

272 8
Noviembre de 1999 • Año 4 • N° 8

infomec

Boletín Informativo del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMEC)

EVALUACION DE IMPACTO DEL FOMEC

- Evaluación Externa del FOMEC
José Joaquín Brunner
Roberto Martínez Nogueira
- Documento del Comité Internacional
de Seguimiento (CIS)
- Informe de gestión de la
Dirección Ejecutiva (1995/1999)

AUTORIDADES NACIONALES

Presidente de la Nación
Carlos Saúl Menem

Ministro de Cultura y Educación de la
Nación
Manuel García Solá

Secretario de Políticas Universitarias
Aníbal Y. Jozami

Subsecretario de Desarrollo de la
Educación Superior
Eduardo Roque Mundet

AUTORIDADES DEL FOMECA

Consejo Directivo
Mario Albornoz
Francisco Garcés
Aníbal Jozami
Ana María Pechen de D'Angelo
Martín Piñeiro

Director Ejecutivo
Lic. Carlos Marquis

CONTENIDO

Presentación..... 2

Informe de gestión de la Dirección
Ejecutiva (1995/1999) 3

Informe de la Cuarta Reunión del
Comité Internacional de Seguimiento
(CIS) del FOMECA..... 10

Evaluación preliminar y metodología para
la evaluación de impacto, José J. Brunner
y Roberto Martínez Nogueira..... 15

infomec

Boletín Informativo del Fondo para el
Mejoramiento de la Calidad Universitaria

Ministerio de Cultura y Educación de la
Nación,
Avda. Santa Fe 1548, 11º piso (1060)
Ciudad de Buenos Aires

Tel. 4129-1952 / 4129-1953
4129-1954

Email: fomec@spu.edu.ar
Web: <http://www.spu.edu.ar/fomec.htm>

P PRESENTACIÓN

El infomec se ha publicado en forma semestral desde 1996 y éste es su octavo número, el que coincide con la última convocatoria de proyectos en el marco del Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES) acordado con el Banco Mundial para el período 1995/2000 y cuya prórroga está siendo tramitada por la Secretaría de Políticas Universitarias, en acuerdo con el Consejo Interuniversitario Nacional. Paralelamente, la SPU y el CIN, han manifestado su voluntad de encarar un nuevo contrato de préstamo que dé lugar a un FOMECE II. Naturalmente, ambas iniciativas deberán ser revisadas por las nuevas autoridades nacionales.

Durante 1999 el FOMECE continuó realizando el seguimiento de los proyectos en curso y administrando la evaluación de los presentados en la quinta convocatoria. Respecto al seguimiento, es de destacar que cerca del 50% de los proyectos aprobados en los dos primeros años (1995 y 1996) ya se encuentran concluyendo, habiendo comprometido más del 80% de los \$139 millones oportunamente asignados. Respecto a la convocatoria del año en curso, se han recibido 179 nuevos proyectos que al momento de cerrarse esta edición se encontraban en proceso de evaluación.

En el mes de agosto tuvo lugar la cuarta visita anual del Comité Internacional de Seguimiento, que estuvo centrada en la evaluación del impacto del FOMECE en las universidades, en la identificación de los logros y las debilidades del programa, en la reflexión sobre los aspectos que deben modificarse y aquellos que deberían mantenerse en el futuro. El CIS había encomendado en 1998 a José Joaquín Brunner, de Chile, y Roberto Martínez Nogueira la realización de una evaluación preliminar del impacto del FOMECE que se publica en esta edición del infomec.

Por otra parte, los análisis realizados por especialistas nacionales y extranjeros han alentado el diseño de programas similares en otros países que recogen las características de la experiencia argentina.

En este número se presentan tres trabajos:

- (i) el informe de gestión a noviembre de 1999 que la Dirección Ejecutiva preparó para ser entregado a las nuevas autoridades nacionales,
- (ii) la cuarta evaluación del Comité Internacional de Seguimiento de agosto de este año, y
- (iii) la evaluación externa del FOMECE, realizada por Brunner y Martínez Nogueira, que es el principal documento de esta edición.

En estos primeros cuatro años de funcionamiento el FOMECE ha sido reconocido por las instituciones universitarias y vastos sectores de la comunidad académica como un mecanismo eficiente que asocia el incremento del financiamiento con los esfuerzos de mejoramiento de la calidad de la enseñanza y como una herramienta útil para promover reformas en el sistema universitario.

Carlos Marquis
Director Ejecutivo
Buenos Aires, noviembre de 1999

I

NFORME DE GESTION

DE LA

DIRECCION EJECUTIVA

(1995/1999)

I. SEMBLANZA DEL FOMECE

El FOMECE fue creado en 1995 y desde entonces ha funcionado ininterrumpidamente. Es un fondo concursable que transfiere recursos financieros a las Universidades Nacionales para la concreción de proyectos que se propongan mejorar la calidad de la docencia universitaria a través de reformas académicas, becas para estudios de posgrado de jóvenes docentes, invitaciones a profesores y asesores externos, la modernización del equipamiento para la enseñanza y el desarrollo de las bibliotecas. No se financian actividades de investigación ni de extensión, pero sí de mejoramiento de la gestión universitaria.

Sólo las Universidades Nacionales pueden presentar proyectos al FOMECE y lo hacen a través de sus departamentos, carreras, posgrados acreditados ante la CONEAU, facultades, o la universidad en su conjunto. Cualquiera fuera el nivel de la presentación ésta debe ser elevada por el Rector de la Universidad quien se compromete ante el FOMECE en la concreción del proyecto. Todas las Universidades Nacionales tienen en curso proyectos FOMECE.

El monto total del FOMECE asciende a \$238 millones, que anualizado representa sólo el 2.7% del presupuesto universitario, pero resulta de alto impacto en las universidades, ya que está íntegramente destinado a la inversión en equipamiento y recursos humanos. Los fondos con los que opera el FOMECE provienen de dos fuentes:

- (i) de un préstamo del Banco Mundial por \$165 millones destinado a financiar el Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES) durante un lapso de cinco años (1995-2000), y
- (ii) de recursos nacionales de contrapartida del préstamo y de montos asignados por el Presupuesto Nacional para programas de mejoramiento de la calidad universitaria.

Desde agosto a diciembre de 1999 se ha transitado por la quinta y última convocatoria de proyectos dentro del primer tramo del PRES y tanto el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) cuanto la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) han manifestado en reiteradas oportunidades su vocación de encarar una nueva etapa, denominada FOMECE II, habiéndose ya iniciado las acciones preliminares con el Banco Mundial.

Los proyectos FOMECE funcionan como una suerte de contrato entre la SPU y las universidades, quienes se asocian con ésta para el logro de las metas acordadas y comparten su financiamiento: el FOMECE aporta dos tercios y la Universidad el tercio restante. Las universidades no deben reembolsar los fondos que reciben a través del FOMECE, ya que se trata de una transferencia extraordinaria con fines de inversión en recursos humanos y en equipamiento que se adiciona, por única vez, al presupuesto de la institución. De la devolución del préstamo se hace cargo la Nación.

La duración de los proyectos varía entre dos y cinco años, dependiendo de cada convocatoria. Se seleccionan a partir de la evaluación que de su calidad e impacto potencial realizan pares académicos nacionales y extranjeros. Los pro-

yectos proponen objetivos específicos y metas a alcanzar, cuyo cumplimiento es objeto de seguimiento académico, operativo y financiero por parte de la Dirección Ejecutiva del FOMECE y de la Unidad Ejecutora del Préstamo. Los mecanismos de seguimiento permiten evaluar los desempeños, buscar soluciones ante eventuales problemas de ejecución e incluso redimensionar los proyectos cuando su realización se ve comprometida.

Las actividades del FOMECE han sido sistemáticamente evaluadas por diversas instancias nacionales e internacionales y sus resultados vastamente difundidos. Sus principales conclusiones son que el FOMECE se conduce con pluralidad, ética y transparencia; que es gerenciado con profesionalismo y austeridad y que ha impactado positivamente en las universidades, tanto en el terreno de las inversiones concretas, cuanto en el cambio cultural que su funcionamiento propone. Los resultados de las evaluaciones –tanto de los proyectos que presentan las universidades cuanto las del propio FOMECE– así como los nombres y adscripciones de los actores que en ellas participaron, son públicamente conocidos a través de la página del FOMECE en Internet y del *infomece*, el cual ha tenido una amplia difusión dentro de la comunidad universitaria vinculada al programa.

La estructura del FOMECE, sus objetivos, forma de gobierno, procedimientos, formularios para presentación de proyectos y demás elementos en los que se fijan las normas que lo rigen están publicados en el Manual de Operaciones del FOMECE y en la página web.

II. OBJETIVOS QUE PROMUEVE Y FINANCIA EL FOMECE

1. Reformas académicas:

- modernización de los planes de estudio y acortamiento de los tiempos de formación,
- cambios en la organización académica: departamentalización, creación de ciclos arti-

culados de enseñanza básica, profesional y de posgrado,

- introducción de mecanismos de articulación con el nivel medio y polimodal de la educación.

2. Mejora de la calidad de la enseñanza de grado y posgrado:

- modernización del equipamiento y acceso a modernas redes de información,
- capacitación del cuerpo docente,
- intercambio y radicación de profesores,
- fortalecimiento de los posgrados.

Los posgrados acreditados por la CONEAU, pertenecientes a universidades nacionales o privadas, pueden recibir como becarios a jóvenes profesores cuya posgraduación se haya aprobado en un proyecto de formación docente. También se financia el cursado de estudios de cuarto nivel en universidades del extranjero. Por otro lado, los posgrados nacionales de mayor nivel de acreditación pueden disponer de un número de becas para ofrecer en forma abierta a graduados universitarios, no necesariamente docentes.

3. Rehabilitación de bibliotecas:

Conversión de las actuales bibliotecas universitarias en modernos centros de información, mejorando sus posibilidades de atender adecuadamente a alumnos e investigadores.

4. Fortalecimiento del desarrollo institucional:

Se promueve el diseño y la implementación de reformas en la gestión académico-administrativa destinadas a modernizar y hacer

más eficientes los procesos que sirven de sostén al desarrollo de las actividades sustantivas de las universidades. Esta actividad se desarrolla en forma conjunta con otros componentes del PRES.

5. Incremento de la eficacia y eficiencia en los procesos de formación académica:

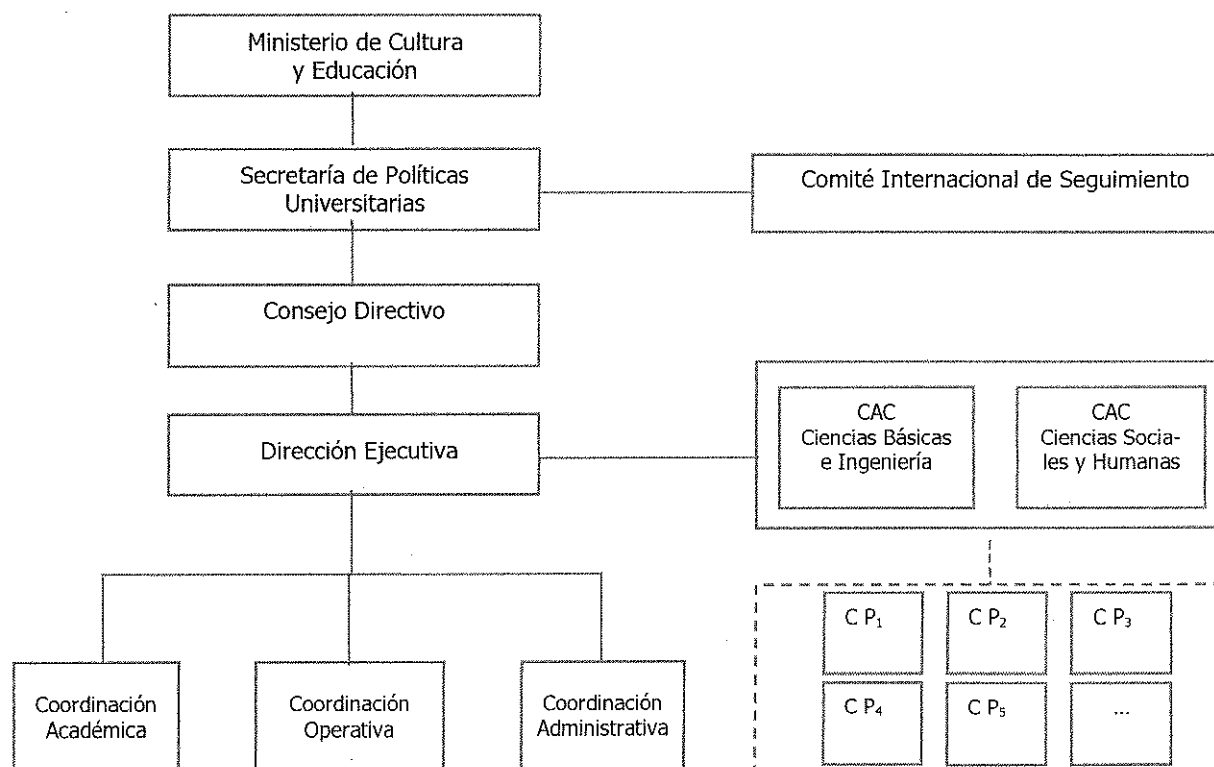
Se impulsa la implementación de prácticas conducentes a la disminución de la deserción y de la duración real de las carreras.

III. ORGANIZACIÓN: Gobierno y Gestión del FOME C

El FOME C está dirigido por un cuerpo colegiado: el Consejo Directivo (CD), quien conduce la estrategia del programa, garantiza el cumplimiento de las normas y la objetividad y la transparencia de los procesos de evaluación. Sus decisiones son vinculantes para el Ministerio y para el Banco Mundial. En ese sentido el funcionamiento del FOME C es similar al de una agencia desconcentrada.

El Consejo Directivo es presidido por el Secretario de Políticas Universitarias y conformado por otras cuatro personas quienes deben tener un amplio reconocimiento en el ámbito universitario. Son designados por el MCyE, luego de realizar amplias consultas con instituciones vinculadas con la educación superior y en particular con el Consejo Interuniversitario Nacional, organismo que tiene derecho a veto sobre los candidatos propuestos por el Ministerio. Los miembros del CD duran cuatro años en sus funciones, y se renuevan por mitades cada dos años.

En la actualidad sus miembros son el Prof. Mario Albornoz, especialista en política científica y tecnológica de la Universidad Nacional de Quilmes; el Dr. Francisco Garcés, Ingeniero Electromecánico de la Universidad Nacional de San Juan; la Dra. Ana Pechen de D'Angelo, Bioquímica de la Universidad Nacional del Comahue y el Dr. Martín Piñeiro, Ing. Agrónomo y Dr. en Economía. Con anterioridad fueron miembros del Consejo Directivo los Doctores Héctor Gertel, Mario Mariscotti y Roberto Williams, además de los distintos Secretarios de Estado: Juan Carlos Del Bello, Orlando Aguirre y Eduardo Sánchez Martínez.



MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION

BIBLIOTECA NACIONAL DE MAESTROS

HEMEROTECA

Fizzurno 935 (1020) ap. Fed Rep Argentina

La evaluación de los proyectos se realiza a través de un mecanismo complejo, en el que diversas instancias evalúan distintos aspectos:

- (i) La Dirección Ejecutiva hace un análisis respecto a la elegibilidad del proyecto y elabora un informe técnico de los mismos.
- (ii) Los Comités de Pares disciplinarios son evaluadores nacionales y extranjeros que realizan una evaluación de la calidad de los proyectos. Cada proyecto tiene 3 evaluaciones individuales y una del comité en su conjunto, que es el informe público.
- (iii) Las Comisiones Asesoras de Componente son ámbitos integrados por especialistas de diversas disciplinas que realizan un análisis del impacto potencial del proyecto y una valoración de su prioridad.
- (iv) El Consejo Directivo realiza una valoración final y global, en la que considera los aspectos financieros y de política universitaria y también verifica el grado de cumplimiento de los proyectos en curso.

Las comisiones evaluadoras están conformadas por académicos de prestigio, que provienen de universidades de distintos tamaños, grados de consolidación y ubicación geográfica, hecho que busca reflejar adecuadamente la diversidad del sistema universitario. Desde 1995 a 1999 fueron consultados 437 pares evaluadores, de los cuales 54 radican en el extranjero. La multiplicidad de actores que intervienen y la publicidad de sus dictámenes minimiza los posibles sesgos en las evaluaciones. Estas han sido reconocidas en el ámbito universitario por su objetividad y por el respeto a los criterios de pluralismo y transparencia.

El FOMECE tiene una instancia especial de evaluación externa: el Comité Internacional de Seguimiento (CIS), acordado entre la SPU y el Banco Mundial, que está integrado por siete destacados académicos, tres de ellos extranjeros. El CIS se reúne anualmente para monitorear el desarrollo del FOMECE; visita universida-

des, revisa la documentación existente y elabora informes con recomendaciones a seguir, que son de conocimiento público. Sus miembros son los Doctores Patricio Garrahan, quien lo preside (UBA), Angel Ginestar (OEA y U.N. Cuyo), Enrique Vallés (U.N. Sur), Francisco Suárez (UBA), Iván Lavados (Chile), Daniel Levy (EE.UU.) y Daniel Thoulouze (Francia).

El gerenciamiento del FOMECE está a cargo de la Dirección Ejecutiva (DE), cuyas principales tareas son el asesoramiento a las universidades para la elaboración y ejecución de los proyectos, la administración del proceso de evaluación, el seguimiento académico y operativo de los proyectos aprobados y la difusión y análisis de los resultados.

Los costos de la dirección del programa y la evaluación, gestión y seguimiento de proyectos equivalen al 1,5% de los montos administrados.

El personal que se desempeña en la DE es de 20 personas; hay un Director Ejecutivo, quien conduce el FOMECE siguiendo las estrategias del Consejo Directivo y tres coordinaciones (i) académica, (ii) operativa y (iii) administrativa.

(i) La Coordinación Académica es la encargada de administrar la evaluación y seguimiento de los proyectos y de producir y difundir información sobre las actividades y resultados del programa. Además de la coordinación, hay cinco profesionales, *analistas de proyectos*, con funciones similares a los de un *product manager* o *ejecutivo de cuenta*. Cada analista atiende un grupo de universidades y unos 100 proyectos cada uno. Esta organización posibilita conocer con bastante precisión la marcha de los proyectos y las vicisitudes institucionales, atender las solicitudes y mantener un fluido vínculo con los directores de los proyectos.

(ii) La Coordinación Operativa tiene la responsabilidad de administrar las convocatorias de proyectos, coordinar el proceso de evaluación por pares académicos, llevar adelante el control de la ejecución y el segui-

miento financiero y ajuste presupuestario de los proyectos. También opera las bases de datos. En esta área se desempeña un coordinador y cinco asistentes técnicos.

- (iii) La Coordinación Administrativa tiene a su cargo la gestión administrativa, contable y financiera del programa. Se desempeña una coordinadora y cuatro asistentes administrativos.

operativo y administrativo que están a cargo de la DE, así como la responsabilidad de la ejecución financiera por parte de la UEP. Pero lo más importante es que en cada proyecto se ha implicado un número importante de estudiantes, profesores, investigadores y autoridades universitarias, para quienes el logro de un proyecto FOMECE significa un compromiso de trabajo de varios años, un esfuerzo para el logro de metas en general ambiciosas y se ha convertido en un mérito en sí mismo.

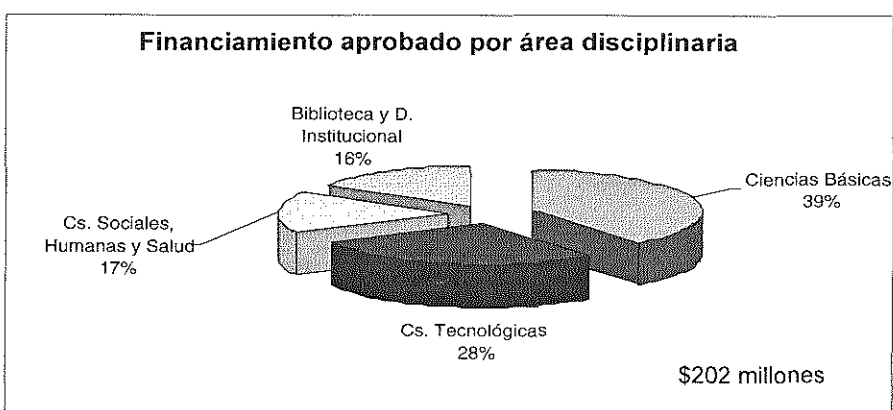
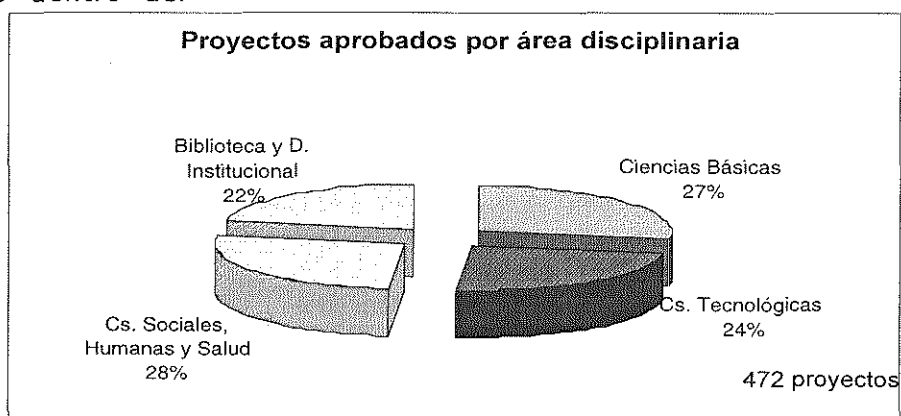
IV. PRINCIPALES RESULTADOS DEL FOMECE

Desde agosto de 1995 se han realizado seis convocatorias: cinco dentro del PRES y una denominada FOMECE/SPU, realizada en 1998 sólo con aportes del Tesoro Nacional. Hacia fines de 1999 –y antes de haber concluido con la evaluación en curso– los proyectos aprobados son 472 y representan el 40% de los presentados, y los montos aprobados llegan a \$202 millones, es decir el 29% de los fondos solicitados.

La cobertura del programa alcanza al conjunto de las universidades nacionales, habiéndose realizado proporcionalmente una importante inversión en instituciones de tamaño medio y pequeño. Por otra parte la cantidad de docentes involucrados en los proyectos disciplinares asciende a unos 40.000 lo que representa el 37% del total de docentes del sistema universitario estatal y el 56% de los docentes con dedicación exclusiva.

Estas cifras adquieren su real dimensión al considerar que cada proyecto provoca la realización de un gran número de actividades de seguimiento académico,

Los proyectos y montos aprobados por áreas disciplinares se perciben en las gráficas siguientes:



En los orígenes del FOMECE se realizaron estudios diagnósticos sobre el estado que guardaban las principales disciplinas y la inversión que sería necesario realizar para su mejoramiento. La Dra. Rebecca Guber fue la coordinadora general del

trabajo y el diagnóstico sobre la Física fue realizado por Guillermo Dussel, Informática por Jorge Aguirre, Matemática por Roberto Cignolli, Química por Alberto Capparelli, Biología, por José Latorre, Ingenierías por Pedro Mancini, Ciencias Agropecuarias por Leónidas Cholaky y Bibliotecas por Luis Herrera.

