



## **La reforma universitaria impulsada vía el financiamiento: Alcances y limitaciones de las políticas de asignación**

*Ana García de Fanelli\**

---

### **Resumen**

Desde los años 90, los gobiernos de varios países latinoamericanos, entre ellos Argentina, imitando modelos desarrollados en los países industrializados, han comenzado a experimentar con el empleo de instrumentos de financiamiento a fin de inducir la reforma de la educación superior. En este artículo se analizan los principales instrumentos utilizados y se reflexiona respecto del alcance de los mismos para inducir transformaciones en las universidades públicas. Se concluye señalando que para que estos mecanismos sean eficaces, deben tomar en consideración la complejidad de las organizaciones universitarias y de su estructura de *governance*. Deben además configurar una batería de instrumentos consistente, sobre una base de financiamiento suficiente para proveer educación de calidad, y que atienda a esta complejidad a la par que conduzcan a generar acuerdos entre las universidades y los gobiernos.

**Palabras clave:** Reforma educación superior, financiamiento educación superior, políticas de educación superior, cambio universitario, incentivos económicos, organización universitaria.

---

\* CONICET-CEDES. Buenos Aires Argentina. E-mail: fanelli@arnet.com.ar

## University Reforms Proposed Through Financing: The Successes and Limitations of Founding Assignment Policies

---

### **Abstract**

Since the nineteen nineties, Latin American governments like Argentina, followed models developed in industrialized countries, and had been experimenting with the use of funding tools to bring about changes in higher education. In this article we analyze the principal tools that have been used and we reflect on the extent to which they have induced transformations in public universities. We conclude by pointing out that in order for these mechanisms to be effective, they should take into account the complexity of university organizations and their governing structure. They should also develop a solid battery of tools based on an adequate amount of public funding devoted to higher education to produce quality education. These tools must consider this complexity while generating agreements between universities and governments.

**Key words:** Higher education reform, higher education funding, higher education policies, university change, economic incentives, university organization.

### **Introducción**

Además de ser una de las organizaciones más antiguas que aún hoy perduran, la universidad se encuentra también entre las más complejas. En primer lugar, por brindar una multiplicidad de servicios, acordes con la variedad de sus fines institucionales y sociales. En segundo lugar, por la atomización del proceso decisorio, producto de la naturaleza de su misión primaria (la transmisión y producción de saber experto en diversos campos disciplinarios), la autonomía académica e institucional de la cual goza y la estructura colegiada de los órganos de gobierno. Precisamente esta complejidad ha afectado su proceso de toma de decisiones y ello frecuentemente, se ha traducido en parálisis o en una asignación deficiente de los recursos. Con el propósito de dinamizar el proceso de cambio organizacional, en la Argentina, al igual que en otros países industrializados y en desarrollo, se ha experimentado con la incorporación de nuevos mecanismos de asignación de fon-

dos públicos a las universidades, tales como fórmulas, contratos de asignación específica o contratos-programas. En este artículo examinamos las principales políticas implementadas en tal sentido, analizando en qué medida éstas son capaces de promover el cambio en las universidades públicas.

En la base de la formulación de las políticas de financiamiento universitario se halla el supuesto de que los estímulos económicos son capaces de desencadenar procesos de transformación en la organización universitaria, esto es, un cambio en la estructura institucional y en la gestión académica y administrativa. Como efectos de estos cambios, se espera que las universidades realicen una asignación más eficiente de los recursos humanos, físicos y financieros disponibles; que eleven la calidad de las actividades de enseñanza, investigación y extensión y, en el plano sistémico, que se alcance una distribución equitativa de los fondos entre las instituciones. Tal como lo sugiere el título de un libro dedicado a temas de economía de la educación superior, el supuesto central de estos instrumentos de financiamiento es que: “el que paga al gaitero, pide la tonada” (McPherson *et al*, 1993).

Estas políticas públicas de financiamiento descansan en primer lugar, en un diagnóstico negativo del funcionamiento de las universidades, el cual se expresa en problemas de eficiencia interna (baja graduación, prolongación excesiva de los estudios, aprovechamiento inadecuado de los recursos existentes), falta de equidad interinstitucional (discrecional distribución de los aportes públicos entre las instituciones, sin consideración de los costos por carrera) y calidad (ofertas de programas de grado y postgrado de desigual calidad, docentes inadecuadamente capacitados, falta de selección en los alumnos y baja inversión en investigación, entre otros).

En segundo lugar, se considera que las universidades presentan rasgos de inercia estructural, lo cual les impide realizar por sí mismas cambios endógenos. Tal como se afirma dentro de la teoría ecológica de las organizaciones (Hannan y Freeman, 1989), la presión de la inercia que ejercen las estructuras centrales (*core structures*) de las organizaciones impide que éstas cambien radicalmente. El núcleo duro de la organización universitaria pública hace referencia a las instituciones que rigen su estructura de gobierno y al poder de los grupos ocupacionales y disciplinarios dentro de la organización. Alterar este núcleo supone, por tanto, capacidad para negociar, establecer alianzas, compensar a los perdedores. Hay, por tanto, límites objetivos al cambio que pueden llevar adelante las autoridades ejecutivas y colegiadas de las instituciones universitarias. Estos límites están impuestos por: la forma organizacional (características del sistema de control, las normas que guían el comportamiento, la estructura de incentivos), la escasez de recursos, los patrones de competencia dentro y entre organizaciones y las limitaciones que presenta la decisión “racional” en el marco de un campo domi-

nado por la lógica de las fuerzas políticas. Las políticas públicas de reforma del sistema universitario parten implícitamente de esta hipótesis de la inercia estructural de las universidades públicas pero confían, sin embargo, en la capacidad de los instrumentos para remover las bases estructurales que crean rigideces.

Finalmente, se evalúa que, dentro de los instrumentos en manos del gobierno, la regulación por medios económicos (incentivos) es la más apropiada para favorecer el cambio sin afectar la autonomía universitaria. La cuestión se plantea entonces en términos de “timonear a distancia” a las instituciones de educación superior, conduciéndolas hacia una mejora de la eficiencia y la calidad en la provisión del servicio público educativo (Neave y Van Vught, 1994). Este timoneo consiste en generar “señales” que las universidades reciben vía la asignación de los fondos públicos y que las orientan respecto de qué cambios son necesarios llevar adelante para la mejora de la calidad y la eficiencia organizacional. La política pública de financiamiento opera así como una fuerza externa promotora de la reforma universitaria. Implícitamente este “timoneo a distancia” parte de una visión de las políticas públicas que presupone que los incentivos y señales del Estado son causas necesarias y suficientes para motorizar el cambio en las universidades, promoviendo a su vez la capacidad de autorregulación de las propias organizaciones.

