

EL ROL DEL ESTADO ARGENTINO FRENTE AL FINANCIAMIENTO DE LAS UNIVERSIDADES NACIONALES

María Celeste Escudero

Universidad Nacional de Córdoba

Universidad Nacional de San Luis

Universidad Católica de Cuyo Sede San Luis

celeste.escudero@gmail.com

Mariela Cuttica

Universidad Nacional de Córdoba

maricutt@eco.uncor.edu

169

Artículo

RECIBIDO: 13/02/2020

ACEPTADO: 05/05/2020

Resumen

Si bien las políticas públicas entre los diversos países parecen manifestar un patrón de cambio similar, herramientas de ajustes y cambios estructurales, la principal fuente de financiamiento universitario continúa siendo el Estado. En tanto, este ha modificado su manera de relacionarse con las academias mediante la promoción de la flexibilidad en la gestión de los recursos, la autoevaluación de las instituciones y la planificación de sus tareas. Bajo el análisis realizado en este trabajo, el Estado argentino a partir de las innovaciones de política de financiamiento universitario de los años 90 adquiere un rol de observador y de mayor control del sector. A su vez, las universidades nacionales evidencian ante las transformaciones de su entorno un proceso de *Isomorfismo Institucional*, caracterizado por la fuerza de cambio coercitivo, dada la alta dependencia de los aportes del Tesoro Nacional. Asimismo, la asignación de fondos por medio del presupuesto por incentivos muestra una alteración en las prioridades de los objetivos de política perseguidos. Cuando para los años iniciales del estudio más de la mitad de los fondos de los programas especiales eran destinados a la investigación, en el transcurso de 17 años la mitad del financiamiento fue reservado a la calidad universitaria.

Palabras clave: Educación Superior. Financiamiento Universitario. Institucionalismo.

THE ROLE OF THE ARGENTINE STATE WITH RESPECT TO PUBLIC UNIVERSITY FINANCING

Summary

Although public policies among the different countries seem to display a similar pattern of change, adjustment tools and structural changes, the main source of university funding continues to be the State. Meanwhile, it has modified its way of relating to colleges promoting flexibility in the management of resources, the self-evaluation of institutions and the planning of their tasks. Under the analysis carried out in this paper, the Argentine State based on the innovations of the university financing policy of the 90s, acquires a role of observer and of greater control of the sector. At the same time, national universities make evident a process of *Institutional Isomorphism* in the face of transformations in their environment, characterized by the force of coercive change, given the high dependence on contributions from the National Treasury. Likewise, the funds allocation through the incentive budget shows a disturbance in the priorities of the pursued policy objectives. When for the initial years of the study, more than half of the funds from special programs had researching destiny, over the course of 17 years, half of the funding was reserved for the objective of university quality.

Keywords: Higher Education. University Financing. Institutionalism.

O PAPEL DO ESTADO ARGENTINO FRENTE AO FINANCIAMENTO DA UNIVERSIDADE PÚBLICA

Resumo

Embora as políticas públicas pareçam mostrar um padrão semelhante de mudança entre os diferentes países, ferramentas de ajuste e mudanças estruturais, a principal fonte de financiamento universitário continua sendo o Estado. Entretanto, mudou a forma como se relaciona com as academias, promovendo a flexibilidade na gestão de recursos, autoavaliação das instituições e planejando suas tarefas. A análise realizada neste trabalho, o Estado argentino, baseado nas inovações da política de financiamento universitário dos anos 1990, adquire um papel de observador e de maior controle do setor. Ao mesmo tempo as universidades nacionais mostram um processo de *Isomorfismo Institucional* em face de mudanças em seu ambiente, caracterizado pela força da mudança coercitiva, dada a alta dependência de contribuições do Tesouro Nacional. Além disso, a repartição dos fundos através do orçamento de incentivo revela uma alteração das prioridades dos objectivos políticos prosseguidos. Quando para os anos iniciais do estudo mais da metade dos fundos dos programas especiais foram destinados para a pesquisa, ao longo de 17 anos metade do financiamento foi reservado para a qualidade universitária.

Palavras-chave: Ensino Superior. Financiamento Universitário. Institucionalismo

INTRODUCCIÓN

En el transcurso de las dos últimas décadas del siglo XX la Educación Superior en países desarrollados y en vías de desarrollo ha sufrido un conjunto de transformaciones. Las políticas públicas de todos los países, no solo las referidas a la Educación Superior, parecen evidenciar un patrón de cambio similar: herramientas de ajustes y cambios estructurales, en las cuales el eje central ha sido resignificar el rol del Estado bajo el paradigma neoliberal (Harvey, 2015).

Diversos fueron los argumentos utilizados para llevar a cabo los cambios en las políticas de Educación Superior, en particular en las sociedades latinoamericanas. Por un lado, fue cuestionada la baja relevancia productiva de las instituciones y su escasa relación con los problemas sociales y económicos (Brunner, 1994). Por otro lado, fue señalado el problema de la masificación de las universidades públicas, y su consecuente expansión institucional y diversificación de los sistemas de Educación Superior (Krotsch, 2004). Mientras que un tercer factor refería al cuestionamiento de la calidad de la enseñanza y la gestión de las universidades (Banco Mundial, 1995b; CEPAL, 1992; UNESCO, 1995).

Así, los gobiernos nacionales enfocaron sus poderes y atribuciones hacia la creación de mecanismos con fórmulas institucionalizadas o sistemáticas de rendición de cuentas en las instituciones de Educación Superior, lo que en la literatura se denomina *accountability*. En particular, la autonomía de las Universidades Nacionales (UUNN en adelante) ha sido redefinida a través de diversas estrategias que expresan una nueva relación entre el Estado y la Universidad supeditada a los cambios institucionales producidos entre financiamiento público y evaluación del desempeño (Acosta Silva, 1998).

El objetivo principal de este trabajo está centrado en la revisión de los nuevos modos de financiamiento de las universidades argentinas implementados a partir de los años 90; la pregunta que guía esta investigación es: ¿cuál ha sido el rol del Estado Argentino frente a los nuevos modos de financiamiento implementados a partir de los años 90?

Bajo una mirada institucionalista, el trabajo realiza un importante aporte al describir los debates y posiciones generados entre los principales actores locales y los mecanismos de financiamiento público implementados por las autoridades nacionales, en paralelo a un recorrido por la legislación universitaria argentina. Además, analizamos de cerca el financiamiento vía programas específicos destinados a las universidades por medio del mecanismo innovador del “presupuesto por incentivos” para, con base en ello, detectar cuáles son los objetivos de política perseguidos en la Educación Superior. Los resultados descubiertos son reveladores en relación con las prioridades en los objetivos, sumado a que no se ha encontrado este criterio de estudio en el tema hasta el momento. Asimismo, otro relevante aporte es que la información tratada ha sido actualizada con los datos oficiales al año 2015 de acuerdo al último anuario estadístico disponible hasta la fecha.

