



FONDOS COMPETITIVOS: EL CASO DEL FONDO PARA EL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD EN LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE CORDOBA.

Celeste Escudero

RESUMEN

A partir de los años noventa las universidades argentinas debieron enfrentar un nuevo paradigma político basado en el impulso a la competitividad y diferenciación de las instituciones de educación superior donde el eje fue el financiamiento público ligado a compromisos de calidad y eficiencia. En este contexto, las reformas financieras de la educación propiciaron la asignación de recursos por parte del estado de acuerdo a objetivos específicos, a través de mecanismos contractuales y la diversificación de las fuentes de financiamiento a cargo de las universidades. Desde la perspectiva de la Teoría del Nuevo Institucionalismo se buscará determinar las características institucionales que permiten comprender y analizar el compartimento organizacional de la Universidad Nacional de Córdoba frente a este nuevo esquema de financiamiento del Gobierno Nacional, tomando para su análisis FOMECE, programa trascendental en la vida de las universidades argentinas, debido a que su modo competitivo para acceder a los fondos nunca había sido utilizado para financiar cuestiones relacionadas a la mejora de la calidad de la enseñanza o procesos de reforma.

Áreas temáticas: Políticas Públicas e Institucionales

Palabras llave: Financiamiento Competitivo, FOMECE, Nuevo Institucionalismo

I. Introducción

En el marco contextual de la Política de Educación Superior de las últimas décadas del siglo XX, Nacional como Internacional, existe un consenso general sobre las diversas transformaciones sufridas por las sociedades, en particular las latinoamericanas, lo que permite advertir la nueva significación social de las instituciones universitarias, caracterizada por un cambio en el rol del Estado en la nuevas Políticas de Educación Superior. Bajo este contexto y con la influencia de organismos internacionales como el Banco Mundial, se impulsó a la competitividad y diferenciación de las instituciones universitarias, cuyo eje fue un financiamiento público ligado a compromisos de calidad y eficiencia. Por un lado, las funciones tradicionales de las universidades públicas fueron cuestionadas por su baja relevancia productiva o por su escasa relación con los problemas sociales y productivos, y por otro el problema de la masificación de las universidades públicas, llevaron a considerar que las instituciones de Educación Superior representaban un sector de “bajo rendimiento” en el marco de las políticas sociales. De esta manera, los gobiernos nacionales enfocaron sus poderes y atribuciones hacia la creación de mecanismos de “*accountability*” en las instituciones de educación superior, es decir, fórmulas institucionalizadas o sistemáticas de rendición de cuentas. (Brunner J. J., 1993, 1994, Delfino & Gertel, 1996, Escotet, 2005, Calero & Bonal, 1999, Neave & Van Vought, 1994, Trow, 1998, entre otros)

En el contexto de estas reformas de America Latina, a partir de 1992 en Argentina se inicia una política de financiamiento universitario orientada a conceder a las instituciones mayor autonomía y autarquía en la administración de sus patrimonios y de sus presupuestos. A tal fin se llevan a cabo diversos cambios, se aprueba por primera vez una transferencia global sin afectación específica (block grant)¹, se dictan leyes de presupuesto, tres resoluciones ministeriales sobre el régimen administrativo-financiero de las universidades y la Ley de Educación Superior Nro. 24.521. Estas políticas de financiamiento adquirieron mayor impulso y un rediseño a partir de 1993 con la creación de la Secretaria de Políticas Universitarias (SPU), en el marco del Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES) en el ámbito del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. (Abeledo & Obeide, 2003)

El PRES incluía los siguientes componentes: “Red de Intercomunicación Universitaria” (RIU), “Fortalecimiento Institucional” (FOI), “Sistema de Información Universitaria” (SIU), “Asignación de Recursos” (AR), “Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria” (CONEAU) y “Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria” (FOMECA). A partir de ellos se programaron acciones tendientes a modificar la asignación de recursos públicos a universidades nacionales, para mejorar la calidad y

¹ Con anterioridad las partidas presupuestarias se aprobaban por objeto de gasto: Personal, Bienes de Consumo, Servicios Personales y Bienes de Uso

transparencia de la información y fortalecer la capacidad de conducción y programación de la SPU.

En el presente estudio se busca mirar el comportamiento de la Universidad Nacional de Córdoba frente a la implementación por parte del Estado del Programa FOMECE, desde la perspectiva de la Teoría del Nuevo Institucionalismo. Este marco teórico, aparecido en las ciencias sociales anglosajonas en los últimos 30 años, explica cómo se establecen los cambios en las organizaciones. Sostiene que primero, las instituciones sólo cambian en forma incremental, es decir poco a poco sobre plazos de tiempos relativamente largos; y segundo, las normas y reglas institucionales influyen de manera determinante sobre el comportamiento individual. Es decir, el cambio institucional se da como resultado de la interacción entre institución y medio ambiente. (March & Olsen, 1997)

La estructura del trabajo está determinada de la siguiente manera: una primera parte se presentan los mecanismos de financiamiento competitivos, en particular el Programa FOMECE. En el siguiente apartado se describe la corriente teórica del Nuevo Institucionalismo. En el tercer apartado se intenta abordar el comportamiento de la UNC frente a FOMECE, iniciando con una descripción general de su participación para luego a través del marco teórico se incorporar algunos microfundamentos de la “respuesta organizacional”. Por último, se esbozan las consideraciones finales de la manera en que las Instituciones de Educación reaccionaron a las políticas de financiamiento implementada en los años 90.