La incorporación de estos nuevos modelos de financiamiento universitario en los países latinoamericanos puede ser también interpretada como producto de un proceso isomórfico de cambio social (Meyer *et al.*, 2006). En los hechos, aun cuando las realidades de los sistemas de educación superior de los distintos países difieren notablemente, todos los sistemas están embarcados en los mismos procesos de cambio. Este isomorfismo de las políticas de educación superior responde a la lógica del campo de la formulación de las políticas públicas en los países en desarrollo. Normalmente aquellos encargados de la formulación de las políticas públicas adoptan como modelos a imitar a las políticas ya implementadas por los países industrializados y usualmente los casos exitosos (*best practices*) son difundidos a través de la literatura especializada y del otorgamiento de créditos por parte de los organismos internacionales. Cabe en tal caso preguntarnos en qué medida estos modelos de inducción del cambio pueden generar resultados semejantes ante variaciones en la estructura de *governance* de las universidades<sup>1</sup> y

1 El término anglosajón *governance* resume de modo apropiado la combinación de actividades de gobierno y administración universitaria. Por tal se entiende entonces el ejercicio de la autoridad en la adopción de decisiones sobre asuntos fundamentales que hacen al diseño y al funciona-

frente a niveles desiguales de recursos financieros a disposición del sector universitario. A continuación, brindaremos algunas reflexiones sobre estas cuestiones a partir de la información que nos aporta la literatura internacional y la experiencia incipiente del caso argentino en la última década. En particular, sostendremos que esta visión de la promoción del cambio es incompleta dado que no parte de un diagnóstico de la complejidad del comportamiento organizacional de las universidades y de su estructura de *governance*. El análisis de la experiencia de algunos países industrializados y de la Argentina muestra que el resultado final de la aplicación de los instrumentos del tesoro se encuentra en muchas ocasiones indeterminado por la suerte que corren los incentivos económicos cuando atraviesan la caja negra de la organización universitaria (García de Fanelli, 2005).

Comenzaremos describiendo cuáles han sido los principales instrumentos de financiamiento que se han utilizado hasta el presente en el sector universitario, para analizar luego la complejidad organizacional de las universidades públicas y su consecuencia en el diseño de los instrumentos de financiamiento. Seguidamente examinaremos el alcance particular de cada uno de los instrumentos de asignación a los fines de la promoción del cambio en las universidades públicas.

### **Mecanismos de financiamiento universitario**

Los fondos del presupuesto público destinados a la educación superior pueden asignarse a la oferta, es decir a las instituciones, o directamente a la demanda, es decir a los estudiantes. Centrándonos en el subsidio a la oferta –forma predominante en la mayoría de los países industrializados y en desarrollo –en primer lugar se encuentra el proceso político de fijación del monto total a asignar al sector universitario dentro de las partidas presupuestarias. Este monto es la dotación inicial que determina la capacidad del sistema para llevar adelante las actividades de enseñanza e investigación y la calidad con la cual el servicio puede ser provisto. Constituye, por tanto, la restricción presupuestaria con la cual el sector debe operar. Esta dotación inicial de recursos incide sobre la viabilidad política de introducir ciertos tipos de instrumentos de asignación.

miento del sistema de educación superior y de sus instituciones particulares (Millett, 1985). Este concepto de *governance* implica una noción de administración estrechamente vinculada con el ejercicio del poder y la autoridad.

Una vez determinado el monto total a asignar al sector universitario, los fondos públicos pueden llegar a las instituciones de dos modos: por partida de gasto o por partida global o *block grant*. La asignación de los fondos públicos por partida de gasto ha sido la forma más difundida entre los países europeos y los países latinoamericanos hasta mediados de los años ochenta (Williams, 1990). Acompaña esta forma de asignación burocrática, una gestión pasiva por el lado de las instituciones universitarias, cuya preocupación dominante pasa a ser la de ejecutar las partidas de gastos en insumos según el presupuesto asignado por el gobierno, estando las remuneraciones fijadas centralmente. Usualmente este mecanismo de asignación es incremental, respetándose los montos asignados en partidas pasadas, a lo cual se le adicionan los aumentos dispuestos por el gobierno para el sector universitario de cada año. Desde el lado de los gobiernos, la principal ventaja consiste en controlar directamente el costo del servicio pues el precio del principal insumo, las remuneraciones docentes y no docentes, las fija el propio Estado a través del presupuesto. Por el lado de las universidades, evita conflictos internos en el proceso de asignación, siendo que el mismo viene determinado desde el nivel central, descomprimiendo los costos de transacción<sup>2</sup> para las universidades, inherentes al diseño, implementación y control de los procedimientos de asignación. Como desventajas de este mecanismo se señalan: la falta de transparencia en la determinación de los montos que corresponden a cada institución, dado que no existen criterios objetivos de asignación; la distorsión en la asignación de los recursos internamente en tanto las instituciones no tienen incentivos para administrarlos eficientemente; la ausencia de señales para responder a las demandas de la sociedad y las restricciones en la autonomía institucional, pues las universidades no pueden reasignar partidas ni diseñar internamente instrumentos de asignación (por ejemplo, a través de una política salarial diferenciada) que premien la calidad y el esfuerzo (Albrecht y Zideman, 1992).

2 Los costos de transacción son los costos de coordinar y motivar a los agentes, de poner en funcionamiento el sistema (Milgrom y Roberts, 1992). Consisten en los costos de obtener y verificar la información sobre la cantidad y calidad de los bienes y servicios, la identificación de los agentes que participarán de la transacción (su reputación, su historia), en los costos de protección de los derechos de propiedad y en los costos de diseñar, supervisar y hacer cumplir los contratos de transferencia (North, 1990).