La presentación cuenta con cuatro apartados. En el primero, esbozamos brevemente el marco referencial teórico y la metodología de análisis utilizada. En el segundo, realizamos un breve relato referido al cambio en los modos de financiamiento a escala global, regional y nacional en el contexto político de la Educación Superior. Aquí también se reseñan las discusiones y los diversos puntos de vista situados según sea el actor local involucrado. En una tercera sección, exhibimos la modificación de la composición de las fuentes de financiamiento universitario y su evolución acontecida entre los años 1998 y 2015, enfocando el análisis en los recursos que el Estado argentino dispuso para las instituciones universitarias. Dada la importancia, también se expone el desempeño

de los programas especiales orientados según diferentes objetivos de política universitaria. Finalmente, en una última sección, disponemos algunas consideraciones finales.

MARCO REFERENCIAL TEÓRICO Y ASPECTOS METODOLÓGICOS

La Universidad es una institución educativa caracterizada en el tiempo como una organización suave, débilmente acoplada (Parson, citado por Rowan, 2006). Estas instituciones, a diferencia de las organizaciones duras como las empresas dedicadas a la producción, al comercio o a servicios financieros, no aplican de manera directa ni expresan de manera explícita en la estructura y las prácticas de la organización los criterios formales del desempeño económico, como la eficiencia técnica o la rentabilidad económica. En realidad, estas organizaciones tienen como restricción la legitimidad, es decir, lo que persiguen es resaltar el contenido simbólico de tales medidas de eficiencia y racionalidad (Ibarra Colado, 2008; Meyer y Rowan, 2006).

Por su parte, la perspectiva sociológica del institucionalismo destaca elementos cognitivos, procesos de aprendizajes de la teoría de la organización, con una mayor preocupación por la manera en que los miembros de la institución interpretan los datos de su entorno (Peters, 2003). A partir de esta perspectiva se buscará comprender de qué manera las UUNN interpretaron los cambios de su entorno, cómo fueron (si eso ocurrió) y si incorporaron (en todo o en parte) nuevas prácticas de gestión institucional.

Siguiendo a los autores DiMaggio y Powell (1999) los cambios del entorno en las organizaciones como las universidades generan un proceso de homogeneización: *Isomorfismo Institucional*, que mediante una fuerza coercitiva, genera el cambio organizacional. Esta obedece a influencias políticas y al problema de legitimidad, y pueden ser presiones tanto formales como informales. Algunas veces, el cambio organizacional se produce como una respuesta directa a un mandato del gobierno. Aquí se hace referencia a la dependencia entre las organizaciones, y se considera que cuanto mayor sea, con más fuerza se producirá el cambio isomorfo, más aún, cuando una de esas organizaciones concentra los recursos de los que se provee la otra institución.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Los valores presupuestarios presentados corresponden a los años 1998, 2005, 2008 y 2015 y fueron extraídos de los anuarios estadísticos publicados por la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), organismo dependiente del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación Argentina. La información está expresada en valores reales, esto es deflactada por el Índice de Precios al Consumidor publicado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Argentina (INDEC) para 1998 y por el Índice de Precios al Consumidor publicado por el Instituto Provincial de Estadísticas y Censos de la Provincia de San Luis para los años 2005, 2008 y 2015. Este criterio responde a los cambios metodológicos implementados por el INDEC de público conocimiento. Para ambos indicadores fue tomando como base el año 2003. Los datos monetarios quedan expresados en pesos constantes. Las tasas de variación fueron calculadas para el periodo de análisis completo, es decir, de 1998 a 2015.

Por otro lado, el estudio se centra en el financiamiento destinado a programas de grado, por lo que los ítems de pregrado figuran en el rubro “Otros”. El programa Incentivos a los Docentes Investigadores es incluido dentro de los programas especiales en todos los periodos considerados para el análisis.

LOS NUEVOS MODOS DE FINANCIAMIENTO UNIVERSITARIO

Los estudios de investigaciones específicas muestran que la estrategia de asignación de los recursos hacia las instituciones universitarias elegidas por los gobiernos en los años 80 y 90 de los diversos países estuvo caracterizada por una combinación de las siguientes tres modalidades. Dentro de la primera modalidad se ubican algunos países tales como Gran Bretaña, España y Argentina, que comenzaron a implementar la asignación de “Presupuesto Global o Subvenciones en Bloque”, una única suma otorgada a las instituciones de la que serán responsables ante el Estado y la sociedad, y que les permite de esa manera dotar a las instituciones de mayor flexibilidad y autonomía que la manera usual de asignar presupuestos por conceptos (Abeledo y Obeide 2003; Mora y Villareal, 1996; Williams, 1998).

Otro grupo de países incursionaron en la modalidad de asignar los recursos mediante la implementación de “Presupuestos por Fórmulas”. Estos mecanismos se encuentran basados en indicadores de insumos, de matrículas, costos y rendimiento de estudiantes, así como también en los resultados de docencia e investigación. Sanyal y Martin (2006) señalan que en la mayoría de los países de la OCDE esta modalidad de asignación es poco utilizada para recursos destinados al funcionamiento en general de las instituciones y que es más frecuente observarla en la distribución de recursos para la investigación. Sin embargo, países miembros de esta organización como Suecia, Dinamarca, Japón y los Países Bajos utilizan este método de asignación mediante indicadores de resultados para sufragar gastos de docencia. Dentro de los países latinoamericanos también son pocas las experiencias que cuentan con la aplicación de fórmulas para asignar recursos, casos como Brasil, Chile y Argentina, son algunos de ellos (Bernasconi y Rojas, 2003; Cardoso Amaral, 1996; García Guadilla, 2006; Obeide, 2003).

La tercera modalidad que resta por señalar es la experiencia de los diferentes países en la implementación de “Presupuestos por Incentivos”, por medio de la cual se asignan a las instituciones fondos adicionales con objetivos específicos sujetos a diferentes indicadores de resultados, de rendimiento y/o desempeño. Esta modalidad establece una relación contractual entre las partes durante un tiempo establecido en la cual los contratos-programas y los fondos competitivos son los instrumentos más utilizados. Si bien su participación en el presupuesto total de las instituciones no es determinante, mediante este instrumento se realizan gastos asociados, en general, al desarrollo de las instituciones: infraestructura, equipamiento, capacitación de docentes, cambios curriculares, mejoramiento de la enseñanza, entre otros. Aquí los ejemplos van desde EEUU, Francia, España, países asiáticos a algunos países de América Latina como Chile, México y Argentina (Arimoto, 2006; Cai, 2009; Ferrer-Blas y Sans Fonfría, 2006; García de Fanelli, 2000; Haugades, 1996; Johnstone, 2006).

A continuación, presentamos los debates que implicaron la reforma de las políticas de financiamiento acontecida en Argentina en los años 90, que deriva en los nuevos modos de asignación presupuestaria implementados.

LOS DEBATES RESPECTO DE LAS REFORMAS DEL FINANCIAMIENTO ARGENTINO

La reforma de las políticas públicas de financiamiento de los años 90 muestra la implementación de las tres modalidades señaladas en el apartado anterior de manera progresiva, aspectos que mostraremos en los párrafos siguientes.

Muchos eran los problemas de financiamiento que las universidades públicas argentinas transitaban para fines de los años 80, tales como escasez de recursos, un presupuesto deteriorado por el crecimiento de los precios, cierta concentración en la distribución de los recursos entre las universidades y un crecimiento de la matrícula que no fue acompañado con la incorporación debida de docentes. Aspectos que el Estado no podía eludir por mucho tiempo más.