II. Fondos Competitivos. FOMECE

Los fondos competitivos son una alternativa destacada de financiación universitaria en las últimas décadas. Son un instrumento de financiamiento orientado al cumplimiento de objetivos que suponen un cambio institucional acordado previamente. La manera más usual de implementación de estos programas es la relación contractual establecida entre las instituciones beneficiadas y el proveedor de los recursos, quien usualmente verifica el cumplimiento de los resultados específicos logrados. El acceso a los fondos suele surgir de un proceso competitivo entre las instituciones involucradas. Sin embargo, puede establecerse “techos” (límites máximos) que son pre-asignados a cada institución con diversos criterios. Este tipo de mecanismos fue tradicionalmente utilizado para la financiación de proyectos de investigación por parte de agencias gubernamentales o instituciones privadas. Constituyendo un financiamiento «marginal» con respecto del financiamiento del conjunto de actividades académicas, realizado generalmente por el Estado. En los años ochenta, varios de los países de la OCDE comenzaron a utilizar estas formas de asignación de recursos para las actividades de enseñanza (Abeledo & Obeide, 2003, Calero & Bonal, 1999, Salmi & Hauptman, 2006, García de Fanelli, 2000)

La modalidad de contratos-programas se diferencia de los múltiples fondos, porque los gobiernos acuerdan con los centros de educación superior la financiación de actividades

encaminadas a la consecución de determinados objetivos, tales como: innovación en la docencia, prestación de servicios al alumnado, actualización de conocimientos de los profesores, creación de infraestructuras docentes (como el establecimiento de laboratorios), entre otros. A diferencia del sistema de “múltiples fondos” donde las instituciones concursan sobre la base de condiciones de prioridad de temas predeterminados por las agencias de financiamiento, en los contratos-programas son las propias instituciones las que negocian con el gobierno llevar adelante un determinado proyecto académico o de gestión. Claro está que el gobierno también fija qué tipo de proyectos está dispuesto a financiar y sobre esta base negocia con las universidades. (Calero & Bonal, 1999; García de Fanelli, 2000)

Existen diversas experiencias internacionales sobre la aplicación de esta modalidad: Las universidades de las Islas Canarias comenzaron a desarrollarla en 1996. (Martín Rivero, 2001). En el caso francés, esta experiencia comienza con el ministro de educación Jospin Lionel en 1988 y es relanzada en 1998, aquí las instituciones de educación superior diseñan un plan de desarrollo de cuatro años de duración en el cual contemplan objetivos nacionales y necesidades de capacitación local. (García de Fanelli A. M., 2008). La experiencia de la Universidad Politécnica de Cataluña, España puede ser leída en (Barón & Roca, 2006). En el año 1997, el Gobierno de Cataluña, a través de su Departamento de Universidades, Investigación y Sociedad de la Información (DURSI), y la Universidad Politécnica de Cataluña (UPC) formalizaron el primer contrato programa universitario para cuatro años. La experiencia adquirida confirmó el contrato programa como un instrumento eficaz de estímulo para la mejora de la calidad universitaria. Se extendió al resto de las universidades catalanas y a otras comunidades autónomas españolas y ha tenido continuidad en la UPC.

En Argentina el primer antecedente de política financiera de contrato programa fue FOMECA, creado por la Secretaría de Políticas Universitarias en 1995. En sus comienzos, se pensó que el fondo co-existiera como un financiamiento ad-hoc para un grupo de universidades que elaborasen planes, programas y proyectos de desarrollo integral. Durante varios meses alrededor de diez universidades participaron en lo que se dio a llamar “proyecto piloto”, sin embargo, en su mayoría estos proyectos no estuvieron adecuadamente elaborados en tiempo y forma para acordar ese financiamiento. Por ello finalmente se optó por crear un fondo concursable, estableciendo un vínculo contractual entre la SPU y las universidades. Recientemente, a partir de 2006, las universidades nacionales y el gobierno central han comenzado a utilizar esta vía de financiamiento. La SPU considera que los contratos-programas deben promover que las universidades logren niveles gradualmente más satisfactorios en el cumplimiento de cada una de las dimensiones que integran sus funciones sustantivas. Pretende vigorizar la capacidad institucional en la medida que los fondos solicitados se correspondan con la misión de la institución de manera integral.

II.1 Fondo de Mejoramiento de la Enseñanza y la Calidad:

El fondo tuvo una duración total de siete años y medio (1996- junio de 2003), logrando implementar cinco convocatorias anuales: 1995, 1996, 1997, 1998 y 1999. En el total de las presentaciones, FOMECA aprobó 500 (sobre más de 1200 propuestos) proyectos que fueron presentados por 36 universidades nacionales.

Los objetivos prioritarios fueron: a) Apoyo a las reformas académicas: modernización de los planes de estudio, creación de ciclos articulados, departamentalización, modernización de la gestión, etc.; b) Mejora de la calidad de la enseñanza: capacitación de los planteles docentes, mejoramiento de los procesos de enseñanza y aprendizaje, evaluación del desempeño de profesores y alumnos, consolidación de programas de posgrado, modernización de bibliotecas, etc.; y c) Búsqueda de mayor eficacia y eficiencia en los procesos de formación académica: implementación de prácticas contundentes a la disminución de la deserción y de la duración real de las carreras, introducción de racionalización del ingreso, etc..