Hacia fines de 1999, habiéndose asignado prácticamente todos los fondos, la relación entre lo programado y lo comprometido se muestra muy adecuada en las Ciencias Básicas y en las Ciencias Tecnológicas; mientras hubo un menor cumplimiento en las previsiones para las Ciencias Sociales y Humanidades que benefició al Desarrollo Institucional.

Es destacable el financiamiento otorgado a los proyectos de Biblioteca. Treinta y tres universidades han obtenido \$22 millones para transformar las bibliotecas centrales y de facultades en centros de información que atiendan adecuadamente a los estudiantes y a los docentes investigadores del sistema. Asimismo se han financiado \$11 millones en bibliografía a través de proyectos disciplinares. También se han distribuido \$10 millones destinados a implementar mejoras en los procesos de gestión académico administrativa de las universidades a través de proyectos de Desarrollo Institucional.

Hasta el momento se ha financiado la adquisición de equipamiento básico (laboratorios y de apoyo a la enseñanza) por un total de \$95 millones. La importancia del apoyo del FOMEC en este rubro se visualiza al comparárselo con la inversión que realizan las universidades. El promedio anual de fondos destinados a la adquisición de Bienes en el marco de proyectos FOMEC representa aproximadamente el 80% de lo invertido por las universidades en ese rubro durante 1997. La incorporación de equipamiento y las distintas instancias de capacitación de los docentes han facilitado y promovido la introducción de innovaciones en los métodos de enseñanza tradicionales. Este es el aspecto en donde son más inmediatamente visibles los resultados de la inversión de los proyectos FOMEC.

Con respecto a la formación de recursos humanos, en las cinco convocatorias del FOMEC se ha comprometido financiamiento para 1985 becas, de las cuales el 45% son para estudios de maestría, 39% de doctorado, 11% de posdoctorado y 5% para estudios de grado en matemática. La contribución de estas becas al mejoramiento de los planteles docentes ya comienza a percibirse, pues están retornando a sus instituciones los primeros becarios que se han graduado, movimiento que se acentuará en los próximos años.

Cuadro 1: Comparación entre distribuciones previstas y efectivas, por área disciplinaria (1995-1998)

	Previsto		Comprometido	
	Montos	%	Montos	%
Ciencias Básicas	88.8	37%	78.2	38.7%
Cs. Tecnológicas	75.7	32%	57.1	28.2%
Cs. Sociales, Humanas y de la Salud	73.9	31%	35.2	16.4%
Biblioteca y Desarrollo Institucional	---	---	31.6	15.7
TOTAL FOMEC	238.4	100%	202.2	100%

Fuente: Staff Appraisal Report y FOMEC, Dirección Ejecutiva.

Las actividades del FOMECE son evaluadas y auditadas desde diversas instancias: (i) el Comité Internacional de Seguimiento (CIS) realiza anualmente una evaluación académica y de impacto del FOMECE, (ii) el Banco Mundial hace un seguimiento operativo y financiero del programa, y (iii) la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), la Auditoría General de la Nación y la Auditoría del Ministerio de Cultura y Educación. Además se organizaron dos talleres de autoevaluación del programa en los cuales se convocó a representantes de la comunidad académica.

Cuadro 2: Número de becas otorgadas en las cinco convocatorias, según nivel y destino (1995-1998)

Nivel de Estudios	País	Exterior	Mixtas	Total
Grado	93			93
Maestría	571	340		911
Doctorado	430	268	69	767
Posdoctorado	45	169		214
Total	1139	777	69	1985

Fuente: Dirección Ejecutiva, FOMECE

El FOMECE ha contribuido a difundir en el sistema universitario el requisito de la autoevaluación y del planeamiento para la elaboración de los proyectos. Las solicitudes de financiamiento deben partir de la realización de un diagnóstico e integrarse a las estrategias de desarrollo de la institución.

La participación de los sectores académicos ha sido amplia en el diseño del programa, en su conducción y en la evaluación de sus resultados, así como en la concreción de los procesos de cambio en las instituciones.

Llevar adelante reformas académicas supone tanto la realización de un trabajo técnico y disciplinario como la búsqueda de consensos entre los diversos actores de la institución. Dadas las características de este proceso, los agentes externos a las universidades, como el FOMECE, pueden estimular y crear condiciones propicias para el desarrollo de innovaciones, pero no pueden producirlas.

Las evaluaciones realizadas por diversos actores académicos han alentado el diseño de programas similares en otros países que recogen las características de la experiencia argentina.

V. CONSIDERACIONES FINALES

El FOMECE ha sido reconocido por las instituciones universitarias y vastos sectores de la comunidad académica como un mecanismo que asocia el incremento del financiamiento con las propuestas de reformas y de mejoramiento de la calidad universitaria que aquéllos proponen.

El FOMECE funciona como un programa dinámico y los fondos no se asignan en forma apresurada ni burocrática. La regularidad de su funcionamiento ha permitido que se corrigieran errores de los diversos actores, se realizaran aprendizajes, se analizaran resultados, se orientaran las demandas, se identificaran nuevos problemas y se redefinieran estrategias.

Informe de la Cuarta Reunión del Comité Internacional de Seguimiento (CIS) del FOMECE

Buenos Aires, 12 de agosto de 1999

I. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES

De acuerdo a lo oportunamente programado, entre el 9 y el 12 de agosto se efectuó la cuarta reunión del CIS con la asistencia de Patricio J. Garrahan, Angel Ginestar, Iván Lavados Montes, Daniel C. Levy, Daniel Thoulouze y Enrique M. Vallés. Excusó su inasistencia Francisco Suárez. Los miembros del CIS fueron asistidos por la Dirección Ejecutiva del FOMECE.

El CIS tomó conocimiento y analizó la información presentada por la Dirección Ejecutiva. Entre los documentos tenidos en cuenta se destacan los siguientes:

- El FOMECE: Memoria y Prospectivas, Dirección Ejecutiva, agosto de 1999.
- Informe de Ejecución, Unidad Ejecutora del PRES, julio de 1999.
- Evaluación Preliminar y Metodología para la Evaluación de Impacto, José Joaquín Brunner y Roberto Martínez Nogueira, enero de 1999.

El día 9 de agosto los miembros del CIS se reunieron con el Ministro de Cultura y Educación, Dr. Manuel García Solá, con el Secretario de Políticas Universitarias, Lic. Aníbal Jozami y el Sub-Secretario de Desarrollo de la Educación Superior, Dr. Eduardo Mundet, y el día 12 de agosto con integrantes del Consejo Directivo del FOMECE.

El día 11 de agosto se realizó, a instancias del CIS, un Taller de Evaluación y Prospectiva del FOMECE.

En esta sesión el CIS ha tenido la oportunidad de recibir de las autoridades del Ministerio, de la Dirección Ejecutiva del FOMECE y especialmente de la comunidad universitaria, experiencias y opiniones respecto al desarrollo del Programa.

El CIS quiere ratificar lo expresado en informes anteriores, en el sentido de que el FOMECE ha venido cumpliendo exitosamente sus

objetivos y representa una innovación como mecanismo de mejoramiento de la calidad de la educación universitaria de la Argentina. Destaca el esfuerzo de difusión de sus actividades y de los proyectos a través del *infomec*, boletín que tiene amplia circulación en la comunidad universitaria.

El CIS estima fundamental que se empiecen desde ya las acciones tendientes a lograr la existencia de un FOMECE II que, continuando las líneas generales del FOMECE I y con las necesarias rectificaciones, pueda consolidar la importante labor que ha cumplido. Esto requerirá incluir en el presupuesto nacional del año 2000 una partida destinada a que el FOMECE pueda realizar una convocatoria en el curso de ese año.

II. CONSIDERACIONES GENERALES

El CIS ha considerado conveniente hacer un análisis de los elementos más importantes que han contribuido a la consolidación del programa en las universidades argentinas. Entre otros, se considera importante destacar los siguientes:

El FOMECE es un instrumento innovador de financiación, ampliamente reconocido y valorado por las universidades para el mejoramiento de la enseñanza de grado y posgrado.

A pesar de contar con un nivel limitado en la disposición de fondos, del orden del 2% del presupuesto universitario global anual, las características operacionales del programa FOMECE le han permitido lograr un efecto multiplicador en la generación de iniciativas por parte de grupos de docentes y ha contribuido a una nueva dinámica en el seno de las universidades. Este efecto ha sido más acentuado en los grupos provenientes de las ciencias naturales y de las ingenierías que en los de ciencias humanas y sociales.

El Programa se caracteriza por su flexibilidad en la asignación de fondos para fomentar el desarrollo de la calidad de la enseñanza universitaria. Esto ha permitido, por medio de la financiación de becas de formación docente, programas de intercambio académico, equipamiento e infraestructura de bibliotecas y de comunicación, atender a las necesidades de proyectos de distintas orientaciones que han beneficiado a universidades grandes, medianas y pequeñas.

El FOMECE ha actuado respondiendo a la demanda de iniciativas provenientes de grupos docentes y de autoridades universitarias que han hecho sus presentaciones por medio de proyectos competitivos. Esto ha generado una cultura de elaboración de proyectos que ha inducido a los sectores participantes a realizar una evaluación de su capacidad y grado de desarrollo y a fijar prioridades para el mejoramiento de sus recursos humanos e infraestructura de apoyo a la docencia.

Los procesos de evaluación por pares que se instrumentaron en el programa FOMECE han sido reconocidos por su objetividad y por la transparencia de los procedimientos empleados. Las evaluaciones

realizadas han atendido fundamentalmente a la calidad de las presentaciones. El CIS considera que, respetando los criterios de calidad, en el futuro se debe considerar con más énfasis la pertinencia de los proyectos.

Es importante destacar la prioridad que tiene en cualquier programa de mejoramiento de la calidad la formación de recursos humanos al más alto nivel en universidades de reconocido prestigio internacional. Con esta intención el programa FOMECE ha prestado especial atención a las becas de formación de posgrado. Sin embargo, del análisis de la evolución de los programas de becas se desprende que la demanda de las mismas es mucho más grande por parte de los sectores de ciencias naturales y de las ingenierías. También resultan preocupantes los problemas de inserción de los becarios en el momento de regreso a sus universidades, lo cual amenaza el impacto futuro del FOMECE en este aspecto. Resulta imprescindible generar mecanismos adicionales a los ya existentes para asegurar el porvenir de aquellos que han completado su ciclo de formación superior.

Los fondos disponibles para programas de profesores visitantes han contribuido a generar contactos que han resultado sumamente beneficiosos. Con el objeto de incrementar estas relaciones sería conveniente implementar, dentro del programa FOMECE, condiciones que permitan financiar la integración de redes nacionales e internacionales de intercambio académico.

III. PROSPECTIVA DEL FOMECE

Los antecedentes, fundamentos y orientaciones que a continuación se exponen, se refieren al FOMECE como instrumento de mejoramiento de la calidad de la educación. Se trata de hacer algunas consideraciones sobre el mecanismo en sí mismo ya que él representa una importante innovación institucional.

Propuestas sobre la operatoria del FOMECE

Durante el desarrollo de sus actividades, el CIS ha observado que un asunto clave en la educación superior argentina es su alto grado de diferenciación. Esta situación requiere la adopción de criterios adecuados a la naturaleza de las instituciones, a las funciones que cumplen y a la disciplina específica correspondiente. En el sentido indicado FOMECE debe seguir haciendo esfuerzos por flexibilizar sus instrumentos de intervención atendiendo a la diversidad anotada.

La experiencia ha demostrado que es fundamental una adecuada y oportuna relación y coordinación con otras agencias nacionales con competencia en el campo de la educación superior. Se hace referencia especialmente al caso de CONEAU en su labor de acreditación de los programas de posgrado. Se trata fundamentalmente de establecer mecanismos expeditos de

comunicación que permitan el mejor cumplimiento de los objetivos institucionales correspondientes.

Inicialmente, en este informe se ha señalado el convencimiento de la necesidad de que FOMECE continúe en una segunda etapa. Se ha comprobado que muchos de los diseños iniciales del FOMECE han servido como pauta para otros esfuerzos de países latinoamericanos. En la construcción de los respectivos proyectos en esos países seguramente se han encontrado soluciones que sería conveniente incorporar al diseño del FOMECE II. Por esta razón el CIS sugiere consolidar las relaciones ya establecidas por la Dirección Ejecutiva con estas iniciativas y hacer un esfuerzo para lograr vínculos internacionales que ayuden a mejorar e incrementar la cooperación internacional en esta materia.

El CIS señala la necesidad de continuar la evaluación de los impactos que los proyectos de FOMECE han tenido sobre la enseñanza, tanto en los niveles disciplinarios como institucionales, distinguiendo en lo posible los resultados que se deben a la acción directa del FOMECE como de otras intervenciones sobre el área respectiva. No obstante lo expresado es necesario reconocer que existen dificultades de carácter metodológico para definir exhaustivamente los impactos del programa y de los proyectos respectivos.

La experiencia del Programa, las normas y procedimientos que se han construido, la legitimidad que ha logrado a nivel del Gobierno y de la comunidad académica hacen posible que en una nueva etapa se disminuya la rigidez e intensidad de los controles administrativos de los proyectos, descentralizando su ejecución y privilegiando en el futuro los resultados obtenidos y los análisis más globales.

Propuestas sobre las acciones del FOMECE en las universidades

Un objetivo central que debe cumplirse en cualquier sistema de educación superior se refiere a la integración de nuevos grupos de académicos calificados a las universidades. Se puede apreciar en la actualidad que en la Argentina existen limitaciones y rigideces en este sentido. Por ello sería importante que el FOMECE en el futuro intensificara proyectos de radicación de jóvenes formados tanto en el extranjero como en el país.

Tanto la experiencia nacional como internacional ha demostrado la importancia de esfuerzos interinstitucionales para llevar a cabo exitosamente proyectos de envergadura. En la perspectiva señalada se deberían facilitar formas voluntarias de colaboración interinstitucional e integración en redes de diversas instituciones con intereses comunes. Al respecto es imprescindible especificar con claridad las características de los nodos involucrados y las condiciones de carácter financiero y administrativo que debería tener el núcleo del respectivo sistema. Por otra parte los procesos de globalización e internacionalización en marcha hacen necesaria la construcción de redes de carácter internacional. Algún tipo de proyectos apoyados por FOMECE deberían facilitar esta iniciativa.

Al mismo tiempo deben buscarse formas que permitan la participación en proyectos definidos de empresas y de organismos regionales, interesados en los respectivos proyectos. Sobre el particular deben tenerse presentes las normas de exenciones tributarias vigentes.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

El FOMECE es un programa inédito, innovador y exitoso. Estas cualidades deben ser preservadas sin que esto signifique dejar de introducir los cambios en su modo de operar que la experiencia acumulada señale.

Los dos aspectos fundamentales del FOMECE —el mejoramiento de la calidad y el cambio en los procedimientos de financiación— no pueden lograrse en unos pocos años sino que requieren un esfuerzo sostenido.

Para mantener un Programa innovador e independiente como el FOMECE, no se debe pretender que se expanda indefinidamente y sea responsable de todos los cambios en el sistema universitario.

El FOMECE debe mantener su orientación para mejorar la enseñanza de grado y posgrado en las diversas ramas del conocimiento, fortaleciendo la formación de los docentes para que alcancen niveles superiores de calidad.

E VALUACION PRELIMINAR Y METODOLOGIA PARA LA EVALUACION DE IMPACTO

JOSE JOAQUIN BRUNNER
ROBERTO MARTINEZ NOGUEIRA

ENERO 1999

I. INTRODUCCION

Objetivos del Informe

El presente informe constituye el resultado de la tarea de evaluación preliminar del impacto del Fondo de Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECE), de construcción de las bases conceptuales para un modelo de evaluación y de formulación de propuestas para la aplicación de ese modelo.

Términos de referencia

Los términos de referencia de la tarea, establecidos por el Comité Internacional de Seguimiento del FOMECE, son "evaluar el impacto académico de un grupo de proyectos FOMECE" e "intentar elaborar una metodología para la realización de una evaluación sistemática del impacto del FOMECE a llevarse a cabo durante 1999, tanto en el ámbito institucional, cuanto del sistema universitario".

Metodología

Para la ejecución de la tarea se procedió al análisis documental de la información disponible en el FOMECE, se realizaron entrevistas con los inte-

grantes de su Consejo Directivo y del Comité Internacional de Seguimiento, con su Director Ejecutivo y con personal técnico y se visitaron tres universidades.

En las visitas a las universidades el equipo evaluador participó en reuniones con sus rectores, autoridades de facultades y departamentos, directores de proyectos, profesores, investigadores e integrantes de las unidades ejecutoras.

La atención del equipo evaluador se concentró en proyectos correspondientes a la primera y segunda convocatoria, que por su estado de ejecución permiten la identificación de resultados y la inferencia de impactos.

Para la ejecución de la tarea se hizo uso intensivo de la información disponible en la Dirección Ejecutiva y de los análisis resultantes de sus acciones de seguimiento y evaluación. Los datos agregados utilizados se refieren a los productos de la acción del FOMECE hasta la tercera convocatoria incluida

Colaboración recibida

Durante la ejecución de su tarea, la Dirección Ejecutiva del FOMECE y su personal técnico brindaron su amplio apoyo y cordialidad al equipo evaluador. De igual manera, en las universidades visitadas se constató la existencia de una predisposición altamente positiva con respecto a la evaluación, recibándose toda la colaboración requerida.

Contenido del informe

El informe consta de cinco capítulos. Luego de esta introducción se presenta una descripción de la tarea ejecutada. En el capítulo III se realiza el análisis del funcionamiento del FOMECE. El capítulo IV constituye el marco analítico propuesto para la evaluación. El capítulo V presenta la aplicación de ese marco analítico a los proyectos FOMECE. El trabajo concluye con una propuesta de lineamientos metodológicos para evaluaciones de impacto más detalladas.

II. LA EJECUCION DE LA TAREA

Los análisis y las visitas realizadas

Para la ejecución de la tarea se prestó particular atención a:

- a) la especificidad de la labor del FOMECE,
- b) sus modalidades operativas y sus capacidades legales,
- c) las relaciones con la Secretaría de Políticas Universitarias, y
- d) los compromisos del convenio de crédito.

La tarea procuró:

- a) apreciar las condiciones, procesos y consecuencias de la labor del FOMECE, de manera de brindar elementos para la toma de decisiones sobre su diseño, conducción y gestión,
- b) estimar la eficiencia, eficacia e impactos de su labor, e
- c) inferir los factores concurrentes para consolidar sus contribuciones y legitimidad.

Para ello se indagaron aspectos que permitieran:

- a) determinar la correspondencia entre misión institucional, estrategia y modalidades operativas del FOMECE, y
- b) evaluar los atributos de su gestión en materia de relación con las universidades, asistencia técnica y facilitación administrativa.

Durante las visitas a las universidades, el equipo evaluador procuró recoger información con respecto a:

- a) la inserción de los proyectos FOMECE en las estrategias de fortalecimiento institucional, mejoramiento de la calidad y reforma,
- b) las prioridades a que responden,
- c) sus contribuciones al desarrollo de capacidades en materia de docencia e investigación en disciplinas determinadas,
- d) los procesos de reflexión institucional y
- e) la institucionalización de comportamientos innovadores.

Los criterios de selección de proyectos

En la formulación de la tarea por parte de la Comisión Internacional de Seguimiento se hacía referencia a "una muestra razonada de proyectos". Por consiguiente, el equipo evaluador, junto con la Dirección Ejecutiva del FOMECE procedió a definir algunos criterios para la determinación de los proyectos a considerar.

Estos criterios son los siguientes:

- a) proyectos de la primera y segunda convocatoria con avanzado estado de ejecución,

- b) proyectos con concentraciones temáticas en ciencias básicas, ingenierías y ciencias sociales,
- c) proyectos con atributos de complejidad que faciliten la identificación de dimensiones relevantes para la construcción de la metodología, y
- d) proyectos cuya inserción institucional permita identificar sus contribuciones a procesos de construcción o fortalecimiento de capacidades para la actividad académica.

La selección de las universidades

Se consideró necesario seleccionar un conjunto reducido de universidades de manera de estimar la inserción y el impacto institucional de los proyectos FOMECE. Para ello se utilizaron como criterios el tamaño, la trayectoria universitaria y la presencia de un número mínimo de proyectos aprobados en las primeras convocatorias.

Las universidades seleccionadas fueron la Universidad Nacional de Cuyo, la Universidad Nacional del Litoral y la Universidad Nacional de Quilmes. Las dos primeras forman parte del conjunto de universidades nacionales de larga trayectoria y tradición, con fuerte presencia en el medio. Son universidades que, conforme a la tipología utilizada por la Secretaría de Políticas Universitarias, corresponden a la categoría de medianas, tanto por el número de alumnos (alrededor de 20.000, según los datos disponibles) como por la dimensión de sus presupuestos. La Universidad Nacional de Quilmes es de reciente creación y su número de alumnos es reducido (2.700).

Universidad Nacional de Cuyo

Esta Universidad fue altamente exitosa en sus presentaciones al FOMECE. Obtuvo el apoyo para diez proyectos en la primera convocatoria y para siete en la segunda. Se seleccionaron para ser analizados los proyectos de las Facultades de Ciencias Médicas y de Ciencias Económicas. Los proyectos de Ciencias Médicas responden a un planteo de reforma integral de la enseñanza. Los de la Facultad de Ciencias Económicas, además de ser proyectos referidos a las ciencias sociales, están dirigidos al mejoramiento de las áreas troncales de carreras que tienen una enorme importancia por el número de alumnos en el conjunto del sistema universitario nacional. Esta fue la razón por la que también se incorporó al análisis un proyecto de la tercera convocatoria.

Los proyectos considerados fueron:

1ra. Convocatoria:

- Mejoramiento de la calidad de la educación médica, y
- Mejoramiento de la docencia universitaria en el área de Matemática.

2da. Convocatoria:

- Mejoramiento de la calidad de la enseñanza universitaria en la Licenciatura en Economía.

3ra. Convocatoria:

- Mejoramiento de la calidad del proceso enseñanza-aprendizaje de la carrera de Contador Público Nacional y Perito Partidor, en particular en las disciplinas contables.

El monto total de estos proyectos asciende a la suma de \$1.456.726.

Universidad Nacional del Litoral

Esta Universidad tiene cuatro proyectos financiados de la primera convocatoria y uno de la segunda. Sus proyectos están dirigidos a provocar un impacto horizontal en varias carreras pertenecientes a distintas facultades. Su carácter innovador radica en el propósito explícito de alcanzar una mayor interdependencia entre facultades, una mayor coherencia en el dictado de materias comunes y una mejor utilización de los recursos de infraestructura. A su vez, los proyectos FOMECE precipitaron un proceso de planeamiento estratégico que sirvió de base a la formulación de proyectos en vista a la tercera convocatoria.

Los proyectos considerados fueron:

1ra. Convocatoria:

- Mejoramiento de la calidad de la educación matemática con impacto en la región,
- Mejoramiento de la calidad de la enseñanza de la Ingeniería Agronómica,
- Mejoramiento de la calidad de la enseñanza en Química, y
- Mejoramiento de la calidad de la enseñanza y desarrollo de infraestructura científica en el área de Física.

2da. Convocatoria:

- Formación y capacitación docente en el área Informática para la modernización de la currícula y el mejoramiento de la enseñanza en todas las carreras de grado y posgrado.

El monto de estos proyectos suma un total de \$4.048.914.

Universidad Nacional de Quilmes

Esta universidad fue seleccionada por ser de reciente creación, por su escala reducida y por contar con un proyecto institucional innovador, con estructura departamental, profesores de alta dedicación (no cuenta con profesores de dedicación simple) y ofertas académicas no tradicionales.