Ya en 1988 el Estado Argentino había comenzado a promover en las UUNN la búsqueda de fuentes presupuestarias alternativas a los ingresos provenientes del Tesoro Nacional, tales como la posibilidad de reutilizar los recursos sobrantes de ejercicios anteriores, de recurrir a créditos externos y la flexibilidad en el uso de los recursos propios de las Instituciones. En este último aspecto, se les permitía realizar inversiones financieras, atesorar títulos públicos o abrir plazos fijos en instituciones financieras (Ley N° 23.569/88).

Por parte de las UUNN, varias fueron las estrategias llevadas a cabo en la búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento. García de Fanelli (1998) señala para el conjunto de las universidades la búsqueda de ingresos complementarios mediante el cobro de arancelamiento de los posgrados, la venta de servicios de consultoría e ingeniería, la contratación de trabajos de investigación-desarrollo y la transferencia de tecnologías, mientras que Gertel (1991), para la Universidad Nacional de Córdoba (UNC en adelante), señala como recursos adicionales la creación de fundaciones y cooperativas para la venta de servicios y notas de cátedras, así como también la posibilidad de recaudar fondos vía el cobro de aranceles a los estudiantes de grado.

Diversos fueron los debates y propuestas de cambio en el financiamiento de las universidades de Argentina. Por su parte, la posición del Gobierno Nacional comenzaba a mostrar los discursos y lineamientos en los cambios internacionales de la política de financiamiento que se reflejaron en el proyecto propuesto al conjunto de rectores de las UUNN, quienes son nucleados por el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN). Siguiendo a Piffano (1992), en esta estrategia se destacan tres aspectos de cambio: los mecanismos de asignación, la diversificación de las fuentes presupuestarias y los mecanismos de gestión.

En cuanto a los mecanismos de asignación presupuestaria, destacaba la necesidad de que los aportes del Estado adquirieran un carácter global, denominado en la literatura como asignaciones *block-grant*, en el cual se tuviera en cuenta el destino de los gastos de acuerdo a las pautas aplicables del Presupuesto General de la Administración Nacional. Estas asignaciones serían estipuladas según las normativas establecidas por el Ministerio de Educación de la Nación en acuerdo con el CIN y contemplaban incorporar la ponderación de indicadores de eficiencia del gasto educativo, tales como la relación de alumnos egresados, cantidad de ingresantes y la relación de gastos en personal no docente y administrativo en general, respecto del gasto total. En cuanto al segundo aspecto del cambio, la diversificación de los recursos, se buscaba que las instituciones incorporasen herramientas que permitieran recuperar parcialmente los costos y además que las universidades comenzaran a vincularse más estrechamente con su medio. La propuesta establecía el cobro de aranceles universitarios para el grado y posgrado, un sistema de financiamiento con créditos para los alumnos a devolver una vez concluidas sus carreras universitarias y los beneficios que obtuvieran de la participación en sociedades públicas o privadas. Respecto al tercer aspecto de cambio mencionado, se proponían los mecanismos de gestión con la pretensión de que el Estado controlara la ejecución de los recursos no solo financieros sino también académicos de las universidades. Además del control trimestral de las erogaciones por parte del Tribunal de Cuentas, que ya había sido incorporado a la legislación con anterioridad, el gobierno electo quería que las universidades tuvieran obligación de implementar sistemas contables y administrativos integrados con la Contaduría General de la Nación. Esto último posibilitaría no solo un control de la gestión económica-financiera, sino también académica.

Empero, la posición del CIN fue más reactiva que la presentada por el Poder Ejecutivo y amparada en la experiencia legislativa. Primeramente, inicia un reclamo al gobierno por su promesa de remitirles a las UUNN recursos que surgirían de la privatización de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTel) establecida por el Decreto N° 731 de 1989. Así, mediante un proyecto de Ley presentado ante el Congreso a comienzos de 1992, con el fin de la creación de un Fondo de Financiamiento Universitario de Emergencia “a constituir con recursos provenientes de la venta de teleacciones y otros derivados de los concursos de privatizaciones” (Chiroleu y Iazzetta, 2005, p.32), el CIN pretendía lograr una asignación presupuestaria adicional valuada en 300 millones de dólares. En un segundo momento, el CIN realiza su propuesta respecto de cómo entendía el conjunto de rectores de las UUNN que debía ser la asignación presupuestaria estatal. Respecto del modo de asignar los aportes estatales, el CIN proponía que fuera el Congreso Nacional el encargado de aprobar y asignar los aportes del Tesoro Nacional para cada institución, “descartando la posibilidad de que el Gobierno Nacional asigne una suma global y única (...) [y utilice] algún criterio propio en la distribución de los fondos” (Balán, 1993, p.169). En cuanto a la diversificación de los recursos y la incorporación de los aranceles como fuente de ingreso de las instituciones, la postura del CIN estaba dividida. Públicamente, mantenía su posición a favor de la gratuidad de la enseñanza, sin embargo, “en privado, muchos rectores y decanos, así como otros líderes del sector, expresan opiniones mucho más matizadas y a menudo favorables al arancelamiento” (Balán, 1993, p.170). Continuando con la propuesta de diversificar los recursos, el conjunto de rectores pretendía

incorporar ingresos que surgieran de rentas provenientes del mercado financiero y de capitales, que en parte ya habían sido incorporados por la legislación anterior, tales como: los intereses por operaciones financieras, de bolsa, de compra y venta de títulos y acciones en los mercados locales y extranjeros (Piffano, 1992).

La posición de otros actores universitarios como la Federación Universitaria Argentina y la Confederación Nacional de Docentes Universitarios estaba orientada a la búsqueda de nuevos ingresos para incrementar los fondos a distribuir por el Estado. De ese modo, presentaron proyectos para ampliar el financiamiento a partir de la creación de impuestos directos al patrimonio y a las transacciones financieras (Chiroleu y Iazzetta, 2005).

Por otro lado, se encontraban las diversas posiciones de algunos *think tank*, que expresaron su reflexión intelectual respecto de los cambios en las políticas de financiamiento. Por su parte, Bravo (1987) consideraba que existían otras fuentes *ad-hoc* de financiamiento además de las proveniente del Estado Nacional que permitirían complementar los recursos de las universidades, tales como: a) los derechos o tasas de los servicios externos brindados por las instituciones, b) el impuesto a los profesionales universitarios, una herramienta utilizada en la legislación argentina aunque no llegara a implementarse, específicamente en el Decreto-Ley 7.361/57; c) incrementar la tasa del impuesto a las ganancias, un impuesto general aunque de carácter progresivo aplicado a los ingresos netos de las personas; y d) conformar un fondo proveniente de los aportes de los empleadores que contrataran profesionales universitarios, otra herramienta que tuviera su paso por la legislación argentina, aunque esta vez fuera más específica su base imponible, esto es la Ley Guardo N° 13.031/47.