El presupuesto original asignado a FOMECA fue de 238 millones de pesos, de los cuales 145 millones (60%) provenían del Banco Mundial – préstamo 3921-AR/BIRF- y los 93 millones (40%) restantes constituirían la partida nacional aportada por las universidades nacionales que obtuvieran la aprobación de proyectos. Luego de una serie de ajustes realizados durante la ejecución, el presupuesto real fue de aproximadamente 170 millones de pesos, esto es alrededor de un 28% menos a lo planeado. Algo por destacar es que las universidades no debieron reembolsar los fondos asignados, ya que se trató de una transferencia extraordinaria de recursos que se adicionaba, por única vez, al presupuesto institucional. De la devolución del préstamo era responsable el gobierno nacional, con cargo a su deuda externa. Si bien existió un intento por parte de la SPU de extender el fondo a las universidades privadas mediante la modalidad de crédito, la iniciativa no llegó a concretarse. Los rubros financiables tenían diferentes porcentajes de financiación por parte del Banco Mundial, bienes 70 por ciento, servicios de consultoría 80 por ciento, becas 60 por ciento y obras 50 por ciento. (Ozlak, Trombetta, & Asencio, 2003)

Los recursos del FOMECA se asignaron a proyectos de varios años de duración con objetivos precisos a concretar. No se financiaron proyectos de investigación porque estaba centrado en el mejoramiento de la calidad de la docencia. Por eso estuvo dirigido a la inversión en los profesores y al equipamiento para la enseñanza. De esta manera los rubros financiables fueron:

- 1) Bienes: aquellos gastos originados por la adquisición de:
 - Equipamiento: Financiamiento para la compra de equipos para docencia: equipamiento básico para la enseñanza (de grado y posgrado) y equipamiento de apoyo.

- Bibliografía: gastos orientados a la actualización y modernización de las bibliotecas: actualización de bibliografía, apoyo para el desarrollo de hemerotecas y centros de documentación.
- 2) Servicios de Consultoría: incluía además de los gastos en estudios y asistencia técnica, intercambios académicos de profesores del país y del exterior.
 - 3) Becas: Existían diferentes destinos de los fondos, todas podían tener como destino alguna universidad del país, sin embargo, las de formación docente así como las pasantías de docentes y de estudiantes de posgrado podían realizarse en el exterior:
 - a. Becas de grado (para estudiantes de matemática)
 - b. Becas de posgrado
 - ✓ de formación docente
 - ✓ abiertas,
 - c. Pasantías
 - ✓ para estudiantes de grado (informática)
 - ✓ para estudiantes de posgrado
 - ✓ para docentes de grado y posgrado
 - 4) Obras: referidas a las reparaciones y obras menores de adecuación de infraestructura física.

De esta manera podían presentar proyectos al FOMECE las universidades nacionales, facultades, departamentos, carreras, posgrados acreditados y redes (de universidades nacionales, de facultades, de departamentos o posgrados acreditados). El requisito estipulado por el propio FOMECE era que todos los proyectos debían estar expresamente autorizados por la máxima autoridad universitaria y en el caso de redes, la aceptación de las autoridades de las universidades que las conforman. Los proyectos podían tener tres diferentes diseños, *Disciplinarios*, destinados a la mejora de la calidad y la reforma académica, *Institucionales* orientados al mejoramiento de los mecanismos de gestión académico-administrativas y de *Bibliotecas* destinado al mejoramiento de los centros de documentación universitaria.

Existe un consenso muy difundido entre los actores de que el FOMECE ha probado ser un programa sumamente exitoso. Ello no significa que se alcanzaron todos los objetivos o metas planeados. Es decir, al menos fue eficaz, sin poder emitir un juicio semejante con respecto a su eficiencia. Las estimaciones realizadas permiten afirmar que el financiamiento FOMECE tuvo un impacto significativo sobre los niveles de las partidas de gastos de las universidades nacionales, asignadas a equipamiento y capacitación docente. Entre los resultados se destacan en primer lugar el *fortalecimiento institucional*, asociado a la informatización de la gestión y una mayor calidad y cantidad de información académica producida; en segundo lugar la *adquisición de equipamiento*, observado a partir de mejoras en la calidad de la enseñanza por el acceso a las nuevas tecnologías (en especial el

equipamiento de laboratorio de las ciencias básicas), así como también a nivel de posgrado e investigación la definición de nuevas líneas de investigación y culminación de las tesis; en tercer lugar se menciona la *mejora de las bibliotecas universitarias*, desde la implementación del programa se incrementaron la cantidad de consultas, indirectamente se mejoraron las posibilidades de investigación y la incidencia en las actualizaciones de las asignaturas y carreras, también se menciona la mejora en los procesos de gestión de la información debido a la inclusión de nuevas tecnologías; por último, la *formación de recursos humanos*, fueron importantes para actualizar y crear nuevas líneas de investigación, mejorar la enseñanza y configurar redes académicas. La implementación de este mecanismo dejó entrever algunas dificultades, casi con la misma intensidad de mejora se reconocen las dificultades para la inserción de los becarios y para garantizar la permanencia de los recursos formados², por otro lado, se señala insistentemente los problemas económico-financieros asociados a los techos presupuestarios o límites a los desembolsos en momentos de crisis. También fueron indicados como inconvenientes: las normativas y mecanismos de ejecución del Banco Mundial, los cambios en las políticas institucionales motivados por los cambios de autoridades universitarias y su cambio en las prioridades político-presupuestarias y al incumplimiento en la asignación de los fondos de contrapartida asociados a estos procesos políticos. (Ozlak, 2003)

