemos un sistema universitario cada vez más complejo, de diferentes configuraciones institucionales y patrones académicos, situación que tiene consecuencias sobre la distribución de la "calidad" entre las disciplinas y entre las instituciones y que las estructura de manera diferencial respecto de la competencia.

El Programa FOMECE: sus características

El FOMECE se puso en marcha en el año 1995. El Programa constituyó una experiencia inédita en la Argentina en lo que hace a la innovación en la asignación del presupuesto público. Asignó fondos a las universidades de gestión estatal mediante proyectos concursables a partir de convocatorias anuales (cinco en total entre 1995/1999). Si bien la asignación de fondos por vía competitiva es de larga data en el financiamiento de la investigación, nunca antes se había utilizado este mecanismo para financiar la mejora de la calidad de la enseñanza y apoyar procesos de reforma académica⁴.

El Programa contó con un préstamo del Banco Mundial, en el marco del Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES), que se desarrolla en el ámbito de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MECyT). Sus fondos originales ascendieron a \$238 millones, de los cuales se asignaron a las instituciones \$204 millones en un total de 500 proyectos y se ejecutaron, a diciembre de 2001, \$129 millones (63%) en un total de 466 proyectos (93%).

Los objetivos principales del FOMECE fueron: (a) reforma académica (cambio de planes de estudio y departamentalización de áreas académicas); (b) mejora de la enseñanza (del grado y del posgrado); (c) incremento de la eficiencia académica (disminución de la deserción, etc.); (d) modernización de las bibliotecas y centros de documentación; (e) fortalecimiento del Desarrollo Institucional (mejora y reforma de la gestión académico administrativa).

El FOMECE financió tres tipos de proyectos para llevar a cabo los objetivos antes reseñados: proyectos disciplinarios; proyectos de Biblioteca y proyectos de Desarrollo Institucional. Los proyectos podían solicitar fondos en cuatro rubros: bienes; becas y pasantías; servicios de consultoría; y obras (refacciones menores).

En cuanto al financiamiento de los proyectos, el FOMECE introdujo una novedad en el sistema como es el mecanismo de "contrapartida". La contrapartida significa que las universidades cofinancian los proyectos que llevan adelante. Los fondos de contrapartida difieren según los rubros de financiamiento (bienes -20%-, becas -40%-, servicios de consultoría -30%- y obras -50%). Así, un proyecto que hubiera aprobado financiamiento para todos los rubros debía aportar fondos de contrapartida por aproximadamente el 30%, mientras

⁴ En algún sentido, todo el proceso de configuración de políticas públicas tendientes a una mayor regulación del sistema ha sido un proceso que podríamos llamar de "desarrollo de situaciones periféricas". No es que la evaluación no existiera antes, sino que ha sido expandida y toma como objeto de su análisis aspectos de la vida universitaria que no eran objeto de evaluación. No es que el mercado y la competencia no existieran, de hecho la investigación ha funcionado bastante dentro de esos parámetros, pero estos parámetros eran marginales respecto de los modos de asignación del presupuesto. Lo novedoso del proceso actual es que ciertas lógicas inscriptas en la periferia de la vida universitaria van siendo expandidas con pretensión hegemónica, proceso que lleva a una reconfiguración de las relaciones entre los actores, las instituciones, el Estado y el mercado.

que el 70% restante constituía subsidio. Además del aporte de los fondos de contrapartida, las universidades se comprometían, entre otras cosas, a reinsertar con dedicación exclusiva a los becarios que hubieran culminado con éxito sus estudios de posgrado.

El FOMEC contó con un complejo sistema de evaluación del que participaban cuatro instancias: La Dirección Ejecutiva (DE) que analizaba la “elegibilidad” de los proyectos presentados por las universidades (adecuación de los proyectos a los requisitos del Programa); los Comités de Pares (CP), comités disciplinarios que evaluaban la “calidad” de los proyectos; las Comisiones Asesoras de Componente (CAC), comités multidisciplinarios que analizaban el “impacto” de los proyectos; y finalmente, el Consejo Directivo (CD), que hacía una “consideración global” de los proyectos sobre la base de los informes de las instancias anteriores y sancionaba su aprobación o desaprobación definitiva.

Originalmente, el FOMEC se desarrollaría entre 1995/2000 dentro del marco del PRES y luego el Estado Nacional sostendría el programa con fondos del presupuesto universitario. En 1998 se hizo un ensayo con fondos exclusivamente nacionales⁵, experiencias ambas que buscaban sentar las bases de una estrategia de más largo alcance como era la de constituir una agencia de financiamiento de características similares a la que funciona en Inglaterra⁶. En la actualidad el Programa se encuentra con una prórroga de ejecución, y desde 1999 no se realizaron nuevos concursos y por tanto no se aprobaron nuevos proyectos.