Otra reflexión fue la realizada por Piffano (1992) para el Harvard Club de Argentina. Por un lado, el autor proponía diversificar las fuentes de financiamiento de las universidades estatales a partir de la creación de un impuesto específico para los egresados universitarios y del cobro de aranceles universitarios. Si bien, el precio de los servicios de grado estaba calculado a partir de características socioeconómicas del estudiante, del costo de la carrera y de una medida de la utilidad social de la carrera, su propuesta buscaba lograr un "arancel neto cero", ya que a partir de estos recursos recaudados se iban a crear bonos que serían distribuidos entre alumnos seleccionados, con lo que se buscaba lograr un acceso al sistema más equitativo. Por otro lado, una propuesta que inducía cambios en los mecanismos de asignación presupuestaria estatal. Para los gastos de ciencia y técnica, de salud, de extensión universitaria y las erogaciones de capital, consideraba propicio una combinación de criterios discrecionales, semidiscrecionales y condicionados por parte del Estado Nacional. En cambio, para los gastos de enseñanza planteaba un mecanismo sobre la base de un sistema automático, que contemplaba indicadores de eficiencia y equidad, tales como el costo por alumno y un test de evaluación de los graduados determinados para cada institución.

Es importante destacar que los debates y propuestas sobre los cambios en las políticas de financiamiento que debían producirse en Argentina se llevaron a cabo en un contexto de éxito de la

política económica. La estabilización de los precios de la economía lograda a partir de la sanción de la Ley de Convertibilidad en abril de 1991, que combinó un nuevo régimen de conversión monetaria y cambiaria, el gran ajuste fiscal y las reformas en el mercado financiero y de capitales, tuvieron su impacto positivo en el poder adquisitivo de los recursos con que contaban las instituciones y de los salarios de los docentes universitarios. Este escenario de estabilización habilitó al Gobierno Nacional a implementar cambios en la política de financiamiento de las universidades públicas, aunque su legitimación se daría unos años más tarde con la sanción de la Ley de Educación Superior, en 1995.

LOS AÑOS 90 Y EL INICIO DE NUEVOS MODOS DE FINANCIAMIENTO

Al llevar a cabo un recorrido por la legislación universitaria argentina es posible observar que, desde la primera norma sancionada en 1885, la Ley Avellaneda (Ley N° 1.597), el presupuesto de las UUNN estuvo conformado por dos fuentes. Una primera fuente eran los recursos que provenían del Tesoro Nacional a través del presupuesto y la segunda fuente eran los ingresos que las instituciones pudieran obtener por sus propios medios mediante la conformación del Fondo Universitario. Sin embargo, esta última fuente fue desdoblada para su presentación en los estados contables por el Estado un siglo después, en 1988, bajo la sanción de la Ley 23.569/88, y fue nombrada como fuente de financiamiento ya que incluía: Recursos propios, Remanentes de ejercicios anteriores y Uso del crédito.

Las dos primeras ya integraban el denominado Fondo Universitario, la primera desde la Ley Avellaneda o Ley de Bases y la segunda desde 1974 con la sanción de la Ley 20.654, art. 47, inc. d. mientras que Uso del crédito fue una nueva posibilidad de acceder a financiamiento adicional al proveniente del Tesoro Nacional a partir de 1988. Sin embargo, más allá de los cambios en la legislación universitaria, las instituciones nacionales han sido y siguen siendo básicamente sostenidas por las contribuciones del Estado Nacional.

Si bien los recursos que integran el Fondo Universitario han tenido poca participación en el total presupuestario de las instituciones, el Estado les ha proporcionado en los últimos cambios legislativos mayor diversificación en sus contenidos e incluso en varias oportunidades habría indicado cómo debían ser gastados. Indicaciones tales como la inclusión o exclusión de los derechos arancelarios, los subsidios de empresas extranjeras, así como la posibilidad de realizar inversiones transitorias en títulos públicos o en depósitos de plazo fijo hasta la prohibición de utilizarlos para cubrir gastos corrientes de las instituciones (Escudero, 2014).

Sin embargo, diferentes son los aspectos a destacar en las reformas del financiamiento del cuarto nivel educativo argentino de los años 90. A partir de la aprobación de la ley de presupuesto universitario de 1992, es posible observar el primer cambio en la política de financiamiento. Esta norma legislativa estableció que la transferencia de los aportes del Estado hacia las instituciones era un subsidio global sin afectación específica, lo que en párrafos anteriores ha sido denominado como un subsidio *block-grant*. Hasta ese momento las partidas presupuestarias se aprobaban atendiendo la clasificación según el objeto del gasto, tales como: personal, bienes de consumo, servicios personales

y bienes de uso. La referida modalidad en la ejecución generaba no solo un excesivo detallismo en la planificación presupuestaria sino que exclusivamente se podían asignar a esos ítems los recursos provenientes del Estado. A partir de esta nueva clase de transferencia global se pueden reasignar partidas entre los diferentes ítems sin tener que recurrir a la autorización previa de la administración nacional, una verdadera innovación en cuanto al estilo de transferencias de las partidas presupuestarias universitarias que, junto con otras normas ministeriales sancionadas con posterioridad respecto del régimen administrativo-financiero de las universidades, permitieron dar continuidad a esta política “orientada a conceder (...) mayor autonomía y autarquía en la administración de su patrimonio y de su presupuesto” (Obeide, 1999, p.286).

El segundo aspecto a destacar en el contexto de las reformas del financiamiento universitario fue la creación del Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES) en 1995 por parte de la SPU. Este programa macro que fue financiado a través de una operación crediticia con el Banco Mundial, tenía como objetivo principal “establecer un entorno competitivo para el mejoramiento de la Educación Superior y proveer, a través de un mecanismo de financiamiento transparente, los incentivos apropiados para continuas mejoras de eficiencia y calidad educativa” (Banco Mundial, 1995a, p.13).

Su diseño contemplaba, por un lado, un conjunto de programas de fortalecimiento institucional en diversas áreas del sector universitario, tales como: el programa “Red de Intercomunicación Universitaria” (RIU), el programa de “Fortalecimiento Institucional” (FOI), los de “Sistemas de Información Universitaria” (SIU), el de “Asignación de Recursos” (AR), “Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria” (CONEAU) y, por otro, buscaba fomentar específicamente la calidad de la enseñanza a través del programa “Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria” (FOMECA). En términos generales, a partir de estos nuevos instrumentos “se programaron acciones tendientes a modificar la asignación de los recursos públicos a universidades nacionales, mejorar la calidad y transparencia de la información y a fortalecer la capacidad de conducción y programación de la Secretaría de Políticas Universitarias” (Abeledo y Curcio, 2003, p.171).

Si bien el Estado continuaba financiando a través de las sumas globales gran parte del presupuesto universitario y mantenía el mecanismo inercial de incrementos automáticos, estos nuevos programas creados en el marco del PRES introdujeron una manera diferente de asignar los recursos estatales a las universidades.

Por una parte, se introduce la modalidad de cofinanciamiento. El 40% del presupuesto total designado al PRES estaba previsto que fuera aportado con fondos provenientes del Tesoro Nacional y de las UUNN, en calidad de contrapartes y para el 60% restante, el Estado Nacional había acordado un préstamo con el BIRF (Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento). En virtud de los sucesivos ajustes fiscales soportados por el país, el Gobierno Nacional dispuso que cierto importe del préstamo fuera cancelado y otro tuviera una reasignación al área de salud en el marco del

Programa de Emergencia Social establecido durante el año 2002. De modo que en definitiva, el monto del préstamo otorgado por el BIRF destinado a Educación Superior resultó en 122 millones de dólares, mientras que la contraparte fue de 80 millones de dólares (Abeledo y Curcio, 2003).

