

## **Financiamiento de la Educación Superior en Argentina: Modelos e impactos en las instituciones universitarias desde 1995 a nuestros días**

**Autora:** Patricia Avaca

**Institución:** Universidad Nacional de San Luis - Argentina

**Palabras clave:** financiamiento de la educación - planeamiento de la educación - universidad - prácticas.

En enero del 2006 se promulgaba en Argentina la Ley N° 26075 sobre el Financiamiento Educativo del Sistema Nacional, acordando un incremento de los recursos coparticipables correspondiente al logro del 6% del PBI a alcanzar al 2010. Ese porcentaje histórico utilizable entre la educación y la ciencia y la tecnología, en un primer momento, abarcaba también el sistema universitario argentino en cuanto a su *“democratización, la calidad, los procesos de innovación y la pertinencia de la educación brindada” (Objetivo j del artículo 2, Ley 26075).*

Estamos prontos al cierre de las metas educativas propuestas en un ejercicio sin precedentes de cumplimiento por ley del gasto e inversión en la educación argentina. De igual modo nos encontramos en las vísperas de un nuevo anteproyecto de ley (actualmente en preparación según disposición del Consejo Federal de Cultura y Educación de la Nación) que retrabaja ahora los logros efectuados y los compromisos asumidos de la inversión educativa en una temporalidad acorde a las metas educativas 2021 para Iberoamérica. Estos hechos, a los cuales no podemos estar ajenos, declaran por si mismos la importancia y pertinencia del tratamiento del objetivo de investigación que me propongo, ya que el tema del financiamiento educativo constituye un eje central de la agenda educativa de las políticas pública en la República Argentina.

El tema del financiamiento, objeto de la presente investigación, puede ser leído a la luz de las problemáticas desarrolladas en la formación en torno a las políticas públicas, el comportamiento de los modelos de planificación universitaria y el análisis de las prácticas institucionales que acontecen en la universidad argentina.

Es por esto que el trabajo se desarrolla en torno a un objetivo general, el cual intenta analizar el juego de tensiones existentes en el dispositivo conformado por las políticas de financiamiento universitario, los modelos de planificación educativa y las

prácticas institucionales en la educación superior argentina desde 1995 a nuestros días. Por otro lado, dos objetivos específicos: el primero, comprender los tipos y modos de financiamiento para la educación superior en Argentina a la luz de sus contextos desde 1995 a nuestros días. Y el segundo, describir los tipos de relación que se establecen entre el financiamiento educativo y la planificación de políticas en la educación superior argentina.

La metodología de trabajo se abordará desde una perspectiva cualitativa-interpretativa, como propósito principal el proceso de indagación, la comprensión de los hechos, siempre en el marco de referencia de los acontecimientos implicados.

Los resultados esperados, es contribuir en la generación de conocimientos pertinentes en esta área de vacancia, en el campo de la investigación educativa en relación a la Universidad Argentina.

### **Estado del conocimiento**

La temática del financiamiento educativo en el ámbito de la educación superior constituye una realidad compleja de desentrañar que requiere de aproximaciones sucesivas. Para ello se reconoce como aportes de importante consideración los siguientes estudios, investigaciones y movimientos que se vienen realizando, tanto desde los ámbitos oficiales público como así también de organismos descentralizados o privados cuyos investigadores aportan a la objetivación y tratamiento del tema. En esta línea organismos internacionales como IESCALC de UNESCO se han encargado de realizar sistematizaciones importantes sobre temas de interés para los países latinoamericanos, todos ellos a modo de síntesis presentamos, a saber:

A) Los estudios e investigaciones realizadas desde **el Ministerio de Educación de la Nación de Argentina**<sup>1</sup>, en distintas dependencias de la Secretaría de Políticas Universitarias de la Nación<sup>2</sup>, y dando cuenta de los procesos de cambio que se acontecen luego de la sanción de la Ley de Educación Superior; de ellos destacamos con especial interés a:

---

<sup>1</sup> <http://www.me.gov.ar/>

<sup>2</sup> <http://www.me.gov.ar/spu/index.html>

- La labor realizada por el Dr. Juan Carlos Pugliese en las obras tituladas *“Universidad, sociedad y producción”*, editada en 2004, y en *“Políticas de Estado para la Universidad Argentina: Balance de una gestión en el nuevo contexto nacional e internacional”* aparecida en el 2003. Ambas editadas desde la Secretaría de Políticas Universitarias de la Nación y dan cuenta de los cambios producidos en el marco de reformas de estado, de prácticas institucionales y de políticas públicas en relación al financiamiento.
- Los desarrollos en torno a los modelos de financiamiento universitario de Delfino, José A. y Gertel, Héctor R. en *“Nuevas direcciones en el financiamiento de la educación superior. Modelos de asignación del aporte público”*, editada en 1996, bajo la Serie Nuevas Tendencias de la Secretaría de Políticas Universitarias de la Nación.
- El trabajo realizado por, Fernández Lamarra, Norberto. *“La Educación Superior en la Argentina”*. IESALC - Secretaría de Políticas Universitarias / MEC y T Taller Nacional Sobre Educación Superior Palacio Pizzurno, Buenos Aires. 2002.

B) Los **desarrollos que** en torno al financiamiento educativo en Argentina y Latinoamérica **han venido presentando investigadores** de reconocida trayectoria en la temática.