La presente investigación

El propósito de este trabajo exploratorio es indagar sobre la relación entre fondos competitivos y cambio académico e institucional en las universidades públicas. De manera general se ha tratado de responder a la pregunta ¿En qué medida los nuevos modos de asignación basados en la competencia, tales como el FOMEC, resultan adecuados para estimular procesos de cambio en las universidades públicas?⁷

La investigación se focalizó en los siguientes temas: (a) Las características del instrumento de asignación (el proceso de evaluación y el peso de la calidad en la selección de los proyectos); (b) Los efectos más significativos del Programa en cuanto a las estrategias de mejora de la calidad, (c) Los efectos del Programa en cuanto al estímulo de la reforma académica (cambio curricular y departamentalización); (d) Los efectos del Programa en cuanto a la mejora y reforma de los procesos de gestión académico administrativa (fortalecimiento institucional); y (e) La percepción del FOMEC en la comunidad académica.

El trabajo de campo abarcó la revisión de documentos e información estadística existente en el FOMEC y en la Unidad Ejecutora del PRES; se hicieron entrevistas a funcionarios, ex funcionarios y académicos vinculados al Programa; se aplicó una encuesta de impacto a una muestra representativa de directores de proyecto; se aplicó una encuesta de impacto a una muestra representativa de Coordinadores de Unidades Ejecutoras del Programa en las universidades; se aplicó una encuesta de opinión a una muestra de docentes investigadores del Programa de Incentivos del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología⁸.

La estrategia de investigación consistió en relevar los efectos⁹ del FOMEC desde los actores directamente involucrados (directores de proyectos, funcionarios y ex funcionarios, documentos del propio programa).

⁵ En esta convocatoria se asignaron \$7.5 millones en un total de 115 proyectos.

⁶ Inglaterra cuenta con una agencia descentralizada encargada de financiar el desarrollo universitario: el Higher Education Financial Council for England (HEFCE).

⁷ En cierto modo, la implementación de la agenda de reformas ha producido un cambio en los temas de investigación, que se desplazan de la conformación de la agenda de políticas hacia el estudio de sus impactos. Desde este punto de vista, la presente investigación pretende aportar conocimiento empírico acerca de una línea de política en particular como es la innovación en los modos de asignación del presupuesto público, y sus consecuencias para las universidades nacionales.

⁸ Hacia el final de este documento, en Anexo, se explicitan los criterios utilizados para la confección de las muestras y los resultados obtenidos.

⁹ Se utiliza de manera indistinta la palabra “impacto” y la palabra “efectos”, cuando desde el punto de vista conceptual no lo son. Para ser rigurosos, un análisis de impacto hubiera implicado el uso de una metodología experimental (grupos control, grupos de experimentación, etc.) que permitiera hacer observables las transformaciones derivadas de la implementación del Programa. El presente es un estudio *exploratorio* sobre los “efectos” del FOMEC, entendiendo por efectos aquellos cambios producidos en las unidades académicas derivados de la ejecución de los proyectos FOMEC y que “razonablemente” puedan ser atribuidos a la influencia de los mismos.

ma, etc.) y contrastar estos resultados con la opinión de la comunidad universitaria con el fin de establecer diferencias y similitudes de percepción sobre el impacto del FOMECE.

Cabe destacar que favoreció la realización de este estudio el hecho de contar con pleno acceso a los datos y documentos del Programa (autorización expresada en el memorandum SES N° 620/2000), la colaboración recibida por parte de los técnicos de la Unidad Ejecutora del PRES y el apoyo recibido por el IIFE/UNESCO.

Las principales conclusiones

a) Las características del instrumento de asignación

La literatura específica sobre el tema sugiere que en la medida en que los fondos competitivos no modifican las condiciones de partida para competir, los resultados de la competencia benefician a los grupos de mayor desarrollo relativo. En la medida en que el FOMECE se proponía mejorar la calidad, el peso del "factor calidad" en el proceso de selección de los proyectos asumía una dimensión problemática, si el Programa se comportaba como indica la literatura, entonces se estaría apoyando la mejora de los mejores, y no al sistema a partir de los diferentes niveles de calidad alcanzados por los distintos campos disciplinares y/o instituciones.

