

## **Sistemas Universitarios de Asignación de Recursos**

*A la memoria de mis padres, Paulo y Mirtes Porto*

# **Sistemas Universitarios de Asignación de Recursos**

Paulo Ferreira da Silva Porto Jr.

Red ALFA MANUFIN / Columbus

Manuales de Columbus

© Columbus, 2001

1, rue Miollis  
75732 Paris Cedex 15  
Francia  
[www.columbus-web.com](http://www.columbus-web.com)

Derechos reservados.

Queda prohibida la venta de este documento, así como toda reproducción, copia o transmisión sin la debida autorización escrita por parte del Programa Columbus.

*Diseño gráfico, ilustración y edición:* Ewa Maruszevska

*Traducción:* servicio de traducción de la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá, Colombia) bajo la coordinación de Emma Cristina Montaña R.

*Revisión:* Pedro Polo Verano y Cecilia Valdés

Este documento ha sido elaborado con el apoyo de la Comisión Europea y publicado gracias al apoyo del Programa de Participación de la UNESCO. Las opiniones que en el se exponen reflejan la visión de los autores, por lo tanto no representan en ningún caso la opinión oficial de las organizaciones mencionadas.

# Prólogo

Atendiendo una solicitud del Programa Columbus que acepté como un verdadero reto, a finales de 1996 entregué el primer borrador de un texto sobre los Sistemas de Asignación de Recursos Universitarios. El tema había sido discutido previamente en un Seminario del Programa celebrado en Dijon en 1994 (ver Anexo I).

El objetivo principal era recoger, de manera consistente y lógica, los conceptos teóricos importantes y las experiencias relevantes consignadas en diferentes documentos, libros y otras fuentes bibliográficas, y recopilarlos en un manual que resultara útil para quienes administran Instituciones de Educación Superior (IES). Lejos de pretender hacer un trabajo original, el propósito era crear un documento informativo y práctico que fuera “amigable” para los destinatarios.

La creación de la red ALFA (MANUFIN), la cual perseguía un objetivo similar, permitió probar y mejorar el manual. El texto se discutió ampliamente en tres reuniones de la red MANUFIN durante un periodo de dos años.

Quiero agradecer a Roberto Lobo quien despertó en mí el interés por este tema y me suministró importantes referencias bibliográficas. También quiero dar las gracias a todos los miembros de la red MANUFIN por sus útiles sugerencias y por las fructíferas discusiones que con ellos tuvimos. Estamos particularmente agradecidos con Frits Schutte, cuya experiencia y conocimiento fueron un aporte significativo al documento; agradecemos, además, por su trabajo editorial. Nuestra gratitud también va dirigida a Pedro Polo V., en particular por revisar la versión del texto en español. Quisiéramos agradecer el apoyo de Brigitte Cornu de la Université de Paris XII; a Daniel Samoilovich, Director Ejecutivo de Columbus, quien participó en todas nuestras reuniones; y al Programa Columbus, con el cual estamos en deuda por el apoyo que brindó a todos los miembros de la red.

Finalmente, nuestro sincero agradecimiento para Janet O’Sullivan, de Columbus, por su paciencia extraordinaria, su atención y colaboración durante esta larga jornada.



# Tabla de contenidos

<b>Glosario</b>		<b>13</b>
<b>Parte I</b>		
<b>capítulo 1 INTRODUCCIÓN</b>		<b>17</b>
1.1	Propósito del manual	18
1.2	Contenidos del manual	20
1.3	Guía para el manual	22
1.3.1	Temas	25
1.3.2	Condiciones limitativas / problemas / preguntas frecuentes	29
<b>capítulo 2 ESTRUCTURA PRESUPUESTAL UNIVERSITARIA</b>		<b>31</b>
2.1	Introducción	32
2.2	Aspectos generales	35
2.2.1	Tres pasos principales para la asignación eficaz de recursos	35
2.2.2	Descentralización <i>versus</i> centralización	35
2.2.3	Sistemas no tradicionales de asignación de recursos	37
2.3	Descripción de mecanismos financieros internos	38
2.3.1	Sistema centralizado de asignación de recursos	39
2.3.2	Sistema descentralizado de asignación de recursos	40
2.4	Construcción de la estructura presupuestal de la universidad	44
2.4.1	Definición de las unidades y subunidades presupuestarias	44
2.5	Selección de mecanismos internos de financiación	46
2.6	Implementación de cálculo de costos y análisis financieros	48