---

Con el propósito de elevar la capacidad de coordinación del Estado y subsanar los inconvenientes generados por la transferencia burocrática – en el marco de la autonomía universitaria – los ministerios de educación comenzaron a fomentar en los años ochenta el cambio en los contratos que determinan las condiciones de transferencia del subsidio público a las universidades. En la medida en que los nuevos instrumentos de asignación se han diseñado para enfrentar el desafío de la falta de alineación entre los objetivos colectivos y los objetivos de las universidades, las características de los mismos se pueden formalizar como una relación de principal–agente<sup>3</sup>. En una situación de información asimétrica donde el agente (la universidad pública) cuenta con información sobre el real funcionamiento de la organización que el principal (el gobierno) no posee, la universidad podría adoptar comportamientos que estarían guiados por motivaciones particulares. Esto es, podría desarrollar conductas oportunistas frente al gobierno, orientadas a maximizar una función objetivo distinta a la de éste. Así, dentro de este marco analítico, podríamos interpretar que como no es posible medir el esfuerzo realizado por las universidades para alcanzar los fines colectivos debido a los costos de transacción involucrados, el gobierno trata de solucionar el problema de agencia diseñando contratos que premien la realización de las funciones socialmente establecidas para la universidad pública, minimizando además el coste por alumno y promoviendo la elevación de la calidad. El primer paso para ello fue asignar a las universidades un monto global para después experimentar con el uso de distintos instrumentos para la distribución secundaria del presupuesto universitario entre las instituciones. También se introdujeron medidas tendientes a elevar la productividad de la docencia ligando el sistema de remuneraciones a indicadores de productividad (*merit system*). Todo ello fue acompañado por el control de la calidad de los programas y las instituciones. Bajo condiciones particulares en cada caso, estas políticas

3 La relación agente-principal surge cuando existe información asimétrica entre las partes. El caso más importante de información asimétrica que se aplica a la relación entre las universidades públicas y el Estado es el que se denomina riesgo moral (*moral hazard*). En este caso el agente (las universidades públicas) disponen de información privada relevante que el principal (el gobierno) no tiene tras firmar el contrato que los vincula. Como las acciones de los agentes no son observables, aquellos que disponen de esta información pueden perseguir sus intereses privados en lugar de los intereses del principal (en este caso, el gobierno). Es por ello necesario diseñar nuevos contratos entre las partes que permitan superar estos problemas de agencia. Para analizar el uso del modelo de agente-principal en la educación superior ver Kivistö (2005).

han comenzado a formar parte de la agenda de educación superior en varios países latinoamericanos (García de Fanelli, 2000).

### **Los instrumentos de financiamiento**

Entre los instrumentos utilizados por el gobierno para la asignación secundaria de los recursos públicos entre las universidades podemos distinguir dos grandes tipos: fórmulas y contratos.

El uso de fórmulas para distribuir el presupuesto público es uno de los mecanismos más empleados entre los países integrantes de la OECD. Sus principales ventajas frente a los métodos tradicionales de financiación pública por negociación del presupuesto se encuentran en la garantía de un tratamiento igual al conjunto de las universidades, ya que se les ofrece a todas las mismas reglas de juego. También supone un aumento de la transparencia en la distribución de fondos públicos y mayor capacidad de los gobiernos para inducir a las universidades al logro de los objetivos considerados socialmente deseables (Bricall, 2000).

En su forma más simple, la fórmula toma en cuenta el costo promedio por alumno, según disciplina y nivel, que el gobierno financia en función de la matrícula de la institución. Otra alternativa es la distribución del presupuesto según la cantidad de cargos docentes y no docentes. En ambos casos se asignan los fondos públicos en función de los insumos de las instituciones de educación superior. Por su parte, la utilización de ponderadores en la fórmula brinda al gobierno la posibilidad de delinear una política más específica. Así, por ejemplo, las fórmulas que aplican varios estados en los Estados Unidos incluyen como indicadores las tasas de matriculación, retención y graduación por género, raza y tipo de programa, buscando de este modo premiar políticas específicas en tal sentido.

En algunos países de la OECD y en casi todos los latinoamericanos existen problemas de eficiencia que se traducen en una baja proporción de alumnos que se gradúan y en la prolongación excesiva del período de estudios. Para incentivar la solución de estos problemas la fórmula puede incorporar indicadores que premien en función de la proporción de graduados y el acortamiento de los plazos de estudio. En particular, la asignación puede realizarse sobre la base de los resultados. El financiamiento según resultados o *performance-base funding* se ha instrumentado en varios estados de los Estados Unidos y en algunos países europeos. En Suecia, Dinamarca y Holanda, el financiamiento según resultados representa entre un 5 y 10 por ciento del monto base asignado al sector. En Holanda, se premia que los estudiantes completen sus estudios en el tiempo normal (usualmente cuatro años). En Suecia, poco menos del 50 por ciento del presupuesto se asigna según resultados mientras que el sistema de educación superior de Dina-

marca es el único caso donde todo el presupuesto se asigna según este modelo (Kaiser *et al.*, 2001).

En principio, la fórmula supone la asignación de fondos sin condicionamientos para las universidades, las cuales pueden a su vez distribuir libremente la partida global correspondiente entre aquellas actividades y programas que consideren prioritarios. Sin embargo, las señales que se envían a través de los indicadores incorporados en la fórmula buscan alinear la función objetivo del gobierno con aquellas de las instituciones universitarias, promoviendo un comportamiento específico según el patrón que especifica la fórmula. En general se estima que la fórmula constituye un método objetivo para determinar las necesidades institucionales de un modo equitativo. En particular, reduce la competencia política y el uso de la práctica de *lobby* y establece canales institucionales de comunicación entre el Estado y las universidades para el tratamiento de temas críticos. En términos de Milgrom y Roberts (1992), ello implica que se reducen los costos de influencia. Además, provee a los funcionarios estatales con una medida razonablemente simple y comprensible para medir cada año las necesidades de ingresos y egresos de las universidades y para determinar la adecuación del apoyo estatal que se brinda. Sin embargo, la fórmula, si se basa en datos históricos, puede también perpetuar inequidades que existían previamente a su aplicación. Un aspecto clave en el éxito de las fórmulas es contar con información confiable que permita construir indicadores válidos y no manipulables por las instituciones. Como aspectos negativos de este instrumento podemos mencionar el tratamiento igualitario al conjunto de las universidades, obviando así las grandes diferencias que median entre ellas en términos de misión institucional y calidad.

A diferencia de las fórmulas, los contratos condicionan el accionar de las universidades al sujetarlas a los términos del mismo. Son instrumentos de asignación utilizados por el gobierno a fin de promover actividades, programas o comportamientos específicos en las universidades.

Los contratos pueden ser asignados por la vía competitiva o simplemente por adjudicación a toda institución, grupo o individuo dentro de ella que cumpla con ciertos criterios de elegibilidad. Cuando se lo realiza por la vía competitiva se busca premiar la calidad de las propuestas dentro de líneas de financiamiento consideradas prioritarias por el gobierno. En este caso, el gobierno actúa como un monopsonio, comprando servicios al mejor postor. Este mecanismo, de antigua data en el campo de la asignación de fondos de investigación, es utilizado crecientemente por los gobiernos para la mejora de la calidad.