El análisis empírico del proceso de evaluación del FOMECE indica que el Programa no se comportó como sugiere la literatura, que el factor calidad estuvo en equilibrio respecto de otros factores como el impacto de los proyectos o la propensión a la reforma de los mismos. Esto se observa en la proporción de los proyectos rechazados y aprobados por cada una de las instancias de evaluación, dato que permite sostener que prácticamente el 50% de los proyectos rechazados lo fueron por instancias que no tenían el atributo de evaluar calidad (tales instancias son: Dirección Ejecutiva, Comisión Asesora de Componente y Consejo Directivo). Por su parte, del lado de los proyectos aprobados, un análisis de los dictámenes de evaluación (100 casos) muestra que proyectos que se encontraban en el piso mínimo de calidad pero que eran de alto impacto o de reforma académica fueron aprobados. Tanto en los rechazos como en las aprobaciones, se encuentra que la calidad no es el único factor de selección de los proyectos y que otros factores como impacto o reforma (o ambos combinados) tuvieron un peso importante en el proceso de selección. Esto se explica por diversas razones:

- (a) El diseño del mecanismo de evaluación del FOMECE influyó decisivamente en atenuar el factor calidad como único factor de selección. Así, el sesgo hacia la calidad que pudieran imprimirle los comités disciplinarios (CP) a la evaluación de los proyectos, encontró contrapesos en la reforma y en el impacto esperado que eran valorados por otras instancias de evaluación.
- (b) El FOMECE, tal vez por la magnitud de los fondos de los que disponía, no se vio obligado a establecer límites en el financiamiento a asignar, lo que hubiera exigido líneas de corte, por universidad o por disciplina, a partir de las cuales muy probablemente la calidad hubiera tenido un peso mayor del que tuvo como factor de selección.

Un comentario final sobre este punto. A partir de la experiencia de evaluación del FOMECE se podría deducir que cuando los mecanismos de asignación por vía competitiva se basan en una **única instancia de selección** (un único comité que evalúa consistencia, calidad, impacto de los proyectos), habitualmente pares disciplinares, el mecanismo de evaluación tiende a aumentar el peso de la calidad como único factor de selección. Por el contrario, cuando los mecanismos de asignación por vía competitiva se basan en **diversas instancias de evaluación**, es decir, una misma propuesta o proyecto es evaluada por diversos comités y según una multiplicidad de criterios, el mecanismo de evaluación actúa con "contrapesos" de la calidad como factor principal de selección.

b) La mejora de la calidad y la reforma académica

Se puede decir que el proceso de “aprobación” de proyectos expresa el apoyo externo que estrategias de mejora y reforma propuestas por las unidades académicas recibieron por parte del Programa. Por su parte, la “ejecución” expresa el apoyo interno que dichas estrategias recibieron por parte de la comunidad universitaria.

En el caso de la mejora de la calidad, estas estrategias se expresan en la concreción de acciones tales como la adquisición de equipamiento y publicaciones (rubro bienes), ejecución de becas y pasantías (rubro becas), contratación de profesores visitantes y consultores (rubro servicios de consultorías), y refacciones menores (rubro obras). Es decir, se trata de acciones que implican planificación académica y planificación de la inversión.

La reforma académica, en cambio, expresa la concreción de acciones tales como el cambio de planes de estudio y la departamentalización de áreas académicas. El sentido que el FOMECE le daba al cambio de los planes de estudio tenía su especificidad: se promovía el acortamiento de la duración real de las carreras, la posibilidad de articularse en ciclos (grado-posgrado), e incrementar la eficiencia terminal (mejora en las tasas de graduación, disminución de la deserción, etc.). Es decir, se trata de acciones que implican planificación académica y desarrollo de espacios de consenso y acuerdo institucional.

Así, la concreción de acciones de mejora y de reforma suponen procesos distintos. En el primer caso, están orientadas hacia estrategias disciplinarias, que en muchos casos se articulan con el desarrollo científico, la docencia y la investigación. En el segundo caso, la reforma resulta un proceso de mayor complejidad puesto que en su concreción deben confluir lógicas académicas con otras de tipo político institucional. Esto justifica un tratamiento por separado de ambos temas, aún cuando en la práctica puedan estar asociados.