III. El Nuevo Institucionalismo

El nuevo institucionalismo es un enfoque teórico que ha aparecido en las ciencias sociales anglosajonas durante los últimos 30 años como una reacción al enfoque racional. Estos últimos prestan poca atención al contexto en el que se desenvuelven los agentes, la interacción entre agentes está libre de toda “fricción”, lo que resulta suficiente es conocer las preferencias de los individuos y asumir las premisas del modelo racional para deducir su comportamiento. Por el contrario, el nuevo institucionalismo argumenta que los contextos institucionales – políticos, sociales, económicos- dentro de los que actúan los individuos influyen de manera importante sobre su comportamiento. En consecuencia, la unidad de análisis no es el individuo y sus preferencias, sino el conjunto de reglas, normas y tradiciones que existen en las distintas organizaciones que conforman el sistema político. (Vergara, 1997, March & Olsen, 1997, DiMaggio & Powell, 1999, Peters, 2003, entre otros)

² Las universidades debían garantizar: a) Aportar los fondos de contraparte, cuya disponibilidad debe estar prevista presupuestariamente; b) Mantener en el cargo, con o sin goce de haberes, a aquellos docentes beneficiados con las becas de formación docente, los que se desempeñarán en un cargo con dedicación exclusiva al finalizar satisfactoriamente sus estudios, c) Garantizar para la reinserción de aquellos las condiciones adecuadas para el aprovechamiento de la formación obtenida, y d) Llevar registros específicos y adecuados, facilitar la tarea derivada del seguimiento académico de los proyectos aprobados y de las auditorías contables administrativas pertinentes. (Infomec, 1997)

Es una teoría que explica convincentemente la estabilidad en los procesos sociales. Esta explicación descansa en dos ideas: primero, las instituciones sólo cambian en forma incremental, es decir poco a poco sobre plazos de tiempos relativamente largos; segundo, las normas y reglas institucionales influyen de manera determinante sobre el comportamiento individual. Es decir, el cambio institucional se da como resultado de la interacción entre institución y medio ambiente. El argumento central se explica en que el ritmo de las transformaciones en el medio ambiente es mucho más rápido de lo que pueden ser las transformaciones de las rutinas organizacionales de las instituciones. Esto da lugar a una constante tensión entre institución y ambiente y obliga a un continuo proceso de adaptación. (March & Olsen, 1997)

Un punto central es que debido a las presiones del entorno, las organizaciones muestran un proceso de homogeneización. Una vez que las organizaciones dispares en la misma línea de empresas se estructuran en un campo real³ (por competencia, por el Estado o por las profesiones), surgen fuerzas poderosas que las hacen cada vez más similares. Las organizaciones pueden cambiar sus metas o desarrollar nuevas prácticas y nuevas organizaciones pueden entrar al campo. Pero a largo plazo, los actores organizacionales que toman decisiones racionales construyen alrededor suyo un ambiente que limita su habilidad para cambiar adicionalmente en años posteriores. (DiMaggio & Powell, 1999)

El concepto que mejor contiene dicho proceso es “isomorfismo”. Según la descripción de Hawley (1968), el isomorfismo es un proceso limitador que obliga a una unidad en una población a parecerse a otras unidades que enfrentan las mismas condiciones ambientales. Siguiendo a Meyer (1983b) y Fennell (1980) hay dos tipos de isomorfismos: el competitivo y el institucional. El artículo clásico de Hannan y Freeman (1977) y mucho de su trabajo reciente tratan del isomorfismo competitivo, suponiendo una racionalidad de sistema que hace hincapié en la competencia de mercado, el cambio en los nichos y las medidas de ajuste. Esta perspectiva, es más pertinente para los campos donde existe competencia libre y abierta. En cambio, el isomorfismo institucional fue introducido por Kanter (1972, pp 152-154) en su discusión de las fuerzas que presionan a las comunidades para adaptarse al mundo exterior. Como ha argumentado Aldrich (1979, p.165) “los principales factores que las organizaciones deben tener en cuenta son las otras organizaciones”. Las organizaciones compiten no sólo por recursos y clientes, sino también por poder político y legitimidad institucional, por una buena condición social y económica. El concepto de isomorfismo institucional es un instrumento útil para atender la política y la ceremonia que subyacen en gran parte de la vida organizacional moderna. Se identifican tres mecanismos por medio de los cuales ocurre el cambio institucional isomorfo, si bien esta tipología es analítica, los tipos no siempre son empíricamente distintos:

³ Campo organizacional: aquellas organizaciones que, en conjunto, constituyen un área reconocida de la vida institucional: los proveedores principales, los consumidores de recursos y productos, las agencias reguladoras y otras organizaciones que dan servicios o productos similares. (DiMaggio & Powell, 1999)

(a) Mecanismo Coercitivo: resulta de presiones tanto formales como informales que sobre unas organizaciones ejercen otras de las que dependen y que ejercen también las expectativas culturales en la sociedad dentro de la cual funcionan las organizaciones. En algunas circunstancias, el cambio organizacional es la respuesta directa a un mandato del gobierno. (DiMaggio & Powell, 1999)