Por otra parte, los programas FOI, RIU, SIU, AR y FOMECA revestían el carácter de “Presupuestos por Incentivos”, un mecanismo por el cual se asignan recursos adicionales a las instituciones y se establecen objetivos específicos sujetos a diferentes indicadores de resultado, desempeño, rendimiento, etc. Estas nuevas herramientas de política fueron utilizadas por la SPU para dar cumplimiento a sus objetivos planteados de “desarrollo”, aquellos que suponen un cambio institucional previamente acordado (Abeledo y Obeide, 2003).

En su implementación se generó una relación contractual entre las instituciones beneficiadas y el proveedor de los recursos, en este caso el Estado Nacional, quien a su vez era el encargado de verificar el cumplimiento de los resultados específicos logrados. A través de la presentación de un proyecto de mejoramiento institucional, las universidades accedían a los fondos siempre que quedaran seleccionadas en el proceso de evaluación, por eso en la literatura se los conoce como fondos competitivos. Aunque pudieron establecerse techos (límites máximos) que fueron preasignados a cada Universidad con diversos criterios, esta modalidad de asignación en palabras de García de Fanelli (1998) generó una gran competencia entre las instituciones para acceder a los fondos, y algo similar ocurrió dentro de las universidades entre las distintas unidades académicas.

La asignación presupuestaria mediante los fondos competitivos no era una herramienta desconocida en las políticas de financiamiento, sino que era un tipo de mecanismo tradicionalmente utilizado para la financiación de proyectos de investigación por parte de agencias gubernamentales o instituciones privadas, algo que las autoridades de Argentina ya habían comenzado a implementar en 1993 mediante la creación del Programa de Incentivos a Docentes Investigadores. Este programa tenía por objetivo intensificar el trabajo de investigación de los docentes y promover una integración de la actividad académica, la vía era una asignación adicional en los haberes que resultase en un estímulo económico para los profesores.

Simultáneamente y aunque los cambios de las políticas de financiamiento ya estaban en marcha, el Estado Nacional logró legitimar estos cambios a través de la sanción de la nueva Ley de Educación Superior, la Ley N° 24.521 en julio de 1995, en la que el “sostenimiento y régimen económico financiero” quedó plasmado en solo cuatro artículos, del N°58 hasta el N°61. El primero de esos artículos mencionados sienta las primeras bases del cambio del rol del Estado respecto de las políticas de financiamiento para las universidades públicas. Se compromete a asegurar los recursos e incorporar indicadores de resultados en los mecanismos de asignación elegidos. Otra consideración de interés es la estipulación de la flexibilización en el manejo de los recursos de las instituciones. Por un lado, queda garantizada la autarquía económica-financiera de las universidades en el segundo artículo (art.59), sujeto al régimen establecido para todo el sector público nacional mediante la Ley específica N° 24.156 de 1992 (de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público

Nacional), y por otro lado, al igual que venía aconteciendo en la legislación anterior, permite la utilización de manera inmediata de los fondos no ejecutados de ejercicios anteriores y también la posibilidad de dictar normas de manera amplia relativas a la generación de recursos adicionales a los aportes del Tesoro Nacional, tales como, venta de bienes y servicios, herencia o donaciones (art.59 inc. a y c), solo que en el caso del cobro de aranceles universitarios la legislación determina que su uso sea para la ayuda estudiantil exclusivamente (art.59 inc. c). Finalmente, deja esclarecido lo acontecido en algunas instituciones respecto de la utilización de la formación de fundaciones o cooperativas como fuente alternativa a los recursos del Estado Nacional: “Las instituciones universitarias nacionales podrán promover la constitución de fundaciones, sociedades u otras formas de asociación civil, destinada a apoyar su labor, a facilitar las relaciones con el medio, a dar respuesta a sus necesidades” (art. 60).

En relación con los fondos destinados al mantenimiento de las instituciones para el normal “funcionamiento”, en términos de Abeledo y Obeide (2003), en un primer momento las autoridades consideraron pertinente continuar con la modalidad de asignación del mecanismo inercial con negociación en sus incrementos anuales. Sin embargo, en 1997, las autoridades deciden innovar en este aspecto. Luego de diversos esfuerzos teóricos y metodológicos desarrollados en diferentes ámbitos académicos e institucionales, pudo crearse una metodología de presupuesto normativo. Resulta de interés destacar dos cuestiones: por una parte, los debates generados en torno a este modo de asignar fondos propiciaron la realización de un Seminario Internacional para conocer las experiencias en otros países y las propuestas de especialistas locales en la materia, así como también los debates en diferentes ámbitos universitarios, tales como el CIN, y por otra parte, el respaldo legislativo que había logrado el gobierno de turno para realizar estos cambios.

Este nuevo mecanismo llamado presupuesto normativo es un instrumento de asignación vía fórmula, un modelo de repartición de fondos basado en el cálculo del costo estándar de cada institución, lo que permite calcular los fondos necesarios requeridos por cada institución universitaria atendiendo sus actividades básicas. Con el objetivo de subsanar inequidades entre las instituciones, este modelo permite calcular la brecha existente entre el presupuesto ideal y el vigente en cada institución, para luego poder corregirlas a través de la política pública. En el primer año de implementación, debido a la complejidad asociada a este mecanismo, la SPU diseñó un modelo concentrado en “el cálculo del presupuesto normativo para la enseñanza de grado, focalizado en el gasto en personal docente, lo cual representa alrededor del 55% del presupuesto universitario total observado” (Obeide, 2003, p.189), que luego permitiría inferir porcentualmente los demás componentes del presupuesto normativo total.

Como es posible observar, Argentina innovó e implementó las tres estrategias de asignación presupuestaria que fueron elegidas por los gobiernos en los diversos países. A continuación, indagaremos sobre los recursos que conforman el financiamiento de las UUNN y sobre la significación de estos cambios en el modo de asignación presupuestaria.

EL FINANCIAMIENTO DE LAS UNIVERSIDADES NACIONALES

La conformación de las fuentes presupuestarias de las UUNN entre los años de análisis, 1998 y 2015, nos permite divisar la importancia que aún mantiene el Estado Nacional como proveedor de los recursos universitarios (Cuttica y Escudero, 2010). Por un lado, observamos que el presupuesto total universitario creció a lo largo de todo el periodo considerado: en 2015 el total de las fuentes de financiamiento superó el valor registrado en 1998 en 111%. Considerando el crecimiento de cada una de las fuentes presupuestaria es importante resaltar los valores de las fuentes alternativas al Tesoro Nacional. Mientras que los recursos provenientes del Tesoro Nacional crecieron 81% entre 1998 y 2015, los Recursos Propios registraron en 2015 un valor 246% superior al de 1998; la fuente Remanente de Ejercicios Anteriores creció 234% en igual fase de análisis y Otras Fuentes fue el rubro que más crecimiento registró en el ciclo, 829% (Ver Cuadro 1).

Cuadro 1: Evolución de las Fuentes de Financiamiento de las UUNN, en millones de pesos, 1998-2015

Periodo Fuente Presupuestaria	1998	2005	2008	2015	Tasa de Variación % 1998- 2015
Tesoro Nacional	2.301	2.225	3.422	4.167	81
Recursos Propios	247	346	321	855	246
Rem. Ejercicios Anteriores	90	187	189	301	234
Otras Fuentes	34	37	46	316	829
Total General	2.674	2.797	3.979	5.640	111

Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios 1998, 2005, 2008 y 2015.