La mejora de la calidad

Cabe indicar que los impactos en la mejora de la calidad son poco visibles en el corto plazo además de ser difíciles de “medir” incluso cuando se cuenta con un diseño experimental de evaluación de impacto y un modelo de registro sistemático y permanente de los “cambios de situación” en las unidades de análisis. No obstante, este estudio pudo registrar un conjunto de efectos a partir de: (a) el nivel de ejecución alcanzado por los proyectos según disciplinas e instituciones; (b) grado de concreción de objetivos de mejora relevados de una muestra de proyectos; y (c) grado de dificultad de ejecución relevados en una muestra de proyectos y unidades ejecutoras.

Del tratamiento de los datos surgen las siguientes conclusiones:

Instituciones: el impacto más importante del FOMECE se produjo en las universidades de tamaño mediano y pequeño.

Disciplinas: el impacto más importante se produjo en las ciencias experimentales (Ciencias Básicas y disciplinas de las Ciencias Tecnológicas), que fueron las áreas disciplinarias que más proyectos y fondos aprobaron y ejecutaron.

Rubro: El rubro de mayor impacto fue el de bienes, en particular el equipamiento (de mayor impacto en las ciencias experimentales). Las becas si bien se han ejecutado han mostrado un bajo nivel de eficiencia y por tanto de impacto. Aunque es esperable que en el largo plazo exista una recuperación de los recursos invertidos en la formación docente.

Nivel: los datos muestran que el programa se orientó fundamentalmente hacia el grado antes que al posgrado, aunque el apoyo recibido por los posgrados acreditados¹⁰ ha sido una de las características centrales del FOMECE.

¹⁰ El impacto en los posgrados acreditados ha sido muy elevado, aunque en términos absolutos los programas de posgrado que recibieron financiamiento no exceden las 130 carreras.

Ámbito: El FOMECE se orientó hacia la enseñanza, pero tuvo efectos muy importantes en la investigación (en particular en las ciencias experimentales).

Dificultades de ejecución: La contrapartida resultó el aspecto más problemático para la ejecución de los proyectos según mencionan los directores y coordinadores de unidades ejecutoras. Otros factores de menor incidencia pero importantes a la hora de la gestión fueron los administrativos (personal capacitado, circuitos administrativos, etc.) y los normativos (la normativa del Banco Mundial era bien distinta, y a veces contradictoria, con la existente en las universidades). Finalmente, una situación que afectó la ejecución de los proyectos fue la conformación inicial de las unidades ejecutoras, que según los casos tuvieron un impacto importante en el retraso de la ejecución durante el primer año de vida del Programa. Otro aspecto que vale la pena destacar y que tuvo incidencia en la ejecución de los proyectos, fue el modelo de organización e inserción institucional de la unidad ejecutora. Se hallaron dos tipos de modelos de funcionamiento: (a) el “modelo paralelo” según el cual el grueso de las tramitaciones se realizan “por fuera” de la administración central de la universidad, modalidad que resulta más eficiente desde el punto de vista de la ejecución del gasto pero de bajo impacto en la cuanto a dejar personal capacitado y estructura administrativa modernizada; y (b) el “modelo integrado” que desarrolla la ejecución de los proyectos “por dentro” de la administración estable de la universidad, y que resulta menos eficiente desde el punto de vista de la ejecución del gasto pero posee mayor impacto en cuanto a modernizar las estructuras permanentes de la administración universitaria.

La reforma académica

La reforma es un objetivo complejo en el que influyen un conjunto de factores. Sin pretender abarcar toda la complejidad del proceso, en este estudio se han considerado cuatro factores asociados que afectan la concreción de objetivos de reforma: (a) la complejidad del objetivo¹¹; (b) la complejidad institucional (tamaño de institución¹²); (c) la presencia de acciones de reforma preexistentes al FOMECE¹³; (d) el grado de apoyo político que el FOMECE recibió por parte de los diversos niveles e instancias del gobierno universitario¹⁴.

Las conclusiones en relación con la reforma son las siguientes:

Complejidad de los objetivos: el estudio muestra que las universidades han desarrollado en mayor medida objetivos tendientes a reformas pedagógicas (mejora en los métodos de enseñanza) que buscan atender la deserción y tasas de eficiencia terminal. Objetivos altamente complejos como la departamentalización y la inclusión de sistemas de ingreso a las carreras de grado han sido concretados por muy pocas instituciones (las políticas de ingreso en la mayoría de casos ha consistido en un curso propedéutico de bajo grado de selección). Entre estos dos extremos, encontramos reformas orientadas hacia el acortamiento de la duración teórica de las carreras y la articulación en ciclos.

¹¹ Sin duda, departamentalizar áreas académicas es más complejo que cambiar planes de estudio. Así como cambiar planes de estudios que se proponga acortar la duración de las carreras e introducir sistemas de ingreso resulta más complejo que una actualización de plan con reforma pedagógica (mejora en las formas de enseñanza).