Dentro de los contratos no competitivos encontramos los "contratos - programa". Un ejemplo de su aplicación es el sistema francés. En este caso

son las propias instituciones que negocian con el gobierno llevar adelante un determinado proyecto académico o de gestión. Por supuesto, el ministerio debe también fijar qué tipo de proyectos institucional está dispuesto a financiar y sobre esta base se negocia con las universidades. Más allá de constituir un procedimiento de asignación de fondos del Estado a las universidades, los franceses entienden la contractualización como una política que asienta sobre nuevas bases la relación entre el Estado y las universidades. Para la institución de educación superior es una oportunidad de establecer prioridades en función de la definición de planes estratégicos, y para el Estado implica la introducción de un nuevo modo de pilotaje de la política de educación superior, apoyado en la autonomía y la responsabilidad de cada establecimiento. El contrato, que sella el acuerdo entre la institución y el Estado, permite situar esta relación en un marco plurianual (4 años), favoreciendo la definición de políticas de mediano plazo y orientando las decisiones anuales de la administración estatal (García de Fanelli, 2006).

La alternativa con mayor grado de aceptación en los países industrializados ha sido la combinación de, en primer lugar, una suma global distribuida entre las universidades según una fórmula que trata de aproximarse al costo por alumno entre distintas carreras y que financia las actividades operativas centrales de cada universidad. En segundo lugar, y como ya comentamos, algunos países utilizan también una fórmula de resultados que afecta a sólo una pequeña proporción del monto total (inferior al 5% del mismo) a fin de promover la mejora del rendimiento universitario. Por último, en casi todos los países se emplean contratos de asignación específica competitivos, para impulsar ciertos programas particulares en el caso de la enseñanza o la investigación y en Francia y la Comunidad de Cataluña, contratos programas para el fortalecimiento institucional.

En todos estos casos, la interferencia gubernamental ocurre por medio del cambio de las percepciones de la naturaleza de las alternativas de elección para los actores; se cambia el atractivo relativo de las alternativas según las señales que portan los indicadores incorporados en las fórmulas o en las metas a alcanzar en los contratos. En suma, los instrumentos de política actúan como un estímulo externo para promover una cierta conducta organizacional deseable. La cuestión entonces es si es posible mantener una hipótesis determinista para juzgar esta relación entre estímulo económico y respuesta organizacional. Una primera aproximación a esta cuestión nos inclina a sostener que no lo es, debido principalmente a la complejidad organizacional de la universidad pública.

## **Complejidad organizacional de la universidad pública**

La complejidad organizacional de las universidades se expresa fundamentalmente en tres aspectos: a) la multiplicidad de objetivos sociales a los que sirve, b) la toma de decisiones en la estructura de *governance*, altamente atomizada y variable según los sistemas de educación superior y c) la diferenciación institucional y la diversificación de programas y actividades.

### **Múltiples objetivos**

Uno de los aspectos en los cuales se refleja la complejidad de la universidad es en la delimitación de los objetivos que persigue. En el sector privado, las empresas producen bienes y servicios con el fin de generar beneficios para sus propietarios. Su objetivo primario se expresa usualmente como la maximización de estos beneficios. En contraste, la universidad pública tiene como fines, por un lado, aquellos usualmente expresados en los estatutos, coincidentes con las tres funciones clásicas de la universidad: la enseñanza, la investigación y la extensión. Pero, por el otro, hay un conjunto de objetivos no siempre explícito de generación de bienes sociales, que benefician a la sociedad en su conjunto, esto es a su desempeño social, económico o político. Ejemplos de estos objetivos latentes son: la formación de líderes políticos y empresariales y de ciudadanos dotados de mayor conocimiento y cultura general; la mejora de la distribución del ingreso a través de la provisión de oportunidades de movilidad social ascendente; la provisión de un conocimiento independiente de los gobiernos y de los partidos políticos, teniendo por valor orientativo la búsqueda de la verdad; constituir un polo de desarrollo económico local y preservar y diseminar los valores culturales (García de Fanelli, 2005). Es claro entonces que un instrumento de financiamiento debe contemplar incentivar procesos de mejora de la calidad y la eficiencia universitaria teniendo presente esta multiplicidad de objetivos. Particularmente debe evitar otorgar un peso excesivo a una actividad en desmedro de las otras. Esto sucede, por ejemplo, cuando se diseñan mecanismos de financiamiento que premian fundamentalmente la realización de la actividad de investigación por parte del cuerpo docente. Esto puede conducir a que estos descuiden su actividad de enseñanza o de extensión a fin de maximizar los resultados logrados en el campo de la investigación.

### **Atomización del proceso decisorio y la variabilidad en la estructura de *governance***

Existe una multiplicidad de actores que endógenamente y exógenamente intervienen en el proceso de decisión en los temas clave de la gestión institucio-

nal y académica. Esta complejidad en la toma de decisión se explica por tres factores. En primer lugar, por la autonomía institucional y académica de las universidades públicas, que presenta grados diversos de independencia - control estatal según sea el sistema de educación superior que se analice. En segundo lugar, por la especificidad de la estructura organizacional de las universidades, orientadas a la generación y transmisión del saber experto en el campo académico y profesional de cada una de las disciplinas y especialidades (Clark, 1992). Finalmente, por el grado de autoridad que detenta cada uno de los miembros de la comunidad académica, también variable de acuerdo al sistema de educación superior (García de Fanelli, 1998). En particular, el marco regulatorio vigente en cada sistema de educación superior define la distribución de los derechos de propiedad *de jure* y *de facto* entre el gobierno y las universidades. Tras analizar el grado de independencia organizacional - control estatal en cada una de estas dimensiones, se puede concluir sobre la capacidad de respuesta autónoma que tiene la organización universitaria frente a los estímulos externos provenientes de la política pública. Así, por ejemplo, el grado de autonomía del cual gozan las universidades en Francia es más bajo que el de las universidades públicas argentinas.

Empero, la complejidad del proceso decisorio de las universidades no se reduce a estos tres aspectos. Dado que la organización universitaria tiene como función principal la producción y transmisión de saberes expertos en distintos campos académicos y profesionales, son numerosos los actores del campo de la educación superior, tanto internos a la organización, como externos a ella, que inciden sobre la gestión académica. Cuáles son los actores que deciden internamente sobre los planes de estudio, los métodos de evaluación, la selección del cuerpo académico, la admisión de los estudiantes, etc. (e.g. los profesores, los auxiliares docentes, los estudiantes, los consejos profesionales a través de los graduados, los no docentes, un directorio externo a la organización) y cuál es la cuota de autoridad de cada uno de ellos en este proceso de decisión lo determinará la forma de gobierno existente en cada caso. Externamente además, el proceso decisorio de las universidades se ve a su vez afectado por la influencia de las comunidades académicas disciplinarias nacionales e internacionales, las corporaciones profesionales, los sindicatos que agrupan al personal docente y no docente, la presión de los sectores medios por acceder a las universidades y los partidos políticos, allí donde la forma de autoridad predominante en el ámbito universitario es la política, en lugar de la burocrática o la académica (Clark, 1992).