- Los aportes del especialista Alejandro Morduchowic<sup>3</sup>, que ayudan a comprender los tipos y modos de financiamiento para la educación, como así también, las políticas educativas llevadas a cabo y cuya base sirve de interpretación para luego arribar al campo del financiamiento de la educación superior. Destacamos tres aportes de valor específico al respecto en sus obras: a) *“El Federalismo Fiscal-Educativo”* Argentino. Artículo, presentado y discutido en el Seminario Internacional 2008 sobre “Política educativa y territorios. Modelos de articulación entre niveles de gobierno”. IIPE-UNESCO, Bs. As.; b) *“El Financiamiento Educativo En Argentina: Problemas estructurales,*

---

<sup>3</sup> Alejandro Morduchowic es licenciado en Economía y se dedica a las finanzas públicas y la economía de la educación. Ha escrito numerosos trabajos sobre el tema de aportes considerables. Es Docente y Consultor del IIPE-UNESCO sede Buenos Aires, como asimismo de FLACSO Argentina. Se ha desempeñado como Director General de Coordinación Financiera y Contable de la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

*soluciones coyunturales*”. IIPE – UNESCO, Bs. As. 2002; c) “*La inversión educativa en América Latina y el Caribe*”, editado en la Revista Iberoamericana de Educación n.º 43/5 – 25 de julio de 2007, OEI, España; y d) en coautoría con Duro Luisa: “*La inversión educativa en América Latina y el Caribe. Las demandas de financiamiento y asignación de recursos*”, contribución preparada a solicitud de la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago) en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC); 29 y 30 de marzo de 2007; Buenos Aires, Argentina.

- El exhaustivo estudio realizado por Rama, Claudio en su obra “*La tercera reforma de la educación superior en América Latina*”, aparecida en el 2006 y editado por el sello de Fondo de cultura económica. Este trabajo nos posiciona históricamente y e ilumina la relación financiamiento, planeamiento y prácticas institucionales, sobre todo en lo particular hacia los dos últimas reformas que declara el autor.

C) Las reflexiones, estudios e investigaciones que se vienen desarrollando desde el **Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento** –CIPPEC<sup>4</sup>- en Argentina como lo son:

- Mezzadra, F; Rivas, A; Vera, A. “*Participación Ciudadana y Financiamiento Educativo*”. Área de Política Educación. CIPPEC. Buenos Aires, Argentina, 2006.
- Rivas, Axel. “*Tiempos de inversión educativa. Comentarios a la propuesta de Ley de Financiamiento Educativo*”. Políticas Públicas/ Análisis N° 15. CIPPEC. Septiembre 2005.
- Rivas, A. y Mezzadra, F. (Área de Política Educativa), Malajovichy, L. y Dborkin, Daniela (Área de Política Fiscal). “*El desafío de un presupuesto educativo para todos*”. Serie de estudios sobre el Estado, el poder y la educación en la Argentina. Documento Nro. 1. CIPPEC. Mayo 2003.

---

<sup>4</sup> <http://www.cippec.org>

D) Los aportes provenientes de investigaciones de **organismos internacionales**<sup>5</sup> con mirada específica, tales como:

- El importante estudio de la Dra. Silvie Didou del DIE -CINVESTAV, México sobre *“Internacionalización y proveedores externos de educación superior en los países de América Latina y en el Caribe: principales problemáticas”*, aparecido en marzo del 2005 por encargo de IESALC – UNESCO. El mismo presenta claras distinciones entre la internacionalización, la transnacionalización, los bienes públicos y los servicios educativos a nivel superior en América Latina.
- El trabajo de Fernandez Lamarra, Norberto, como consultor de IESALC – UNESCO sobre *“La educación superior en la Argentina”*, aparecido en noviembre de 2002 con un importante apartado sobre el financiamiento de la educación superior.

## **Objetivos**

### **A) General**

- Analizar el juego de tensiones existentes en el dispositivo conformado por las políticas de financiamiento universitario, los modelos de planificación educativa y las prácticas institucionales en la educación superior argentina desde 1995 a nuestros días.

### **B) Específicos**

- Comprender los tipos y modos de financiamiento para la educación superior en Argentina a la luz de sus contextos desde 1995 a nuestros días.
- Describir los tipos de relación que se establecen entre el financiamiento educativo y la planificación de políticas en la educación superior argentina.
- Analizar el impacto del financiamiento y la planificación en las prácticas institucionales que se generaron desde 1995 en las universidades argentinas.

## **Ejes para la conformación de un marco teórico**

---

<sup>5</sup> <http://www.iesalc.unesco.org.ve/>

### **a) Lectura de situación: los 90 en Argentina...**

A partir de la década de los noventa, se concreta en la mayoría de los países Latinoamericanos el proyecto capitalista imperante, más conocido como Neoliberalismo y Neoconservadurismo. Éste no alcanza su hegemonía de manera inmediata, tiene su génesis en la década del setenta con la culminación de la Segunda Guerra Mundial, la cual trae implicada procesos de recesión económica producidos por el advenimiento de un proceso inflacionario producto de la crisis económica de posguerra.

El neoliberalismo fue ganando espacio y, hacia fines de la década del setenta, con la llegada al poder de Margaret Thatcher en Inglaterra (1979) y Reagan en Estados Unidos (1980), comienza a concretizarse. Estos gobiernos trajeron consigo altos niveles de desempleo, el corte de gastos sociales, persecución y consecutiva destrucción de los gremios de trabajadores, comienzo de procesos de privatización de empresas públicas, entre otras.

En la Argentina, con la llegada del Presidente Menem al poder (1ra. Etapa 1989-1995), se afianzan en el país las nuevas políticas internacionales, neoliberalismo en lo económico y neoconservadurismo en lo político y social. Es así como se redefine el rol del Estado, la emergencia económica se convierte en Ley y la reducción del presupuesto nacional aparece como modalidad de escape frente a los compromisos financieros acordados. En este sentido, el espacio de inserción de los organismos internacionales en las políticas de descentralización fue clave, contribuyendo al achicamiento del Estado a favor de las leyes de funcionamiento de los mercados.