¹² Una de las premisas del estudio fue la siguiente: dado que para concretar objetivos de reforma en las universidades públicas se precisa la confluencia de diversos actores institucionales, mientras mayor sea el tamaño de la universidad (definido por el número de alumnos), mayor será la diversidad interna y por tanto mayor la complejidad para concretar exitosamente procesos de cambio.

¹³ Otra premisa del estudio fue que aquellas unidades académicas que poseían estrategias de cambio anteriores al FOMECE tenían una mayor posibilidad de concretar la reforma. En este estudio se han denominado **unidades académicas proactivas** aquellas que poseían lineamientos de reforma preexistentes al FOMECE (en este caso el FOMECE se alinea a los objetivos de reforma definidos por la unidad académica), y **unidades académicas adaptativas** aquellas que no poseían lineamientos de reforma y los adoptan adecuándose a los requisitos establecidos por la fuente de financiamiento (en este caso los objetivos de la unidad académica se alinean a los objetivos de reforma definidos por el FOMECE).

¹⁴ El apoyo o rechazo del FOMECE en las universidades constituía un factor decisivo en la concreción de los objetivos de reforma y mejora de la calidad. Para ello se registraron tres aspectos del apoyo u oposición: (a) **El grado de apoyo:** *compromiso activo* (cuando los actores se comprometieron en la concreción de los objetivos del proyecto), *apoyo formal* (cuando los actores no obstruyeron expresamente el proyecto pero no desarrollaron ni se involucraron en su concreción), *oposición* (oposición franca a los proyectos FOMECE) y *Ns/Nc*; (b) **El momento del apoyo:** durante la formulación del proyecto y durante su ejecución. Se buscó registrar aquí variaciones en la conducta de los actores; y (c) **Los actores:** grupo académico cercano (profesores y auxiliares de la disciplina), consejeros por la mayoría (estudiantes, graduados y profesores) en el Consejo de Facultad y Consejo Superior, y apoyo de las autoridades unipersonales (decano y rector)

Complejidad institucional: Las instituciones de tamaño mediano han sido las que han mostrado una mayor capacidad para concretar reformas, le siguen las pequeñas y finalmente las grandes. Las de tamaño mediano son las que han concretado, en mayor medida, objetivos orientados hacia el acortamiento en la duración de las carreras y articulación en ciclos (muchas de ellas tienen en pleno desarrollo el nivel de posgrado). Las universidades de tamaño pequeño han concretado menos reformas pero son también las instituciones que poseen planes curriculares relativamente actualizados razón por la que la reforma no es una prioridad institucional (en particular las nuevas universidades). Cuando estas últimas concretaron reformas, lograron alcanzar objetivos de mayor complejidad (como introducción de mecanismos de selección). Las universidades grandes son las instituciones que menor capacidad poseen para desarrollar objetivos de reforma. Los cambios más significativos que se registran en este tipo de instituciones son los referidos a los métodos de enseñanza (reforma pedagógica).

Unidades académicas proactivas y adaptativas: El estudio muestra que las unidades académicas proactivas concretan en mayor medida que las adaptativas objetivos de reforma. Asimismo, las unidades académicas proactivas se encuentran en mayor medida en universidades medianas y pequeñas que en universidades de tamaño grande.

Comportamiento político: Los datos muestran que el apoyo más activo al FOMECEC provino de los propios profesores y auxiliares de las disciplinas, seguido por los decanos y los rectores. Los órganos colegiados se mantuvieron relativamente prescindentes del FOMECEC, dando un apoyo que hemos llamado "formal", es decir, ni apoyo activo ni oposición. El apoyo formal incrementa su proporción cuando se sube de nivel de gobierno (de Consejo de Facultad a Consejo Superior). Llama la atención que una proporción muy importante de los directores de proyecto desconozcan la posición asumida por los graduados respecto del FOMECEC, y este desconocimiento es mayor en el Consejo Superior que en el Consejo de Facultad. Por otro lado, interesaba saber si los actores cambiaron de posición una vez que el Programa se fue desarrollando con el tiempo y los primeros efectos comenzaron a hacerse visibles. Es decir, que hubiera apoyos diferenciales entre el momento de formulación del proyecto (donde el incentivo es promesa), y el momento de ejecución (donde el incentivo se concreta). Llamativamente, la posición de los actores respecto del FOMECEC no varió significativamente entre uno y otro momento. Parecería que frente al FOMECEC las posiciones estaban tomadas independientemente de los efectos que pudieran registrarse con la ejecución de los proyectos en las unidades académicas.