(b) Mecanismos Miméticos: resulta de respuestas estándares a la incertidumbre. Cuando se entiende poco las tecnologías organizacionales (March y Olsen, 1976), cuando las metas son ambiguas o cuando el ambiente crea incertidumbre simbólica, las organizaciones pueden construirse siguiendo el modelo de otras organizaciones. Las ventajas de esta conducta son considerables: cuando una organización enfrenta un problema de causas ambiguas o soluciones pocas claras, la búsqueda en otras organizaciones puede dar una solución viable con pocos gastos (DiMaggio & Powell, 1999)

(c) Mecanismos Normativos: es una fuente de cambio asociada a la profesionalización. De acuerdo con Larson (1977) y Collins (1979), la profesionalización es la lucha colectiva de miembros de una ocupación por definir las condiciones y métodos de su trabajo, por “controlar la producción de los productores” y por establecer una base cognoscitiva y la legitimidad de su autonomía ocupacional. (DiMaggio & Powell, 1999:113)

Empíricamente, (DiMaggio & Powell, 1999) sugieren hipótesis, que como aclaran no agotan el universo de elementos, permiten predecir el cambio isomorfo. Se rigen de modo implícito por supuestos *ceteris paribus*, en particular en lo que respecta a tamaño, tecnología y centralización de los recursos externos.

Hipótesis A: cuanto mayor es la dependencia de una organización respecto de otra, más se asemejará a esa organización en estructura, ambiente y foco de conducta. Si seguimos a Thompson (1967) y a Pfeffer y Salancik (1978), esta proposición reconoce la mayor habilidad de las organizaciones para resistir las demandas de las organizaciones de las que no dependen. La dependencia lleva al cambio isomorfo. En las relaciones de intercambio se crean presiones coercitivas. Como ha mostrado *Williamson* (1979), los intercambios se caracterizan por inversiones específicas de transacciones tanto de conocimiento como en equipo.

Hipótesis B: Cuanto mayor es la centralización de la oferta de recursos de la organización A, mayor será el grado en que la organización A cambiará isomórficamente a fin de parecerse a las organizaciones de las que depende en cuanto a sus recursos. En los casos en que no están fácilmente disponibles fuentes alternativas, o en los que se requiere esfuerzo para localizarlas de la transacción puede obligar a la más débil a adoptar sus prácticas y ajustarse a sus necesidades.

Hipótesis C: cuanto más incierta es la relación entre los medios y los fines, mayor será el grado en que una organización se construirá siguiendo el modelo de organizaciones que le parecen exitosas.

Desde la perspectiva de Burton Clark, al igual que para March y Olsen, las instituciones universitarias cambian de manera incremental. Este cambio es en principio invisible, dado el carácter de la materia prima con la que trabajan, el conocimiento. Siguiendo a B. Clark, es pertinente una mira internalista para la explicación del cambio de los sistemas de educación superior, dada la autonomía que estos poseen en las sociedades modernas en tanto un lugar privilegiado para la producción del conocimiento avanzado. Esta caracterización de la universidad presenta fuertes obstáculos a la hora de cambios impulsados por fuerzas exógenas como el mercado, la presión de la matrícula o las políticas de reformas estatales. La universidad sería un sistema complejo de toma de decisiones y arreglos de poder. Los cambios desde arriba (desde el nivel de establecimiento universitario o agencias del estado) por su parte, difícilmente pueden imponerse sin persuadir o generar coaliciones en los grupos localizados en las unidades operativas. Sin embargo, y siguiendo con la perspectiva de Krotsch, 2001, la universidad latinoamericana, en particular la argentina, presenta una capacidad débil de producción del conocimiento, poca diversidad y especialización disciplinaria y la fuerte impronta profesionalista, por lo que el “cambio” debería tener un patrón básicamente exógeno.

IV. FOMECE en la UNC

La universidad adhirió a los objetivos generales del PRES, comprometiéndose a realizar todas las acciones para una buena ejecución de los proyectos en septiembre de 1995, y para comienzos del año siguiente fue creada la Unidad Ejecutora del FOMECE de la UNC. La misma tuvo sede administrativa dentro de la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Universidad. En ese mismo año se constituyó una Comisión para la elaboración de un proyecto básico y general de “Estrategias Institucionales de Desarrollo para el Mejoramiento de la Calidad Académica”, dentro del cual deberán encuadrarse los proyectos a ser presentados por FOMECE. (Fabro, Junio de 2000)

Cuadro 1: Proyectos FOMECE - UNC, según convocatoria y Rubros Financiados

Convocatoria	Nro de Proyectos Aprobados y Ejecutados PAE	Nro de Proyectos Presentados PP	Tasa de Éxito (PAE/PP)	Distribución según Rubro Financiable					Total (\$)
				Becas y Pasantías (\$)	Bienes (\$)	Obras (\$)	Consultoría (\$)		
FOMECE I (1995)	7	20	35%	1.235.944	3.024.368	35.331	203.703	4.499.346	
FOMECE II (1996)	9	22	41%	1.249.452	2.219.994	20.488	378.822	3.868.756	
FOMECE III (1997)	5	5	100%	113.574	372.652	9.390	79.410	575.026	
FOMECE IV (1998)	6	9	67%	123.752	603.779	8.431	82.321	818.283	
FOMECE V (1999)	4	9	44%	21.545	257.464	10.000	64.532	353.541	
Total	31	65	57%	2.744.267	6.478.257	83.640	808.788	10.114.952	

Fuente: elaboración propia, información suministrada:

Secretaría de Ciencia y Tecnología, UNC, 2011.