Los proyectos analizados acompañaron el proceso de organización de la nueva universidad y de consolidación de la infraestructura académica básica a través de la formación y radicación de recursos humanos y la inversión en biblioteca y equipamiento.

Los proyectos considerados fueron:

1ra. Convocatoria:

- Desarrollo de la Biblioteca Central,
- Mejoramiento de la enseñanza en Física, y
- Elaboración de planta básica y formación docente.

2da. Convocatoria:

- Equipamiento para la enseñanza de grado en Música Electroacústica y Comunicación Social,
- Mejoramiento de la enseñanza de las asignaturas biológicas en las carreras del Dpto. de Ciencia y Tecnología,
- Mejoramiento de la enseñanza de la Matemática en Ciencias Básicas y Tecnológicas.

El monto total de estos proyectos equivale a \$1.516.664.

III. LA EVALUACION PRELIMINAR

El FOMECE y la política de educación superior

A partir de 1993, el Gobierno Argentino se encuentra empeñado en impulsar "un conjunto de estrategias [...] y una serie de programas dirigidos a lograr la transformación estructural de la educación superior. El propósito fue avanzar hacia la conformación de un sistema con creciente capacidad de autorregulación, integrado por instituciones autónomas y autárquicas con capacidad de gestionar su propio desarrollo, que acepten, sin embargo, como contrapartida, adoptar prácticas de evaluación externa y acreditación que permitan estimular su esfuerzo por el mejoramiento de la calidad y dar cuenta de los resultados de su accionar." (Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, 1998).

Conforme a esa política, el Gobierno pretende conducir el sistema a través de una "regulación indirecta" con un cambio de las reglas del juego que conformen una nueva relación entre el Estado y las universidades. A ese efecto se dictó una nueva Ley de Educación Superior (N° 24.521, sancionada el 20 de julio de 1995) y se ha aumentado el presupuesto público destinado al sistema universitario nacional (en un 63% real entre 1992 y 1998). La nueva Ley institucionaliza la evaluación interna y externa de las instituciones así como la acreditación de las carreras, creando para dicho fin un organismo independiente, la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU).

La Ley "prevé una mayor racionalidad en las formas de asignación del presupuesto a las universidades públicas, dejando de lado la distribución inercial para pasar a modalidades de financiamiento basadas en indicadores objetivos que toman en cuenta la equidad, la calidad y la eficiencia en el uso de los recursos" (Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, 1998).

Desde el punto de vista de la magnitud de los cambios buscados, la reforma en curso tiene un alcance sistémico, impactando sobre las universidades nacionales, de tamaño pequeño, mediano y grande. Es un cambio generado básicamente desde afuera, por una modificación de las reglas del juego mediante la adopción de políticas cuyo resultados esperados son una modificación de la economía política del sistema. Sobre la naturaleza de estos cambios se vuelve en el capítulo IV.

Características del FOMECE

Entre los instrumentos empleados para producir esa modificación se encuentra el FOMECE, "fondo concursable destinado a apoyar financieramente procesos de reforma y mejoramiento de la calidad de las universidades nacionales, a través de proyectos elaborados por las instituciones, que son seleccionados previa evaluación de su calidad, pertinencia e impacto a través de comités de pares evaluadores".

El planteo estratégico a que responde este diseño es "buscar un equilibrio entre el planeamiento y el mercado académico". Es decir, pretende combinar el "establecimiento de prioridades y objetivos de política y la asignación de recursos a través del mecanismo concursable de financiamiento de proyectos".

Los recursos con que cuenta el programa ascienden a \$238 millones a distribuir en cinco años, y provienen, en parte, de un préstamo otorgado

por el Banco Mundial al Gobierno argentino" (Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, 1998).

Los objetivos prioritarios del FOMECE son:

- apoyar las reformas académicas como la modernización de los planes de estudio, la departamentalización, etc.;
- mejorar la calidad de la enseñanza mediante la capacitación de docentes, la consolidación de posgrados y la modernización del equipamiento;
- la búsqueda de mayor eficacia y eficiencia en los procesos de formación académica.

Desde su creación en 1995 hasta el momento de elaboración de este informe, el FOMECE ha otorgado 1.700 becas de posgrado; ha brindado apoyo a 37 bibliotecas centrales de universidades o de facultades; invirtió \$74,6 millones en equipamiento, \$18,8 millones en bibliografía y \$80 millones en recursos humanos, habiendo favorecido prácticamente a todas las universidades nacionales y a un 80% de los programas de posgrado acreditados.

La ejecución del programa

Los proyectos aprobados

La distribución de recursos totales por proyectos aprobados y los desembolsos efectuados es la siguiente:

Rubros	Proyectado	Ejecutado
Bienes	62.010.253	31.787.063
Serv. Consultoría	15.691.626	4.370.433
Obras	1.439.522	687.180
Becas y pasantías	94.929.942	13.555.635
TOTAL	174.071.343	50.400.311

Por consiguiente, el porcentaje de ejecución por rubro es:

Bienes	33,55
Servicios de consultoría	27,9
Obras	47,7
Becas y pasantías	21,9
Total	29,00

Apreciaciones generales

En esta sección se presentan algunas apreciaciones generales sobre el FOMECE. La evaluación del impacto de proyectos específicos requiere un análisis del marco institucional de los mismos, tanto en lo referido al funcionamiento del FOMECE como a su inserción en el sistema público de educación superior.

La naturaleza de la evaluación

No es posible hacer una evaluación exhaustiva del FOMECE por dos razones:

a) La multiplicidad de instrumentos operantes: Para producir el "cambio sistémico" buscado en el sistema universitario se ha recurrido a varios instrumentos que interactúan y se complementan entre sí. Los cambios que se están produciendo en las universidades son consecuencias de: los efectos de la sanción de la nueva Ley, los avances en los procesos de evaluación y acreditación conducidos por la CONEAU, los resultados del programa de incentivos a los docentes-investigadores, la introducción del nuevo sistema de asignación presupuestaria, la creación y gradual implementación del sistema de información universitaria (SIU), otros fondos creados por la SPU como el PROFIDE y PROUN, el desarrollo de los programas nacionales de becas universitarias y de crédito educativo para la educación superior, y la puesta en marcha del Programa de Reforma de la Educación Superior Técnica No Universitaria (PRESTNU) y de los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior.

a) El escaso tiempo transcurrido desde la iniciación del Programa:

Este escaso tiempo impide realizar una evaluación de impacto de proyectos específicos, pues éstos están aún en período de ejecución.

No obstante, se pueden analizar distintas dimensiones del establecimiento y puesta en marcha del FOMECE, y de los impactos ya visibles en las universidades como consecuencia de los procesos desencadenados por las oportunidades de financiamiento abiertas por este programa, así como por la implementación de los proyectos que cuentan con recursos FOMECE.

Por consiguiente, esta evaluación ha estado particularmente atenta a la naturaleza de estos procesos, adoptando una perspectiva que procuró identificar los cambios introducidos, los aprendizajes acumulados y los ámbitos en los que se produjeron transformaciones.

El proceso de institucionalización

La legitimidad del programa:

El FOMECE ha atravesado por diversas etapas. A través de ellas ha ido ganando en aceptación y legitimidad en el ámbito universitario. Como instrumento novedoso y gestionado desde la Secretaría de Políticas Universitarias, despertó en un primer momento recelos en la comunidad universitaria. Se temía que constituyese un instrumento de aplicación discrecional, competitivo con los recursos regulares de origen presupuestario.

Esa desconfianza inicial fue progresivamente superándose. Varios indicadores revelan que la legitimidad del programa se afirmó hasta su consolidación definitiva: el conocimiento de sus modalidades de funcionamiento está ampliamente difundido en las comunidades universitarias, todas las universidades nacionales han presentado proyectos, los mecanismos de evaluación funcionan con reconocimiento de su objetividad y no se ha planteado ningún reclamo sobre las decisiones adoptadas.

Por otra parte, las relaciones con el FOMECE han ganado en proximidad, habiéndose construido un clima de colaboración y entendimiento que se refuerza por las tareas de apoyo y asistencia desplegadas. A su vez, las exteriorizaciones de dudas y de cuestionamientos fueron reduciéndose, habiéndose consolidado en el seno de las distintas comunidades universitarias la expectativa por las convocatorias FOMECE y por las contribuciones que el programa puede realizar.

En todas las reuniones mantenidas con autoridades y otros miembros de las universidades se describió ese proceso de construcción de legitimidad y se reafirmó la convicción de su operación conforme a criterios de pluralismo y transparencia, manifestándose el deseo de continuidad del FOMECE.

La maduración del programa

A lo largo de la trayectoria del FOMECE se advierte una maduración en la gestión del programa, así como de la percepción que las universidades tienen del mismo. Manifestación de ello es que en la primera convocatoria se presentaron 409 proyectos. Luego, cada una de las convocatorias siguientes registró un descenso aproximado del 30% con respecto a esa cifra. A la vez, la proporción de los proyectos aprobados fue aumentando en cada convocatoria.

Desde la perspectiva de las universidades, las razones que se expresan para esa disminución son varias:

- a) un aprendizaje en la formulación de los proyectos, con mayor rigurosidad en los planteos y en los requerimientos de recursos,
- b) una apreciación mayor de las consecuencias presupuestarias de los proyectos en virtud de los compromisos de contrapartida que los mismos suponen,
- c) una estimación más realista de las capacidades de ejecución,
- d) el agotamiento de la capacidad de afectar recursos adicionales para esos fondos de contrapartida, y
- e) la superación de una primera etapa centrada en el financiamiento de la inversión debida a las situaciones de arrastre en esta materia y el tránsito hacia otras etapas en las que deben satisfacerse necesidades con mayores requerimientos institucionales.

Desde la perspectiva del programa, esa maduración se advierte en:

- a) el tránsito hacia la definición de criterios más restrictivos, con reconocimiento de la experiencia acumulada,
- b) avances hacia una mejor apreciación de la diversidad de situaciones confrontadas por las diferentes universidades, con construcción de tipologías que sirven para una orientación de los recursos más equitativa,
- c) la promoción de proyectos con contenidos específicos, como es el caso de los referidos a reformas académicas, al fortalecimiento de la gestión, o la mayor atención brindada a las ciencias sociales o las humanidades.

Como consecuencia de esta maduración, el Programa adoptó decisiones tendientes a evitar la concentración del apoyo en disciplinas o grupos consolidados y a promover reformas estructurales.

El aprendizaje del programa

El FOMECE constituye un instrumento innovador que pretende establecer una modalidad de financiamiento enmarcada en una nueva cultura universitaria fundada en la evaluación, en la asignación de recursos para destinos específicos y en la vigencia de la lógica de proyectos para la estructuración de las acciones de reforma y perfeccionamiento.

La puesta en marcha del FOMECE tuvo que afrontar por lo tanto un desafío extremadamente complejo. Por una parte, debía superar el reto de instalación de todo programa que tiene que darse su organización y establecer sus modalidades de gestión, incorporar y capacitar a un plantel técnico y diseñar procedimientos. Por otra, debía insertarse en un marco institucional que estaba en construcción, ganar legitimidad, modelar las expectativas sobre su funcionamiento y contribuciones eventuales y establecer las relaciones operativas básicas con el conjunto de las universidades nacionales. Por fin, debía esperar una respuesta de estas universidades condicionada por la escasa familiaridad con mecanismos semejantes y por la ausencia, en casi todas ellas, de capacidades para la identificación de prioridades y la formulación de proyectos.

A pesar de esta complejidad, la puesta en marcha del FOMECE y su operación posterior no se han visto perturbadas por problemas insuperables. La estructura y los procedimientos adoptados fueron adecuados para atender a la demanda y a volúmenes de trabajo crecientes. Los ajustes en los criterios utilizados fueron producto de la evaluación de las respuestas de las universidades, pero no implicaron cambios ni en los objetivos ni en el carácter del programa. Las demoras en la ejecución no le son atribuibles, tal como se señala en otra sección.

La complejidad del programa

Si bien el FOMECE tiene un diseño sencillo, su operación es compleja. Esta complejidad está dada por el tamaño y la diversidad del universo de universidades nacionales. Esta diversidad (en trayectoria, en tamaño, en presupuestos, en localización geográfica, en perfiles institucionales, etc.) hace que la gestión del Programa deba recurrir a modalidades de relación que, sin abandonar los criterios generales definidos, atiendan a las especificidades de cada situación.

Pareciera que el FOMECE ha operado con flexibilidad suficiente como para atender a esa complejidad: ha desarrollado mecanismos para el suministro de asesoramiento en las etapas de formulación de los proyectos, ha prestado asistencia técnica para la construcción de capacidades en las universidades en esta materia y ha atendido las consultas que se le formularon.

Esta complejidad supone, además de un desafío, una oportunidad para la sistematización de la experiencia y la búsqueda de regularidades en los comportamientos de las universidades. Si esas regularidades fueran identificadas, el FOMECE

podría contar con elementos de juicio para definir con mayor precisión estrategias de apoyo al desarrollo institucional de las universidades conforme a las problemáticas específicas que éstas enfrenten.

La gestión del programa

1. La participación de los pares

El FOMECE ha establecido un proceso de evaluación a través de los Comités de Pares y de las Comisiones Asesoras de Componente.

Estas instancias han sido establecidas teniendo en cuenta los antecedentes académicos de sus integrantes. En su composición han participado docentes especialistas de las distintas corrientes de cada disciplina y de diversas universidades del país y del exterior.

Durante la tarea del equipo evaluador se recogieron opiniones positivas con respecto a este mecanismo, a los criterios utilizados y a la calidad de sus decisiones. Puede afirmarse que la constitución de estos Comités ha facilitado la legitimación del FOMECE, pues éste se construyó utilizando un modelo que forma parte de la cultura universitaria.

Por las informaciones recogidas, así como por las referencias contenidas en los análisis producidos para la autoevaluación de marzo de 1988, los Comités de Pares también atravesaron por un proceso de aprendizaje. En un principio se tendió a privilegiar la trayectoria académica y de investigación de los grupos participantes en los proyectos. Ello estuvo asociado a que en muchos casos los integrantes de los Comités de Pares contaban con experiencia en la integración de órganos de evaluación de proyectos de investigación, tanto en sus universidades como en ámbitos como el CONICET o la Agencia de Promoción Científica y Tecnológica.

La naturaleza del programa FOMECE demandó una adecuación de estas perspectivas, ya que en este caso el objetivo de los proyectos es el mejoramiento de la calidad de la enseñanza, aspecto que tiene requerimientos diferenciales con respecto a la actividad de investigación. Luego de cuatro convocatorias, los criterios que diferencian el mejoramiento de la calidad de la enseñanza de la actividad de investigación están claramente establecidos, habiéndose superado los equívocos iniciales.

No obstante lo anterior, existen áreas cubiertas por las convocatorias con respecto a las cuales esa construcción de criterios no ha concluido.

Pareciera ser esa la situación con respecto a los proyectos de fortalecimiento institucional. Si bien existe una definición previa de su alcance (organización y administración académica y administración institucional), éste es un campo con respecto al cual es necesario acumular experiencia adicional.

Aun cuando la calidad de los proyectos de fortalecimiento institucional ha ido mejorando, subsisten dudas con respecto a sus orientaciones y contenidos. Esta situación tiene resonancias en las universidades, en las que no pareciera existir una comprensión compartida de los alcances de esta noción.

2. La Dirección Ejecutiva

La puesta en marcha del FOMECE requirió la conformación de un equipo técnico para la gestión del programa. Ese equipo está integrado por profesionales de distintas disciplinas. Atiende todas las consultas formuladas por las universidades y brinda apoyo a los comités de pares.

Este equipo ha acumulado desde el inicio de sus tareas una importante masa de información con respecto a cada universidad y sobre los proyectos en ejecución. Esa masa de información se refiere a la situación de facultades, carreras y departamentos, al equipamiento para la tarea docente y de investigación, a las necesidades de formación de recursos humanos, etc.

La información acumulada constituye un banco de datos cuyos elementos integrantes no sólo deben preservarse, sino también sistematizarse y procurar su acumulación de manera que permitan la documentación de los procesos de cambio organizacional.

La asignación a cada técnico de un grupo de universidades ha permitido la adquisición de una comprensión de las problemáticas de cada institución y el establecimiento de relaciones de trabajo continuas con las autoridades de cada universidad, con los miembros de sus unidades especializadas en planeamiento, con los directores de los proyectos, con los coordinadores FOMECE y con las unidades ejecutoras.

Este equipo técnico ha acumulado un aprendizaje que ha posibilitado la construcción de una capacidad institucional antes inexistente. El FOMECE ha realizado de este modo una contribución muy significativa en materia de identificación y análisis de la problemática institucional de las universidades, la que deberá ser utilizada en el futuro para la formulación, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de políticas de educación superior.

3. Los apoyos brindados por el programa

La Dirección Ejecutiva ha apoyado a las universidades en diversas instancias del ciclo de los proyectos. A partir de la información sobre los modos operativos, sobre las normas para la formulación de los proyectos y sobre los requerimientos administrativos, ha facilitado la labor de autoridades, coordinadores FOMEC y directores de proyectos.

Además, el equipo técnico realiza visitas frecuentes a las universidades, brindando apoyo a la elaboración de proyectos y a su ejecución. En algunos casos ha contratado a consultores para realizar esa colaboración.

En las universidades visitadas se ha valorado positivamente esta labor del equipo técnico central, tanto por los aportes específicos para la resolución de problemas como en su función capacitadora.

El seguimiento del programa

El FOMEC ha desarrollado un sistema de seguimiento de la ejecución de los proyectos. El mismo está centrado en la ejecución presupuestaria y en el cumplimiento de las tareas conforme a lo programado.

El sistema de seguimiento académico todavía no está suficientemente consolidado. No se cuenta aun con indicadores para ese seguimiento. Los indicadores que forman parte de los formularios de elaboración de proyectos no son utilizados como referencia para el seguimiento y la evaluación.

Se ha constatado que estos indicadores tampoco son utilizados por las universidades para hacer el seguimiento del proceso de evaluación.

Los miembros del CIS han realizado visitas no sistemáticas a algunas universidades. También algunas universidades fueron visitadas por funcionarios del Banco Mundial. Además, desde 1997 se decidió ejecutar un programa de visitas a aquellos proyectos con dificultades o desequilibrios de ejecución, incluyendo a los proyectos con financiamiento total aprobado superior a \$1.000.000. El resultado de cada visita es un informe evaluativo, sugiriéndose en algunos casos reformulaciones en los proyectos originales. Por otra parte, los técnicos de la Dirección Ejecutiva tienen una apreciación de la marcha académica de los proyectos, pero la misma puede servir como insumo para la evaluación realizada por pares pero no sustituirla.

Los procedimientos administrativos

La puesta en marcha del programa requirió establecer sistemas y mecanismos administrativos de manera de satisfacer los requerimientos normativos de las administraciones nacional y universitarias y los específicos del convenio de crédito. De igual manera, debieron integrarse la unidad ejecutora central y las unidades ejecutoras de las universidades.

Ese proceso fue progresivo. A lo largo del período de ejecución, el programa fue perfeccionando los procedimientos, simplificando los referidos a contrataciones y licitaciones, elaborando modelos estandarizados y prestando apoyo a las unidades de las universidades.

A pesar del aumento de la carga de trabajo como consecuencia del número creciente de proyectos en ejecución, la tarea de la Dirección Ejecutiva está al día, no habiéndose incrementado su planta de personal.

Si bien durante las visitas realizadas los procedimientos administrativos específicos fueron objeto de crítica, las opiniones recogidas son cuidadosas en subrayar:

- ♦ las dificultades y los costos iniciales de la puesta en marcha de los mecanismos administrativos de cada universidad en materia de comprensión de las disposiciones, de su operacionalización y de la adecuación de los hábitos y procedimientos a los requisitos del FOMEC,
- ♦ el aprendizaje acumulado como consecuencia de la ejecución de los proyectos, que posibilitó una mayor capacidad para la resolución de problemas y una mayor eficiencia en la gestión de compras, licitaciones, contrataciones, etc.
- ♦ la predisposición de la Dirección Ejecutiva para facilitar las tramitaciones administrativas, así como sus esfuerzos para superar las dificultades enfrentadas,
- ♦ los esfuerzos de los directores de los proyectos para articular la gestión académica y administrativa.

Por su parte, las unidades ejecutoras de las universidades fueron consolidando sus capacidades. Si bien se advierten a este respecto diferencias significativas entre universidades, se ha establecido una infraestructura de gestión administrativa que ha respondido a los requerimientos del programa.

Un aspecto que queda pendiente de análisis es la efectiva posibilidad de transferencia de las capacidades ganadas para la administración de proyectos complejos a las estructuras permanentes de las universidades. Si bien la existencia de unidades ejecutoras independientes de esas estructuras permanentes facilita la gestión de los proyectos, en etapas posteriores del FOMECE deberá atenderse a esta institucionalización de capacidades.

Las dificultades durante la ejecución

El ritmo de ejecución ha tenido retrasos, tal como se manifiesta en los bajos porcentajes que representan los desembolsos efectivos con respecto a los montos aprobados.

Las causas de estas dificultades en la ejecución son varias y en algún caso complejas. Algunas de ellas remiten a problemas de diseño y programación de los proyectos y otras a problemas de la implementación no debidamente anticipados.

Los problemas de diseño revelan que las universidades operaron con supuestos excesivamente optimistas con respecto a algunos de los componentes de los proyectos. En particular, se subestimaron las demandas de tipo administrativo y las restricciones normativas enfrentadas, tanto en materia de adquisiciones como de inserción en las plantas docentes de becarios y profesores relocalizados.

En cuanto a los problemas de implementación, si bien existen algunos que son ajenos a las universidades o al Programa, otros son consecuencia de las debilidades en materia de dirección y gestión académica y administrativa de los proyectos.

En algunos casos excepcionales, el Programa debió sancionar proyectos por ejecución deficiente. Asimismo, adoptó decisiones dirigidas a advertir a las universidades por demoras en la implementación. En respuesta a las mismas, las universidades adoptaron medidas para superar los problemas de su responsabilidad. Estos problemas dieron lugar a acciones de reformulación de los proyectos y de revisión de los mecanismos de ejecución.

Además, el FOMECE realizó evaluaciones del funcionamiento de las unidades ejecutoras de las universidades, llegando en algunos casos a condicionar los desembolsos a su reestructuración.

En particular, estos problemas se manifestaron con respecto a la ejecución de los distintos componentes:

- ♦ Los inconvenientes en el procesamiento de las solicitudes de importación, tanto ante la Secretaría de Comercio e Industria como ante la Aduana. En el primer caso, la expedición de los certificados de libre importación choca con las objeciones impuestas por las cámaras de productores de equipamiento científico. En el segundo, las demoras en la liberación de su ingreso a plaza. Estos aspectos son ajenos al FOMECE. Este ha realizado importantes esfuerzos para superar las dificultades habidas, los que han sido parcialmente exitosos.

- ♦ Las universidades han tenido problemas con la contrapartida comprometida. En algunos casos esos problemas se debieron a imprevisiones de las mismas universidades, o a estimaciones demasiado optimistas con respecto a sus disponibilidades efectivas. En particular, los problemas de financiamiento que enfrentan las universidades nacionales han sido invocados como otro elemento que ha intervenido, en particular durante el ejercicio 1998.