Estos rasgos particulares que asume el proceso de toma de decisión en las universidades públicas complican la aplicación de instrumentos del tesoro en dos sentidos. En primer lugar, los instrumentos buscan alinear los objetivos del gobierno (como principal en tanto representante del interés colectivo) con los objetivos de las universidades (los agentes). En la medida en que

estos últimos no están bien claros, o resultan una suma de intereses parciales corporativos y académicos, no es posible diseñar contratos que faciliten el logro de la acción colectiva. De esto se deriva que poner en marcha instrumentos del tesoro sin tomar en consideración la estructura del proceso decisorio en el gobierno y la gestión universitaria deja indeterminado el resultado. En particular, resulta muy complicado, dentro de los espacios de negociación de distintos intereses académicos y corporativos que conforman los órganos de gobierno universitario, tomar decisiones de cambio organizacional que modifiquen partes importantes de la estructura universitaria y que, por tanto, afecten directa o indirectamente estos mismos intereses. Es por tanto prioritario que los instrumentos que se diseñen contribuyan a la construcción de planes estratégicos y consensos dentro de las organizaciones respecto de cuál es su visión y misión organizacional y cuenten con recursos financieros adecuados como para compensar a los perdedores de los cambios introducidos.

En segundo lugar, como ya señalamos, las estructuras de gobierno y gestión y, por tanto las formas y niveles donde reside la autoridad dentro de la organización, varían según los países. Ello implica que algunos instrumentos que son relativamente exitosos en los países industrializados pueden no serlo en los países en desarrollo en la medida en que difieran en la estructura de *governance* de su sistema de educación superior. Por ello es relevante conocer en cada caso en qué medida los arreglos institucionales facilitan que los mensajes transmitidos a través de los instrumentos del tesoro se puedan trasladar hasta los actores clave en el proceso decisorio. Esto remite a la estructura de incentivos y al problema motivacional, es decir, a la medida en que las autoridades universitarias y los docentes-investigadores están adecuadamente motivados para el cumplimiento de su parte en el plan de producción promovido por la política pública. El gobierno puede enviar un mensaje a las autoridades universitarias pero éstas pueden no tener la capacidad de trasladar el mismo a la base de la organización. Esto ocurre, por ejemplo, cuando la universidad no tiene capacidad de incorporar instrumentos para distribuir a su vez internamente el presupuesto institucional entre las unidades académicas o de definir la estructura salarial de su personal. En tales casos no se logrará los efectos pensados por la política pública.

### **Diferenciación institucional y diversificación de programas y actividades**

Producto de la expansión de la matrícula y de un entorno más competitivo, los sistemas de educación superior están actualmente diferenciados en sentido vertical (carreras de pregrado, grado y postgrado), horizontal (facultades, departamentos) y espacial (sedes localizadas geográficamente fuera

del campus universitario y campus virtuales). Estas son las tres características que, según Hall (1996) definen a una organización como compleja. A ello se incorporan otros procesos de cambio dentro de las universidades que contribuyen a tornar más dificultosa la gestión. Así, frente a condiciones adversas en el nivel de los recursos financieros públicos, las universidades respondieron diversificando las fuentes posibles de financiamiento a través del aumento de las actividades de venta de servicios, consultorías, cursos y transferencias al sector productivo. El crecimiento de estas actividades y de otras asociadas con las nuevas tecnologías de producción, dieron lugar a la creación de estructuras periféricas al núcleo central de gobierno y gestión universitaria.

Como producto de estos procesos de crecimiento y complejización organizacional, actualmente los sistemas de educación superior están integrados por organizaciones heterogéneas, ya no simplemente asimilables al modelo *humboltiano* asociado con la universidad de elite. La consecuencia de dicha complejidad sobre el diseño de los mecanismos de financiamiento radica en la importancia que los mismos contemplan en su diseño esta diversidad organizacional. Normalmente los mecanismos de financiamiento prestan atención a algunas funciones clásicas, como la enseñanza de grado o la investigación, descuidando la generación de incentivos para atender las nuevas demandas del entorno.

### **Alcances y limitaciones de los instrumentos de financiamiento**

Teniendo presente la complejidad de la organización universitaria y las experiencias en la aplicación de fórmulas y contratos en los países industrializados y en el caso argentino, es posible señalar alcances y limitaciones propias de cada uno de los instrumentos de financiamiento.

#### **Fórmulas**

Si bien coincidimos con la necesidad de definir criterios objetivos para distribuir el presupuesto público entre las universidades, la experiencia de la Argentina<sup>4</sup> y la internacional indican que una condición necesaria para lo-

4 Un detalle de la fórmula empleada en la Argentina para la distribución de una proporción del presupuesto público destinado a las universidades nacionales se encuentra en García de Fanelli (2005). Centralmente dicha fórmula utiliza indicadores que permiten indirectamente realizar un cálculo del costo por alumno según la distinta complejidad de las carreras

gar que este proceso sea transparente es la producción de información de calidad y auditable, que permita la construcción de indicadores válidos, confiables y no manipulables. Como queda expresado en las condiciones ideales formuladas por un experto de uno de los países con mayor experiencia en la aplicación de fórmulas, como lo es Estados Unidos, la producción de información no es, sin embargo, una condición suficiente para asegurar el éxito de este programa (Burke 1998). También se requiere que el diseño de este instrumento se acerque gradualmente a lo que sería, según Burke, el programa ideal: simple de comprender y operar; sustantivo en término de fines y objetivos; que recompense el funcionamiento de calidad; equitativo en considerar la diversidad institucional; válido y confiable metodológicamente y con un enfoque de desarrollo y experimental.

Así, por ejemplo, cuando las fórmulas incorporan indicadores de eficiencia o rendimiento, tales como número de egresados por inscriptos o cantidad de materias por alumno, es necesario que se cumplan ciertos requisitos a fin de otorgarle validez, confiabilidad y eficacia al instrumento. Estos requisitos son, por ejemplo que el diseño del instrumento descansa sobre una investigación previa respecto de cuáles son los principales determinantes de estas fallas en el funcionamiento organizacional, el adecuado control del tipo de estudiante que atiende la universidad o, en su defecto, asociar la asignación con la variación en el tiempo de dicho indicador o la evaluación de la calidad de los egresados.