En este contexto, surge una nueva política educativa con importantes cambios que afectaron a la administración de la Educación, se conforma el Consejo Federal de Cultura y Educación, se redefinen las funciones del Ministerio de Cultura y Educación y comienza el proceso de descentralización y transferencia de los servicios educativos.

Hacia mediados de 1989 la Argentina atraviesa una profunda crisis social y económica y un malestar generalizado se adueña de la sociedad. En los '90 se modifica el rol del Estado, readecuando el marco jurídico a las relaciones de poder ya consolidadas en la estructura social caracterizada por la concentración y fragmentación social. Todas estas decisiones se las ha denominado **“reformas de primera generación”**<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup>Silvia Novick de Senén González. Argentina: Actores e instrumentos de la Reforma Educativa. Propuestas del centro y propuestas de la periferia. En Marcelo Vitarelli compilador. Educación, Estado y

Por otro lado, se inician nuevas formas de organización del trabajo, lo cual tiene su fundamento en la Ley de Flexibilización Laboral (1998, N° 25013), para dar lugar al monopolio y éxito a las relaciones de Mercado, se reestructuraron las relaciones laborales dejando a éstas expuestas a las exigencias del Mercado. Es así como, progresivamente los trabajadores van siendo alejados de sus derechos e intereses que como tales les corresponden. Esto se debe a que las legislaciones que deberían consagrar su cumplimiento, pierden legitimidad en el marco de dicha Ley.

La reestructuración económica se direcciona a una apertura indiscriminada del comercio internacional, ajuste fiscal, privatización de las empresas públicas (de televisión, teléfono, radios, navegación, aerolíneas, petroleras, etc.) y desregulación del mercado financiero.

Como se mencionó anteriormente, con la llegada de Menem al poder se establecen relaciones “carnales” con EEUU y, en este contexto, el Banco Mundial aporta financiamiento para reformar los servicios públicos, sobre todo en las áreas de salud y educación en dirección a consolidar el rol subsidiario del Estado, al tiempo que crece descomunadamente la deuda externa. Esto se refleja al seno de marcos legales y reformas como son: Ley de Transferencia de los Servicios Educativos (1992, N° 24.049), la Ley Federal de Educación (1993, N°24.195), y la Ley de Educación Superior (1995, N° 24.521).

#### **b) Pensar la educación superior en contexto...**

Entiendo a **las instituciones de Educación Superior** como aquellas encargadas de manipular el conocimiento avanzado, por lo general esta concepción remite a la idea de Universidad como institución social aunque no hay que olvidar considerar a los establecimientos de nivel terciario no universitario (como los *Community Colleges*, por ejemplo).

Burton Clark es uno de los autores que ha estudiado y elaborado una la teoría de las universidades como instituciones, asignándoles como características y atributos institucionales: su base pesada, sus límites porosos y el ensamble interno laxo. Más allá de esas características, nos interesa abordar el análisis sobre el material que estas instituciones trabajan: el conocimiento. Dentro de la sociedad postindustrial éste

es utilizado como insumo fundamental de la economía, en especial el conocimiento avanzado y aplicado producido en el interior de las instituciones de Educación Superior.

La teoría del capital intelectual se funda en la evidencia de que la producción intelectual se ha tornado la forma más apreciada de trabajo, desplazando en importancia al trabajo manual, entendido éste como simple despliegue de energía y aquel como trabajo complejo, especializado, que contiene una alta dosis de conocimiento experto y científico, técnicamente potenciado afirma: *“El capital intelectual es materia intelectual –conocimiento, información, propiedad intelectual, experiencia- que puede ser puesta en funcionamiento para el uso creativo de riqueza”* (Stewart, 1998). Cabe entonces analizar cuál es, y en que se basa, la formación de los nuevos profesionales, que serán empleados en la ahora llamada *economía del conocimiento*, puesto que sus características obligan a redefinir el papel de los sistemas educativos y, especialmente, de las universidades, así como la administración del conocimiento en todos los aspectos relativos a su producción, transmisión, conservación e incremento que ellas manejan.

Sin embargo, la definición de sus nuevas exigencias afecta a las universidades también en otro plano: su hegemonía como institución social privilegiada dedicada a la gestión del conocimiento avanzado es actualmente amenazada. Como sostiene Peón, *“han comenzado a desarrollarse emprendimientos paralelos y alternativos en el ámbito de las empresas, los institutos de investigaciones y los centros de estudio orientados y sustentados con energías de la sociedad civil que, según los casos, pueden recibir algún grado de apoyo y supervisión estatal”*. La universidad tiene aún un carácter central en la llamada Sociedad del Conocimiento, gracias a la atención que dispensa sobre la calidad del conocimiento que transmite, los procesos que ejecuta, la evaluación y planificación de sus acciones.

La Educación Superior, como organización del trabajo académico, es la forma que cobra éste cuando se trata de la manipulación de una modalidad particular del conocimiento: el conocimiento avanzado. *Consiste en diversas operaciones orientadas a la conservación y depuración del conocimiento -escudriñan, memorizan y critican los discursos escritos y orales producidos por otras generaciones- y a la transmisión del conocimiento a otras personas, especialmente adultos jóvenes, colocados en posición de estudiantes. Obviamente las operaciones de conservación y depuración son condición y sustrato de las de transmisión del conocimiento avanzado y esto es así al punto que en las instituciones universitarias la función predominante,*



*sin la cual todas las demás carecen de estatus universitario, es la docencia y de hecho las universidades surgieron como una respuesta a la necesidad de transmitir el conocimiento de manera ampliada y reclutando a los más talentosos (Peón, 2004).* De lo cual se deriva que las actividades apropiadas para la manipulación del conocimiento avanzado son principalmente la enseñanza y la investigación.