- ♦ Un tercer hecho que ha impactado sobre el ritmo de desembolso ha sido la dificultad enfrentada para dar cumplimiento a las previsiones de los proyectos en materia de becas. Pareciera que ha sido extremadamente complejo para las universidades el proceso de identificación y selección de candidatos para la utilización de esas becas. Algunos factores parecen estar interviniendo para provocar estas dificultades: la incertidumbre con respecto a la reinserción a la terminación del período formativo por la no disponibilidad de cargos o de recursos, los cálculos equivocados de las mismas universidades con respecto al interés en esas becas, la ausencia de un número suficiente de candidatos con las capacidades requeridas para hacer uso de las ofertas existentes, los problemas de conocimiento de idiomas, etc..

- ♦ La formulación original del programa contemplaba previsiones con respecto al ritmo de ejecución que no tuvieron debidamente en cuenta las dificultades de puesta en funcionamiento de una modalidad de financiamiento inédita para las universidades, con insuficiencias en sus capacidades para formular proyectos y con infraestructuras de gestión no adecuadas para satisfacer los requerimientos de ejecución.

La institucionalización en las universidades

La ejecución del FOMECE ha tenido consecuencias diversas sobre las universidades.

Los procesos de gestión de las universidades

1. Las nuevas modalidades de financiamiento

El FOMECE ha contribuido a instalar una nueva relación entre las universidades y el Estado. Frente a las prácticas tradicionales de demanda de asignaciones presupuestarias de tipo global que dan lugar a estrategias de confrontación o de negociación en las que se imponen consideraciones ajenas al ámbito académico, el FOMECE ha posibilitado que la canalización de recursos adicionales a las universidades se realizara sobre la base de proyectos con objetivos específicos, evaluados con criterios objetivos con intervención de pares. Ello ha determinado que las universidades debieran realizar esfuerzos dirigidos a adaptarse a la nueva situación:

En primer lugar, el marco establecido para obtener recursos adicionales por parte del Estado ha obligado a que las universidades estuvieran más atentas al contexto de operación y al desarrollo de sus capacidades competitivas, más perceptivas con respecto a su posición relativa de carreras y disciplinas frente a otras universidades y más reflexivas con respecto a sus carencias y potencialidades.

Por otra parte, las universidades debieron asignar prioridades a las necesidades a satisfacer, formulando proyectos debidamente justificados, con metas cuantificables y con responsabilidades claramente asignadas para su ejecución.

A la vez, el requerimiento de aportar recursos propios como contrapartida exigió determinar las reales disponibilidades de cada institución, revisando las asignaciones históricas.

2. La racionalización del gasto

Las exigencias planteadas a las universidades determinaron que —como consecuencia de la revisión de las asignaciones históricas— se produjese un efecto neto de aumento en la racionalidad del gasto universitario, por su reorientación en función de prioridades, hacia objetivos de reforma o mejoramiento de la calidad.

Este efecto racionalizador también se manifestó en esfuerzos de las universidades para generar economías que liberasen recursos para ser afectados a las contrapartidas.

El efecto racionalizador es incorporado a argumentos que respaldan una revisión de los crí-

terios de asignación de recursos del FOMECE. Esa revisión debería estar dirigida —se sostiene— a que en la segunda etapa del programa se reconociera el desempeño de las universidades durante la primera etapa, modificando los requerimientos en cuanto a aportes de contrapartida. De esta forma se introduciría un incentivo adicional en dirección a esa racionalización.

Por último, la reasignación del gasto tuvo otro efecto neto al permitir que los montos de contrapartida pudiesen ser utilizados para movilizar recursos del FOMECE. De esta manera, las universidades vieron potenciadas sus posibilidades.

3. El efecto combinatorio

Se ha podido advertir que la demanda de recursos FOMECE ha desencadenado procesos al interior de las universidades cuyos resultados fueron la elaboración de proyectos en los que participaron diferentes unidades académicas.

Estas convergencias entre unidades son de difícil logro en el marco de las asignaciones presupuestarias regulares por unidad académica. En un escenario de insuficiencia de recursos, el criterio de maximización es el local, lo que impide la utilización conjunta de recursos e inhibe las acciones colaborativas entre unidades académicas.

Las oportunidades abiertas por el FOMECE precipitaron la búsqueda de alternativas de colaboración entre unidades académicas. Esta colaboración permite el mejor aprovechamiento de los recursos, incrementa la eficiencia y consolida los intercambios en base a líneas disciplinarias, debilitando el carácter auto-referencial y autosuficiente de las unidades académicas. Los proyectos de la Universidad Nacional del Litoral son ejemplos de este aprovechamiento. El uso compartido del equipamiento y la revisión curricular fundamentaron proyectos de mejoramiento de la calidad de la enseñanza por disciplinas en el marco de una estructuración por facultad.

4. El efecto ordenador

Los proyectos FOMECE han tenido un impacto sobre las prácticas de gestión universitaria. Sus exigencias en elaboración de proyectos, informes de avance, rendición de cuentas, etc., constituyen innovaciones que, si bien provocan una primera reacción de rechazo y de incomprensión, luego son reconocidas como útiles y necesarias. Sus aportes al “disciplinamiento” de la gestión son unánimemente valorados, aún cuando se

afirme la necesidad de simplificar los procedimientos.

El proceso de maduración de las universidades

El ciclo de ejecución del FOMECE pone de manifiesto un proceso al interior de las universidades. En primer lugar, éstas respondieron a la oportunidad abierta a través de la presentación de proyectos cuyos atributos dependieron en gran medida de las capacidades de gestión académica de cada institución.

Entre estas capacidades de gestión están las de priorizar necesidades de inversión cuya satisfacción había sido postergada por razones presupuestarias, la de contar con proyectos institucionales explícitos y la de construir consenso en torno a procesos decisorios referidos al perfil y a la estrategia institucional.

La Dirección Ejecutiva ha realizado análisis que discriminan por disciplina, tipo de universidad y tipo de proyecto. Esos análisis permiten identificar las siguientes asociaciones:

En cuanto a los rubros de financiamiento:

- ♦ una concentración primera de proyectos cuyos objetivos son remediar las deficiencias en materia de equipamiento y reforzar los planteles docentes a través de becas de perfeccionamiento,
- ♦ una segunda fase en la que el énfasis se traslada hacia las modalidades de enseñanza, las reformas curriculares y la articulación entre unidades académicas, y
- ♦ una fase adicional en la que se atiende a las capacidades de gestión universitaria, procurando la racionalización del gasto y el perfeccionamiento de la infraestructura de información, de gobierno y administración universitaria y de servicio a los alumnos.

En cuanto a las disciplinas:

- ♦ una pronta respuesta de las disciplinas vinculadas a las ciencias básicas, con proyectos de ejecución satisfactoria,
- ♦ dificultades en la generación de proyectos y en la ejecución en las ciencias sociales y humanidades,
- ♦ relativamente baja tasa de éxito en los proyectos vinculados a las ingenierías.

En cuanto al tipo de universidades:

- ♦ mayor utilización del FOMECE para la viabilización de planteos estratégicos integrados en las universidades nuevas y pequeñas y medianas.

El ciclo de maduración de los proyectos

Este ciclo de maduración de las universidades permite avanzar en la construcción de hipótesis sobre los proyectos a partir de las cuales se puede ganar una apreciación mejor con consecuencias de relevancia para la evaluación del impacto de un programa como el FOMECE.

Puede construirse una tipología de proyectos a partir de la utilización de dos dimensiones:

- ♦ El grado de complejidad de los proyectos. La complejidad se define por el número y naturaleza de los componentes de los proyectos (equipamiento para la docencia, becas, asistencia para la reformulación académica, acciones de reforma de la gestión).
- ♦ El ámbito al que están dirigidos los proyectos. Ese impacto puede ser local (un grupo de trabajo, una cátedra), referirse a una unidad académica (un departamento, una carrera), a una temática específica compartida por un conjunto de unidades académicas (varios departamentos, carreras o facultades), o al conjunto de la facultad o universidad. Una dimensión adicional que será retomada en una sección posterior de este informe se refiere al sistema universitario en su conjunto.

Conforme a esta tipología, podrían identificarse distintos tipos de proyectos. Aquí se hace referencia a algunos de estos tipos:

- ♦ Proyectos de baja complejidad y de ámbito de impacto reducido. Estos proyectos están básicamente integrados por equipamiento para cátedras y contribuyen al mejoramiento de la calidad de la enseñanza en esos ámbitos. Su impacto más allá de ese ámbito es, en principio, limitado.
- ♦ Proyectos de complejidad media y de ámbito mayor, comprendiendo una o varias unidades académicas. Son los proyectos de reforma.
- ♦ Proyectos de complejidad mayor y cuyo ámbito de impacto es el conjunto de la facultad o universidad. Son proyectos que pretenden modificar los procesos de gestión académica y administrativa, que procuran aumentar la eficiencia medida por coeficientes de rendimiento académico y de utilización de recursos.

Como se observa, estos tres tipos de proyectos están orientados a los tres objetivos básicos del FOMECE: incremento de la calidad, reforma y aumento de la eficiencia y eficacia institucional.

Alta comple- jidad			Proyectos de gestión institucional
Complejidad media		Proyectos de reforma académica	
Baja comple- jidad	Proyectos de mejoramen- to de la calidad		
	Ambito reducido	Ambito medio	Ambito institucional

Puede anticiparse que el FOMECE tendrá un impacto positivo en las universidades no sólo a través del logro de los objetivos de cada proyecto particular que financie, sino también por medio de la facilitación y promoción del tránsito de proyectos de baja complejidad a proyectos de alta complejidad, y de proyectos de impacto de ámbito reducido a impactos cada vez más amplios en su alcance.

Ese tránsito constituye un sendero de maduración institucional. Como se señalará en las secciones respectivas, se ha observado que ese tránsito se ha dado en los casos analizados.

En la Universidad del Litoral se están financiando proyectos que por medio del equipamiento para laboratorios desencadenan procesos de articulación entre facultades, con impactos de reforma en los procesos educativos, mejor utilización de los recursos docentes, actualización curricular e integración de equipos disciplinarios. A su vez, la experiencia en la participación en el FOMECE ha puesto en marcha un proceso de planeamiento estratégico con impacto sobre toda la institución, habiéndose llegado a definir prioridades institucionales.

En la Universidad de Cuyo también se observa un proceso semejante. El financiamiento para proyectos de mejoramiento de la calidad en la Facultad de Ciencias Económicas y de reforma en la Facultad de Ciencias Médicas se ha insertado en un proceso que también condujo a una reflexión institucional enmarcada en un ejercicio de planeamiento estratégico.

En la Universidad de Quilmes el financiamiento FOMECE ha contribuido a acelerar el proceso de estructuración de la Universidad. En este caso, los proyectos son instrumentos que favorecieron la concreción del perfil institucional que acompañó la puesta en marcha de la Universidad.

Por consiguiente, existen dos planos que deben ser considerados en la evaluación:

♦ el plano de los proyectos específicos, es decir, sus contribuciones al incremento de la

calidad, al logro de objetivos de reforma o a una mayor eficiencia y eficacia institucional, y

♦ el plano institucional, por los procesos de aprendizaje y maduración que desencadenan.

Las contribuciones institucionales

El FOMECE ha tenido impactos que trascienden los objetivos explicitados en los proyectos. A continuación se presentan consideraciones sobre esos impactos.

1. La construcción de la capacidad estratégica

La preparación y ejecución de proyectos FOMECE ha desencadenado procesos de importancia en las universidades, estimulando la reflexión, la elaboración de diagnósticos y la discusión interna con respecto a prioridades.

Como se señala en otra sección de este informe, Clark (1998) identifica "senderos de transformación organizacional" en las universidades que se han adaptado exitosamente a las nuevas exigencias contextuales.

Si bien el tránsito por esos senderos está condicionado por los atributos previamente existentes en las universidades, los proyectos FOMECE contribuyeron a dinamizar y aun modificar el tránsito por esos senderos. Esas contribuciones en todos los casos considerados tendieron a reforzar las capacidades centrales para orientar y compatibilizar las demandas de las unidades académicas, llegando a un nuevo equilibrio entre centralización y descentralización.

En la tipología presentada en el punto anterior, la maduración se alcanza cuando la universidad cuenta con un conjunto de proyectos que, agregados, suponen una elevada complejidad y que su ámbito de impacto es el institucional. Ello requiere una capacidad de "governance" adecuada que imprima una orientación estratégica a los cambios que se producen. Es por ello que es necesario introducir en el análisis este aspecto de manera de examinar las contribuciones de los proyectos FOMECE a construir esa capacidad estratégica.

Para ilustrar esta contribución, pueden identificarse diferentes situaciones a partir de la utilización de dos variables: a) la existencia o no de una estrategia de desarrollo institucional abarcativa, b) los ámbitos de despliegue de la iniciativa de generación de proyectos, sean éstos centrales o descentralizados. Con propósitos analíticos pueden explorarse las siguientes posibilidades.

a) un núcleo central de conducción que puede identificar prioridades y orientar hacia ellas los

recursos, en el marco de estrategias institucionales de superación de carencias, mejoramiento de la calidad o reforma. Estos proyectos son identificados a partir de diagnósticos de la institución y responden a aquellas prioridades. Los proyectos son en este caso parte de un proceso de incorporación de progresiva de capacidades. La captación de recursos adicionales facilita la ejecución de esas estrategias, permite mayores articulaciones entre unidades académicas y sus impactos son complementarios (Situación 1).

b) iniciativas generadas descentralizadamente, no incorporadas o débilmente incorporadas a un proyecto institucional, superadoras de problemáticas locales de las unidades académicas con poco o escaso impacto sobre el resto de la institución. El núcleo central convalida esos proyectos, procurando que los recursos susceptibles de ser obtenidos tengan una distribución que satisfaga las aspiraciones de las distintas unidades académicas (Situación 3).

c) un núcleo central que recibe las iniciativas de las unidades académicas conforme a las estrategias locales y las incorpora a proyectos que trasciendan estos límites institucionales haciéndolas formar parte de un diseño de potenciación de recursos y dirigido a la reforma de estructuras y procesos docentes y de investigación (Situación 2).

d) un núcleo central que capta la posibilidad del financiamiento adicional y promueve la elaboración de proyectos, debiendo ganar la aceptación de las unidades académicas participantes (Situación 4).

Estas cuatro situaciones se presentan en el análisis del comportamiento de las universidades.

Por cierto, aquellas que pudieron hacer un mejor uso de las oportunidades de financiamiento son las que cuentan con un núcleo central de conducción con capacidad de formulación de un proyecto institucional y de su gerenciamiento. En

este caso los proyectos responden a una lógica de acumulación de impactos, de su distribución entre las unidades académicas y de reforzamiento de orientaciones hacia la reforma. Un elemento identificado como de importancia para generar y mantener esos procesos es la práctica de la evaluación.

Existen situaciones en las que los núcleos dinámicos son las unidades académicas. Esto es particularmente evidente en aquellas disciplinas con mayor hábito de participar en ámbitos competitivos para la obtención de subsidios, con profesores con dedicación más elevada y con requerimientos más precisos en materia de inversión. Estos son los atributos de las facultades o departamentos vinculados a las ciencias básicas y algunas ingenierías.

El núcleo central puede incorporar o promover las iniciativas anteriores a esquemas de aprovechamiento horizontal, de manera que los aportes de los proyectos impacten simultáneamente sobre distintas Facultades o carreras.

Como se anticipó, estas situaciones no son estáticas ni los desarrollos son lineales, con contribuciones claras de los proyectos FOMECE a la determinación del sendero seguido. Los casos analizados son ilustrativos de este impacto:

La Universidad de Cuyo presentó en la primera convocatoria proyectos generados por las unidades académicas. Luego, la disponibilidad de los resultados de un ejercicio de autoevaluación y de la evaluación externa permitieron la elaboración de un plan de gobierno que fue aprobado por el Consejo Superior. Esos elementos permitieron la identificación de las áreas que requerían refuerzos y transformaciones y brindaron la base para la selección de los proyectos que se presentaron a las convocatorias posteriores. Se pasó de la situación 3 a la situación 1, con elementos compartidos con la situación 2 pues las Facultades elaboraron sus propias prioridades.

	Iniciativas centralizadas	Iniciativas descentralizadas
Estrategia de ámbito institucional que encuadra las estrategias locales	Situación 1	Situación 2
Estrategias locales en ausencia o con debilidad de estrategias institucionales	Situación 4	Situación 3

La Universidad Nacional del Litoral contaba con una estrategia de articulación entre Facultades, luego de la primera convocatoria avanzó en su ejercicio de planeamiento que en el presente está concluido. En base a ese ejercicio se identificaron prioridades y en ellas se fundó la formulación de proyectos para las siguientes convocatorias. Supone un tránsito de la situación 4 a la situación 1.

En la Universidad Nacional de Quilmes, la existencia de un proyecto institucional asociado a su reciente creación, determinó que los proyectos FOMECE fueran utilizados para la concreción de algunas necesidades vinculadas con su puesta en marcha, como la determinación de su planta básica y la formación de personal docente. Corresponde a la situación 1.

2. La escala institucional

Los senderos de crecimiento de maduración señalados pueden estar condicionados por la escala institucional. Las universidades incorporadas a la evaluación son de escala media o reducida. Ello permite una mayor visualización de los proyectos, mayores probabilidades de que los procesos desencadenados generen articulaciones con otros ámbitos organizacionales, con estructuras de gobierno en la que es más fácil la negociación y la concertación de prioridades institucionales. Para el caso de mayor escala, es posible que deba ser considerada a la unidad académica (Facultad) como el ámbito de mayor impacto.

3. El carácter estratégico de los componentes

El equipamiento:

El carácter dinámico de los impactos y el nivel institucional en el que debe realizarse la evaluación se pone de manifiesto en algunos componentes específicos. Tal es el caso del equipamiento.

Los proyectos FOMECE han permitido la actualización tecnológica a partir de sus contribuciones al equipamiento. Esta actualización ha determinado la modernización de los planes de estudio y de las modalidades de enseñanza y ha exigido la actualización del personal afectado a su operación.

Los aportes para equipamiento han tenido consecuencias que trascienden los objetivos explícitos de los proyectos y que ponen de manifiesto el carácter estratégico que puede asumir para el mejoramiento de la calidad y, aún, para avanzar en dirección a reforma académicas.

Según esos objetivos explícitos, las acciones FOMECE permiten el mejoramiento del equipamiento utilizado en la enseñanza y en la investigación. Esas acciones tienen una significación particular debido a la situación presupuestaria de las universidades. Un porcentaje extremadamente elevado de sus recursos está destinado al pago de salarios y a los gastos operativos. Las inversiones estuvieron crónicamente postergadas. Los proyectos FOMECE han servido para acceder a recursos no disponibles a través de las asignaciones presupuestarias regulares, superando las deficiencias y obsolescencia de ese equipamiento.

Pero además, los aportes FOMECE permiten alterar la lógica de asignación de recursos en presencia de limitaciones extremas. En estos casos, los recursos adicionales de origen presupuestario a que una universidad pueda acceder muy probablemente se destinarán a mejorar la situación con respecto a gastos operativos, siguiendo postergándose la inversión y, por consiguiente, reforzándose la situación de deterioro y descapitalización.

Por otra parte, los componentes de equipamiento sirven como potenciadores de las capacidades docentes y de las articulaciones al interior de las universidades, movilizando a grupos que no están directamente vinculados a los proyectos. La ejecución de los proyectos desencadena procesos de comunicación y de demostración por los que se alcanzan nuevas relaciones entre cátedras y unidades académicas, se visualizan nuevas oportunidades de uso que contribuyen a modernizar los procesos pedagógicos y a su vez se precipitan cambios curriculares en materias no directamente vinculadas a su utilización.

Las innovaciones organizacionales:

Se ha observado que los proyectos FOMECE han tenido consecuencias sobre los modelos de coordinación académica, aún en el marco de los arreglos organizacionales establecidos:

- ♦ En el caso de la Universidad Nacional del Litoral los proyectos considerados permitieron la articulación horizontal de Facultades en torno al dictado de materias básicas de ciertas disciplinas. De esta manera, preservando esa estructura tradicional de Facultades, se avanza en una dirección con consecuencias semejantes a la departamentalización, con armonización de programas, uso compartido del equipamiento, mayor eficiencia en la utilización de los recursos académicos y construcción de equipos docentes.

- ♦ En el caso de los proyectos de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Cuyo, se logró un impacto semejante referido

a las distintas carreras cursadas a partir de las acciones referidas a la formación para el dictado de matemáticas.

El carácter sistémico de los problemas

El esfuerzo en materia de formación docente ha sido importante y su impacto previsible de extrema significación. No obstante, puede afirmarse que en este aspecto el FOMECE ha enfrentado problemas. Algunos de ellos ya fueron mencionados y se refieren a las dificultades para el cumplimiento de las metas previstas, tanto temporales como cuantitativas.

Estas dificultades ponen de manifiesto el carácter sistémico de los problemas enfrentados. Las universidades han tenido dificultades para la selección de personal con las calificaciones necesarias para la utilización de las becas FOMECE, en parte por las condiciones y seguridad de empleo previsibles al retorno de los becarios. Entre esas dificultades está la imposibilidad material muchas veces enfrentada de que la formación recibida se traduzca en un reconocimiento académico suficiente en materia de inserción institucional, salario o categoría docente.

Además, se observó que las deficiencias en el manejo de idiomas determinan que un elevado porcentaje de becarios realice su período de perfeccionamiento en universidades de habla hispana, lo que acota significativamente el rango de posibilidades susceptibles de aprovechamiento y pone límites al conocimiento al que se accede.

Por otra parte, problemas semejantes se manifiestan en los proyectos con componentes de radicación de docentes. El equipo evaluador indagó los requerimientos planteados por su ejecución, así como la experiencia acumulada al respecto. En primer lugar, se constató la necesidad de diferenciar las dimensiones que integran esta "radicación" (legal, física y académica), las que no están necesariamente asociadas. Se ha constatado que los proyectos FOMECE pueden contribuir a la concreción de los primeros, mientras que la tercera está asociada a elementos que exceden los alcances de los proyectos: las situaciones establecidas en materia de categorías docentes, los regímenes de titularidad, los patrones salariales preexistentes, etc.

Estos problemas y su capacidad para obstaculizar el logro de los objetivos de mejoramiento y reforma ponen de manifiesto la necesidad no sólo de adoptar políticas referidas al conjunto del sistema universitario, sino también que cada uni-

versidad anticipe sus necesidades docentes, prevea los recursos necesarios para satisfacerlas, revea las normas vigentes e incorpore nuevos elementos a la formación que brinda.

Por último, el FOMECE forma parte de una política que tiene diferentes componentes. Esa política requiere una comunicación y articulación recíproca entre los diferentes instrumentos, con intercambio de información y coordinación a través de mecanismos sistemáticos que deben establecerse. En particular, en la medida en que avance el proceso de evaluación de las universidades nacionales, sus resultados constituirán elementos de juicio de notable importancia para la identificación de necesidades de las universidades y para el establecimiento de prioridades. A su vez, podrían permitir el llamado a convocatorias "orientadas" para proyectos que ataquen problemáticas que esas evaluaciones identifiquen como relevantes y compartidas.