Oszlak, O y otros (2003): Evaluación del Programa Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria, Bs. As: MINCYT SPU

Nota: los montos corresponden a valores ejecutados al 30/06/2002

Durante las cinco convocatorias de FOMECE, la universidad participó con un total de 31 proyectos aprobados y ejecutados en su totalidad (65 presentados). La totalidad de los fondos del programa fue de \$10.114.952, de los cuales la universidad aportó en forma de contrapartida \$3.244.762, alrededor de un 32%. (Ver cuadro 1)

A medida que fueron avanzando las convocatorias, la universidad fue obteniendo mayor éxito en la aprobación de sus proyectos, llegando a una tasa ideal en 1997. Esto demuestra que la UNC pudo resaltar su trayectoria de desarrollo institucional, así como también una gran capacidad de adaptación a esta nueva modalidad de financiamiento. Los primeros en aprobar proyectos fueron las disciplinas de las ciencias básicas y tecnológicas, las llamadas ciencias duras, luego para la segunda convocatoria fueron incorporadas las demás disciplinas. Este hecho pone en evidencia que fueron las disciplinas más acostumbradas a la financiación en investigación por proyectos competitivos, las primeras en participar en este nuevo modo de financiar calidad y enseñanza. (Ver cuadro 2)

Respecto de los montos obtenidos la distribución de fondos se concentró en la primera y segunda convocatoria. Esto significó el 82% del total de fondos asignados a la UNC durante los cinco llamados. Una situación similar se produjo con la cantidad de proyectos, para ese mismo periodo se aprobaron 16 proyectos constituyendo el 52% del total de los proyectos de la UNC. (Ver cuadro 1). Una situación similar se produjo en el sistema universitario en general, ambas convocatorias concentraron el 70 por ciento de los recursos que distribuía el programa a lo largo de 5 años. (Ozlak, Trombetta, & Asencio, 2003)

Cuadro 2: Distribución de Proyectos FOMECE, según tipo de proyectos y convocatoria

Convocatoria	Biblioteca		Ciencias Básicas		Ciencias Humanas		Ciencias Médicas		Ciencias Sociales		Ciencias Tecnológicas		Desarrollo Institucional		Total Proyectos	
	Cant.	\$	Cant.	\$	Cant.	\$	Cant.	\$	Cant.	\$	Cant.	\$	Cant.	\$	Cant.	\$
FOMECE I (1995)	0	0	3	3.134.994	0	0	0	0	0	0	4	1.364.352	0	0	7	4.499.346
FOMECE II (1996)	0	0	3	1.850.495	1	474.353	1	201.775	1	590.181	3	751.952	0	0	9	3.868.756
FOMECE III (1997)	1	99.155	0	0	1	38.289	1	362.616	2	74.966	0	0	0	0	5	575.026
FOMECE IV (1998)	1	27.581	1	33.000	0	0	1	12.680	2	249.289	0	0	1	495.733	6	818.283
FOMECE V (1999)	1	102.257	0	0	0	0	0	0	1	49.973	1	119.122	1	82.189	4	353.541
Total	3	228.993	7	5.018.489	2	512.642	3	577.071	6	964.409	8	2.235.426	2	577.922	31	10.114.952

Fuente: elaboración propia, información suministrada:

Secretaría de Ciencia y Tecnología, UNC, 2011.

Nota: los montos corresponden a valores ejecutados al 30/06/2002

En relación a los tipos de proyectos financiables, la UNC obtuvo 3 proyectos Biblioteca (con un monto representado por el 2%), 2 proyectos de Desarrollo Institucional (esto es un 6% en fondos asignados) y 26 proyectos Disciplinar (92% de los valores monetarios del programa). Dentro de los proyectos disciplinarios, es importante destacar que las dos aéreas más beneficiadas fueron las ciencias básicas y las ciencias tecnológicas, que en conjunto concentraron el 58% de los proyectos y el 78% del total de los fondos

(\$7.235.915) (Ver cuadro 2). Una experiencia semejante señalan las investigaciones sobre FOMECE a nivel nacional, (Ozlak, Trombetta, & Asencio, 2003 y Castro, 2002)

Cuadro 3: Distribución de Montos Ejecutados según Área Disciplinar y Rubro Financiable

	Nro Proyectos	Distribución según rubro financiable					Total (\$)
		Becas y Pasantías (\$)	Bienes (\$)	Obras (\$)	Consultoría (\$)		
Biblioteca	3	0	167.598	9.390	52.005	228.993	
Ciencias Básicas	7	1.245.919	3.385.351	42.841	344.378	5.018.489	
Ciencias Humanas	2	262.292	204.716	12.978	32.656	512.642	
Ciencias Médicas	3	100.235	390.618	0	86.218	577.071	
Ciencias Sociales	6	644.289	176.749	8.431	134.940	964.409	
Ciencias Tecnológicas	8	491.532	1.596.723	10.000	137.171	2.235.426	
Desarrollo Institucional	2	0	556.502	0	21.420	577.922	
Total	31	2.744.267	6.478.257	83.640	808.788	10.114.952	

Fuente: elaboración propia, información suministrada:

Secretaría de Ciencia y Tecnología, UNC, 2011.