Nota: Expresado en valores reales base 2003; en los valores se aplicó redondeo.

Como bien se puede advertir, el liderazgo entre las fuentes presupuestarias de las UUNN continúa siendo los fondos provenientes del Tesoro Nacional, un porcentaje que osciló entre un 87% y el 74% del presupuesto total en los años contemplados. Sin embargo, los Recursos Propios y el Remanente de Ejercicios Anteriores, son recursos que van tomando mayor protagonismo a largo del periodo de análisis, y representan un 9 % para 1998 y en 2015 un 15% dentro del total del presupuesto para la primera de ellas, mientras que para la segunda estos valores fueron de un 3 % en 1998 y un 5% en 2015. La evolución de los valores de cada una de las fuentes presupuestarias al igual que su participación dentro del presupuesto de las UUNN percibe un punto de quiebre de la política

de financiamiento público de fines del siglo veinte: el estímulo a la diversificación de las fuentes presupuestarias. La implementación de cambios en el diseño de las políticas a partir de 1992 ha impulsado notablemente las diferentes partidas. El establecimiento de la modalidad de transferencia global, la posibilidad de reasignar partidas entre los diferentes ítems de ejecución del gasto sin tener que recurrir a la autorización previa del Gobierno Nacional, y la sanción de la Ley de Educación Superior, que posibilita dictar normas de manera amplia relativas a la generación de recursos adicionales a los aportes de la administración nacional, han propulsado el incremento periodo tras periodo de los recursos provenientes de fuentes alternativas al Tesoro Nacional.

LOS APORTES DEL TESORO NACIONAL

Más allá de la importancia de los aportes del Tesoro Nacional en el presupuesto total de las UUNN, es importante destacar la innovación en la composición de sus fondos a partir de los años 90. Por un lado, se continuó brindando asistencias a las instituciones para el normal funcionamiento de las actividades, lo que es registrado en la partida “Presupuesto Histórico”, y por otro lado, las UUNN fueron asistidas con “Recursos Adicionales” para el logro de diferentes objetivos que revistieron diversas modalidades de asignación.

El Cuadro 2 muestra que ambas partidas aumentaron en el transcurso del periodo que analizamos. El Presupuesto Histórico reflejó un incremento del 90% entre 1998 y 2015, mientras que los Recursos Adicionales aumentaron sólo el 9% en igual periodo.

Cuadro 2: Evolución de los Aportes del Tesoro Nacional a las UUNN, en millones de pesos, 1998-2015

Periodo Aportes del Tesoro Nacional	1998	2005	2008	2015	Tasa de Variación % 1998- 2015
Presupuesto Histórico	2.040	1.782	2.664	3.882	90%
Recursos Adicionales	261	443	758	285	9%
Programas Especiales	169	94	112	270	60%
Reforma Laboral	91	348	637	11	-88%
Otros	0,82	0,87	8,9	4,02	390%
Total General	2.301	2.225	3.422	4.167	81%

Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios 1998, 2005, 2008 y 2015.

Nota: en algunos valores se tomaron dos decimales para una mejor apreciación.

A medida que fueron transcurriendo los años, la innovación de asignar recursos públicos a través de recursos adicionales fue adquiriendo mayor significancia, a excepción del último periodo.

De las partidas que conforman los Recursos Adicionales, es decir: los Programas Especiales, los recursos por la Reforma Laboral y Otros (que incluye conceptos menos relevantes), es posible observar que los fondos por Programas Especiales disminuyeron en el año 2005 y luego crecen sostenidamente hasta el 2015. Durante todo el periodo de análisis, este concepto registró un aumento del 60%. Por su parte, los valores por Reforma Laboral muestran un comportamiento opuesto, de manera que, tomando los valores entre puntas del periodo, estos sufrieron un deterioro del 88%. Una consideración similar señala García de Fanelli (2012) al respecto.

Reflexionando sobre la importancia de cada partida que componen los “Recursos Adicionales” que el Tesoro Nacional brindó a las UUNN, se evidencian cambios de impulso entre dichos componentes según el periodo de estudio. La alta y creciente contribución de la partida Reforma Laboral mostrada en 2005 y 2008 está atada a la política llevada a cabo en ese periodo, relacionada con la recomposición de los salarios docentes. Bajo este componente podemos mencionar conceptos como Acuerdos Salariales y Garantía Docentes Preuniversitarios que para el año 2008 incorpora los programas Adicional de Título Doctoral y Conversión de Cargos Ad Honorem. En cambio, para 2015 solo permanecieron los rubros Adicional de Título Doctoral y Garantía Docentes Preuniversitarios, dicha reducción de conceptos impacta en esta partida, lo cual es manifestado en la baja participación para este año.

LOS PROGRAMAS ESPECIALES

A partir de los cambios en los modos de financiamiento implementados desde los años 90, adquieren relevancia los recursos adicionales brindados por el Tesoro Nacional y dentro de estos aportes la asignación vía Programas Especiales. Esta modalidad denominada Presupuesto por Incentivos se instrumentó por medio de un conjunto de programas orientados al cumplimiento de objetivos que presuponían un cambio institucional. Se pueden agrupar en cinco grandes ejes: Calidad Universitaria, Infraestructura Universitaria, Desarrollo Universitario, Investigación Universitaria y Cooperación Internacional. El Cuadro 3 revela que la cantidad de programas especiales fue creciendo hasta cuadruplicarse desde que comenzó su implementación. En 1998 y 2005 eran 9 programas, para el año 2008 sumaron 17 y para el 2015 alcanzaron la cifra de 60 programas especiales destinados a las UUNN.

Los diferentes propósitos que fueron planteados a través de los programas de financiamiento impactan sobre varios aspectos vinculados a las cuatro actividades principales de las altas casas de estudio: docencia, investigación, transferencia y extensión. Los recursos destinados al objetivo de Calidad Universitaria afectaron a la actividad de la docencia, ya que los programas involucrados en este eje son de mejora de la enseñanza, de apoyo a la formación y a la capacitación, entre otros. En cambio, el financiamiento para el objetivo de Desarrollo Universitario repercutió sobre las actividades de transferencia y extensión, ya que abarca programas de vinculación tecnológica y de desarrollo local como así de voluntariado universitario y becas de estudio. El objetivo de

Infraestructura Universitaria y el más reciente de Cooperación Internacional serían transversales a las principales actividades de las UUNN, este último tiene en su haber programas de intercambio docente y estudiantil tanto como la promoción de la Universidad argentina.

Cuadro 3: Evolución de los Programas Especiales según objetivo, en millones de pesos, 1998-2015

N° de Programas	Periodo de Análisis				Tasa de Variación % 1998-2015
	1998	2005	2008	2015	
Programas Especiales	9	9	17	60	
Calidad Universitaria	48	21	56	105	119%
Cooperación Internacional	0	0	4	16	-
Infraestructura Universitaria	21	0	0,3	33	57%
Desarrollo Universitario	2	2	12,7	102	5000%
Investigación Universitaria	98	50	39	14	-86%
Otros Programas	0	21	0	0	-
Total General	169	94	112	270	60%

Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios 1998, 2005, 2008 y 2015.