IV: EL MARCO ANALITICO PARA LA EVALUACION DE LOS PROYECTOS FOMECE Y DEL CAMBIO ACADÉMICO

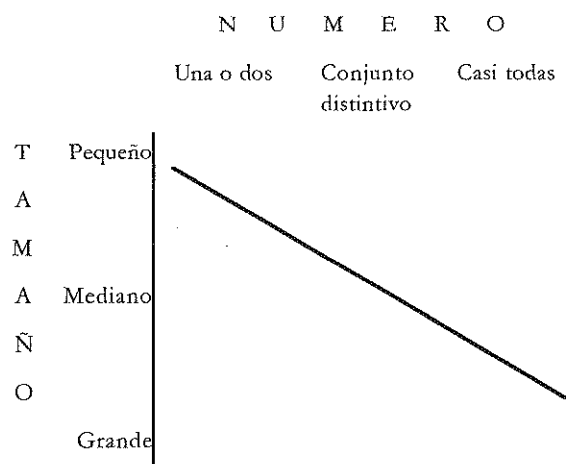
Las perspectivas conceptuales

El cambio en los sistemas de educación superior puede ser analizado desde distintas perspectivas conceptuales, según cuál sea el foco de interés. En lo que sigue describiremos cuatro modelos o perspectivas para analizar el cambio en las organizaciones académicas y luego agregaremos un enfoque integrado que parece ser más útil para analizar y evaluar cambios a nivel de instituciones universitarias.

Magnitud de los cambios

Diversos autores insisten en la necesidad de distinguir entre el tamaño de las instituciones afectadas por el cambio y su número. Cerych y Sabatier (1986) han propuesto a este efecto el siguiente esquema (ver gráfico 1).

Gráfico 1



La flecha en el diagrama representa un creciente cambio de carácter sistémico, afectando a instituciones cada vez mayores y a un mayor número de ellas. Así, en el extremo derecho inferior del esquema aparecen reformas propiamente sistémicas, por tanto, de amplio alcance y gran magnitud. En esta posición se ubicaría, por ejemplo, la reforma del sistema de educación superior chileno del año 1981 que, al disponer nuevas reglas para el financiamiento de la educación superior apoyada por el Estado y crear un mercado para la enseñanza superior privada, alteró el funcionamiento global del sistema (Brunner, 1997, 1993). Por el contrario, en la parte alta izquierda encontramos situaciones de cambio limitadas a una o dos instituciones de menor tamaño que inician, habitualmente por su cuenta, transformaciones internas en su organización y funcionamiento.

En Europa hay numerosos ejemplos de este tipo de transformación altamente localizada, como el caso de la Universidad de Warwick en Gran Bretaña recientemente descrito por Clark (1998). En la zona intermedia se ubican situaciones de cambio que afectan a un conjunto distintivo de instituciones, de diverso tamaño, como podrían resultar de una política pública destinada a establecer nuevas reglas para las universidades privadas cuya adopción implique cambios internos en su funcionamiento.

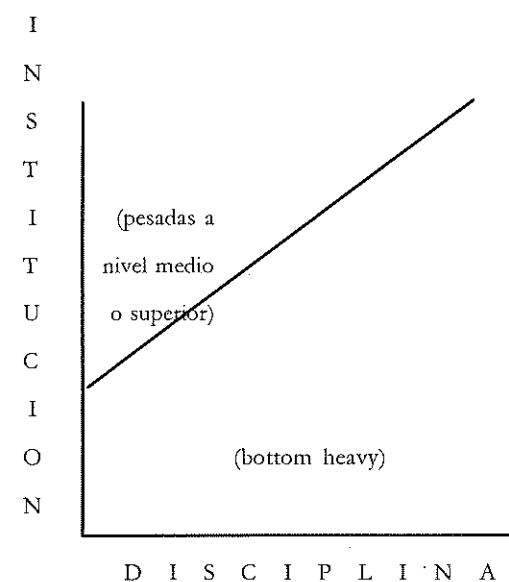
Esta tipología es útil para estudiar procesos a nivel de países y para analizar efectos de políticas públicas en su fase de implementación y consecuencias. Por el contrario, se presta menos para analizar cambios dentro de una determinada institución universitaria. Su propósito es llamar la atención hacia la magnitud del cambio buscado y hacia los factores que inciden en su implementación.

El cambio organizacional

Este enfoque ha sido empleado principalmente por Burton Clark y su escuela (Clark, 1983, 1987 y 1998). En este caso se procura entender "desde adentro" las transformaciones que ocurren a nivel institucional o del sistema. Se presta especialmente para analizar cambios dentro de una universidad considerada como unidad organizacional separada.

Clark (1987) ha desarrollado la siguiente perspectiva para llevar a cabo este tipo de análisis. La organización del trabajo académico consiste en una matriz que combina disciplinas por un lado e instituciones (empresas) por el otro. Los profesores universitarios forman parte, típicamente, de ambas instancias, cuya forma de combinarse da lugar a diversos tipos de instituciones y de sistemas nacionales. Así, por ejemplo, instituciones con fuerte tradición en investigación tenderían a ser densamente disciplinarias, contrariamente al caso de la mayoría de las universidades de América Latina que son débiles disciplinariamente y más bien enfatizan el aspecto institucional, como se manifiesta en la centralidad y el peso de las Facultades. Mientras las primeras son "pesadas en la base" (bottom heavy), con gran actividad en los departamentos y unidades disciplinarias, las segundas serían "livianas en la base" y pesadas en los niveles intermedios (las escuelas) y superiores (las facultades) (ver Gráfico 2).

Gráfico 2



Mayor intensidad de las actividades en la base significa un mayor involucramiento con las tareas del conocimiento: su producción, configuración y aplicación. Hay, por lo mismo, más oportunidades de innovación y una fuerte influencia de las comunidades académicas (alta colegialidad). Por el contrario, un mayor peso en las estructuras intermedias y superiores representa una mayor gravitación de la codificación y transmisión del conocimiento, menor colegialidad y más fuerte influencia burocrática en el manejo de los asuntos universitarios.

Conforme con este esquema, el cambio en las organizaciones académicas tendería según Clark (1987) a adoptar preferentemente las siguientes formas:

Innovación desde la base, introducida por nuevas prácticas de conocimiento que serían típicas de organizaciones bottom heavy.

Innovación por persuasión, dado que el cambio—cuando es iniciado “arriba”— debe obtener la anuencia de las comunidades de base. Se negocia entre pares y no hay forma de avanzar sin apoyo, coaliciones y alianzas colegiales.

Cambio incremental, debido a que no hay forma de imponer transformaciones globales y uniformes, debiendo éstas más bien nacer de la agregación de innovaciones localizadas.

Cambio que filtra a través de los bordes, puesto que la organización académica se halla sólo flojamente acoplada y es permeable en los bordes, sea aquéllos que la conectan con el contexto exterior o aquéllos que existen dentro de la propia institución. El cambio se difunde a través de esos múltiples puentes.

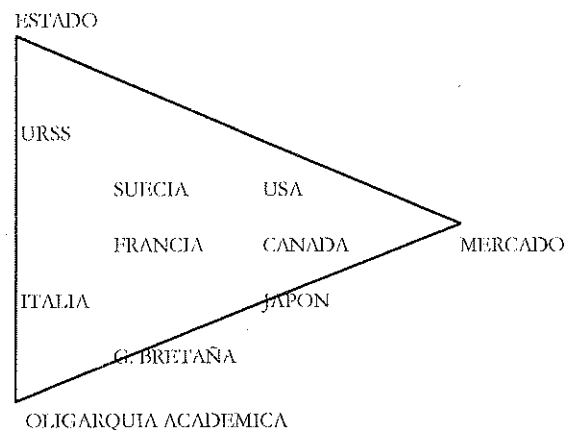
Cambio invisible, puesto que el conocimiento es poco visible como producto y lo es aún menos como proceso, particularmente el conocimiento académico más avanzado, de común esotérico y arcano. Luego, cambios en el conocimiento, en los paradigmas disciplinarios, en los estilos de pensar, modifican la organización “desde adentro” sin que ello sea percibido por los observadores externos.

De acuerdo con la perspectiva desarrollada por Clark (1983), mientras el cambio al interior de las organizaciones académicas proviene básicamente de modificaciones en la matriz de conocimiento, el cambio impulsado desde afuera proviene principalmente de alteraciones en las modalidades de coordinación del sistema. Éstas pueden girar en torno al Estado (a través de modalidades políticas o burocráticas), el mercado (con intervención mayor o menor del mercado de consumidores, el

mercado ocupacional y el mercado de reputaciones institucionales) y lo que llama oligarquías profesionales.

Esas tres modalidades conforman el clásico “triángulo de coordinación” de Clark (1983), conforme al cual puede trazarse una tipología de los sistemas nacionales de educación superior según la modalidad predominante que cada país emplea para asegurar la integración sistémica y su conducción. (Cabe recordar que el triángulo original fue establecido hace 15 años, reflejando una realidad que entre tanto se ha modificado sustancialmente) (Gráfico 3).

Gráfico 3



En el caso de América Latina, la mayoría de sus sistemas de educación superior se ubicaban a comienzos de 1980 en una zona delimitada por el sub-triángulo formado por Suecia, Italia y Gran Bretaña, pero con la peculiaridad de que ya entonces en algunos países como Brasil y Colombia existía un segmento del sistema que se prolongaba hacia el ángulo del mercado (los respectivos sectores privados).

Entre tanto, al igual que en el resto del mundo, los sistemas nacionales de educación superior de la región han tendido a moverse más hacia el centro del triángulo, aumentando la gravitación de las modalidades de coordinación provistas por el mercado, junto con mantenerse la influencia del Estado (modalidades políticas y burocráticas) y debilitarse la participación de las oligarquías académicas en la conducción del sistema.

(con la excepción de la asignación de recursos vía fondos concursables).

Cambio desde adentro hacia afuera

Recientemente, Burton Clark (1998) estudió cambios en cinco universidades europeas y propuso un nuevo marco conceptual para el análisis de dichos procesos. De acuerdo con esta formulación, las universidades públicas y privadas enfrentarían contemporáneamente un desbalance esencial: las demandas ejercidas sobre ellas superarían su actual capacidad de respuesta.

Cuatro serían las corrientes de demanda que agobian a las universidades: (i) un mayor número y tipo de estudiantes buscan y encuentran acceso a las universidades en el proceso que lleva desde el estadio de provisión de elites al estadio de masificación y finalmente al estadio de la universalización de la enseñanza superior; (ii) más segmentos del mercado ocupacional demandan ahora graduados universitarios para una mayor variedad de ocupaciones especializadas, tendencia que tiende a aumentar a medida que se extiende la economía basada en conocimiento y la sociedad de la información; (iii) los antiguos y nuevos "patrones" de la educación superior esperan y exigen más de ella, trátense de los gobiernos, la industria u otros. Hay una mayor presión evaluativa (Neave, 1988), más control sobre la asignación de recursos públicos y un más amplio círculo de intereses y voces que se hacen escuchar en las instancias de gobierno universitario; (iv) sobre todo, el conocimiento sobrepasa los recursos: la escala y dinamismo de la producción, configuración y aplicación de conocimientos representa una fuerza incontrolable que presiona dentro de las universidades por más financiamiento, personal académico, estudiantes y espacio.

La convergencia de esas cuatro corrientes de demanda crea una marea de expectativas que las universidades no están en condiciones de satisfacer. Sus fuentes tradicionales de financiamiento son limitadas, su infraestructura es insuficiente, las formas colegiadas de autoridad tienden a mantener el status quo, la organización se halla fragmentada en un número cada vez mayor de unidades internas separadas. De esta forma, en la misma medida que las demandas crecen aceleradamente y la capacidad de respuesta se queda atrás, las instituciones experimentan problemas de insuficiencia e inadaptación y los sistemas entran en crisis.

Para hacer frente a tal situación, los sistemas nacionales impulsan —o se ven forzados a aceptar— procesos de diferenciación, tanto a nivel de las instituciones como del propio sistema, tanto en

sentido vertical como horizontal, que le permiten acomodar una mayor cantidad de demandas y actuar adaptativamente con mayor flexibilidad. Tan extendidos son estos procesos que la mayoría de los estudios sobre cambio en la educación superior realizados durante la última década se centran, precisamente, en este aspecto; los procesos de diferenciación a nivel del sistema y de las instituciones. En el lenguaje de Clark (1983), dichos procesos pueden ser conceptualizados mediante un simple esquema que combina, por un lado, la naturaleza de los procesos de diferenciación y, por el otro, el espacio que ellos cubren.

Gráfico 4

	Instituciones	Sistema
Horizontal	Secciones: cátedra, departamento; escuela, facultad	Sectores: nacional (federal), estadual, provincial, público, privado
Vertical	Niveles: (pre y posgrado) licenciatura, maestría, doctorado	Jerarquías: universidades, instituciones pos secundarias, no universitarias Jerarquías de prestigio

Durante las últimas tres décadas, en América Latina han tenido lugar procesos de los cuatro tipos básicos enunciados. Así lo muestra el más reciente estudio sobre las transformaciones de la educación superior en la región (García Gaudilla, 1996). Allí se constata que en la actualidad existen en la región alrededor de 5.500 instituciones de educación superior, de las cuales un 54% pertenece al sector privado y un 15% son universidades. A su vez, estas últimas se hallan ampliamente diferenciadas en secciones y niveles, lo cual lleva a que en cada sistema exista también una creciente distribución de jerarquías institucionales y académica.

Uno de los mecanismos usados en todas partes del mundo para apurar los procesos de diferenciación a nivel de los sistemas ha sido limitar el financiamiento público de carácter institucional, automáticamente garantizado, para así forzar a las instituciones a buscar nuevas fuentes de financiamiento, a competir por recursos y a desplegar estrategias individuales de competencia. Lo mismo ha empezado a ocurrir en América Latina (Brunner, 1996).

Pero, al final del día, los cambios más relevantes en los sistemas de educación superior dependen de lo que ocurre en cada una de las universidades y de la forma cómo éstas se adaptan a las nuevas circunstancias externas. En su estudio de casos,

Clark (1998) concluye que aquellas universidades que han logrado adaptarse exitosamente, reúnen un conjunto de características que resultan en lo que él denomina "senderos de transformación organizacional". Son los siguientes cinco:

1. Un núcleo reforzado de conducción institucional, formado por un grupo relativamente centralizado que actúa descentralizadamente, el cual logra combinar valores académicos y de gestión y aumentar las capacidades de administración del cambio, particularmente a través de la obtención de recursos de variadas fuentes y un adecuado manejo de los subsidios cruzados al interior de la organización.
2. Una periferia de desarrollo expandida, consistente en un anillo de unidades flexibles, situadas en la interfase entre universidad y sociedad, que promueven investigaciones por contrato, prestan servicios docentes y ofrecen consultorías. Dicho anillo puede incluir o no centros inter o transdisciplinarios de investigación y está conformado habitualmente por unidades que, a diferencia de los departamentos, actúan sobre la base de proyectos, con equipos de tarea que se constituyen para propósitos específicos y luego desaparecen, se extienden más allá de las fronteras tradicionales de la universidad (hacia adentro y hacia afuera) actúan a partir de demandas y, en general, trabajan en contextos de solución de problemas y de generación/aplicación del conocimiento (Gibbons, 1998; Gibbons et al., 1994).
3. Una base discrecional de financiamiento; formada por recursos que provienen de diversas fuentes y "patrones", creando una cartera de ingresos que permite a la institución mayor libertad y flexibilidad y realizar operaciones de subsidio cruzado para apoyar a aquellas áreas consideradas relevantes pero que no están en condiciones de generar recursos propios.
4. Una retaguardia estimulada, formada por las secciones más tradicionales de la universidad pero que, en vez de separarse de las unidades de la periferia y de las secciones más dinámicas, se ven estimuladas a cambiar y actuar con mayor iniciativa y sentido de innovación dentro de un contexto institucional que las incentiva.
5. Una creencia empresarial que se transmite a todo el cuerpo institucional favoreciendo com-

portamientos activos, de respuesta a las nuevas demandas y de generación de innovaciones para adaptarse a las cambiantes circunstancias externas.

De acuerdo con Clark (1998), del uso intensivo y combinado de esos "senderos de transformación" nace un tipo de universidad especialmente adaptada para enfrentar las corrientes de demanda que hoy saturan a los sistemas de educación superior, universidad que él llama emprendedora (*entrepreneurial university*): una institución innovadora que desarrolla acciones deliberadas para modificar su postura organizacional y así, mediante cambios acumulativos e incrementales, se transforma a sí misma superando el desbalance entre demandas externas y capacidades internas de respuesta.

El cambio resultado de políticas

En América Latina, la tradición de estudios sobre el cambio en la educación superior ha puesto énfasis principalmente en las transformaciones inducidas por la implementación de políticas públicas. (Brunner et al, 1995). En este caso, el foco de análisis es el sistema nacional en su conjunto; es decir, el ángulo inferior derecho del esquema de Cerych y Sabatier. Usualmente, además, esta perspectiva adopta como marco conceptual, abierta o tácitamente, los desplazamientos que ocurren dentro de los sistemas y las transformaciones de éstos como efecto de movimientos dentro del triángulo de coordinación de Clark. (Kent, 1997a; Brunner et al, 1995; Ross, 1993; Brunner, 1992).

Una revisión de los principales estudios llevados a cabo dentro de esta perspectiva arroja el siguiente balance, considerando los factores de política envueltos y la incidencia imputada a las medidas en el ámbito del sistema y de las instituciones, distinguiendo en este último caso entre universidades públicas y privadas. (Debe tomarse en cuenta que se trata de una representación puramente esquemática, la cual por necesidad da cuenta sólo de efectos promedio y no de las particularidades de incidencia en cada institución).

Gráfico 5

Factores	Incidencia Imputada		
	Sistema	Instituciones	
		Públicas	Privadas
Autorización legal para crear universidades privadas	alta	baja	alta
Creación de fondos competitivos de investigación	media	alta	baja
Creación de fondos competitivos de fomento	baja	baja	baja
Políticas de arancelamiento a nivel pregrado (acercándose al costo real del servicio)	alta	alta	baja
Políticas de crédito estudiantil	media	alta	baja
Leyes de incentivo tributario a donaciones privadas	baja	baja	media
Políticas de acreditación y/o evaluación institucional	baja	media	alta
Políticas para apoyar y mejorar el nivel de posgrado	baja	alta	baja

Según se desprende del cuadro anterior, la mayoría de los estudios realizados en la región durante el último tiempo se centra en la economía política de los sistemas; en particular, las nuevas modalidades que adopta el financiamiento público y su impacto (real o esperado, efectivo o presumido) sobre los sistemas y las instituciones (García de Fanelli, 1997; Kent, 1997b; Brunner, 1996; Balán, 1993). Asimismo, éste ha sido el enfoque predominante del Banco Mundial, una de las agencias más activas en la promoción de reformas de la educación superior dentro de América Latina (Johnstone, 1998).

Los análisis del cambio llevados a cabo desde la óptica de las políticas públicas tienen la desventaja de que, habitualmente, dejan de lado los efectos variables que ellas producen en las universidades. Incluso más: muchas veces estos análisis, tal como se han practicado en América Latina, tienden a poner énfasis en las políticas explícitas definidas por la autoridad y en sus efectos agregados a nivel del sistema, sin atender a las peculiaridades de implementación de dichas políticas y a los procesos de negociación y/o de neutralización que respecto de ellas operan a nivel de las instituciones individualmente consideradas.

Una propuesta integrada

A la luz de las revisiones efectuadas hasta aquí, puede concluirse que el cambio en la educación superior es una materia extremadamente compleja. Involucra, en un mismo movimiento, ámbitos muy distintos —desde el sistema en su conjunto hasta universidades individuales o sub-unidades de éstas—; políticas públicas (en sus fases de formulación, implementación y reformulación) y efectos de éstas (en los diversos ámbitos), los que a su vez pueden ser negociados, parcialmente asumidos o neutralizados por las instituciones; aspectos que tienen ver con las modalidades de coordinación de los sistemas y con la división y organización del trabajo académico; transformaciones surgidas desde la base de las instituciones o impuestos desde arriba; comportamientos organizacionales que, a lo largo de un continuo, pueden ir desde un sentido empresarial-activo para responder a las cambiantes demandas del entorno, en un extremo, hasta actitudes de conformismo pasivo y mero sostenimiento del status quo; cambios en diferentes dimensiones institucionales, como pueden ser el gobierno institucional, la administración, los programas de estudio, las políticas de personal, las relaciones con la industria, etc.

A su vez, los cambios buscados se hallan afectados por una diversidad de factores, que Cerych y Sabatier —en otro estudio (1992)— resumen en los siguientes: naturaleza de los objetivos oficialmente declarados (claridad y consistencia, alcance de los cambios esperados), adecuación de la teoría causal que subyace a la reforma, adecuación de los recursos financieros proporcionados a las instituciones y agencias que implementan el cambio, grado de compromiso con los objetivos de los diversos actores participantes desde el nivel gubernamental hasta las unidades dentro de las instituciones, cambios en las condiciones económicas y sociales relacionadas con las prioridades y objetivos o con los supuestos causales de la reforma.

Para abordar el conjunto de heterogéneos elementos que entran en juego, es útil disponer de un esquema adicional a todos los anteriores que permita una aproximación más integrada y se presta mejor para efectos evaluativos (del impacto de medidas en términos de cambio y reformas) a nivel de las instituciones.

Gráfico 6

		Cambios originados desde	
		adentro	afuera
Cambios impulsados desde	el conocimiento	1	4
	la administración	2	3

Cambios de modalidad 1

Son aquellos que tienen su origen dentro de la institución y que se hallan impulsados por las propias dinámicas del trabajo académico, definido a la Clark (1983:11) como trabajo con conocimientos, es decir, con “cuerpos avanzados de ideas y destrezas relacionadas que comprenden una buena parte de la cultura esotérica de las naciones”. El modelo que antes llamamos del cambio organizacional provocado por innovaciones desde la base, generado por nuevas prácticas típicas de organizaciones bottom heavy (con sus características de innovación por persuasión, cambio incremental, cambio que filtra a través de los bordes, cambio invisible), da cuenta de las principales dinámicas involucradas dentro de esta modalidad. Como ya vimos, es más propio de universidades con una fuerte base disciplinaria y actividades extendidas de investigación que del tipo de institución universitaria predominante en América latina.

Con todo, puede considerarse que también en éstas existe un espacio para cambios de Modalidad 1, como sucede cada vez que se introducen nuevos programas o cambios curriculares y se producen los respectivos re-arreglos a nivel de las unidades docentes de base, o cuando se crean nuevos centros e institutos de investigación, o se establecen nuevos niveles de enseñanza dentro de una institución (programas de ciclo corto, por ejemplo, o programas de posgrado) o se crean instancias para ejercer nuevas funciones de extensión, difusión y relación con la comunidad, etc. Asimismo, en aquellas universidades de la región que pueden considerarse más complejas desde el punto de vista del trabajo con conocimientos, se observa frecuentemente un dinamismo de cambio que tiene que ver con el desarrollo de las disciplinas, el surgimiento dentro de ellas de nuevas especializaciones y subespecializaciones, la incorporación de nuevos paradigmas o el contacto con equipos nacionales que se hallan en la frontera de una determinada área, el establecimiento de laboratorios avanzados, etc.

En general, este tipo de cambios supone comunidades académicamente alertas, conectada a redes de conocimiento fuera de la universidad, con equipos humanos dispuestos a innovar en su campo y dotados de liderazgo intelectual, así como instituciones que permitan y favorezcan el cambio, cuenten con recursos para implementarlo y, en general, se hallen abiertas a responder a los estímulos del entorno, a la manera de las universidades emprendedoras de Clark (1998). Habitualmente, por el contrario, esta modalidad de cambio no puede ser impuesta desde arriba por las instancias administrativas de la universidad ni decretada desde afuera por las autoridades gubernamentales.