Nota: los montos corresponden a valores ejecutados al 30/06/2002

Respecto de los rubros financiables, se observa que Bienes fue el mayor destino de los fondos de todas las disciplinas de la UNC, la excepción fue protagonizada por las ciencias humanas y sociales que destinaron alrededor del 60% a Becas y Pasantías (ver Cuadro 2 y 3)

Cuadro 4: Participación de las fuentes de financiamiento de las unidades académicas FOMECE de la UNC

Unidades Académicas	Ingresos Gbno/Total de Ingresos					Recursos Propios/Total de Ingresos					Remanente de ejercicios anteriores/Total de Ingresos				
	1997	1998	1999	2000	2001	1997	1998	1999	2000	2001	1997	1998	1999	2000	2001
Biblioteca Mayor	96%	92%	94%	91%	89%	4%	8%	6%	5%	8%	0%	0%	0%	4%	3%
CEA	7%	74%	77%	83%	79%	93%	25%	17%	16%	8%	0%	1%	6%	1%	13%
Fac Odontología	95%	94%	91%	90%	87%	5%	6%	5%	7%	8%	0%	0%	3%	3%	4%
Famaf	99%	99%	91%	89%	95%	0%	1%	1%	1%	1%	1%	0%	8%	10%	4%
FAUD	93%	94%	92%	92%	94%	2%	3%	3%	3%	2%	5%	4%	6%	5%	4%
FCA	96%	97%	92%	95%	97%	1%	1%	2%	1%	2%	3%	2%	6%	3%	1%
FCE	82%	83%	81%	76%	77%	13%	16%	13%	17%	15%	5%	1%	6%	7%	7%
FCEPyN	96%	91%	87%	84%	92%	2%	8%	5%	11%	6%	2%	1%	7%	5%	2%
FCM	97%	92%	87%	88%	88%	3%	7%	11%	7%	8%	0%	1%	3%	5%	4%
FCQ	94%	94%	88%	62%	60%	2%	5%	5%	31%	34%	4%	1%	7%	7%	7%
FDCS	92%	86%	84%	84%	86%	6%	14%	9%	10%	10%	2%	0%	7%	5%	5%
FFyH	94%	94%	91%	91%	92%	3%	5%	5%	6%	7%	4%	1%	3%	3%	2%

Fuente: elaboración propia, Primera Autoevaluación Institucional de la UNC, 2002.

Notas:

1. Los montos corresponden a valores nominales
2. Rectorado no registra partidas presupuestarias por separado.

A partir del cuadro 4 se puede observar la participación en el presupuesto total de las distintas fuentes de financiamiento de las unidades académicas participantes de FOMECE de la Universidad Nacional de Córdoba. Los ingresos del gobierno central es la fuente líder de las instituciones, que a lo largo del periodo considerado se mantuvo relativamente constante o se redujo con el consiguiente aumento de la fuente presupuestaria de los recursos propios. El CEA y la FCE son las instituciones de menor dependencia de los recursos del tesoro nacional, mientras que Famaf y FCA las unidades más dependientes del tesoro nacional en materia presupuestaria.

V. Consideraciones Finales

A partir de la nueva significación social de las instituciones universitarias producida en los últimos años en toda América Latina, los mecanismos de asignación presupuestaria estuvieron ligados a compromisos de calidad y eficiencia. En el marco de ese contexto, una de las innovaciones más notables se produjo en la utilización de fondos competitivos para financiar procesos de reforma y de mejora de la enseñanza universitaria. En Argentina, el primer programa implementado fue el Fondo de Mejoramiento de la Calidad y la Enseñanza en 1995.

El nuevo institucionalismo es una corriente teórica que intenta explicar que el cambio organizacional es producto de la interacción entre la institución y medio ambiente. Siguiendo a DiMaggio & Powell, 1999, las instituciones ante presiones del entorno muestran una actitud de isomorfismo, es decir muestran un proceso de homogeneización. Esta respuesta puede observarse mediante a tres mecanismos: coercitivos, miméticos y normativos. La primera resulta de presiones tanto formales como informales que sobre unas organizaciones ejercen otras de las que dependen, la segunda se da como resultado de respuestas estándares a la incertidumbre y por último, se produce como consecuencia de la profesionalización.

¿Cuál fue la respuesta de la Universidad Nacional de Córdoba ante este nuevo mandato del Estado Nacional, FOMECE? La universidad participa desde la primera hasta la última convocatoria del programa. Las primeras disciplinas en acceder a los fondos son las llamadas ciencias duras, explicado quizás por su alta dependencia de recursos del gobierno nacional (99% en algunos casos), así como también por estar más acostumbradas a la financiación en investigación en proyectos. Sin embargo, para la segunda convocatoria la participación de la universidad se hizo extensiva a las demás disciplinas. A juzgar por los datos disponibles, se puede hipotetizar que la UNC presenta un proceso combinado de isomorfismo coercitivo y mimético. Dada la alta dependencia de recursos del tesoro nacional, las unidades académicas no muestran resistencia ante la demanda de participar en FOMECE solicitada por el Estado Nacional. Primero participan las disciplinas más entrenadas en la modalidad de presentación de proyectos para subsidios y luego lo hacen las demás, imitando su comportamiento y como producto de un aprendizaje de sus conductas.

Este es estudio preliminar para conformar las posibles categorías de análisis del Impacto de las Políticas de Financiamiento Universitario establecidas por el Gobierno Nacional en la década de los noventa. En una nueva presentación se buscará analizar desde estas y otras variables de análisis la respuesta de la Universidad Nacional de Córdoba a los nuevos programas de financiamiento como el FOMECE.