A modo de síntesis se pueden destacar estas tres conclusiones generales sobre el FOMECEC y los procesos de reforma:

1. Que el tamaño de la universidad está asociado a la capacidad de llevar adelante reformas. Las universidades medianas son las más activas en cuanto a procesos de cambio, pero las pequeñas son más capaces de procesar reformas complejas. Las universidades grandes tienen poca capacidad de llevar adelante procesos de reforma, excepto cuando ésta es laxa y difusa (como cambios en los métodos de enseñanza)
1. Que las reformas tienen un mayor grado de concreción cuando la unidad académica posee lineamientos preexistentes al proyecto. En este caso el FOMECEC viene a apoyar propuestas que están en la agenda de las unidades académicas (proactivas) y por tanto el grado de concreción de reformas es más alto si se lo compara con la concreción de reformas en las unidades académicas que no tenían estos temas en sus agendas (adaptativas). No obstante, cuando en las unidades académicas adaptativas se concretó la reforma, fue siempre en universidades pequeñas y medianas, en ese orden.
1. Que las reformas que finalmente se lograron concretar con apoyo del FOMECEC no tuvieron un carácter estructural (como la departamentalización de áreas académicas) sino funcional (básicamente cambios de planes de estudio), razón por la cual no implicaban una amenaza para las instituciones en cuanto a profundos procesos de transformación y por tanto no desbalancearon el equilibrio político interno. Esta poca capacidad de afectar el *status quo* político explica, en parte, el tipo de apoyo recibido por parte de los órganos colegiados del gobierno universitario al FOMECEC. Así el predominio del apoyo formal (un "dejar hacer") da cuenta de que el FOMECEC antes que un programa de reforma ha sido un programa de mejoramiento de la calidad. En otras palabras, cumplió con el objetivo predeterminado en su denominación, aunque no con las metas de reforma explicitadas en sus documentos y en las declaraciones de las autoridades del Ministerio, en dicho momento.

c) Mejora y reforma de la gestión académico administrativa

Uno de los aspectos considerados críticos del sistema universitario tiene que ver con los procesos de gestión académico administrativa. En este estudio se han considerado dos aspectos centrales dentro del proceso de gestión como son: (a) la definición de perfiles y modos de organización de la gestión, y (b) el grado de concreción de objetivos de reformas de la gestión. Asimismo, se tomaron en cuenta los impactos en tres niveles de decisión institucional: (a) Gobierno universitario; (b) Estructura organizacional y (c) Gestión académico administrativa.

Los modos de gestión: El estudio muestra que las universidades no están discutiendo su perfil institucional (a nivel de la visión, es decir, qué tipo de universidad se quiere) sino que las discusiones y políticas que más se están desarrollando tienen que ver con las misiones y funciones de áreas de gestión específicas y con los soportes de la gestión como son los sistemas, la capacitación de personal, el equipamiento y los procedimientos de control y evaluación de la calidad de la gestión. Las instituciones más activas en cuanto a problematizar los modos de gestión académico administrativas son las universidades pequeñas, le siguen las medianas y bastante más lejos las grandes.

Las reformas en la gestión: En este estudio interesaba saber qué tipo de reformas propició el Programa en este ámbito, a saber: (a) La reingeniería institucional (cambios de gran escala y desarrollo estratégico); (b) La reforma y mejora administrativa (cambios en los circuitos administrativos de niveles intermedios y operativos de la gestión), (c) Implementación de sistemas de redes informáticas y programas SIU¹⁵; (d) Autoevaluación (evaluación de la calidad para la toma de decisiones) y (e) Departamentalización (unificación de áreas académico administrativas). Del relevamiento realizado surge con claridad que el FOMECE se articuló a los procesos de reforma y mejora administrativa y a la implementación de los programas SIU. No ha propiciado reformas de gran escala, procesos de autoevaluación y departamentalización. Nuevamente, las universidades más activas son las pequeñas.

Los impactos a nivel de gobierno universitario: La ejecución de los proyectos ha permitido, en un alto porcentaje, incrementar la capacidad para la formulación de diagnósticos y diseño de estrategias de desarrollo, a partir de la mejora en la producción de información. No obstante, estas nuevas capacidades tienen muy poco impacto en cuanto a la estructuración de políticas tales como la distribución interna del presupuesto según criterios objetivos, o la disminución de los altos niveles de politización en las decisiones académicas y administrativas.