Reconociendo además la complejidad de la estructura de gobierno y gestión de las universidades, Burke (1998) amplía sus recomendaciones para desarrollar un programa viable al señalar que éste también supone: colaboración entre los dirigentes universitarios y gubernamentales; comunicación continua y abierta; cooperación para desarrollar un programa común y compromiso para asegurar mutuo consentimiento.

El tema de la colaboración entre las partes que acuerdan con los resultados de esta asignación de fondos es clave en el caso de las universidades públicas. En la medida en que ellas gozan de amplia autonomía, el gobierno no puede imponer políticas, sino buscar el consenso a través del diseño de instrumentos de financiamiento, coordinación y control de calidad. En particular el tema de la negociación es muy importante en la elaboración de las

de grado. Este instrumento fue acordado entre el Ministerio de Educación y el Consejo Interuniversitario Nacional, integrado por el conjunto de rectores de las universidades nacionales.

fórmulas pues la experiencia internacional muestra que las mismas son una combinación de juicios técnicos y acuerdos políticos.

Por supuesto, estos requisitos para el diseño de un instrumento apropiado de asignación de fondos es sólo una meta, a la cual es posible que nos aproximemos por ensayo y error, en la medida en que no obviemos la complejidad del proceso de inducir cambios a través de indicadores.

### **Contratos**

A diferencia de las sumas asignadas por medio de fórmulas que son de libre disponibilidad, los contratos sujetan a las partes a cumplir con lo estipulado en éste, existiendo mecanismos de control de dicho cumplimiento. En el caso argentino, por ejemplo, podemos ubicar dentro de esta segunda línea de distribución de fondos por medio de contratos de asignación específica al Programa de Incentivo a los Docentes - Investigadores y al Fondo de Mejoramiento de la Calidad (FOMEC).

El Programa de Incentivo comenzó a funcionar en 1994. Su principal objetivo es promover el desarrollo integrado de la carrera académica, entendiendo por ello la realización conjunta de actividades de enseñanza e investigación. Este Programa fue diseñado tras constatar dos hechos juzgados negativos por las autoridades de la Secretaría de Políticas Universitarias: el reducido número de docentes con dedicación exclusiva (12,1 por ciento sobre el total de la planta docente de 1994) y la escasez de grupos consolidados de investigación. Dado entonces el bajo número de docentes que emprenden tareas de investigación en las universidades y lo reducido de los grupos conformados para dicha actividad, el programa se propuso incentivar el cambio organizacional a través de un procedimiento de asignación directo a las personas (los docentes) con señales respecto de qué era lo que se buscaba premiar: la realización conjunta de tareas de docencia exclusiva e investigación, particularmente en el ámbito de grupos a cargo de un director con trayectoria en investigación. El procedimiento para el otorgamiento de este incentivo ha consistido, en primer lugar, en la categorización de las docentes según su trayectoria académica. Esta tarea ha estado a cargo de pares académicos. En segundo lugar, si los docentes han cumplido con ciertos requisitos en términos de dedicación a la docencia y a la investigación, perciben un monto adicional en carácter de incentivo. Se supone que el aumento en la recompensa monetaria que dichos docentes perciben en concepto de incentivo induce una mayor dedicación a la actividad de investigación. Por otro lado, los investigadores con menor experiencia en el campo deben formar parte de equipos a cargo de directores adecuadamente formados para ser acreedores de este beneficio monetario. Ello estimula entonces la conformación de equipos.

Con relación al Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECE), tuvo como objetivo central promover la mejora de la calidad de las universidades nacionales a través de la provisión de fondos para ciertas líneas específicas definidas como prioritarias por el gobierno<sup>5</sup>. En el diagnóstico que dio fundamento a la adopción de esta política de financiamiento se resaltan los siguientes problemas a resolver (Marquís; Rivero y Martínez Porta, 1999): escasa dedicación horaria y bajo nivel de formación académica de los profesores; desactualización de los planes de estudio; bajas tasas de graduación; duración real de los estudios que supera en 1,6 veces la duración teórica de las carreras; insuficiencia de recursos complementarios para la enseñanza, tales como biblioteca, laboratorios, equipamiento informático y multimedia. Los supuestos centrales sobre los cuales descansaba este programa eran que estos fondos permitirían la adopción de prácticas evaluativas, a partir de las cuales se irían delineando planes estratégicos de mejoramiento, y que favorecería el desarrollo de capacidades institucionales para la generación y gerenciamiento de cambios académicos e institucionales. Para acceder a los fondos del FOMECE, las universidades debían presentar proyectos de mejoramiento en las líneas priorizadas por el programa. El procedimiento de asignación competitiva se realizaba sobre la base de la evaluación de las propuestas por parte de una serie de instancias de evaluación. Los proyectos eran juzgados según su elegibilidad, calidad, pertinencia e impacto.

La experiencia aportada por estos dos programas permite reflexionar respecto de su aplicación en el contexto de las universidades latinoamericanas. Así, el Programa de Incentivos, al haberse focalizado en el objetivo de la producción conjunta de enseñanza e investigación, ha tenido la virtud de garantizar el fortalecimiento de esta actividad allí donde *ex ante* la misma ya era importante. Pero un sólo instrumento no puede, empero, incidir significativamente en la dirección de ampliar esta producción conjunta a otros sectores de las universidades nacionales. Para este último propósito se hace in-

5 Las líneas de objetivos prioritarios eran: 1) Apoyo a las reformas académicas: modernización de los planes de estudio, creación de ciclos articulados, departamentalización, modernización de la gestión, etc.; 2) Mejora en la calidad de la enseñanza: capacitación de los planteles docentes, mejoramiento en los procesos de enseñanza-aprendizaje, consolidación de programas de postgrado, etc. y 3) Búsqueda de mayor eficacia y eficiencia en los procesos de formación académica: implementación de prácticas conducentes a la reducción de la deserción y de la duración real de las carreras, introducción de criterios de racionalización del ingreso, etc. Se otorgan fondos para compra de equipamiento, servicios de consultoría, becas para postgrado y, en menor medida, obras de infraestructura.

dispensable contar con otros instrumentos de política que coadyuven al aumento de las dedicaciones exclusivas y con mayor cantidad de fondos disponibles para proyectos de investigación. El 0,46% del PBI que en la Argentina se destina a las actividades de I&D resulta a todas luces insuficiente para promover un aumento de la actividad de investigación (SECyT, 2006). Por el otro, dado el contexto de bajos salarios docentes existentes en el sector universitario, el programa de incentivos dio lugar a conductas oportunistas por parte de los agentes, lo que llevó a la existencia de grupos de investigación en los cuales no todos necesariamente estaban realmente comprometidos con dicha actividad. Finalmente, los atrasos en el pago de los incentivos, que acompañaron las situaciones de crisis de la economía argentina a comienzos del año 2000, y su no incorporación formalmente al salario docente, fueron desvirtuando la calidad de la señal en su calidad de "premio" para devenir simplemente un sobresueldo no ligado necesariamente a la productividad científica.