El conocimiento es un concepto central de la discusión sobre la educación en cualquier nivel y el currículum cobra sentido en tanto forma de organizar la transmisión de aquellos conocimientos cuya impartición se considera válida. *En el ámbito de la Educación Superior el conocimiento es la esencia de las actividades que se desarrollan tanto en un instituto tecnológico como en las universidades, en los centros de investigación, en los programas de educación continua, en los cursos de actualización, en los postgrados de la más alta excelencia y en cualquier otra actividad que le sea inherente (Peón).*

Pero hay que tener en cuenta que la Universidad no agota sus funciones en el exclusivo manejo del conocimiento, también se llevan a cabo en ellas tareas de extensión dedicadas principalmente a la manifestación artística, entre otras. Aún así, es el conocimiento avanzado lo que constituye la médula de cualquier sistema de educación superior y estas deben trabajar con este cuerpo en constante y vertiginoso crecimiento; Clark ensayaba una hipótesis sobre este particular: "... a lo largo de la división del trabajo social, las ocupaciones y sus cuerpos respectivos de saberes y técnicas se consideran avanzados cuando su componente formativo se ubica en la educación superior. Así, todos los componentes del conocimiento práctico avanzado tienen que aparecer en el sistema académico, junto con los múltiples empeños humanísticos y filosóficos que le son connaturales" (Clark, B, 1991).

En esta explicación está asumido el supuesto –no discutido- de que la Educación Superior tiene, además de una función formativa, una función legitimadora de los saberes que transmite. En este contexto se entiende la fuerte demanda social de credencialismo que presiona sobre el sistema de educación superior, especialmente en su rama universitaria.

Las actividades educativas e investigativas llevadas a cabo por la universidad se distinguen además por sus niveles de autonomía, comparándolas con las de los otros niveles educativos (primarios y secundarios). Para el caso específico de Argentina, el siglo veinte fue el siglo del afianzamiento de tal autonomía entendida como la constitución del espacio universitario como un ámbito independiente y especializado. La cuestión de la autonomía es un apartado central dentro de la universidad del nuevo

siglo; la Educación Superior no puede verse invadida a su interior por una lógica de mercado que intente determinar el sentido y orientación de sus prácticas y funciones. La Universidad no puede alinearse detrás del mercado produciendo los especialistas éste que hoy requiere, porque esta demanda es temporal y altamente impredecible, cambiante en forma acelerada al punto que nadie está en condiciones de afirmar, incluso, que los profesionales que se comienzan a formar hoy tendrán empleo en la década en que salgan a ofrecer sus servicios.

Las universidades hoy están en condiciones de saber que en el mediano y largo plazo la sociedad seguirá necesitando de sus egresados en calidad de gestores del conocimiento y portadores de cultura universitaria, de valores asociados a la importancia del saber técnico y a la ética de su uso, y ese es el núcleo de valores, conocimientos y destrezas básicos que las universidades deben transmitir independientemente de los avatares del mercado de profesionales y de la situación en que se vayan los mercados internacionales.

La agenda encargada de indagar las complejas relaciones entre la Universidad del siglo veintiuno, el estado, el mercado y la sociedad esta recién conformándose, construida por los actores involucrados y tiene múltiples facetas. Lo cierto es que no nos podemos apartar del hecho de que la educación es un bien público y que la Educación Superior es el ámbito de creación y difusión de un conocimiento especializado que debe circular democráticamente dentro de la sociedad con el fin de asegurar el crecimiento y la igualdad de oportunidades.

Nos serviremos de la “caja de herramientas” que Michel Foucault dispusiera para hacer uso de la concepción de “**dispositivo**” como instrumento de análisis en esta particular situacionalidad que nos convoca. De este modo adherimos a la visión del dispositivo como “una especie de ovillo o madeja, un conjunto multilineal. Está compuesto de líneas de diferente naturaleza y esas líneas del dispositivo no abarcan ni rodean sistemas cada uno de los cuales sería homogéneo por su cuenta (el objeto, el sujeto, el lenguaje) sino que siguen direcciones diferentes, forman procesos siempre en desequilibrio y esas líneas tanto se acercan unas a otras como se alejan unas de otras. Cada línea está quebrada y sometida a variaciones de dirección (bifurcada, ahorquillada), sometida a derivaciones” (Deleuze, 1990:155). Tomar en consideración la universidad, el capital y el mercado como dispositivo del proyecto político pedagógico implicará para nosotros destejer la trama de relaciones de una época a la luz de los discursos que le dieron lugar, intentado dar luz a los regímenes de sombras y atendiendo a las líneas (visibilidad, enunciación, fuerza, subjetivación,

fuga) que dan cuenta del entramado que acontece en la época presente. La oralidad de los discursos y su textualización, las prácticas emergentes y las no permitidas, los sujetos y actores que intervienen, etc.; todos ellos forman la cartografía de un terreno a relevar y dar cuenta en su comportamiento

Un juego de relaciones entre el **Estado, la educación y la sociedad**. La educación como práctica social particular se encuentra inserta en el campo de operaciones de transmisión del conocimiento, sin embargo también puede ser objeto de prácticas de producción del mismo determinando de este modo su función social y dando cuenta así de la cultura, los valores y las creencias de una época (Vitarelli, 1998). Tanto la reproducción como la generación de la cultura acotan su universo de tácticas y de estrategias desplegadas en la temporalidad. De este modo podemos hablar de la educación como un hecho en sí mismo objeto de consideración y de investigación básica. Las relaciones entre la educación y el conocimiento están determinadas por un nexo causal, el –y- que los identifica y diferencia al mismo tiempo, pero por sobre todo los determina de acuerdo a los posicionamientos de que son objeto. El régimen de las prácticas por una parte –sociales, educativas y docentes- y por otra parte el de las teorías acerca de la realidad del hecho educativo –relaciones teoría/práctica, praxis, episteme- nos ponen de manifiesto la relevancia y pertinencia de la articulación planteada.