Los impactos a nivel de la estructura organizacional: La ejecución de los proyectos ha permitido redefinir las misiones y funciones de las secretarías y departamentos administrativos y en algunos casos la redistribución del personal, no obstante, estas acciones no se desarrollaron en el marco de procesos de departamentalización, sino que tuvieron un carácter focal.

Los impactos a nivel de la gestión académico administrativa: La ejecución de los proyectos encuentra en este nivel los impactos más importantes. Entre ellos se pueden mencionar la mejora de las estadísticas básicas de la universidad (oportunidad y confiabilidad de la información), a partir de la mejora del soporte informático (software) y de los sistemas de comunicación (redes informáticas). Otro aspecto positivo ha sido la mejora en los mecanismos de control y evaluación de la gestión (acotado a las áreas que percibieron directamente los beneficios del FOMECE).

De modo general se puede concluir que en la medida en que el FOMECE tuvo la orientación de un programa focal, es razonable que los impactos más significativos en cuanto a la gestión se hayan producido en los niveles más bajos y técnicos de la estructura y que las estrategias vinculadas a grandes reformas académico administrativas no fueran posibles de ser desarrolladas con este instrumento. A pesar de haberse mejorado la capacidad para producir información así como su calidad, parece persistir una cuestión de cultura organizacional según la cual la mejora en la calidad de la información no necesariamente mejora la calidad de los mecanismos de toma de decisiones universitario.

¹⁵ El Sistema de Información Universitaria, es un Programa que funciona en el marco del PRES y fue un componente de importancia para homogeneizar los sistemas de software de gestión (alumnos, económico financiero, docente, etc.).

d) La opinión de la comunidad académica

Un aspecto importante para este estudio era el de contar con una opinión “externa” de los efectos del FOMECE, es decir, una visión del programa que no surgiera de los directamente involucrados y que permitiera contrastar (¿verificar?) algunos de sus efectos, tanto de mejora como de reforma. El estudio de opinión se basó en una encuesta aplicada a una muestra de docentes investigadores del Programa de Incentivos del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. La encuesta tomó los siguientes tópicos centrales: (a) grado de conocimiento del FOMECE; (b) opinión sobre la capacidad del programa para estimular la mejora de la calidad; (c) opinión sobre la capacidad del programa para estimular reformas; (d) opinión sobre la transparencia del FOMECE y de los directores en la asignación y ejecución de los recursos.

Grado de conocimiento del FOMECE: El FOMECE fue un programa ampliamente conocido por la comunidad académica. En cuanto a los objetivos del Programa más del 80% de los encuestados saben de sus objetivos (sólo el 2% de los consultados No saben o no contestan). En cuanto a la fuente de financiamiento del Programa, existe una mayor heterogeneidad en las respuestas. Sólo el 28% indicó correctamente cuál es la fuente de financiamiento del FOMECE (Banco Mundial/Tesoro Nacional) y un 26% señala como única fuente al Banco Mundial. No obstante, el 54% de los consultados asocia el Programa al Banco Mundial.

Sobre la capacidad del Programa para estimular la mejora de la calidad: En cuanto a este punto, se solicitó opinión sobre un conjunto de tópicos asociados a las estrategias de mejora de la calidad que conformaron objetivos del Programa. El 67% de los consultados tiene una opinión positiva¹⁶ acerca del impacto del FOMECE en la formación de recursos humanos (becas y profesores visitantes). El 77% tiene una visión positiva acerca del impacto del FOMECE en cuanto a las posibilidades de adquirir equipamiento (laboratorios, etc.). El 67% tiene una visión positiva en cuanto a que el FOMECE ha mejorado las bibliotecas universitarias. Un impacto indirecto del FOMECE (a juzgar por los directores de proyecto) fue que favoreció las redes académicas (vínculos entre comunidades del exterior y del país). Sin embargo, la comunidad no tiene una visión positiva sobre este impacto del FOMECE, sólo un 33% está muy de acuerdo y de acuerdo con esta afirmación.

Sobre la capacidad del Programa para estimular reformas: Sobre la reforma se solicitó opinión en cuanto a las reformas académicas (reformas curriculares y departamentalización) y reformas en la gestión académico administrativa. En el primer caso, tienen una opinión positiva sólo el 33% de los consultados, aunque esta opinión varía si se agrupa a los respondientes por tamaño de institución. Así, el 50% de los docentes investigadores de las universidades medianas opina que el FOMECE tuvo impactos positivos en la reforma, y esta proporción llega al 40% en las universidades de tamaño pequeño. Tratándose de la reforma en el área de la gestión académico administrativa la opinión positiva llega al 20% de los consultados. Es decir, que si bien la visión positiva del FOMECE en cuanto instrumento adecuado para estimular reformas es baja en el caso de las reformas académicas, es aún más baja en el caso de las reformas académico administrativas.