Los recursos que las UUNN recibieron por los objetivos Calidad Universitaria y Desarrollo Universitario detentaron el mayor crecimiento durante el periodo completo de análisis, 119% y 5.000%, respectivamente. Infraestructura Universitaria presenta un aumento del 57% en todo el periodo. Por su parte, Cooperación Internacional será un integrante de los programas especiales recién en el último quinquenio, ya que registró un ascenso de 300% entre 2008 y 2015. A diferencia de los anteriores propósitos, Investigación Universitaria (que implica el Programa de Incentivos a Docentes Investigadores) muestra un claro y gradual deterioro de su financiamiento a lo largo de todo el periodo con una caída del 86%.

A partir de los valores expuestos, se destaca un cambio en la importancia de los objetivos de acuerdo a la asignación por programas durante los años analizados: se amplían los recursos

destinados a Calidad Universitaria y Desarrollo Universitario en detrimento del objetivo Investigación Universitaria. Mientras que el primero progresa y registra de un 28% a 38% de participación entre 1998 y 2015, el segundo lo hace de un 1% a un 37% en igual periodo. En cambio, en la investigación se observa una caída importante respecto a su participación en los fondos otorgado; en los inicios del periodo de estudio ostentó una preponderante participación del 58% en 1998, y pasó a medir el 5% del total de los fondos de dichos programas en 2015.

CONSIDERACIONES FINALES

A partir de los años 90, el sector universitario en Argentina se vio envuelto en un entorno de cambio signado por el reemplazo del rol del Estado paternalista por un rol observador y de mayor control del sector. Asimismo, el Estado jugó un rol principal arbitrando los medios para llevar a cabo sus objetivos y se valió de la implementación de los tres nuevos modos de financiamiento: presupuesto global, presupuesto por fórmulas y presupuesto por incentivos.

Desde una perspectiva institucionalista, los objetivos de política perseguidos fueron lográndose en un proceso de *Isomorfismo Institucional* caracterizado por la fuerza de un cambio coercitivo. No cabe duda de que el contexto ha sido favorable al proceso de homogeneización de las organizaciones del sistema. Los cambios se venían dando a nivel mundial, los gobiernos creaban mecanismos con fórmulas institucionalizadas o sistemáticas de rendición de cuentas en las instituciones de Educación Superior, y en Argentina, los datos recabados evidencian la subordinación de las UUNN a los aportes del Tesoro Nacional, lo que ha permitido, a su vez, reafirmar la nueva gestión institucional reflejada en el alto acatamiento y consolidación por parte de las UUNN.

Conjuntamente, los debates realizados por los principales actores del entorno universitario no pudieron impedir las reformas que buscaba implementar el Gobierno de turno, y manifestaron una vez más la presencia de una fuerza coercitiva en el diseño de las nuevas políticas de financiamiento. En tanto, es necesario destacar que la legislación en Argentina previa a los años 80 permitía a las UUNN realizar diversas operaciones financieras como fuente alternativa de recursos, incluso podríamos decir más cercano al manejo de una cartera de un negocio empresarial. Sin embargo, recién en los años 90, el paradigma neoliberal condujo a la liberación de los fondos y direccionó la mirada del Estado hacia el control de los resultados.

Más específicamente, la implementación del “presupuesto por incentivos” transparenta su importancia al impactar sobre las principales actividades de las universidades: docencia, investigación, transferencia y extensión. Instrumentado por medio de un conjunto de programas especiales bajo ciertos compromisos y metas a cumplir que se acordaron con las UUNN, en el periodo analizado (1998-2015) se evidencia un cambio en las prioridades de los objetivos. La información presentada en este trabajo demuestra que la investigación no ha sido una actividad de importancia económica durante el periodo de referencia. En tanto, aumentaron los recursos destinados a los objetivos de Calidad Universitaria, Desarrollo Universitario y Cooperación Internacional buscando así fortalecer y mejorar las estrategias de enseñanza y capacitación de los

recursos humanos; avanzar sobre la actividad extensionista de la Universidad y la realización de convenios bilaterales de intercambio y de promoción de las UUNN.

El giro en el destino de los fondos adicionales que advierten un cambio en las prioridades del financiamiento público resultan especialmente reveladores. Ello invita a nuevos cuestionamientos tales como ¿habrán cambiado nuevamente los objetivos estratégicos del Estado a partir de las asignaciones por programas en los últimos años? ¿Se podrá indagar la eficiencia de las asignaciones por programas?

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abeledo, C., y Curcio, J. (2003). El Financiamiento Internacional. Un Balance del Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES). En J. C. Pugliese (Ed.), *Políticas de Estado para la Universidad Argentina Balance de una gestión en el nuevo contexto nacional* (pp. 171-174). Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología - SPU.
- Abeledo, C., y Obeide, S. (2003). La Política de Financiamiento de la Secretaría de Políticas Universitarias: Un Marco Conceptual. En J. C. Pugliese (Ed.), *Políticas de Estado para la Universidad Argentina Balance de una gestión en el nuevo contexto nacional* (pp. 156-165). Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología - SPU.
- Acosta Silva, A. (1998). Cambio Institucional y Complejidad Emergente de la Educación Superior en América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 12, 109-140.
- Arimoto, A. (2006). Estructura y Función de la Financiación de la Educación Superior en Asia. En Guni, A. (Ed), *La educación mundial superior en el 2006. La financiación en las universidades* (pp. 38-40). Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.
- Balán, J. (1993). Políticas de financiamiento y gobierno de las universidades nacionales bajo un régimen democrático: Argentina 1983-1992. En H. Courard (Ed.), *Políticas Comparadas de Educación Superior en América Latina* (pp.131-184). Santiago de Chile: FLACSO.
- Banco Mundial (1995a). *A Staff Appraisal Report. Argentina. Higher Education Reform Project*. Washington: Banco Mundial.
- Banco Mundial (1995b). *La Enseñanza Superior: Las Lecciones Derivadas de la Experiencia*. Washington, DC: BIRF/Banco Mundial.
- Bernasconi, A. y Rojas, F. (2003). *Informe sobre la Educación Superior de Chile: 1980-2003*. Caracas: IESAL_UNESCO.
- Bravo, F. (1987). Nuevas formas de financiamiento para las Universidades Nacionales. *Crítica y Utopía Latinoamericana de Ciencias Sociales*, 14/15, 1-11.
- Brunner, J. J. (1994). Estado y educación superior en America Latina. En G. Neave, y F. A. Van Vought (Eds.), *Prometeo Encadenado. Estado y educación superior en Europa* (pp. 11-42). Barcelona: Editorial Gedisa.
- Cai, Y. (2009). Global Isomorphism and Governance Reform in Chinese Higher Education. *31st Annual EAIR Forum in Vilnius*. Lithuania: University of Tampere. Recuperado de <http://www.eair.nl/forum/vilnius/pdf/504.pdf>. Acceso 16/11/2011