Frente al Programa de Incentivos, el problema del FOMECE reside en haberse planteado objetivos excesivamente amplios para ser satisfechos en forma simultánea con un solo instrumento. En este sentido podría afirmarse que se tendió a ignorar la complejidad de las actividades y funciones de las instituciones universitarias que hemos tratado de describir. Para enfrentar los problemas de una organización compleja, con problemas de calidad en todos los campos disciplinarios, con tradiciones, formas organizacionales extremadamente heterogéneas, es necesario diseñar políticas que tengan a su disposición una diversidad de instrumentos. El resultado de no tener suficientemente en cuenta este punto fue que, en la búsqueda de efectividad, el programa terminara acotando su función objetivo a un rango de metas más modesto. Así, la distribución de fondos mostró un sesgo en favor del campo de las ciencias duras y de las universidades de menor tamaño o de reciente creación. Por otra parte, como ocurre con otros mecanismos de asignación competitivos, benefició en términos relativos a los grupos de mayor calidad dentro del sistema, reforzando el efecto Mateo<sup>6</sup> (Castro, 2002; García de Faneli, 2005).

6 Sobre la base de la frase del Evangelio según San Mateo que dice: "Pues al que tenga se le dará, y tendrá abundancia; pero al que no tenga se le quitará lo poco que tenga", Merton (1977) asimila estas palabras a la acumulación del reconocimiento a las contribuciones científicas particulares de académicos de considerable reputación, y la negación de tal reconocimiento a los que todavía no se hayan distinguido.

Existieron también restricciones para que el FOMEC cumpliera con su cometido de mejorar la capacidad de la planificación estratégica de las universidades. En primer lugar, los contratos fueron negociados con la base organizacional, los grupos disciplinarios, aun cuando los gobiernos universitarios dieran su consentimiento formal. Por tanto, no se centró en los problemas de la universidad como un todo, sino que se focalizó en los problemas de las disciplinas. En segundo lugar, dentro de las opciones de financiamiento, las universidades tendieron a seleccionar aquellas menos conflictivas internamente, tales como la compra de equipamiento y el otorgamiento de becas de postgrado, las cuales no implicaban transformaciones de importancia en las prácticas de la organización. Ambos procesos pueden haber incidido sobre la realización de un planeamiento estratégico simplemente formal, para satisfacer el requisito solicitado, pero sin impacto real sobre la capacidad gerencial de las universidades. Las unidades académicas y los postgrados vieron en estos contratos específicos la posibilidad de obtener recursos adicionales a los disponibles en el presupuesto del Tesoro Nacional y, como consecuencia, se movilizaron tras este objetivo. No tuvieron además que lidiar con las restricciones burocráticas y políticas que existen en el plano de la asignación interna de recursos. Sin embargo, si bien este mecanismo fue provechoso para allegarle nuevos recursos a los centros de alto nivel académico del país, con este procedimiento no se contribuyó con el fortalecimiento de la capacidad de decisión en el plano del establecimiento, base para generar un proceso de dirección por objetivos y estrategias institucionales. Una condición necesaria para lograr esto es que la negociación del contrato se establezca con las autoridades centrales, por ejemplo, a través de un contrato programa.

En tal sentido se debe tener presente que estos instrumentos se apoyan en la producción de señales, que actuando como incentivos, promueven cierta actividad o acción deseada por el Estado. Pero para que ello tenga lugar, las organizaciones tienen que tener capacidad de respuesta autónoma en el plano de la gestión. Lo que se observa en una organización tan compleja como la universidad es que esta autonomía es limitada en tanto todo plan a emprender para ser viable no debe alterar los diversos intereses creados vinculados con los numerosos actores internos y externos a la misma que, "como una mano invisible", terminan definiendo el rumbo a seguir. Dada la amplia atomización de la toma de decisiones en las universidades argentinas, este proceso se agudiza. Las autoridades centrales de las universidades tienen entonces escaso margen de operatoria, tanto en el plano institucional, por ejemplo respecto a la política de recursos humanos, como en lo que hace al plano académico, dominio principal de las cátedras y las disciplinas. El FOMEC apeló centralmente a éstas últimas, en particular a aquellas que tenían más claro cuál era su función objetivo, y con ello no creó condiciones para fomentar el planeamiento estratégico en el plano de la organización en su conjunto.

## **Reflexión final**

La propia complejidad del funcionamiento y gestión de las universidades públicas, y el contexto de inestabilidad macroeconómica y política de los países de América Latina, tornan la promoción del cambio vía los instrumentos de asignación de fondos públicos, una tarea de extrema dificultad. Sin embargo, un programa de investigación en dicha línea podría, partiendo de un conocimiento profundo de esta complejidad y aprendiendo de los aciertos y errores del pasado, diseñar un paquete consistente de instrumentos orientados a alcanzar una mayor equidad interinstitucional, eficiencia y calidad.

Dentro de dicho paquete de políticas, las fórmulas según insumos y procesos pueden resultar apropiadas para mejorar la equidad interinstitucional en la distribución de la suma global. Pero para ello se requiere, en primer lugar, elaborar indicadores válidos, confiables y auditables externamente, fundamentalmente de costos por alumno según carreras y niveles. En segundo lugar, se deben incorporar mecanismos para poder controlar la calidad de los principales insumos y productos del sector universitario. En tercer lugar, y a fin de reconocer la heterogeneidad de las estructuras universitarias, se tendrían que definir ponderadores que permitieran captar distintos tipos de organizaciones universitarias. De todos modos, la experiencia internacional nos indica que la fórmula, como instrumentos de asignación, tiene un límite para captar la complejidad. Este límite viene determinado precisamente por la necesidad de que la fórmula sea lo suficientemente simple como para ayudar en el proceso de negociación del presupuesto. Ello garantiza la transparencia del proceso y la recepción clara del mensaje transmitido por los indicadores a los actores universitarios.