Transparencia del FOMECE y de los directores: Un tópico insoslayable en la Argentina cuando se distribuyen fondos, es el tema de la transparencia. La consulta sobre el punto a los docentes investigadores muestra los siguientes resultados: el 53% de los consultados tienen una visión positiva en cuanto a la transparencia del FOMECE y un 30% No sabe/No contesta. Por su parte, el 54% de los consultados tiene una visión positiva respecto de la transparencia de los directores en la ejecución de los proyectos y un 30% No sabe/No contesta.

En síntesis, según la opinión de la comunidad académica independiente el FOMECE ha sido un Programa orientado hacia la mejora de la calidad a partir de la concreción de acciones vinculadas a la adquisición de equipamiento y formación de recursos humanos. Se ha mostrado limitado a la hora de estimular reformas, lo que no quiere decir que éstas no se hayan realizado, sólo que su efecto es menor en este objetivo. Según la opinión de informantes claves y de la propia comunidad académica, el FOMECE ha sido un programa transparente en la asignación y ejecución de sus recursos. Estas conclusiones en general coinciden con las conclusiones obtenidas a partir de relevar la información existente en el Programa y de las encuestas de impacto aplicadas a los directores y coordinadores de unidades ejecutoras.

¹⁶ Se agrupa en la categoría “opinión positiva” aquellos que respondieron “muy de acuerdo” y “de acuerdo” dentro de las cinco opciones de respuesta que tenían las preguntas de la encuesta.

Reflexiones finales

En el Programa FOMECA se expresaron diversas estrategias de política y tuvo efectos diversos según instituciones y disciplinas. En primer lugar, en la medida en que se asignó fondos a las universidades de manera competitiva y principalmente a grupos académicos, no sólo significó una innovación en los modos de asignación del financiamiento público, sino una diversificación de los actores receptores y ejecutores de este financiamiento. En la práctica, el FOMECA diversificó la interlocución con el sistema, ya no sólo los representantes de las universidades (los rectores) son los responsables de recibir y hacer ejecutar el presupuesto público, sino que ahora se incluye a los académicos en esta lógica. En segundo lugar, el FOMECA formó parte de una estrategia de más largo alcance, como es la de asociar la evaluación al financiamiento, esto se observó claramente en el caso de los posgrados. En tercer lugar, el FOMECA ha sido un programa de mayor eficacia para apoyar estrategias de mejora que de reforma, esta afirmación ha sido además corroborada por la opinión de la comunidad académica. En cuarto lugar, el FOMECA ha sido más adecuado para las ciencias experimentales y las instituciones medianas y pequeñas. Así, el FOMECA ha tenido un impacto más débil en las carreras y universidades de mayor masividad, donde posiblemente los problemas asociados a la calidad de la enseñanza sean más urgentes. En quinto lugar, y ya en relación con la reforma, el estudio ha permitido observar que las universidades cambian, que se encuentran en discusión respecto de su papel y de su función (unidades académicas proactivas). Desde este punto de vista, el FOMECA resultó un buen instrumento para apoyar procesos en marcha antes que para iniciarlos. En sexto lugar, el Programa ha tenido efectos favorables en cuanto a la producción de información y estadísticas universitarias, de manera tal que las autoridades pueden contar con información de mejor calidad, aunque esto no implica, necesariamente, una externalidad positiva respecto de la calidad de los mecanismos de toma de decisiones. Finalmente, los montos ejecutados (US\$129 millones) han implicado que las universidades aportaran aproximadamente unos US\$38 millones de su propio presupuesto en concepto de contrapartida. A lo largo de este estudio no se ha registrado información que indique que para cubrir la contrapartida las universidades hayan dejado cesante a docentes, o hayan dejado de pagar servicios o efectuar otros gastos que podrían considerarse imprescindibles para el funcionamiento institucional. De esta manera, si bien las universidades han hecho un importante esfuerzo para atender a los requisitos de contrapartida que el Programa exigía, se puede concluir que ha sido un mecanismo adecuado en relación con el objetivo de mejorar la asignación de los recursos dentro del sistema, basada en criterios más racionales y según objetivos de mejora de la calidad y desarrollo académico.