- Cardoso Amaral, N. (1996). El sistema de enseñanza superior brasileño. Organización y financiamiento. En J. Delfino y H. Gertel. (Eds.), *Nuevas Direcciones en el Financiamiento de la Educación Superior. Modelos de asignación del aporte público* (pp. 119-146). Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Políticas Universitarias.
- CEPAL. (1992). *Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad*. Santiago de Chile: CEPAL- Oficina Regional de Educación para América Latina y Caribe.
- Chiroleu, A., y Iazzetta, O. (2005). La Reforma de la Educación Superior como Capítulo de la Reforma del Estado. Peculiaridades y Trazos Comunes. En E. Rinessi, G. Soprano y C. Suasnábar (Eds.), *Universidad: Reformas y Desafíos. Dilemas de la Educación Superior en la Argentina y el Brasil* (pp.15-38). Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Cuttica, M. y Escudero, C. (2010). *Análisis del Financiamiento Universitario*. X Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria de América del Sur, Mar del Plata, Facultad de Cs. Ecs y Sociales, Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Decreto-Ley N°7.361. (1957). *Boletín Oficial de la República Argentina*. Recuperado de <http://www.saij.gob.ar/7361-nacional-lnn0025953-1957-07-01/123456789-0abc-defg-g35-95200ncanyel?>
- Decreto-Ley N°731. (1989). *Boletín Oficial de la República Argentina*. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet>
- DiMaggio, P. J., y Powell, W. W. (1999). Retorno a la Jaula de Hierro: El Isomorfismo Institucional y la Racionalidad Colectiva en los Campos Organizacionales. En P. J. DiMaggio, y W. W. Powell (Eds.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (pp. 104-125). México: Fondo de Cultura Económica.
- Escudero, M. C. (2014). *Políticas de Financiamiento en las Universidades en los años 90. El caso de FOMECA en la UNC* (Tesis de Doctorado). Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional Córdoba, Córdoba.
- Ferrer, Balas y Sans Fonfría, R. (2006). El plan de medio ambiente de la UPC en el marco del compromiso social de la Universidad Politécnica de Cataluña, España. En A. Guni (Ed.), *La Educación Superior en el Mundo en 2006. La Financiación de las Universidades* (pp. 226-230). Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.
- García de Fanelli, A. M. (1998). *Gestión de las Universidades Públicas. La experiencia Internacional*. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación/SPU.
- García de Fanelli, A. M. (2000). Innovaciones en los mecanismos de financiamiento universitario: la experiencia de la Argentina, Chile y México. En J. Balán (Coord.), *Políticas de Reforma de la educación superior y la universidad latinoamericana hacia el final del milenio* (pp.129-178). México: UNAM/CEDES.
- García de Fanelli, A. M. (2012). Financiamiento universitario y calidad: Luces y sombras en veinte años de políticas públicas en la Argentina. En R. San Martín (Ed.), *Financiamiento de la Universidad: Aportes para el debate* (pp.21-58). Buenos Aires: Colección Educación Superior de la Universidad de Palermo.

- García Guadilla, C. (2006). Financiamiento de la Educación Superior en América Latina. En A. Guni (Ed.), *La Educación Superior en el Mundo 2006. La financiación de las Universidades* (pp. 250-267). Barcelona: Ediciones Mundi- Prensa.
- Gertel, H. (1991). Issues and perspectives for higher education in Argentina in the 1990s. *Higher Education*, 21, 63-81.
- Harvey, D. (2015). *Breve historia del neoliberalismo* (1° ed.). Buenos Aires: Ediciones Akal.
- Haugades, H. (1996). Método de reparto de los aportes del Estado destinado a las universidades en Francia. En J. Delfino y H. Gertel. (Eds.), *Nuevas Direcciones en el Financiamiento de la Educación Superior: Modelos de asignación del aporte público* (pp. 85-96). Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación, SPU.
- Ibarra Colado, E. (2008). *Nuevo institucionalismo sociológico e instituciones educativas "empresarializadas": procesos de institucionalización bajo una racionalidad de mercado*. Recuperado de <http://planinst.unsl.edu.ar/pags-pdi/plan/1docs-info/docs-elec/ibarra>
- Johnstone, B. (2006). Financiación de la Educación Superior en Estados Unidos: cuestiones actuales. En A. Guni (Ed.), *La educación mundial superior en el 2006. La financiación en las universidades* (pp. 232-243). Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.
- Krotsch, P. (2004). El proceso de formación e implementación de las políticas de evaluación de la calidad Argentina. En P. Krotsch (Ed.), *La Universidad Cautiva. Legados, Marcas y Horizontes* (pp. 153-178). La Plata: Ediciones al Margen.
- Ley N°1.597. (1885). *Ley Avellaneda*. Boletín Oficial de la República Argentina. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet>
- Ley N°13.031. (1947). *Boletín Oficial de la República Argentina*. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet>
- Ley N°20.654. (1974). *Boletín Oficial de la República Argentina*. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet>
- Ley N°23.569. (1988). *Boletín Oficial de la República Argentina*. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet>
- Ley N°24.156. (1992). *Boletín Oficial de la República Argentina*. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet>
- Ley N°24.521. (1995). *Boletín Oficial de la República Argentina*. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet>
- Meyer, H.-D., y Rowan, B. (2006). Institutional Analysis and the Study of Education. En H.-D. Meyer, y B. Rowan (Eds.), *The New Institutionalism in Education* (pp. 1-13). Albany: State University of New York Press.
- Mora, J. G. y Villareal, E. (1996). Financing for quality: a new deal in Spanish higher education. *Higher Education Policy*, 9 (2), 175-188.
- Obeide, S. (1999). Innovaciones en la Asignación de Recursos a las Universidades Nacionales. En E. Sanchez Martinez (Ed.), *La Educación Superior en la Argentina. Transformaciones, Debates y Desafíos* (pp. 281-292). Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación, SPU.
- Obeide, S. (2003). El modelo de asignación de recursos presupuestarios. En J. C. Pugliese (Ed.), *Políticas de estado para la universidad argentina. Balance de una gestión en el nuevo contexto nacional e*

- internacional* (pp. 189-195). Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, SPU.
- Peters, G. B. (2003). *El Nuevo Institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política* (1° ed.). Barcelona: Editorial Gedisa, S.A.
- Piffano, H. L. (1992). *El Financiamiento de la Educación Universitaria y su racionamiento*. Buenos Aires: Harvard Club de Argentina.
- Rowan, B.(2006). The New Institutionalism and the Study of Educational Organizations: Changing Ideas for Changing Times. En H.-D. Meyer, y B. Rowan (Eds.), *The New Institutionalism in Education* (pp. 15-32). Albany: State University of New York Press.
- Sanyal, B. C., y Martin, M. (2006). La financiación de la Educación Superior: Perspectivas Internacionales. En A. Guni (Ed.), *La Educación Superior en el Mundo 2006. La financiación de las Universidades* (pp. 3-19). Barcelona: Ediciones Mundi- Prensa.
- Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación y deportes de la Nación Argentina. Anuarios Estadísticos Universitarios: 1998, 2005, 2008 y 2015. Recuperado de <http://portales.educacion.gov.ar/spu/investigacion-y-estadisticas/anuarios>
- UNESCO. (1995). Documento de Política para el Cambio y el Desarrollo en la Educación Superior. Recuperado de: <http://www.unesco.org/new/es/unesco/resources/onlineaterials/publications/unesdoc-database/>
- Williams, G. (1998). La Visión Económica de la Educación Superior. *Pensamiento Universitario*, 7, 55-75.