Un régimen de prácticas educativas específicas lo constituye la cultura universitaria que adquiere y define el carácter institucional de la misma. La universidad se encuentra en relación a las prácticas de transmisión y generación de la cultura que actúan en un tiempo y lugar histórico y que se encarnan en los sujetos que la postulan. Así, gestionar la institución universitaria bajo el encuadre de la cultura de una sociedad nos conduce a indagar el modo en que ella se hace eco del conocimiento y coadyuva al sostenimiento y mejoramiento del proyecto educativo que una comunidad, un tiempo y un espacio geográfico determinan. De este modo, nos parece conveniente remarcar el grado de correlación y complementariedad entre la dimensión de la cultura, la educación y el conocimiento en que se sustenta (Guyot y otros, 1992). Siendo la primera de ellas la que plasma en la acción los mandatos locales provenientes de focos de poder de los micros espacios y que se encuentra sostenida por el conocimiento que define y dibuja el mapa de la educación de un país. Discursos, normas, tácticas y estrategias, formas de enunciación operan en el plano de la totalidad globalizada, sintetizando de este modo el análisis que se hace de esta realidad y atendiendo simultáneamente a las demandas que la realidad misma le impone.

Ambos componentes nos remiten al carácter histórico – social de las prácticas, su realidad y situacionalidad que las enmarca y acota. Hacemos referencia entonces al tiempo presente que mira al pasado considerando su propia posibilidad de futurición. Entendemos la política como el campo de operaciones en donde se hace necesario elucidar los regímenes de prácticas –elemento no discursivo- y las lógicas de enunciación –elemento discursivo-, en donde aparecen desplegadas tácticas, estrategias y sujetos que la encarnan, todo ello atravesado por una situación o condiciones de emergencia que la hacen posible; en donde el espacio y el tiempo juegan un papel singular para su constitución. A la luz de la política como tal es conveniente el análisis del recorte particular que significa la relación entre estado, educación y sociedad.

### **c) El Financiamiento y la Educación Superior en Argentina...**

El financiamiento educativo para la educación Superior en este contexto comienza a cobrar gran importancia por parte de los responsables de las políticas educativas, preocupación principalmente por el contexto de escasez de recursos que limita seriamente las posibilidades de llevar a cabo los planes y estrategias diseñados para satisfacer las demandas de todo tipo y especialmente educativa.

En este marco la progresiva escasez relativa de fondos públicos destinados a financiar la educación superior, por parte del estado Nacional junto a una fuerte expansión en el tamaño de las universidades, sufre las consecuencias de una recesión prolongada por políticas económicas que constantemente han apoyado a políticas de privatización masiva y destrucción del patrimonio público. Para atender estas demandas crecientes se crearon diversos tipos de instituciones de educación superior universitarias y no universitarias –en su mayoría de carácter privado- sin criterios previos en cuanto a niveles de calidad y de pertinencia institucional. Esto generó, por lo tanto una fuerte diversificación de la educación superior con una simultánea privatización en materia institucional y con una gran heterogeneidad de los niveles de calidad. Esta situación, se debe ya que a partir de los 90 se dio apertura a modelos neoliberales y neoconservadores que encuentran su punto de anclaje o apoyo en el financiamiento externo, y, han tenido en las últimas décadas una fuerte incidencia en la determinación de las políticas nacionales en relación al financiamiento educativo. Entre los organismos que financian podemos distinguir Banco Mundial (BM) o, a nivel regional el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y organizaciones internacionales como (UNESCO) o como la (OCDE).

*La educación superior argentina está compuesta por un conglomerado de instituciones de educación universitaria y no universitaria.*

*“La educación superior universitaria se halla compuesta por universidades públicas nacionales (39), universidades públicas provinciales (1, Autónoma de Entre Ríos), institutos universitarios públicos (6), universidades privadas (41), institutos universitarios privados (14), una universidad extranjera y una universidad internacional. En cuanto a las etapas de su creación, de las 39 universidades nacionales existentes, casi la tercera parte (12) se crearon en el período 1989/2002., la universidad provincial se creó en el año 2001, y las universidades privadas casi la mitad (20) se crearon en el período 1990/95. También el grueso de los institutos universitarios privados se crearon a partir de la década del 90 (12 de 14 existentes).*

*Con respecto a la educación superior no universitaria, esta se brinda fundamentalmente en institutos terciarios (1870 establecimientos para el año 2005), en su mayor porcentaje públicos (58,7%), de dependencia fundamentalmente provincial, y privados (41,3%). El grueso de la oferta académica brindada por los institutos terciarios, está dedicada a la formación profesores, siendo mucho menor la participación de carreras de orientación técnica.”<sup>7</sup>*

En cuanto al marco institucional, el Banco Mundial sigue prestando asistencia para financiar la capacidad de planificación y de gestión a nivel de la administración central y de las universidades con el objetivo de lograr una mayor eficiencia. Quiero destacar que la mayor autonomía dada a las universidades públicas exige que, a nivel del Estado, sea mejorado el sistema de información estadística financiera y académica y el sistema de evaluación y de auditoría.