Cambios de modalidad 2

Son aquellos impulsados por la administración universitaria y originados desde adentro de la institución, usualmente relacionados con la gestión académica y del personal y con el uso de recursos. En décadas pasadas, y de nuevo en los años 80', existió en América Latina un fuerte interés por esta modalidad del cambio en las instituciones de educación superior, asociado en el primer caso al auge de las teorías de planificación y, en el segundo, a los efectos causados por la “década perdida” sobre los ingresos de las universidades.

En la actualidad se manifiesta un renovado interés por hacer más eficiente la administración univer-

sitaria, interés que esta vez se halla alimentado por la constante renovación en las prácticas de gestión que ocurren en las empresas y por la amplia difusión de variadas teorías y propuestas que invitan a una re-ingeniería de las organizaciones. Frecuentemente no se repara, sin embargo, en la particular naturaleza de las universidades —su carácter de instituciones que trabajan con conocimiento, su colegialidad, su fragmentación interna, sus rigideces y tradiciones— la cual torna inaplicables muchas de esas teorías o propuestas.

Con todo, hay aspectos de la gestión universitaria —la alta gestión, la gestión al nivel intermedio y en las unidades de base— que son críticas para producir situaciones de cambio bajo la Modalidad 2. Entre ellas pueden mencionarse, por ejemplo, la re-definición de la misión institucional en tiempos de acelerado cambio en las circunstancias externas o para aumentar la competitividad de una institución mediante una formulación más precisa y especializada de sus objetivos; la adopción de modelos de gobierno y administración que hagan posible el surgimiento de lo que Clark llama un núcleo reforzado de conducción institucional; la elaboración de políticas de personal académico que permitan renovar el plantel, elevar su calidad y crear incentivos para la innovación; la introducción, en el ámbito de las universidades públicas y privadas, de procesos de auto-evaluación y de acreditación externa que permitan identificar fortalezas y debilidades de la organización y, en general, mejorar su rendimiento y elevar su reputación, etc.

Crucial para estimar la calidad de la conducción institucional en la perspectiva del cambio organizacional es atender a la combinación de destrezas académicas y de gestión de los equipos de administración, su apoyo por parte de la comunidad académica y sus sectores más comprometidos con la innovación, su capacidad de generar recursos discrecionales y llevar a cabo políticas internas de subsidios cruzados en función de una estrategia de desarrollo bien fundamentada, sus conexiones con el entorno externo y el uso que hace de ellas, etc.

Cambios de modalidad 3

Son aquéllos que tienen su origen fuera de la institución y que son impulsados por las autoridades gubernamentales. Según sugiere la mayoría de los estudiosos contemporáneos, incluyendo a los latinoamericanos, aquí la pieza fundamental es hasta dónde las políticas aplicadas por esas ins-

tancias modifican o no el contexto dentro del cual operan las instituciones. Se ha mostrado, en tal sentido, que el instrumento más eficaz al alcance de las autoridades —y dotado de suficiente poder como para afectar el comportamiento de las instituciones individuales— es la forma cómo se asignan los recursos fiscales y la medida en que obliga o estimula a las universidades a diversificar sus fuentes de financiamiento. A partir de la matriz de diversificación de recursos construida por Johnstone (1998), complementada aquí para los efectos que interesan, se puede especular sobre los potenciales efectos que puede tener la adopción de uno o más de los siguientes dispositivos de financiamiento.

A la luz del Gráfico 7, apenas resulta necesario insistir en la potencialidad que tiene para el cambio el hecho que las universidades tengan acceso a fuentes diversificadas de ingreso y puedan contar con recursos discrecionales, no atados al gasto ordinario y recurrente de la institución. Sin embargo, cabe anotar que la adopción de solamente uno de estos dispositivos, o de una combinación de ellos que no resulten en montos significativos de recursos para la universidad, sólo afectará marginalmente a la organización y sus comportamientos. Lo anterior se vería parcialmente compensado si las instituciones operan, adicionalmente, con otras modalidades de cambio aquí descritas.

Gráfico 7

Dispositivo	Comportamiento de las universidades	
	Públicas	Privadas
Contribuciones fiscales Directas, automáticas y con piso garantizado	Inercia, no hay estímulo para el cambio. Lleva a negociaciones anuales en torno a incrementos adicionales.	No se aplica
Contribuciones fiscales Mediante fórmulas	Obliga a competir y optimizar rendimientos valorizados por la fórmula	No se aplica. Pero podría usarse para mejorar la calidad
Contribuciones fiscales Mediante contratos de desempeño	Obliga a planificar, a especializarse y a la auto-evaluación.	No se aplica. Pero podría usarse para consolidar instituciones y mejorar su calidad
Contribuciones fiscales Mediante fondos de fomento institucional	Obliga a competir y a adoptar estrategia de proyectos. Útil para mejorar infraestructura, apoyar formación de personal académico y mejorar docencia	No se aplica. Pero podría usarse con similares efectos que en el sector público.
Contribuciones fiscales Mediante fondos concursables de investigación	Obliga a investigadores e instituciones a competir en términos de calidad y pertinencia	Lo mismo
Cobro derechos de matrícula con esquemas asociados de crédito a estudiantes o de impuestos a graduados	Fuente adicional de recursos; mayores exigencias de parte de alumnos; necesidad de conocer costos de carreras impartidas; elemento de competencia	Sin esquemas de crédito asociados aumenta la selectividad, lleva a preferir carreras de bajo costo y segmenta el mercado de consumidores
Actividades rentables tales como venta de servicios, consultorías, contratos de investigación y docencia, etc.	Fuente adicional de recursos; estimula a conectarse con el entorno y a competir en base a ofertas pertinentes	Lo mismo
Aportes voluntarios de ex-alumnos	Fuente adicional de recursos; estimula a mantener vínculo con egresados y a desarrollar proyectos de interés para captar esos aportes	Lo mismo
Donaciones incentivadas desde el punto de vista tributario	Fuente adicional de recursos; obliga a desarrollar conexiones con el sector privado y a competir en base a reputaciones y proyectos	Lo mismo

Cambios de modalidad 4

Son aquellos originados fuera de la universidad por cambios en el contexto de producción y aplicación del conocimiento. Este es un tema en boga, vistos los acelerados cambios que se están produciendo en dicho contexto. Éstos tienen una doble cara. Por un lado, la generación del conocimiento científico-técnico se está volviendo una actividad menos rígidamente institucionalizada y auto-contenida dentro del espacio académico (de la universidad y las disciplinas); por el otro, las actividades y el personal que usan información y conocimientos como su principal recurso se están ampliando, diversificando y combinando de nuevas e inesperadas maneras. Así, por ejemplo, hoy “se están produciendo tipos importantes de conocimiento, no tanto con la intervención de científicos, tecnólogos o industriales sino más bien con la de analistas que trabajan con símbolos, conceptos, teorías, mode-

los, datos producidos por otros en lugares distintos y le dan una configuración mediante nuevas combinaciones” (Gibbons, 1998:33). El saber, y el saber hacer, se generan ahora en diferentes puntos, la mayoría de las veces dentro de espacios de aplicación y solución de problemas. De esta forma, las tradicionales actividades académico-disciplinarias se ven desbordadas por nuevas prácticas de conocimiento en que participan, de manera preponderante, identificadores y solucionadores de problemas y coordinadores y arbitradores del conocimiento. El conocimiento ha dejado de ser definido únicamente desde el lado de la oferta. Ha pasado a ser determinado también por la demanda, que lo atrae en diversas direcciones según las dinámicas de los problemas que se trata de identificar, atacar y resolver. Por eso mismo, variados desarrollos del conocimiento tienden a ocurrir actualmente en “áreas grises”, de naturaleza transdisciplinaria, cuya enseñanza se presenta bajo la forma de “repertorios para soluciones de problemas”.

Asimismo, el stock de conocimientos disponible deja de adoptar la forma de "archivos" de diversa naturaleza y adquiere progresivamente la modalidad —y movilidad— de los flujos, lo que viene reforzado por el hecho de que la riqueza global de conocimiento acumulado se duplica actualmente cada cinco años. Esta verdadera explosión tiene su origen, entre otros factores, en la rapidez con la cual dichos flujos conectan entre sí dentro de un denso entramado de redes —muchas veces de maneras no previstas por las disciplinas—, así como en las interconexiones que se establecen entre los analistas simbólicos. Estos cambios en el contexto del conocimiento son una fuente potencial de cambios también para las universidades, provisto que ellas se muevan en la dirección de crear lo que Clark (1998) llama una periferia de desarrollo expandida —situada en la interfase entre la institución y el contexto externo de nuevas actividades de conocimiento— y que logren estimular a sus áreas académica más tradicionales de retaguardia en la misma dirección. De hecho, en la región existe ya una variedad de experiencias —más o menos exitosas— de cambios tipo Modalidad 4, tales como la creación de centros de estudios de políticas públicas, de relaciones internacionales, de estudios de áreas geográficas determinadas y del medio ambiente, de creación de parques tecnológicos y prestación de servicios al sector productivo, de transformación de hospitales universitarios de unidades crónicamente deficientes en unidades rentables, etc. Todos esos cambios se hallan estimulados por las alteraciones producidas en el contexto externo de producción y utilización de conocimientos, frente a los cuales algunas universidades emprendedoras responden con rapidez, adaptándose a las nuevas circunstancias.

V. APLICACIÓN DEL ENFOQUE INTEGRADO AL FOMEC

Se sugiere aquí que el enfoque integrado del cambio universitario propuesto en la sección anterior logra captar e integrar los elementos esenciales de los demás modelos analíticos revisados, presntándose además como un instrumento para evaluar el impacto de políticas, dispositivos y procesos diseñados para obtener reformas, sea que éstos se originen dentro o fuera de la institución y sea que se hallen impulsados desde el lado del conocimiento o de la gestión.

Es bajo esta luz que a continuación se analizan los resultados proporcionados por una evaluación preliminar del Fondo de Mejoramiento de la Calidad (FOMEC) de la educación superior de la República Argentina.

Empleando el mismo enfoque desarrollado previamente bajo la denominación de "propuesta integrada", cabe analizar ahora el papel del FOMEC en las situaciones antes descritas como modalidades ideal-típicas de cambio universitario. Esquemáticamente, los efectos del FOMEC sobre el cambio de y en las instituciones universitarias puede representarse de la siguiente manera.

Gráfico 8

		Cambios originados desde	
		adentro	afuera
Cambios impulsados desde	el conocimiento	Condición previa Concursa proyectos Desarrolla proyecto Efectos/Impactos	Crea contexto Fija prioridades Organiza selección Otorga recursos
		Calificación personal Cambio curricular Cambio prácticas	Becas Equipamiento Bibliotecas
	la administración	Organización proyectos Núcleos innovación Generación recursos	Concurso

El FOMEC: cambio desde afuera y desde adentro

El FOMEC aparece, primero que todo, como un instrumento que combina el cambio originado desde afuera con el cambio originado desde adentro.

Cambio desde afuera

Constituido por decisión de la autoridad gubernamental es, típicamente, un medio para actuar sobre el sistema y las instituciones (universidades nacionales) desde afuera. Su sola instalación crea un nuevo contexto. Es decir, una corriente de incentivos; esto es, un flujo de recursos que por su propia organización —o forma exigida para ac-

ceder a ellos— tiene la capacidad de afectar los comportamientos de los potenciales beneficiarios de dichos recursos.

Además, es típicamente un instrumento de políticas, en el sentido que permite fijar prioridades asociadas a los recursos, como en este caso la prioridad otorgada a las ciencias básicas, en segundo lugar a las ingenierías y en tercer lugar a las ciencias sociales. Asimismo, permite orientar la demanda de recursos desde la oferta, en este caso mediante la determinación que los recursos solicitados/obtenidos deberán ser usados en becas, en equipamiento y para la modernización de bibliotecas. La función “creadora de contexto” del instrumento es permanente, lo cual constituye una ventaja adicional.

Es posible sobre la marcha redefinir las prioridades, sea de áreas disciplinarias o respecto de los componentes de uso de los recursos obtenidos. En seguida, es un instrumento generador de competencia, al establecer un fondo de recursos al que sólo se puede acceder mediante proyectos que deben concursar, son evaluados por pares y luego seleccionados. Hay ganadores y perdedores. Es un instrumento que, desde ese punto de vista, rompe con la lógica inercial de asignación de los recursos públicos, creando en cambio un contexto donde las instituciones deben competir entre sí en función de la calidad y pertinencia de sus proyectos. Finalmente, es un mecanismo de financiamiento: un modo especial de transferir recursos públicos, que permite a la autoridad actuar deliberadamente y no sólo como “caja pagadora” y, a las instituciones cuyos proyectos son seleccionados, obtener recursos adicionales para fines específicos también de una manera deliberada y no en forma automática.

Cambio desde adentro

Simultáneamente, el FOMECE es un medio que, aun cuando se constituye desde afuera, opera automáticamente como un factor internalizado por las instituciones participantes. De entrada, éstas quedan expuestas ante el instrumento en cuestión según una “condición previa” que puede definirse como “capacidad competitiva”. A diferencia entonces de lo que ocurre, por ejemplo, con la asignación inercial de recursos, donde cada universidad se define por un porcentaje de participación histórica en la distribución del presupuesto, aquí cada universidad “obtiene lo que vale” en una evaluación comparativa de proyectos medidos por su calidad y pertinencia. Debe concursar para ganar. Y puede obtener más o menos recursos que su cuota de participación

relativa determinada según los mecanismos tradicionales (inerciales) de distribución.

El solo hecho de tener que elaborar proyectos pone a la institución en una situación pro-activa. Tiene que hacer decisiones internas, evaluar ella misma sus capacidades y potencialidades, declarar sus intenciones y prioridades, hacer elecciones y trabajar coordinadamente para competir y en lo posible gana. Adicionalmente, la institución tiene que generar una contraparte de recursos, lo cual significa que debe hacer un esfuerzo para poner dinero ahí donde está su interés declarado.

Habitualmente esto impone racionalizar el uso de los recursos disponibles, o ganar en eficiencia interna para tener un excedente que se pueda usar como contraparte, o bien generar recursos adicionales para usarlos como contrapartida. Una vez que la universidad ha obtenido un proyecto, tiene que desarrollarlo y debe hacerlo bajo un monitoreo la agencia externa que otorgó los recursos, rindiendo cuentas y mostrando un correcto cumplimiento de las metas comprometidas. Por último, la suma de todos estos elementos —creados desde afuera y desde adentro— produce unos determinados efectos de cambio; tienen por tanto unos impactos sobre la organización beneficiada. Estos son específicos a cada institución y sus partes y dependen de múltiples factores propios de cada institución y sus unidades.

Pero, como se ha mostrado aquí, en general, el instrumento diseñado (FOMECE) tiene un alto potencial de producción de cambio institucional, por la vía de originar desde afuera un contexto el cual al ser internalizado en cuanto a los incentivos que crea, origina desde adentro condiciones favorables al cambio institucional. Miraremos ahora más de cerca los cambios que, en general, está generando el FOMECE según las cuatro modalidades (y no consideradas como ideal-típicas) que describimos en nuestra propuesta integrada.

Cambios de modalidad 1

Se recordará que son aquéllos que tienen su origen dentro de la institución y que se hallan impulsados por las propias dinámicas del trabajo académico.

Nuestro ejercicio preliminar de evaluación nos ha permitido constatar que los proyectos del FOMECE alcanzan su máxima expresión precisamente allí donde hacen posible o apoyan dinámicas de cambio académico, trátase de procesos amplios de cambio curricular y de las prácticas pedagógicas (como en el caso de la nueva enseñanza de la medicina en la Universidad Nacional

de Cuyo) o de procesos más acotados como el de la enseñanza de la química en la Universidad del Litoral. En casos como éstos, los proyectos del FOMECE pueden actuar iniciadores, o como catalizadores o como facilitadores del cambio. Suponen, habitualmente, la existencia de una persona o de un grupo de académicos que ejercen el liderazgo intelectual del cambio y un compromiso de las autoridades a nivel de departamento, escuela, facultad y superiores de apoyar al núcleo de iniciativa académica que impulsa el proyecto. Se trata sin embargo de un tipo de cambio que, conforme a la nomenclatura de Clark, es típicamente gestado "desde la base" (bottom heavy), sea que se apoya en el desarrollo previo de una disciplina (como el caso de la química en la Universidad del Litoral o de las matemáticas en la Universidad Nacional de Cuyo) o en el desarrollo de una escuela docente y su proyecto de enseñanza (como en el caso de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de Cuyo o en el de la enseñanza de la agronomía en la misma Universidad).

En concordancia con lo que enseña el enfoque del cambio organizacional de las empresas académicas desarrollado por Clark (1983, 1987), las transformaciones de este tipo, además de surgir desde la base, operan incrementalmente en el tiempo; tienden a filtrar a través de los bordes produciendo efectos de integración, combinación y reordenación de las tareas de investigación o enseñanza; suponen un alto grado de persuasión de parte de los participantes y muchas veces operan de manera poco visible para el observador lego, pues los cambios introducidos resultan en ajustes de procesos de conocimiento que son altamente especializados y/o esotéricos.

Desde el punto de vista de los componentes financiados por los proyectos FOMECE, conviene destacar aquí el papel desempeñado por la contratación de asesorías y consultores académicos que apoyan los procesos de cambio buscados por las respectivas unidades. Como vimos, las universidades latinoamericanas suelen ser "livianas en la base", con un desarrollo a veces incipientes de las disciplinas y los departamentos. De allí que esas asesorías y consultores especializados —sea que provengan del mismo país o de fuera de él— puedan contribuir a reforzar los procesos de cambio académico a un costo relativamente bajo para la magnitud de los efectos resultantes. Nuestra evaluación preliminar nos permitió constatar in situ la alta productividad de este componente, tratándose del apoyo otorgado por miembros de la Escuela Médica de la Universidad de Harvard a sus colegas de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de Cuyo, o de los especialistas locales contratados por la Universidad de Quil-

mes para diseñar su planta académica, o de los consultores que apoyaron la redifinición curricular de la enseñanza de la agronomía en la Universidad del Litoral, o de los académicos de fuera de la Argentina (de la Universidad de Pittsburgh entre otros) que han intervenido en el proyecto de mejoramiento de la enseñanza de las matemáticas en la Universidad Nacional de Cuyo. Parece ser un hecho entonces que el cambio académico conducido desde el lado del conocimiento puede aprovechar de "procesos de transferencia", adoptando y adaptando experiencias surgidas fuera de los límites de la institución, lo cual permite además a la universidad en cuestión establecer conexiones e iniciar contactos de red que pueden tener un impacto sobre el desarrollo de sus actividades docentes y de investigación.

Los demás componentes financiados por el FOMECE tienen asimismo una clara y definida incidencia en los cambios académicos buscados.

Nuestras visitas a terreno nos permitieron constatar que el equipamiento académico ya adquirido o en vías de adquisición —procesos de adquisición que han debido enfrentar severas dificultades debido a las trabas burocráticas que encuentran las universidades para poder importar expeditamente los equipos— juegan un importante rol facilitador, catalizador o de apoyo para los cambios buscados. Así, por ejemplo, en la Universidad del Litoral se espera que el establecimiento de tres laboratorios modales de química permitirán mejorar la enseñanza de dicha disciplina para todos los alumnos que toman cursos de química en la Universidad, independientemente de la escuela en que se hallan matriculados. Desde ya ha permitido desarrollar un trabajo coordinado entre todos los docentes del área química de las distintas unidades, hecho que antes no ocurría.

La Universidad de Quilmes, por su parte, está dotando de equipamiento sofisticado su carrera de biotecnología, lo que le permitirá mejorar tanto la docencia de pregrado como de posgrado y servirá, en algunos casos, para apoyar el trabajo de los investigadores. A su vez, esta Universidad sirve de sede para un proyecto inter-institucional en biotecnología que fue presentado a la 4a convocatoria del FOMECE, conjuntamente por las cuatro universidades del país que trabajan en esta área. En el caso de la Universidad Nacional de Cuyo, el equipamiento es un elemento importante en los nuevos planes de enseñanza de la medicina pero, asimismo, proporcionará la base informática que debe hacer posible una redefinición de la enseñanza de la carrera de contabilidad, que se halla en plena fase de modernización. Así, por ejemplo, se espera que todos los alumnos puedan

participar en una suerte de empresa virtual organizada computacionalmente, de manera de que los alumnos puedan trabajar con los medios y el software hoy utilizado por las empresas más modernas. En suma, el componente equipamiento, uno de los más importantes desde el punto de vista del financiamiento otorgado por el FOMECE, puede cumplir una importante función transformadora en la misma medida que los proyectos que solicitan este componente vayan más allá de la mera inversión en equipos e incluyan a ésta como parte de procesos de redefinición curricular, o de creación de nuevas áreas académicas, o de modernización de la enseñanza.

En cuanto a las becas, ellas siguen siendo un componente esencial para el mejoramiento de la calidad de las organizaciones académicas alrededor del mundo en desarrollo. En efecto, no hay otro medio más expedito para formar —en la etapa inicial— personal académico de alto nivel; es decir, cuyos miembros hayan alcanzado la calificación propia de una persona con capacidad de investigar autónomamente en algún campo especializado del conocimiento más avanzado. Desde este punto de vista, llama la atención que en ocasiones las becas de larga duración no sean empleadas en doctorados o para trabajo postdoctoral exclusivamente, que son justamente los niveles en que se alcanza esa capacidad de trabajo autónomo con conocimientos avanzados. Cabe preguntarse si los estudios de maestría —sobre todo cuando son realizados en el propio país— están a la altura de las exigencias del trabajo académico contemporáneo. De cualquier forma, la mayoría de los proyectos visitados durante esta evaluación preliminar contemplan un componente de becas y pasantías que en general, además, se inscriben dentro de planes de cambio curricular y mejoramiento de las capacidades docentes de las unidades. Así, por ejemplo, el proyecto de renovación e integración de la enseñanza de la química en la Universidad del Litoral destina aproximadamente la mitad de sus recursos a becas para estudios de doctorado, postdoctorado y pasantías, pero hasta ahora sólo un becario ha regresado y se ha reinsertado. En esa misma Universidad, el proyecto de agronomía contempla la formación a nivel de posgrado de un grupo de personas jóvenes que se encuentran estudiando en diversos países de la región y en Canadá y España.

Por su lado, en la Universidad de Quilmes, el componente becas juega un rol esencial en el desarrollo de su planta académica básica, contándose con 32 becas de las cuales ya 10 beneficiarios se han reinsertado en la institución. Asimismo, los proyectos visitados en la Universidad de

Cuyo contemplan un componente de becas, tanto para formación en matemáticas como en la carrera de contaduría.

Varios de los proyectos FOMECE visitados en las Universidades del Litoral, de Quilmes y Nacional de Cuyo incluyen, adicionalmente, recursos para financiar la radicación de profesores que se hallan en universidades del extranjero y/o de regreso en Argentina pero sin una posición académica estable. Asimismo, algunos incluyen recursos para la contratación por períodos cortos de profesores visitantes. Ambos componentes tienen un claro sentido de reforzamiento académico, uno con sentido permanente y, el otro, con sentido coyuntural. Ambos buscan complementar planes de mejoramiento docente o de redefinición curricular y, en varios casos, los respectivos encargados de proyectos se refirieron positivamente al uso de los profesores visitantes como un elemento esencial; por ejemplo, en el caso del proyecto de enseñanza de las matemáticas en la Universidad Nacional de Cuyo, donde el plantel académico, por razones históricas, es débil. Asimismo, el proyecto de mejoramiento e integración de la enseñanza de la química en la Universidad del Litoral —que favorece a las Facultades de Química, de Ciencias Biológicas y de Agronomía y Veterinaria— contempla la contratación de profesores invitados del extranjero.