De igual modo, se pueden incorporar fórmulas según resultados, si es posible satisfacer los requisitos de calidad de la información antes detallados, aunque premiando la mejora del indicador en el tiempo y no su valor absoluto. Este es el mecanismo más apropiado para una organización como la universidad pública que, a diferencia del caso de una empresa que es ineficiente, no va a cerrar sus puertas por el hecho de ser castigada por su mal desempeño. Por tanto, lo que el Estado debe garantizar a través de la fórmula por resultados es la mejora continua de la calidad y la eficiencia. Como este instrumento a su vez distorsiona los incentivos, al castigar implícitamente a las unidades académicas y a las universidades que han tenido históricamente un desempeño relativo mejor, se requiere también incorporar fondos dirigidos a sostener la excelencia académica, crear nichos donde puedan explotarse adecuadamente las ventajas relativas del sector, allí donde éstas puedan ser identificadas. Para alcanzar tal objetivo, lo más apropiado son los contratos competitivos de asignación específica.

Finalmente, para fomentar el planeamiento estratégico y un clima de mayor acuerdo y negociación entre el gobierno y las universidades, el modelo del contrato-programa francés puede ser de utilidad. Es además un instrumento que permite vincular los procesos de autoevaluación y evaluación externa de las universidades con la provisión de fondos especiales para la mejora. Como se señala en el caso de la experiencia francesa, estos contratos pueden ser además apropiados para actuar en sentido contrario a la atomización natural del proceso decisorio de las universidades.

Sin embargo, la experiencia internacional y nacional también revela que estos instrumentos del tesoro por sí solos pueden no alcanzar el efecto esperado si simultáneamente no son acompañados por cambios en la estructura de los incentivos internos de la organización y son implementados dentro de un marco de políticas que resulten consistentes entre sí y con su entorno social, económico y político. En particular, las universidades deben desarrollar capacidades de gobierno y gestión para hacer frente a las innumerables demandas impuestas por la complejidad organizacional y por los requerimientos de las sociedades en las cuales están insertas. Por su parte los gobiernos deben adecuar los montos globales destinados al sector universitario de modo tal que se puede brindar una educación superior de calidad, competitiva en el plano internacional. Sin ambas condiciones, difícilmente los instrumentos del tesoro pueden alcanzar su propósito original de contribuir impulsando el cambio organizacional en las universidades latino-americanas.

### Referencias Bibliográficas

- ALBRECHT, D., ZIDERMAN, A. (1992) **Funding Mechanisms for Higher Education**. Washington: World Bank Discussion Papers, N° 153.
- BRICALL, J. (2000) **Informe Universidad 2000**. España.
- BURKE, Joseph C. (1998) "Performance funding indicators, concerns, values, and models for state colleges and universities", en BURKE, Joseph C. y SERBAN, A.M. (eds.) **Performance Funding for Public Higher Education: Fad or Trend?** San Francisco: Jossey-Bass Publishers, pp. 49-60.
- CASTRO, J. (2002) **Fondos competitivos y cambio académico en las universidades públicas argentinas. El caso del FOMEC**. Tesis de Maestría. Universidad de Palermo.
- CLARK, B. (1992; 1983) **El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica**. México, Universidad Autónoma Metropolitana.

- GARCÍA DE FANELLI, A. (2006) Los contratos-programa en las universidades: Lecciones de la comparación internacional. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, 14 (12).
- GARCÍA DE FANELLI, A. (2005) **Universidad, Organización e Incentivos. Desafío de la política de financiamiento frente a la complejidad institucional**. Buenos Aires: Miño y Dávila -Fundación OSDE.
- GARCÍA DE FANELLI, A. (2000) "Innovaciones en los mecanismos de financiamiento universitario: la experiencia de la Argentina, Chile y México". Buenos Aires, CEDES. En: **La educación superior, el Estado y el mercado: Las reformas de los años noventa en América Latina**. México, Editorial de la Universidad Autónoma de México, 2000, 129-163.
- GARCÍA DE FANELLI, A. (1998) **Gestión de las universidades públicas. La experiencia internacional**. Serie Nuevas Tendencias. Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Cultura y Educación.
- HALL, R. (1996) **Organizaciones: Estructuras, Procesos y Resultados**. México: Prentice Hall.
- HANNAN, M., FREEMAN, J.H. (1989) **Organizational Ecology**. Cambridge, MA: Harvard University.
- KAISER, F.; VOSSENSTEYN, H., KOELMAN, J. (2001) **Public Funding of Higher Education**. Twente: CHEPS.
- KIVISTÖ, J. (2005) "The government-higher education institution relationship: theoretical considerations from the perspective of agency theory", **Tertiary Education and Management**, Vol. 11, pp. 1-17.
- MARQUÍ, C., RIVEIRO, G., MARTÍNEZ PORTA, L. (1999) "El FOMEC: Innovaciones y reformas en las universidades nacionales", en Sánchez Martínez, Eduardo (ed.) **La educación superior en la Argentina**. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación, pp. 95-109.
- MCPHERSON, M., SCHAPIRO, M.O., WINSTON, G. (eds.) (1993) **Paying the Piper. Productivity, Incentives, and Financing in U.S. Higher Education**. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- MERTON, R. (1977) "El efecto Mateo en la ciencia", en Merton, R. (ed) **La sociología de la ciencia**. Madrid, Alianza, Vol. 2.
- MEYER, J., RAMIREZ, F., FRANK, D.J., SCHOFER, E. (2006) **Higher Education as an Institution**. CDDRL Working Paper, FSI Stanford Publication.
- MILGROM, P., ROBERTS, J. (1992) **Economics, Organization and Management**. New Jersey: Prentice-Hall, Englewood Cliffs.
- MILLET, J.D. (1985) "Governance of higher education", en **The international encyclopedia of education**. Oxford: Pergamon Press.
- NEAVE, G., VAN VUGHT, F. (eds.) (1994) **Prometeo Encadenado. Estado y educación superior en Europa**. Barcelona: Gedisa.
- NORTH, D.C. (1990) **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press.

SECYT (Secretaría de Ciencia y Tecnología, Argentina) (2006). **Indicadores de Ciencia y Tecnología Argentina 2005**. Documento consultado en Internet el 25/10/2006 en [http:// www.secyt.gov.ar](http://www.secyt.gov.ar)

WILLIAMS, G. (1990) **El Financiamiento de la Educación Superior. Tendencias Actuales**. Colección de la Educación Superior. ANUIES: México.