Durante los últimos años se han producido importantes cambios en la asignación, distribución y uso de los recursos destinados a las universidades nacionales anualmente por las Leyes de Presupuesto.

La Ley de Presupuesto del ejercicio 1992 marca un punto de inflexión en el modo en que el Estado financia a las Universidades Nacionales, al dejarse de lado la distribución del presupuesto por objeto del gasto y aprobarse por primera vez una transferencia global sin afectación específica (*block grant*).

---

<sup>7</sup> Bertoni, María Luz. Las Etapas del Financiamiento Universitario Argentino a partir de 1983. V Encuentro Nacional y II Latinoamericano La Universidad como objeto de investigación. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires – Facultad de Ciencias Humanas

A partir de ese año se inicia, además, una política orientada a conceder a la institución universitaria mayor autonomía y autarquía en la administración de su patrimonio y de su presupuesto. Dicha política se concretó a través del dictado de tres resoluciones ministeriales sobre el régimen administrativo-financiero de las Universidades (años 1992/93/94) y de la Ley de Educación Superior Nro. 24.521.

Estos cambios fueron acompañados de nuevas acciones dirigidas a revertir los mecanismos históricos de distribución del presupuesto universitario, en los que primaba una negociación independiente con cada universidad.

Desde 1993, la Secretaría de Políticas Universitarias y el Consejo Interuniversitario Nacional comienzan a trabajar en el diseño de un modelo objetivo de asignación de recursos.

Se inicia un nuevo sistema de asignación de recursos, que distribuye fondos, de manera muy marginal, a las universidades nacionales en diferentes líneas de financiamiento. Por un lado, se asignaron recursos para el desarrollo de la enseñanza mediante la aplicación de un modelo objetivo que determina las diferencias observadas en los presupuestos de funcionamiento de las universidades y por el otro, se otorgaron fondos con destinos específicos para financiar proyectos de desarrollo institucional

A partir de esta nueva política de asignación de recursos se ponen en marcha diferentes programas que otorgaron fondos incrementales a las universidades nacionales, en distintos años. Algunos de ellos perduraron hasta la actualidad y otros fueron implementados para un año determinado. Entre los Programas podemos citar, los fondos para el Mejoramiento de la Calidad (FOMEQ); de Financiamiento de Inversiones en Infraestructura (PROIN); de Crecimiento Institucional (PROCRE); de Mejoramiento de la Calidad (PROCAL), destinado a proyectos de mejoramiento institucional; de Asistencia Especial (PROAE), con el fin de atender situaciones particulares de las instituciones universitarias que requiriesen financiamiento; de Capacitación para el Personal No Docente (PROCAP); de Articulación del Sistema de Educación Superior; de Desarrollo del Sistema de Información Universitaria (SIU); de Mejoramiento para las Facultades de Medicina (fondos distribuidos en función de los proyectos presentados por las respectivas instituciones, destinados a cumplir con las recomendaciones realizadas por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria); de Financiamiento de Proyectos Especiales (fondos destinados al desarrollo de políticas institucionales que atiendan al mejoramiento de la gestión de las universidades nacionales).

El Programa de Incentivos a los Docentes-Investigadores de las Universidades Nacionales, fue creado para promover la investigación. Con este fin, aquellos docentes-investigadores, previamente categorizados, que acrediten actividades de docencia e investigación, tienen derecho a un beneficio económico adicional al salario ordinario. El Programa de Becas Estudiantiles tiene la finalidad de facilitar el ingreso y/o la permanencia en el sistema universitario, a alumnos de escasos recursos económicos, promoviendo la calidad al exigir un buen desempeño académico y la regularidad de los estudios.

La Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) propició la creación del Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES) en 1995, con el objeto de fortalecer el ordenamiento del marco legal de la educación superior y de introducir incentivos para la eficiencia, la equidad y el mejoramiento de la calidad de la educación superior. Para financiar este programa se negoció con el Banco Mundial una operación de préstamo que comenzó a ejecutarse a principios de 1996. El Programa incluía los siguientes componentes: "Red de Intercomunicación Universitaria" (RIU), "Fortalecimiento Institucional" (FOI), "Sistema de Información Universitaria" (SIU), "Asignación de Recursos" (AR), "Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria" (CONEAU) y "Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria" (FOMECA). A partir de ellos se programaron acciones tendientes a modificar la asignación de recursos públicos a universidades nacionales, a mejorar la calidad y transparencia de la información y a fortalecer la capacidad de conducción y programación de la Secretaría de Políticas Universitarias.

El programa contaba originalmente con un presupuesto total de doscientos setenta y tres (273) millones de dólares para su implementación, de los cuales ciento sesenta y cinco (165) millones de dólares provenían del préstamo otorgado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) a la República Argentina. Los ciento ocho (108) millones restantes, que conforman la contraparte nacional, serían aportados por el Tesoro Nacional (a través de la SPU y de la CONEAU), y por las Universidades Nacionales. En virtud de los sucesivos ajustes fiscales soportados por el país, el Gobierno Nacional dispuso una cancelación de 25,4 millones de dólares del préstamo y posteriormente una reasignación de 17,6 millones de dólares que fueron destinados al área de salud en el marco del Programa de Emergencia Social establecido durante el año 2002. En consecuencia, el monto del préstamo vigente destinado a educación superior asciende a ciento veintidós (122) millones de dólares,

que, sumado a la contraparte ejecutada más la prevista para los próximos meses de ejecución, determina un presupuesto total vigente para el Programa de poco más de 202 millones de pesos.