VI. Bibliografía

- (1) Abeledo, C., & Obeide, S. (2003). La Política de Financiamiento de la Secretaría de Políticas Universitarias: Un Marco Conceptual. En J. C. Pugliese, *Políticas de Estado para la Universidad Argentina Balance de una gestión en el nuevo contexto nacional* (págs. 156-165). Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología - SPU.
- (2) Barón, A., & Roca, S. (2006). El contrato programa para la financiación de la universidad en función del logro de objetivos. La experiencia de la Universidad Politécnica de Cataluña, España. En *La educación mundial superior en el 2006. La financiación en las universidades* (págs. 38-40). Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.
- (3) Brunner, J. J. (1994). Estado y educación superior en América Latina. En G. Neave, & F. A. Van Vought, *Prometeo Encadenado. Estado y educación superior en Europa* (págs. 11-42). Barcelona: Editorial Gedisa.
- (4) Brunner, J. J. (1993). Evaluación y financiamiento de la educación superior en América Latina: Bases para un nuevo contrato. En C. (Ed.), *Políticas Comparadas de Educación Superior en América Latina* (págs. 45-86). Santiago de Chile: FLACSO.
- (5) Calero, J., & Bonal, X. (1999). *Política Educativa y gasto público en educación*. Barcelona: Ediciones Pomares-Corredor S.A.
- (6) Castro, J. (2002). *Fondos Competitivos y Cambio Académico en las Universidades Públicas Argentinas. El caso de FOMECA. Tesis de Maestría*. Buenos Aires: Universidad de Palermo.
- (7) Delfino, J., & Gertel, H. (1996). *Nuevas direcciones en el financiamiento de la Educación Superior. Modelos de asignación del aporte público*. Buenos Aires: MINCYT SPU.
- (8) DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1999). Retorno a la Jaula de Hierro: El Isomorfismo Institucional y la Racionalidad Colectiva en los Campos Organizacionales. En P. J. DiMaggio, & W. W. Powell, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (págs. 104-125). México: Fondo de Cultura Económica.
- (9) Escotet, M. A. (2005). Gobierno, Rendición de Cuentas y Financiamiento de la Universidad. En *La Educación Superior en el Mundo en 2006. La Financiación de las Universidades* (págs. 24-38). Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.
- (10) Fabro, S. (Junio de 2000). *Informe de Gestión Unidad Ejecutora de FOMECA de la Universidad Nacional de Córdoba*. Córdoba: UNC.
- (11) García de Fanelli, A. M. (2008). *Contrato-programa: instrumento para la mejora de la capacidad institucional y la calidad de las universidades* (1era. ed.). Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
- (12) García de Fanelli, A. M. (2000). Innovaciones en los mecanismos de financiamiento universitario: la experiencia de la Argentina, Chile y México". En J. Balán, *Políticas de Reforma de la educación superior y la universidad latinoamericana hacia el final del milenio* (págs. 129-178). México: UNAM/CEDES.
- (13) March, J. G., & Olsen, J. P. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- (14) Martín Rivero, R. (28 y 29 de Septiembre de 2001). *X Jornada de Economía de la Educación*. Recuperado el 15 de julio de 2011, de Asociación de Economía de la Educación: <http://www.pagina-aede.org/Murcia/FE4.pdf>
- (15) Neave, G., & Van Vought, F. A. (1994). Introducción. En G. Neave, & F. A. Van Vought, *Prometeo Encadenado. Estado y educación superior en Europa* (págs. 43-51). Barcelona: Editorial Gedisa.
- (16) Ozlak, O. (2003). Estudio sobre el Impacto del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECA). En J. C. Pugliese, *Políticas de Estado para la Universidad Argentina. Balance de una gestión en el nuevo contexto nacional e internacional* (págs. 183-186). Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología/SPU.
- (17) Ozlak, O., Trombetta, A., & Asencio, D. (2003). *Evaluación del Programa Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación/ SPU.
- (18) Peters, G. B. (2003). *El Nuevo Institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política* (Primera Edición ed.). Barcelona: Editorial Gedisa, S.A.
- (19) Salmi, J., & Hauptman, A. M. (2006). Mecanismos de asignación de recursos en la educación superior: tipología y evaluación. En *La educación mundial superior en el 2006. La financiación en las universidades* (págs. 60-81). Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.
- (20) Trow, M. (1998). Confianza, mercado y rendición de cuentas en la educación superior. *Pensamiento Universitario*, 6 (7), 12-27.
- (21) Vergara, R. (1997). "El Redescubrimiento de las Instituciones": de la Teoría Organizacional a la Ciencia Política. En J. G. March, & J. Olsen, *El Redescubrimiento de las Instituciones. La base organizativa de la política* (págs. 9-40). México: Fondo de Cultura Económica.

VII. Anexo

Unidades Académicas de la UNC

CEA: Centro de Estudios Avanzados

Famaf: Facultad de Matemática y Física

FAUD: Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Desarrollo

FCA: Facultad de Ciencias Agropecuarias

FCE: Facultad de Ciencias Económicas

FCEfyn: Facultad de Ciencias Exactas Físicas y Naturales

FCM: Facultad de Ciencias Médicas

FCQ: Facultad de Ciencias Químicas

FDSC: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

FFyH: Facultad de Filosofía y Humanidades