También cabe hacer mención en este acápite a los proyectos FOMECE de modernización de las bibliotecas centrales de universidades y de facultades, que en general incluyen la adquisición de material bibliográfico, la informatización de las bibliotecas y la capacitación de su personal. En el caso del proyecto obtenido por la Facultad de Agronomía y Veterinaria de la Universidad del Litoral, el proyecto contempla además la adquisición de equipos y material audiovisual y de uso multimedial, para la enseñanza de las respectivas carreras. Esta Universidad ha hecho además un esfuerzo de modernización integral de las bibliotecas de la institución, mediante la creación de una intranet y la conexión externa a Internet.

El pleno aprovechamiento de los distintos componentes descritos más arriba no siempre se logra debido a las dificultades que enfrentan las instituciones y sus unidades. A continuación se enumeran los principales obstáculos.

En el caso del equipamiento, ya se hizo mención al carácter altamente burocrático de los trámites que las universidades deben realizar para la adquisición de equipos provenientes del extranjero. Las principales trabas vienen de la autorización que se debe obtener para liberar las importaciones del respectivo impuesto. Lo anterior toma

demasiado tiempo, origina costos adicionales para el resguardo de los bienes una vez que llegan a la Argentina en caso de que el permiso no se haya otorgado aún y en ocasiones tiene, además, un costo tecnológico, pues el tiempo transcurrido entre la compra y la recepción del equipo es tal que pueden haber surgido equipos de nueva generación.

En el caso de las becas, las visitas en terreno permitieron observar distinto tipo de problemas que los proyectos suelen enfrentar. El más generalizado estriba en las dificultades que suelen presentarse para la inserción de los becarios dentro de la planta académica una vez que ellos regresan de su período formativo. La universidad o la unidad respectiva pueden carecer de cargos disponibles o no estar en condiciones de financiar un nuevo cargo. Según una estimación realizada para nosotros por la Universidad del Litoral, la creación de un cargo para un becario retornante representa un gasto de alrededor de \$30 mil por año, incluyendo sueldo (13 meses por \$1.500) y costos asociados de entre \$7 y 10 mil pesos). Enseguida, el becario retornante tiene que someterse a concurso si desea integrarse de manera permanente a la planta y puede ser o no elegido. Un problema adicional tiene que ver con las dificultades que a veces encuentran las unidades favorecidas para disponer de candidatos apropiados. Es el caso, por ejemplo, del proyecto de matemáticas en la Universidad Nacional de Cuyo. El límite de edad para ser elegible (35 años) representa a veces una condición adicional de dificultad, así como el hecho de que no infrecuentemente los candidatos estén restringidos, por desconocimiento del inglés, a tener que elegir una universidad de habla española para cursar sus estudios de posgrado.

También el pleno aprovechamiento de profesores visitantes se encuentra en ocasiones con problemas, como ocurre por la tramitación de las respectivas autorizaciones que debe otorgar el FOMEC, lo cual resta agilidad al procedimiento. A veces esto impide aprovechar sobre la marcha a profesores del extranjero que se encuentran en países vecinos y a los cuales no se logra traer a la Argentina mediante una simple prolongación de su viaje debido al excesivo tiempo en tramitar la correspondiente autorización. Hay pues ahí una pérdida por motivos de oportunidad. En otros casos, como ocurre en el caso del proyecto de mejoramiento de la enseñanza de la contabilidad en la Universidad Nacional de Cuyo, resulta difícil atraer profesores visitantes de la propia Argentina debido a un problema de remuneraciones y dinámica laboral. A los profesionales exitosos de dicho ámbito les resulta difícil salirse

del mercado por tiempos superiores a una semana y su costo suele ser más alto del que la Universidad está en condiciones de pagar a partir de proyecto FOMEC.

La radicación de profesores ha resultado en general difícil de realizar debido a los costos asociados, que las universidades y sus unidades parecen no estar en condiciones de solventar. Se nos señaló asimismo en una universidad visitada que la radicación es de suyo un proceso complejo, que incluye tres etapas: una radicación legal, que incluye hasta el nombramiento del académico dentro de la planta de la universidad; una radicación física, que incluye su traslado a la ciudad y la creación de un medioambiente académico adecuado para el profesor radicado, y una radicación académica, que incluye su gradual integración al departamento o a la unidad de que se trate y a los programas docentes y de investigación, así como a la comunidad de sus pares. Todo esto hace que este mecanismo sea oneroso en tiempos y recursos, en tanto que FOMEC sólo financia una parte de la radicación y no contempla recursos para solventar la creación de un cargo adicional que representa un gasto recurrente para la unidad o universidad.

El programa de modernización de bibliotecas suele toparse con la lentitud en la tramitación de los respectivos permisos aduanales, como se nos señaló en la Universidad de Cuyo, o con la lentitud de las propias bibliotecas para integrarse a un proyecto más global de modernización como el que existe en la Universidad del Litoral. En este último caso, en efecto, la Universidad dispuso centralmente el establecimiento de las conexiones para el intranet, pero cada biblioteca de unidad debe conectarse por su propia iniciativa, lo que hasta el momento de la visita a esa institución sólo se había logrado en el caso de 2 de las 7 facultades.

Cambios de modalidad 2

Son aquellos originados dentro de la institución, desde o en el ámbito de la gestión y administración de la universidad y sus unidades. La verdadera revolución en las prácticas de gestión que está ocurriendo en el mundo de las empresas de bienes y servicios ha puesto este tema en el centro del debate contemporáneo, el cual se ha extendido también al sector público bajo la forma de las más diversas propuestas de re-ingeniería y modernización del Estado, de los servicios gubernamentales, de las empresas fiscales y, ahora último también, de las universidades públicas. Durante sus primeras convocatorias el FOMECE no priorizó este ámbito de reformas, aunque hubo proyectos individuales dirigidos al mejoramiento de las prácticas de gestión. El SIU, en cambio, ha servido directamente para introducir innovaciones de gestión por el lado del manejo de la información de las instituciones del sistema de educación superior argentino.

Con todo, el mero hecho de la existencia del FOMECE, como se indica más arriba, ha servido como un estímulo para cambios de Modalidad 2. En efecto, las universidades nacionales, en Argentina como en el resto de la región, tienden a funcionar de acuerdo a patrones altamente burocráticos, centrados en las rutinas y en el funcionamiento acostumbrado de sus unidades internas: facultades, escuelas e institutos. Hay poca densidad en la base, una conformación sólo precaria de los departamentos y pocos estímulos para innovar en el terreno organizacional y de las prácticas de gestión académica e institucional.

Los recursos anuales fluyen automáticamente del presupuesto fiscal y se reparten entre las universidades del subsistema público conforme a un porcentaje histórico de participación. Habitualmente alcanzan para cubrir la planilla de remuneraciones del personal académico y administrativo de la universidad y los gastos recurrentes de más ordinaria ocurrencia (adquisición de bienes de consumo, pago de alquiler, electricidad y comunicaciones, etc.) En este esquema, prácticamente no hay recursos discrecionales que puedan ser utilizados para apoyar programas innovadores o cubrir los costos de iniciativas de cambio. La capacidad de las universidades de generar recursos propios, a su vez, es nula o baja, lo que impide contar con recursos adicionales no atados al presupuesto regular de gastos. Tal era el caso, por lo demás, de dos de las universidades visitadas, con la excepción de la universidad de Quilmes, aunque en las tres se ha mejorado la capacidad de generar recursos mediante la venta de servicios,

investigaciones contratadas y otros mecanismos similares.

En este cuadro, la aparición del FOMECE, y sus llamados a concurso, han representado una saludable innovación que es aplaudida sin excepción por los académicos y las autoridades de las instituciones visitadas durante este ejercicio de evaluación preliminar. En efecto, la oferta de recursos orientada a ciertos fines, a los cuales se accede competitivamente mediante proyectos evaluados por pares y bajo el compromiso de las instituciones concurrentes de co-financiar parte del gasto mediante recursos de contraparte, genera dinámicas organizacionales del más alto interés, tal como pudimos observar *in situ*. Llamamos a esas dinámicas, genéricamente, organización de proyectos.

En el caso de las tres universidades visitadas, la aparición de ese tipo de oferta desencadenó procesos de programación a nivel de las unidades y de las autoridades superiores, conducentes a decidir internamente qué proyectos presentar, cómo formularlos y la cuantía de recursos posibles de ser destinados a ellos por concepto de contrapartida. Luego, la institución se vuelve más reflexiva respecto de sí misma, tiene que deliberar sobre sus procesos (buscados) de cambio y adoptar decisiones que contribuyen a una gestión más racional de sus asuntos.

En la mayoría de los casos, los proyectos generaron además un nuevo espacio de coordinación entre académicos de distintas unidades que habitualmente trabajaban aislados unos respecto de otros, a pesar de encontrarse en una misma área. Hay por tanto un neto efecto de integración para preparar y enseguida desarrollar los proyectos, lo cual crea nuevas oportunidades de innovación en instituciones que tienden a ser altamente fragmentadas o bajamente acopladas desde el punto de vista organizacional.

En otros casos, la dinámica de formulación de proyectos ha permitido a los académicos de distintas universidades converger en torno a intereses comunes, con la idea de trabajar cooperativamente o en red, como en el caso del proyecto de biotecnología sometido por cuatro universidades a la última convocatoria. En este caso se aprovechan y desarrollan ventajas comparativas y se complementan fortalezas que están distribuidas entre las instituciones participantes.

La lógica competitiva propia del concurso de proyectos obliga a las unidades, adicionalmente, a trabajar al máximo de sus posibilidades, con el fin de alcanzar el objetivo y obtener los recursos

buscados. Hay que definir metas, auto-imponerse plazos para alcanzarlos, mostrar capacidades que hagan viable el desarrollo del proyecto y, luego, en su fase de ejecución, hay que contar con el equipo y el liderazgo necesarios para su implementación.

Todo lo anterior, según se remarcó en varias de las entrevistas sostenidas a lo largo de las visitas a terreno, desencadena procesos de aprendizaje institucional. Unidades que no ganaron la primera vez con su proyecto se empeñaron para formularlo mejor y con mayor precisión para presentarlo a una siguiente convocatoria. Los equipos formados en torno a los proyectos han debido aprender a trabajar en conjunto. Las autoridades de las unidades y de la institución han tenido que adquirir nuevas destrezas de decisión y, sobre todo, a proyectar cambios que se pretende lograr mediante la ejecución de los proyectos.

No es inhabitual, además, según pudimos constatar en las universidades visitadas, que exista una planificación para complementar y potenciar proyectos, de modo de producir efectos encadenados hacia atrás y hacia adelante. Así, por ejemplo, en la Universidad de Cuyo, el proyecto de matemática permite mejorar la enseñanza de una disciplina básica para los economistas, con ventajas para esta Escuela, a las cuales se une luego un proyecto que moderniza la enseñanza de la contabilidad que será seguido, en caso de éxito, por un proyecto para reforzar la carrera de administración, con lo cual al final del proceso la Facultad en su integridad habrá logrado elevar sus estándares de trabajo académico.

Por estos mismos conceptos, se logra asimismo desarrollar otro elemento de lo que Clark (1998) denomina universidades emprendedoras; cual es, el reforzamiento de núcleos de conducción del cambio institucional. Pudimos observar este fenómeno en todas las universidades visitadas. Tómese el caso del ambicioso plan de transformación de la enseñanza de la medicina en la Universidad Nacional de Cuyo. En torno al proyecto se ha ido constituyendo allí un grupo en condiciones de liderar el cambio que incluye a autoridades de la Facultad Médica como a los académicos más comprometidos con la innovación. Si no hay esos núcleos de conducción es difícil llevar cabo transformaciones de cierta envergadura.

El cambio académico no es asunto espontáneo; más bien, es altamente personalizado. Depende de la producción de nuevos conocimientos o del descubrimiento de nuevos marcos conceptuales o metodologías, en el lado de la investigación y producción de conocimientos, o de la redefinición curricular y la introducción de nuevas prác-

ticas y metodologías docentes en el lado de la enseñanza. Es en este último ámbito donde inciden la mayoría de los proyectos apoyados por el FOMECE. Su éxito depende de la conformación de esos grupos de conducción de la innovación, dispuestos a trabajar fuera de las rutinas, a empujar y avanzar, a superar las resistencias, a persuadir a los pares y a cumplir, paso a paso, los objetivos de cambio buscados.

Un fenómeno del más alto interés, y seguramente de los más discutidos de la operación del FOMECE, es la necesidad en que se encuentran las universidades interesadas en obtener un apoyo de producir, por su propia cuenta, recursos de contrapartida.

La institución está obligada a hacer un esfuerzo financiero que, dada la rigidez presupuestaria de las universidades nacionales, representa un compromiso serio, casi con independencia del monto de recursos involucrados.

Para llevar a cabo ese esfuerzo, la unidad e institución favorecidas tienen que planificar, elegir entre alternativas, optar y hacerse cargo, por así decir, de su propio desarrollo futuro. Este ya no depende exclusivamente del monto del subsidio fiscal. Hay la posibilidad ahora de obtener ingresos adicionales pero para ello hay que competir y aportar una cuota de recursos internos de la institución. Asimismo, la institución tiene ahora incentivos para ganar en eficiencia interna, pues debe cuidar sus recursos, disponer de márgenes de flexibilidad para destinar como contraparte y, en general, preocuparse de eliminar ineficiencias que es una manera de generar recursos propios adicionales.

Indirectamente, la obligación de producir esos recursos de contrapartida puede inducir a las universidades, además, a ser más pro-activas en el área de la generación de recursos propios por la vía de la venta de servicios y productos, el trabajo con el sector productivo y la comunidad, etc. No parece que ello haya sido el caso hasta aquí, aunque hay casos en que los propios proyectos aumentan la capacidad de operar en el mercado de las instituciones o les facilitan actuar en favor de organismos situados fuera del sistema universitario.

Durante las visitas, los académicos y autoridades de las instituciones nos señalaron varios problemas asociados con la necesidad de generar contrapartidas. Las universidades de tamaño grande, por el mero hecho de tener un presupuesto extenso, tienen más posibilidades de encontrar recursos para destinar como contrapartida. A medida que una universidad es exitosa en ganar

proyectos, se estrecha hasta desaparecer su capacidad de generar recursos de contraparte. La generación de éstos es un compromiso que se adopta con antelación a la ejecución del proyecto y no contempla los gastos en que debe incurrir la universidad a posteriori de realizado el proyecto, como en el caso de la reinserción de los becarios o del mantenimiento y renovación de los equipos o para la permanencia de los profesores radicados. Tampoco se contemplaría una especie de premio a las universidades que ganan proyectos y los ejecutan conforme a los términos pactados, todo lo cual —se nos indicó— podría servir como un criterio adicional a la hora de seleccionar los proyectos, reduciendo la carga de la contraparte.

Resumen

Virtudes del FOMECE

En suma, puede concluirse que el FOMECE ha sido un valioso instrumento para generar cambios en el subsistema de universidades nacionales de la República de Argentina, al promover, facilitar y apoyar cambios originados inicialmente desde afuera por la creación de un contexto competitivo de oferta de recursos, los cuales, sin embargo, se desarrollan desde adentro de las propias instituciones a partir de los proyectos que concursan para obtener esos recursos, que son evaluados por pares en términos de su calidad y pertinencia.

No es posible aislar el impacto de los proyectos FOMECE del cuadro más global que se halla en curso en la educación superior argentina a partir de la aplicación combinada de un conjunto de instrumentos de cambio. Con todo, las visitas realizadas durante esta evaluación preliminar y el estudio de los antecedentes disponibles, permite constatar claros efectos positivos de los proyectos FOMECE. En particular, ellos inciden en el área de la enseñanza profesional, en la formación del personal académico, en el equipamiento docente (y, a veces, de investigación), en la modernización de las bibliotecas y su informatización y en diversos ámbitos de la gestión académica y de la administración institucional.

Con todo, el impacto neto más fuerte se constata en aspectos menos visibles del cambio de la organización académica que tienen que ver con la calidad de la transmisión de conocimientos, con la creación de núcleos de conducción de inno-

vaciones a nivel de unidades e instituciones y con el aprendizaje y desarrollo de una cultura organizacional centrada en las innovaciones, en la programación, en la competencia por recursos y en la generación de compromisos de mediano plazo, incluyendo compromisos de recursos de contrapartida, todos los cuales se hallan sujetos a evaluación de cumplimiento.

Perspectiva: interrogantes sobre el FOMECE

Las principales limitaciones y/o riesgos del instrumento FOMECE tienen que ver con:

- ♦ La cuantía de los recursos de que éste dispone y, sobre todo, su proyección sostenida en el tiempo. La pregunta es si acaso el FOMECE será nada más que una intervención positiva pero temporal, acotada a cinco años, en el sistema de universidades públicas argentinas o si será un instrumento permanente de asignación de recursos vinculados a prioridades y otorgados contra proyectos innovadores de calidad.
- ♦ La capacidad del instrumento para detectar y apoyar proyectos que se hallen asociados, efectivamente, a programas o contextos institucionales de cambio, y no se transforme simplemente en un medio para asignar recursos de becas, equipamiento y otros que, sin duda, son por sí mismos componentes siempre necesarios para el desarrollo del sistema universitario. La pregunta es si acaso el FOMECE puede sostenerse en el tiempo, y profundizar su carácter de instrumento para el cambio académico o si se reduce a ser un mecanismo más conveniente que otros para asignar recursos a las universidades nacionales.
- ♦ La sensibilidad del instrumento para evolucionar en el tiempo y extenderse, con similar éxito, a otras áreas estratégicas del desarrollo universitario, como es la modernización de sus formas de gestión, tanto a nivel administrativo como académico. La pregunta es si acaso el FOMECE puede ser un medio para promover dichos cambios de manera directa, apoyando proyectos de transformación del management institucional y de unidades, induciendo cambios de comportamiento organizacional, mejorando las capacidades de auto-evaluación y de gestión, reforzando las capacidades de obtención de recursos propios por vías no tradicionales, etc.

♦ Por último, permanece abierta la pregunta de si este instrumento puede favorecer con eficacia proyectos inter-institucionales dentro del país o proyectos en red de carácter internacional que sirvan a los mismos propósitos de impulsar, en las instituciones, cambios desde el lado del conocimiento y desde el lado de la gestión.

VI. PROPUESTA PARA UNA EVALUACION MAS COMPLETA DEL FOMECE

Tomando como base el marco analítico ya explicado en el cuerpo del informe, se presenta a continuación una propuesta para una evaluación más completa del instrumento FOMECE. El objetivo perseguido por una evaluación tal sería evaluar el impacto de los proyectos FOMECE en sus distintos ámbitos de incidencia (local, intermedio, institucional, sistémico) y según si inciden en la esfera de los conocimientos (su producción, transmisión o almacenamiento o bien en el personal encargado de esas funciones) o en la esfera de la gestión de esos distintos ámbitos.

La evaluación propuesta buscaría identificar, esencialmente, innovaciones; esto es, cambios producidos por la puesta en marcha de los proyectos FOMECE en el estado de cosas ex-ante, sea que ellos incidan en la esfera de conocimientos o de la gestión y sea que incidan en ámbitos restringidos de acción o en ámbitos mayores.

Tales innovaciones pueden tener como resultados, a su vez, procesos o productos de mayor calidad, eficiencia, equidad, pertinencia, etc., y dar lugar —o no— a cambios en la cultura organizacional del respectivo ámbito.

El ejercicio global de evaluación podría proporcionar, finalmente, una mayor comprensión de cómo se producen y difunden innovaciones en las universidades públicas, cuáles son los factores necesarios, cuáles los principales obstáculos o resistencias al cambio y qué senderos o trayectorias típicas siguen las innovaciones en este tipo de instituciones.

Demás está decir que una evaluación desarrollada bajo estos conceptos ayudaría a elaborar una visión del cambio y las innovaciones en las instituciones y sistemas universitarios latinoamericanos que hoy no existe pues, como se señaló antes, la literatura especializada de la región se limita a las reformas de ámbito sistémico surgidas de políticas públicas o de procesos sociales subyacentes (como cambios demográficos, incremento de la

demanda estudiantil, diferenciación de los sistemas, etc.), en tanto que la literatura del norte se centra predominantemente en cambios institucionales producidos en las universidades de investigación como producto de la fragmentación y especialización en los diversos campos disciplinarios o en cambios a nivel de sistemas nacionales como resultado de la política pública.

El enfoque aquí propuesto puede representarse esquemáticamente de la siguiente forma, donde ÁMBITO designa la unidad de incidencia del proyecto generador de la innovación y ESFERA el campo donde incide el proyecto innovador. Los ÁMBITOS que se distinguen son el LOCAL, que puede ser un académico individual o grupo de académicos, una cátedra o departamento o cualquiera unidad mínima en torno a la cual el proyecto se desarrolla y dentro de la cual produce sus efectos; INTERMEDIO, que abarca unidades como escuelas, carreras, institutos o facultades; INSTITUCIONAL, que comprende a la unidad mayor en su conjunto (una universidad) y SISTÉMICO que incluye al conjunto de instituciones del sistema de educación superior o a un nivel de éste (el de las universidades, por ejemplo) o a un sector (las universidades públicas, por ejemplo). ESFERA se refiere aquí al campo en que inciden los proyectos y las innovaciones que resultan de su desarrollo, pudiendo distinguirse gruesamente el campo de los procesos de CONOCIMIENTO, que es aquel más propio del trabajo y materiales con que trabaja una organización académica, sea en términos de producción (investigación), de transmisión (docencia y extensión), de almacenamiento (bibliotecas) o de incorporación (adquisición de conocimientos por parte del personal académico para el cumplimiento de las funciones anteriores de producción y transmisión), y el campo de la GESTIÓN, que abarca todos los procesos de conducción y administración institucionales, desde el ámbito local hasta el ámbito sistémico.

Cuadro Conceptual de Evaluación de Innovaciones

Ámbito / Esfera	Local	Intermedio	Institucional	Sistémico
Conocimiento	1	3	5	7
Gestión	2	4	6	8

En la posición 1 encontramos proyectos de objetivos y efectos limitados, estrictamente locales, que inciden en un campo restringido del conocimiento, como podría ser adquirir bibliografía

para la enseñanza del curso de introducción a la sociología dictada por el profesor NN o adquirir un equipo para la cátedra tal de la carrera de biotecnología que sirve esencialmente a un investigador y sus alumnos. Como señala Clark (1987) estas innovaciones suelen pasar desapercibidas; son, en cierto sentido, invisibles. Pero ellas dicen mucho de la capacidad de evolución y adaptación de las universidades. La falta de este tipo de innovación de efecto local suele ser característica de unidades académicas que se rutinizan y burocratizan, dando lugar, por ejemplo, al fenómeno de una docencia puramente repetitiva, que se reproduce año a año con los mismos textos y enunciados por parte del profesor de cátedra. En América Latina, si se desea identificar cuáles universidades son realmente innovadoras, es probable que uno debiera partir por indagar qué ocurre en esta cuadrícula. Dado, además, que nuestras universidades son en una gran proporción universidades predominantemente docentes (y no *research universities*), uno debiera indagar ante todo cuánta innovación local existe en la función de enseñanza. ¿Se renuevan constante o periódicamente los planes de estudio de una cátedra o departamento? ¿Hay una instancia de revisión de dichos planes? ¿Se incorporan nuevas bibliografías o se observan cambios en la metodología de enseñanza? ¿Se evalúa sistemáticamente los resultados de la docencia y la pertinencia de los contenidos transmitidos? ¿Participan los alumnos en esas evaluaciones? ¿Participan en ellas pares externos de la misma profesión y/o agentes del respectivo mercado de empleo? ¿Existe interés por y seguimiento de innovaciones que se estén implementando en otras universidades dentro del país, en la región o a nivel internacional? ¿Funcionan redes de contacto académico que hagan posible esa mirada comparativa? Los profesores de la unidad considerada, ¿se perfeccionan o reentrenan de manera permanente, renuevan sus conocimientos, incorporan a jóvenes académicos dentro del equipo? Es probable que pocos proyectos FOMECE tengan como único objetivo explícito este tipo de innovación; pero muchos, si se atiende a los resultados de la evaluación preliminar, parecen estar provocando (o podrían provocar) ese tipo de innovaciones, sea mediante la adquisición de equipamiento para la docencia, la integración de nuevos profesores radicados, la formación de académicos jóvenes en el exterior o dentro del país a nivel de doctorado, etc.