En el marco de los modelos de financiamiento desde los 90 en adelante se vinieron llevando acciones tales como:

- FOMEC. A través de los quinientos proyectos aprobados en el marco del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMEC), se financiaron actividades con el objeto de promover el mejoramiento de la calidad de la enseñanza universitaria. Entre dichas actividades se destacan la formación de docentes mediante el otorgamiento de becas y pasantías, la modernización de laboratorios para la enseñanza con la adquisición de equipamiento informático y de laboratorio, y el mejoramiento de bibliotecas. Asimismo los mencionados proyectos posibilitaron el intercambio de docentes entre distintas instituciones del país y el exterior.
- CONEAU. El Programa ha apoyado las actividades de evaluación de instituciones y acreditación de carreras de grado y posgrado llevadas a cabo por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), mediante el financiamiento de evaluadores que participan en los distintos procesos.
- SIU. El SIU ha desarrollado sistemas de información que produjeron un fuerte impacto y contribuyeron a iniciar un proceso de transformación cultural en la gestión de la Secretaría de Políticas Universitarias y de las universidades nacionales.
- AR. Mediante el AR se han desarrollado las herramientas técnicas que posibilitan la distribución de los fondos públicos a Universidades Nacionales mediante criterios objetivos. Dicha metodología está consensuada por los distintos actores del sistema y en el ejercicio 2002 fue aplicada a través de un primer fondo distribuido siguiendo dichos criterios.
- RIU. A través del Programa se propició la concreción del proyecto *Red de Interconexión Universitaria* (RIU), por medio de la cual quedaron conectadas entre sí las treinta y seis universidades nacionales y el Instituto Universitario Nacional del Arte (IUNA) provistos de acceso nacional e internacional. La RIU estuvo planteada como una red integral, que ofreciera conexión nacional e internacional. Dentro del mismo esquema se brindó asimismo capacitación dirigida tanto a los administradores de la red como a los usuarios de la misma.
- FOI. A partir de las acciones llevadas a cabo en el marco del componente FOI, se fortaleció la reorganización institucional de la SPU -creada en 1993-, se llevó a cabo la reformulación de normas y procedimientos en sus dependencias, se propició la



reasignación de personal, y se dotó de equipamiento Informático conjuntamente con la redefinición de los espacios físicos.

Durante 2002, la SPU decidió poner en marcha la Evaluación Final del Programa, con el objeto de contar, hacia el final de su ejecución, con un detalle de sus fortalezas y debilidades desde una mirada prospectiva. En los últimos meses del año se desarrolló la etapa inicial de este proceso consistente en una

Evaluación Preliminar Diagnóstica de los componentes FOMECA, SIU y CONEAU a fin de que sirviera de base para una evaluación externa que se prevé coincidente con la fecha de cierre del préstamo que aporta la mayor parte de su financiamiento.

La Evaluación Preliminar Diagnóstica efectuada a los principales componentes del PRES fue realizada con un criterio muy amplio y abarcativo. La incidencia de los casi quinientos proyectos del FOMECA fue evaluado mediante un proceso que comprendió la percepción de cada Director de Proyecto y la visión consolidada de cada una de las treinta y seis universidades participantes (a través de una Comisión Interna de Evaluación conformada en cada una de ellas a tal efecto). Asimismo se tuvo en cuenta la opinión de un grupo representativo de responsables de su diseño, ejecución y seguimiento. En los casos de SIU y CONEAU, además de contar con informes de evaluación interna de cada una de estas instituciones, se desarrolló una encuesta de opinión dirigida al conjunto de los actores intervinientes y una serie de entrevistas en profundidad a autoridades seleccionadas sobre la base de una muestra, con el objeto de contar con las opiniones de todos los actores involucrados.

### **Metodología de trabajo**

Para el presente desafío de trabajo se abordará la investigación desde una perspectiva cualitativa-interpretativa, ya que esta tiene como propósito principal el proceso de indagación, la comprensión de los hechos, siempre en el marco de referencia de los acontecimientos implicados.

Se pretende relacionar el elemento discursivo con el contextual para comprender en profundidad la naturaleza de los conocimientos que surgen de cada caso. Para recoger la información, se realizará un minucioso trabajo de archivista a fin de elaborar una base de datos inicial que nutra a la investigación y su proceso de elucidación.

La lectura y el análisis de los textos se realizará según tres niveles: *intradiscursivo*, para detectar concepciones del conocimiento, del sujeto, estilos lingüísticos, recortes epistemológicos de los objetos, modelos metodológicos; *intradiscursivo*, para indagar

relaciones entre los discursos y lo no discursivo, aspectos de la formación social, las instituciones, sistemas políticos, procesos económicos; *interdiscursivo*, para establecer relaciones entre diferentes corpus teórico-discursivos, confrontación-negociación con teorías rivales, transformaciones y variaciones detectables por los efectos de circulación de los conocimientos.

Se incorporará el instrumento crítico – epistemológico, el genealógico y el modelo del dispositivo foucaulteano para rastrear lo relativo al cambio de las teorías; a las políticas de la verdad que legitiman conocimientos y a las prácticas en el campo de la educación superior.

Se investigarán las prácticas investigativas, profesionales y docentes de acuerdo al modelo intermedio de práctica docente acuñado desde el PROICO SECyT UNSL 419301, y sus correspondientes transformaciones en los campos específicos de aplicación. El mismo consiste en su versión más amplia, en la articulación de tres funciones: el conocimiento, el sujeto cognoscente y los sujetos-objetos. Se considera que tanto el sujeto cognoscente como los sujetos-objetos, establecen una relación mediatizada por el conocimiento que los hace partícipes implicados en el proceso de investigación. Al mismo tiempo, la producción de conocimientos se constituye en condición de posibilidad para la transformación de las prácticas investigativas.

Se utilizará la modalidad de análisis general propuesto por Miles y Huberman (1994), según el cual se realizan las siguientes tareas:

- Reducción de datos
- Disposición de los datos
- Obtención y verificación de conclusiones.

El archivo provisional de trabajo estará conformado por fuentes documentales primarias y secundarias.

## **Bibliografía**

BERTONI, María Luz. Las Etapas del Financiamiento Universitario Argentino a partir de 1983. V Encuentro Nacional y II Latinoamericano La Universidad como objeto de investigación. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires – Facultad de Ciencias Humanas. 2007.

CHIROLEU, Adriana; VILOSIO, Laura. Los Organismos Internacionales y la Educación Superior. Preocupaciones y propuestas para y la construcción de sociedades del conocimiento. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires – Facultad de Ciencias Humanas V Encuentro Nacional y II Latinoamericano La Universidad como objeto de investigación.2007.

CORAGGIO, José Luis. Construir Universidad en la Adversidad. Desafíos de la educación superior en América Latina. OEA/OAS. II Reunión de Ministros de Educación de las Américas en el Ámbito del CIDI (Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral), Punta del Este, 24-25 de setiembre de 2001.

CORAGGIO, José Luis. Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas? La crisis y las universidades públicas en Argentina. La economía y la política económica como contexto de la educación.2002.

DELFINO, José A.; GERTEL, Héctor R. Editores. Nuevas Direcciones en el Financiamiento de la Educación Superior. Modelos de asignación del aporte público. Ministerio de Cultura y Educación Secretaría de Políticas Universitarias. 1996.

FERNÁNDEZ LAMARRA, Norberto .Hacia La Convergencia de los Sistemas de Educación Superior En América Latina Revista Iberoamericana de Educación. N° 35 (2004), Pp. 39-71.

FERNÁNDEZ LAMARRA, Norberto. La Educación Superior En La Argentina. IESALC - Secretaría de Políticas Universitarias / MEC y T Taller Nacional Sobre Educación Superior Palacio Pizzurno, Buenos Aires. 2002.

MEZZADRA, F; RIVAS, A; VERA, A. Participación Ciudadana Y Financiamiento Educativo. Área de Política Educación. CIPPEC. Buenos Aires, Argentina. 2004.

MORDUCHOWICZ, Alejandro. El Financiamiento Educativo En Argentina: Problemas estructurales, soluciones coyunturales. IIPE – UNESCO Sede Regional Buenos Aires. 2002.

MORDUCHOWICZ, Alejandro. La inversión educativa en América Latina y el Caribe. Revista Iberoamericana de Educación ( ISSN: 1681-5653) n.º 43/5 – 25 de julio de 2007 EDITA: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).

MORDUCHOWICZ, Alejandro y DURO, Luisa. La inversión educativa en América Latina y el Caribe. Las demandas de financiamiento y asignación de recursos. Contribución preparada a solicitud de la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago) en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC); 29 y 30 de marzo de 2007; Buenos Aires, Argentina.

MORDUCHOWICZ, Alejandro. La Planificación Cuantitativa de la Oferta y la Demanda Docente. Una revisión metodológica y conceptual. IIPE – UNESCO Sede Regional Buenos Aires. 2007.

MORDUCHOWICZ, Alejandro El Federalismo Fiscal-Educativo Argentino. Artículo, presentado y discutido en el Seminario Internacional 2008 sobre “Política educativa y territorios. Modelos de articulación entre niveles de gobierno”. IIPE-UNESCO. . 2008.

PUGLIESE, Carlos. Editor. Políticas de Estado para la Universidad Argentina: Balance de una gestión en el nuevo contexto nacional e internacional. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología Secretaría de Políticas Universitarias. 2003.

RIVAS, Axel. Tiempos de inversión educativa. Comentarios a la propuesta de Ley de Financiamiento Educativo. Políticas Públicas/ Análisis N° 15. CIPPEC. Septiembre 2005.

RIVAS, Axel y MEZZADRA, Florencia (Área de Política Educativa), MALAJOVICHY, Laura y DBORKIN, Daniela (Área de Política Fiscal). El desafío de un presupuesto educativo para todos. Serie de estudios sobre el Estado, el poder y la educación en la Argentina. Documento Nro. 1. CIPPEC. Mayo 2003.

SENÉN GONZÁLEZ, Silvia. Argentina. Actores e instrumentos de la Reforma Educativa. Propuestas del centro y propuestas de la periferia. En Marcelo Vitarelli compilador. Educación, Estado y Sociedad. Problemáticas y desafíos. ALTERNATIVAS. Serie: espacios pedagógicos. Edición N ° 18. LAE. 2000.

SENÉN GONZÁLEZ, Silvia. Una nueva agenda para la descentralización educativa. Revista Iberoamericana de Educación OEI. N° 4 págs. 11-17. 1994.

VITARELLI, Marcelo "Educación superior y cambio. Repensar los desafíos y perspectivas en las instituciones universitarias". En *Aristas*, revista de estudios e investigaciones. Facultad de humanidades. Universidad Nacional de Mar del Plata. Año IV – N° 5 – 2008. pp. 175 a 198. Mar del Plata, Argentina.

VITARELLI, Marcelo. *Economía y Educación. Propuestas epistemológicas y de la enseñanza*. Dunken editorial, 2008, Buenos Aires.