En la posición 2 encontramos proyectos y procesos que producen este tipo de innovación restringida y local pero con incidencia en la gestión de la unidad menor de que se trate. Nuevamente, puede ser que ningún proyecto FOMECE

se limite sólo a obtener un cambio tan acotado, pero es probable que muchos lo produzcan deliberada o indirectamente. Así, por ejemplo, puede ser que los cursos de química en una unidad determinada empiecen a ser gestionados de una manera distinta, independientemente de que además puedan estar cambiando sus contenidos o formas de enseñanza. O bien podría ser que el día de mañana una universidad se interese por presentar un proyecto para abordar la crucial cuestión de cómo gestionar de manera más eficaz cátedras masivas, con cientos o miles de alumnos como existen en la Facultad de Economía de la UBA. La micro-gestión de los asuntos académicos es un aspecto esencial de una organización académica de tamaño mayor. Sobre todo en instituciones como las latinoamericanas, que tienden a ser "pesadas a nivel intermedio", es frecuente que la administración en la base, en las unidades locales de tamaño menor, sea altamente ineficiente, lo que equivale a una industria donde en la cadena de producción las cosas funcionan mal. ¿Cómo administran los docentes su tiempo? ¿Atienden a los estudiantes fuera de la sala de clases? ¿Disponen de las mínimas facilidades para hacerlo o para trabajar por su cuenta y preparar sus clases? ¿Cómo se coordinan profesores, asistentes y ayudantes de una cátedra o departamento? ¿Hay procedimientos claros y eficaces para adquirir textos y equipos para la docencia? ¿Hay mecanismos de control de la asistencia de los profesores y los alumnos y de seguimiento metódico de su rendimiento? ¿Qué grado de autonomía presupuestaria poseen las cátedras, equipos o departamentos y cómo acceden a recursos o administran los recursos obtenidos fuera del presupuesto ordinario? La propia administración de los proyectos FOMECE suele ser un buen indicador de cómo funciona la gestión a nivel local y cómo ella se engarza con las instancias administrativas superiores, de las unidades intermedias y del nivel de las autoridades centrales.

En la posición 3 se ubica, probablemente, la mayoría de los proyectos FOMECE. En efecto, casi todos buscan tener un impacto en el campo del conocimiento dentro del ámbito de la enseñanza de una carrera, o de la enseñanza de una asignatura fundamental, o en el radio de la docencia de una escuela o facultad. Aquí, por tanto, es donde debiera ponerse mayor atención en términos de una evaluación en profundidad. Hay que distinguir, para ello, dos dimensiones y dos tipos de resultados, que pueden fácilmente representarse como un cuadro de doble entrada. En efecto, interesa conocer resultados de proyecto y resultados de especialidad y, en cada caso, esos resul-

tados pueden ser analizados como productos y como procesos.

	Productos	Procesos
De proyecto		
De especialidad		

Tómese el ejemplo del proyecto que busca transformar de manera bastante integral la enseñanza de la medicina en la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional de Cuyo. ¿Qué interesa analizar en este caso desde el punto de vista del impacto del proyecto? Primero que todo, los productos del proyecto en cuanto a tal; esto es, los cambios que ha provocado en el estado de cosas ex-ante. ¿Cambió efectivamente la manera de enseñar? ¿Hay nuevos contenidos y métodos? ¿Se usan prácticas distintas ahora que antes, los alumnos se organizan de otra forma, los profesores trabajan con un nuevo concepto-base, hay maneras diferentes de organizar la división del trabajo, de distribuir funciones, de usar el espacio y el tiempo, de acceder a los recursos pedagógicos, etc.? En seguida, interesa conocer los productos que llamamos de especialidad y que, naturalmente, corresponde evaluar a pares médicos. ¿Los alumnos adquieren mejores o más conocimientos bajo la nueva modalidad? ¿Se hallan mejor o peor preparados en el terreno teórico y práctico? ¿Hay una menor deserción? ¿Los alumnos aprueban con mayor facilidad los ramos críticos? ¿Los costos de impartir la carrera han aumentado o disminuido? Si han aumentado, ¿se justifica a la luz de los resultados que se obtienen? ¿La formación impartida se adapta mejor a las demandas del mercado o es más funcional para las necesidades del sistema público de salud? ¿Los alumnos más débiles académicamente aprenden con mayor facilidad en el nuevo esquema?

Pero, además, es posible analizar y evaluar ambas dimensiones como procesos, sin referencia a productos cuantificables o medibles con cierta precisión. Así, por ejemplo, uno quisiera saber si la puesta en marcha del proyecto de reforma está implicando, en la dimensión propiamente de proyecto, un cambio en la cultura organizacional de la escuela, si acaso las relaciones entre profesores y de éstos con los alumnos se está modificando y cómo, si se ha conformado o no un núcleo portador de la innovación con capacidad de sostenerla en el tiempo, si el modelo emergente de enseñanza se está difundiendo hacia otros ámbitos de la universidad, etc. Luego, en el caso de los procesos de especialidad, podría ser interesante averiguar —y sólo pares profesionales podrían hacerlo— si acaso el nuevo modelo implantado implica generar un nuevo enfoque en cuanto a la relación médico/paciente, si está de-

sarrollando nuevas habilidades o competencias en el alumno que podrían llevar a una práctica profesional diferente, si es más o menos permeable al uso de las tecnologías de punta o bien si es más o menos apto para la formación de médicos generalistas a tono con las necesidades de la población regional, etc. Vital resulta aquí también preguntarse por las resistencias y obstáculos que surgen al cambio. ¿Qué conflictos se producen y cómo se procesan y resuelven? ¿Cómo responden los profesores más antiguos y menos entusiasmados con el proyecto de reforma? ¿Los alumnos acompañan el proceso de cambio o se sienten en inferioridad comparativa respecto a estudiantes de la misma carrera en otras universidades?

En la posición 4 se ubican los proyectos, menos frecuentes hasta ahora en el caso de aquéllos financiados por el FOMEC, que buscan introducir innovaciones de gestión en el ámbito de las unidades intermedias, como son escuelas, institutos, carreras y facultades. Sin embargo, hay indicios recogidos a lo largo de la evaluación preliminar que muestran que proyectos de este ámbito que buscan producir cambios en la esfera del conocimiento tienen como efecto secundario, frecuentemente, introducir también modificaciones de gestión en ese ámbito. Así, por ejemplo, la propuesta de la Universidad del Litoral de equipar la enseñanza de la química considerándola transversalmente, o la propuesta de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional de Cuyo de mejorar la enseñanza de las matemáticas para todas las carreras que ella imparte, por necesidad llevan a introducir algunas alteraciones en la gestión de la docencia de las respectivas asignaturas, pudiendo afectar la administración docente en una o más escuelas. Entonces, uno puede plantear preguntas del siguiente orden: ¿qué nuevas formas de coordinación docente surgen a partir de tal o cual proyecto? ¿Cómo pasan a administrarse los respectivos cursos y a planificarse, una vez que hay contenidos comunes o equipos que deben ser empleados por distintos grupos de alumnos, pertenecientes a varias carreras? ¿Qué impacto produce todo esto en la planificación anual de la enseñanza y cómo responden los respectivos organismos de decisión académica? ¿Qué resistencias y obstáculos se presentan y cómo son superados?

La posición 5 no sólo es infrecuente en los hechos, salvo en eventos que pudieran ser considerados de "revolución universitaria", sino que además es teóricamente difícil de concebir, por la propia naturaleza de la organización académica que es altamente fragmentada y especializada en términos del conocimiento. Por lo mismo, es

prácticamente imposible que exista algo así como una innovación generalizada a nivel del ámbito institucional dentro de la esfera del conocimiento. Es posible que en universidades de investigación, que ejercen liderazgo en muchos sectores disciplinarios simultáneamente, la propia dinámica de producción de innovaciones genere, agregadamente, la imagen de una institución que casi en su totalidad se halla bullente de cambio, novedades y descubrimientos. Pero eso sólo ocurre en ese tipo de universidades, que son unas pocas en el mundo, y sólo en momentos especiales de la historia de las ciencias. Por el contrario, en las universidades latinoamericanas, donde predomina la docencia, e incluso allí donde puede haber una base razonablemente amplia de investigación del tipo que Kuhn llama "ciencia normal", esas situaciones de cambio generalizado a lo largo y ancho de una diversidad de campos del conocimiento, no puede darse fácilmente, entre otras razones porque la función de enseñanza tiende a tener una dimensión inherentemente conservadora del conocimiento establecido, por reciente que sea su aceptación dentro de las respectivas comunidades expertas. Más bien, como se señaló antes, una universidad innovadora podría resultar, en esta esfera, por la acumulación dinámica de innovaciones locales o intermedias, lo que sí puede darse, aunque sea excepcionalmente. Aún así, resulta claro —a la mera observación pasajera— cuando se está frente a una universidad esencialmente estancada en maneras rutinarias de hacer las cosas y cuando, por el contrario, uno se halla enfrentado a una universidad donde hay un fuerte dinamismo de base (innovaciones locales frecuentes y difundidas) y/o un grado relativamente importante de dinamismo innovador en ámbitos intermedios. En cualquier caso, no parece razonable esperar que una suma de proyectos de tipo FOMECE, por exitosos que pudieran ser, pueda resultar en una dinámica generalizada de cambios como la que supone la cuadrícula de la posición 5. Para alcanzar ese estado de extendida innovación organizacional en la esfera del conocimiento se requiere una suma mucho mayor de factores (de cambio) tanto internos como externos, a la manera como se encuentran en algunas de las universidades europeas descritas por Clark (1998) en su estudio sobre instituciones emprendedoras.

Más fácil es imaginar situaciones del tipo comprendido por la posición número 6; esto es, de cambio en la esfera de gestión con alcance de ámbito institucional. Si el gobierno universitario introduce una nueva forma de asignar los recursos dentro de la institución y entre las diversas unidades intermedias es probable que se produzca una transformación de este tipo. Lo mismo

ocurre si el gobierno universitario decide poner en marcha un proceso de auto-evaluación y/o un ejercicio de planificación estratégica que abarque al conjunto de las unidades. La amplitud requerida se alcanza, habitualmente, por determinaciones adoptadas en el nivel superior del gobierno institucional. Se trata, por tanto, habitualmente, de innovaciones "de arriba hacia abajo", a diferencia de la suma de innovaciones académicas que emergen desde la base y se agregan hacia arriba. Hay proyectos FOMECE que, probablemente, buscan producir efectos de esta naturaleza, como aquellos que persiguen una nueva forma de gestionar las bibliotecas de una universidad —central y de unidades intermedias—, por ejemplo, provocando su informatización y su funcionamiento en red. Es el caso del proyecto de la Universidad del Litoral analizado durante la evaluación preliminar, el cual puede servir como modelo para este tipo de transformación e iluminar la clase de preguntas que uno necesitaría hacerse. ¿Responden todas las unidades intermedias oportunamente y con igual entusiasmo a una iniciativa adoptada en el vértice superior de la institución? ¿Qué ocurre cuando las respuestas son desiguales y se producen en tiempos distintos? ¿Existe el personal suficiente para incorporar la innovación en todos los ámbitos involucrados por el proyecto? ¿Se previó la necesaria capacitación? En otros casos, puede ser que proyectos de esta magnitud acompañen procesos de construcción institucional, como ocurre con el proyecto FOMECE que apoyó la definición e integración de la planta base de la Universidad de Quilmes. Efectivamente, en situaciones de este tipo —donde casi todo está por hacerse— proyectos de diseño de la gestión institucional pueden implementarse más fácilmente, pues las resistencias tenderán a ser menores y menores los obstáculos nacidos de situaciones ya consolidadas, de intereses ya incorporados en la estructura universitaria y de prácticas burocráticas anquilosadas.

La posición 7 nos lleva al ámbito sistémico —o de alguno de sus niveles o sectores— y, por tanto, a una arena de alcance nacional y de políticas públicas, sea que ellas vengan promovidas por el gobierno o por agencias —como asociaciones de universidades— de amplia cobertura. Si uno se atiene a la esfera del conocimiento, aquí uno se encuentra, típicamente, con las políticas y programas que buscan orientar, promover y financiar la investigación científico-tecnológica a nivel nacional; o con programas de aseguramiento de la calidad, como puede ser el de la CONEAU. Una evaluación del impacto del FOMECE debe, necesariamente, abarcar también este ámbito convirtiendo al propio FOMECE, y ya no sólo a los

proyectos que él financia, en objeto de evaluación en cuanto instrumento de políticas (nacionales) para determinados objetivos en la esfera del conocimiento. Quizá aquí la principal incidencia de FOMEC sea su impacto sobre la formación de personal docente mediante el financiamiento de becas de posgrado. Al respecto uno podría plantearse una serie de preguntas, del siguiente orden. ¿Qué papel específico juega este programa de becas FOMEC dentro del contexto de las demás políticas de becas del Gobierno? ¿Qué función específica y diferenciadora tienen estas becas? ¿Se trata de un programa guiado desde la oferta o desde la demanda o se combinan ambas dinámicas? Si el factor dominante es la oferta, ¿cuáles son los criterios de priorización? ¿De disciplinas, de nivel de cursos elegibles, de formación dentro o fuera del país, y en cada caso por qué y cómo se logra el objetivo, etc.? Si el factor dominante es la demanda, ¿qué criterios guían la selección de instituciones o disciplinas favorecidas? ¿Cómo se eligen, dentro de las instituciones los candidatos? ¿Existe un número suficiente de interesados? Y luego: ¿qué resultados producen las becas otorgadas? ¿Cuántos becarios regresan con su grado y se reinserían? ¿Qué funciones cumplen? ¿Qué papel juegan en la línea de generar o acompañar innovaciones locales?

Por último, en cuanto a la cuadrícula de la posición 8, la del cambio de ámbito sistémico en la esfera de la gestión, ya se dijo en el cuerpo del informe que allí el FOMEC —como tal, como agencia— desempeña un rol decisivo, simplemente por el hecho de que introduce por su propia existencia una innovación significativa en la forma de asignar recursos públicos a las universidades. Modalidad de asignación que, como se señaló en su momento, obliga a las universidades a desarrollar su capacidad competitiva, a elaborar y presentar proyectos competitivos, a auto-analizarse en una perspectiva de desarrollo de mediano plazo, a generar recursos de contraparte y por ende a aumentar su eficiencia interna, a favorecer a sus núcleos innovadores, etc. Las preguntas pertinentes, por tanto, tendrían que dirigirse a constatar si efectivamente el FOMEC provoca ese tipo de comportamientos en las instituciones que concursan y si acaso ellos, gradualmente, van dando lugar a cambios en la cultura organizacional, en el sentido de una mayor aceptación de y capacidad para las innovaciones. En otra dimensión de las cosas, uno necesitaría preguntarse cómo interactúa —en este ámbito y esfera— el instrumento FOMEC con otros instrumentos de la política de gobierno, tales como las evaluaciones de la CONEAU, el Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores, el SIU,

etc. ¿Se trata de instrumentos que convergen o cada uno opera aisladamente? ¿Se refuerzan unos a otros, se complementan o se ignoran? ¿Hay una visión estratégica que combina su empleo en función de objetivos nacionales de política de educación superior? ¿Se trata en el caso de FOMEC de un instrumento permanente o de un instrumento limitado en el tiempo? ¿Se piensa en un gradual incremento de los recursos que maneja o en el mantenimiento de su actual nivel de operaciones?

En suma, el cuadro propuesto podría servir como orientación y guía para una evaluación más completa del FOMEC y, en general, de instrumentos similares de política universitaria. ¿Cómo proceder en la práctica? Se sugiere aquí que para llevar a cabo este ejercicio debería elegirse un número suficiente de instituciones (se piensa en seis universidades), tres de las cuales hayan sido exitosas en el desarrollo de proyectos FOMEC y tres menos exitosas, según la estimación de informantes calificados. Las seis universidades deberían incluir, asimismo, al menos una de tamaño grande, una mediana y una pequeña y estar distribuidas en distintos puntos de la República. Idealmente, algunas de las universidades seleccionadas deberían haber completado los procesos de evaluación externa de la CONEAU y, en cualquier caso, sus procesos internos de auto-evaluación. Una vez seleccionadas, cada universidad deberá ser analizada documentalmente a partir de la información disponible en los organismos públicos, la que deberá ser previamente recolectada por el FOMEC y proporcionada a los evaluadores. Además, los evaluadores deberán tener acceso a toda la información acumulada en el FOMEC sobre las respectivas universidades y proyectos. El siguiente paso consistirá en visitas de 2 a 3 días a cada una de las universidades seleccionadas, en que deberán participar —en todos los casos— dos evaluadores institucionales y uno o más evaluadores disciplinarios, según se requiera. Completadas las visitas y elaborados los respectivos informes de visita, se reunirá por un día el equipo de todos los evaluadores que hayan participado en aquéllas, a fin de intercambiar opiniones y elaborar en común las pautas del informe final, el que luego será preparado por los dos evaluadores institucionales. En cuanto a las visitas, éstas deberían conducirse en base a entrevistas en profundidad a los encargados y miembros seleccionados de los proyectos, entre-vistas en profundidad a alumnos relacionados con los cambios postulados por los respectivos proyectos y entrevistas a diversas autoridades universitarias.

Como resultado final se tendría entonces una evaluación bastante exhaustiva del impacto de los

proyectos FOMECE, y de la propia agencia, en términos de su capacidad de contribuir a innovaciones a nivel institucional (y de sus sub-unidades) y a nivel sistémico (o de sub-sistemas del sistema de educación superior). Esas innovaciones podrían, además, considerarse en términos de efectos de mejoramiento de calidad, de aumento de la eficiencia interna, de incidencia en aspectos de equidad, de aumento de la pertinencia o relevancia de las actividades universitarias, de adaptación al medio ambiente, etc. Por último, el enfoque adoptado podría contribuir a desarrollar conceptual y empíricamente los estudios latinoamericanos sobre educación superior, al proporcionar una visión a la vez interna y externa del cambio institucional, en diversos ámbitos y en las dos esferas principales de las organizaciones académicas. Además, los resultados servirían para iluminar el diseño de políticas dirigidas a reformar los sistemas de educación superior y para evaluar la eficacia de determinados instrumentos de política que hoy están siendo usados tanto por los gobiernos como por agencias internacionales.

VII. BIBLIOGRAFÍA CITADA

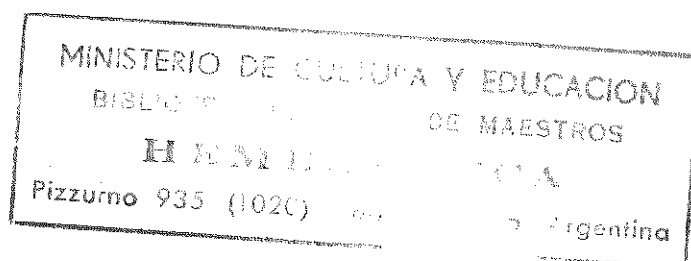
- Balán, Jorge (1993), "Policies for higher education in Latin America: the context". En Ross (1993).
- Brunner, José Joaquín (1997), "From state to market coordination". En *Higher Education Policy*, Vol.10, No. 3/4.
- Brunner, José Joaquín (1996), "Educación en América Latina durante la década de 1980: la economía política de los sistemas". En Rollin Kent (compilador), *Los Temas Críticos de la Educación Superior en América Latina. Estudios Comparativos*; Fonde Cultura Económica, México.
- Brunner, José Joaquín et al (1995) *Educación Superior en América Latina: una Agenda para el Año 2000*; Editorial Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1995.
- Brunner, José Joaquín (1993), "Chile's higher education: between market and state". En Ross (1993).
- Brunner, José Joaquín (1992), "Estado y educación superior en América Latina". En Guy Neave y Frans Van Vught (eds.), *Prometeo Encadenado. Estado y Educación Superior en Europa*; Barcelona.
- Ceryc, Ladislav and Paul Sabatier (1986), *Great Expectations and Mixed Performance. The Implementation of Higher Education Reforms in Europe*; European Institute of Education and Social Policy-Trentham Books, Stoke-on-Trent.
- Ceryc, Ladislav and Paul Sabatier (1992), "Reforms and Higher Education: implementation". En Burton Clark and Guy Neave (eds.), *The Encyclopedia of Higher Education*; Pergamon Press, Oxford (Vol. 3).
- Clark, Burton (1998), *Creating Entrepreneurial Universities. Organizational Pathways of Transformation*; IAU Press-Pergamon, Oxford.
- Clark, Burton (1987), "The Organizational Conception". En Burton Clark (ed.), *Perspectives on Higher Education*; University of California Press.
- Clark, Burton (1983), *The Higher Education System. Academic Organization in Cross National Perspective*; University of California Press, Berkeley.
- García de Fanelli, Ana María (1997), "Innovaciones en los mecanismos de financiamiento universitario: la experiencia de la Argentina, Chile y México"; CEDES (documento de trabajo).
- García Gaudilla, Carmen (1996) *Situación y Principales Dinámicas de Transformación de la Educación Superior en América Latina*; Ediciones CRESALC/UNESCO, Caracas.
- Gibbons, Michael (1998) *Pertinencia de la Educación Superior en el Siglo XXI*; The World Bank, 1998.
- Gibbons, Michael et al. (1994), *The New Production of Knowledge*; SAGE Publications, London.
- Johnstone, Bruce (1998), *Financiamiento y Gestión de la Enseñanza Superior: Informe sobre los Progresos de las Reformas en el Mundo*; Banco Mundial, Washington, 1998.
- Kent, Rollin (1997a), "Reforma institucional en educación superior y reforma del Estado en México en la década de los 90: una trayectoria de investigación"; CINVESTAV (documento de trabajo).

Kent. Rollin et al (1997 b), "El financiamiento público de la educación superior en México: la evolución de los modelos de asignación financiera en una generación"; (documento de trabajo).

Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Secretaría de Políticas Universitarias (1998), La Educación Superior en Argentina. Un Proceso de Transformación en Marcha; Argentina.

Neave, Guy (1988), "On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe: 1986-1988". En European Journal of Education; Vol. 23, Numbers 1/2.

Ross, Alec (ed.) (1993) Higher Education, Vol. 25, No.1, Special issue: Higher Education in Latin America.





H 0006605

infomec

Boletín informativo del Fondo para el Mejoramiento
de la Calidad Universitaria (FOMECE)

Ministerio de Cultura y Educación
Santa Fé 1548, piso 11º - Capital Federal
Tel: 4129-1953 / 4129-1954

Página Web: <http://www.spu.edu.ar/fomec.htm>

E-mail: fomec@spu.edu.ar