<b>capítulo 3</b>	<b>CONCEPTOS BÁSICOS EN LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS</b>	<b>51</b>
3.1	Introducción	52
3.2	Elaboración de presupuesto y gestión financiera	53
3.2.1	Procesos presupuestarios	54
3.2.1.1	Evolución de los procesos presupuestarios en el RU	55
3.2.1.2	Comentarios sobre las prácticas de dos universidades estadounidenses – Ohio State University y Stanford University	58
3.2.2	Costo-efectividad	61
3.2.3	Estrategia de ganancias y generación de ingresos	63
3.2.4	Contratos y subsidios para la investigación	65
3.2.5	Evaluaciones de inversión	67
3.2.6	Presión para implementar los cambios en la planeación financiera	69
3.3	Tipología de los diferentes mecanismos de captación de recursos en las instituciones de educación superior	72
3.3.1	Introducción	72
3.3.2	Primera dimensión: orientación por los resultados	73
3.3.3	Segunda dimensión: orientación por el mercado	77
3.3.4	Algunos ejemplos	78
3.3.5	Combinación de las dos dimensiones	80
<b>capítulo 4</b>	<b>HACIA UNA REFORMA DE LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS</b>	<b>83</b>
4.1	Introducción	84
4.2	Responsabilidad	87
4.3	Incentivos	90
4.4	Presupuestación por valoración de responsabilidad	94
4.4.1	Modelo de asignación de ingresos	94
4.4.2	Modelo de asignación de costos	97
4.4.3	Modelo de incentivos y reglamentos adicionales	101
4.4.4	Modelo de asignación incremental en bloque	103
4.4.5	Conclusiones	106
4.5	Comentarios finales	107
4.5.1	Grado de “orientación por resultados” del sistema universitario	107
4.5.2	Estructura del poder interno – sistema de gobierno	108
4.5.2.1	Compromiso de las directivas de la institución	108
4.5.2.2	Continuidad en la dirección	108

4.5.2.3	Estrategia	109
<b>Parte II</b>	<b>Anexos</b>	
<b>anexo I</b>	<b>LA RED ALFA MANUFIN</b>	<b>113</b>
<b>anexo II</b>	<b>LISTA DE VERIFICACIÓN PARA DESCRIBIR Y EVALUAR EL SISTEMA DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS DE UNA UNIVERSIDAD</b>	<b>117</b>
II.1	Introducción	118
II.2	Información general	118
II.3	Estructura del presupuesto universitario	119
II.4	Mecanismos financieros de la estructura presupuestaria	120
II.5	Organización, responsabilidades, procedimientos e información	122
<b>anexo III</b>	<b>ANÁLISIS A NIVEL INTERNACIONAL Y CLASIFICACIÓN TENTATIVA</b>	<b>125</b>
III.1	Introducción	126
III.2	Francia	126
III.3	Dinamarca	126
III.4	Países Bajos	127
III.5	Estados Unidos	127
III.6	Japón	128
III.7	Reino Unido	128
III.8	Brasil	129
III.9	Alemania	129
III.10	Suecia	130

III.11	Australia	130
III.12	Clasificación	131
III.13	Conclusión	132
<b>anexo IV</b>	<b>ESTUDIO DE CASOS</b>	<b>133</b>
IV.1	Introducción	134
<b>IV.2</b>	<b>Pontificia Universidad Javeriana (PUJ) – Colombia</b>	<b>135</b>
IV.2.1	Panorama nacional	135
IV.2.2	Pontificia Universidad Javeriana	135
IV.2.3	Estructura organizacional de la PUJ	136
IV.2.4	Política presupuestaria – estructura y organización	139
IV.2.5	Clases de recursos	140
IV.2.6	Centralización de recursos	141
IV.2.7	Responsabilidad presupuestaria	141
IV.2.8	Principales problemas generados por el control centralizado	141
IV.2.9	Características de la estructura presupuestaria	142
IV.2.10	Mecanismos financieros	142
IV.2.11	Fondos universitarios	142
IV.2.12	Estudios de costos	143
IV.2.13	Normas presupuestarias	143
<b>IV.3</b>	<b>Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMP) – Argentina</b>	<b>144</b>
IV.3.1	Introducción	144
IV.3.2	Estructura de la universidad	145
IV.3.3	Mecanismos financieros	146
IV.3.4	Organización, responsabilidades, procedimientos e información	148
<b>IV.4</b>	<b>Universidade de Mogi das Cruzes (UMC) – Brasil</b>	<b>152</b>
IV.4.1	Introducción	152
IV.4.2	Estructura organizacional de la UMC	153
IV.4.3	Estructura del presupuesto universitario	156
IV.4.4	Mecanismos financieros de la estructura presupuestaria	156
IV.4.5	Organización, responsabilidades, procedimientos e información	156
IV.4.6	Existencia y difusión de normas presupuestarias	156
<b>IV.5</b>	<b>Universidade de São Paulo (USP) – Brasil</b>	<b>157</b>
IV.5.1	Introducción	157
IV.5.2	Política presupuestaria	158
IV.5.3	Estructura organizacional de la USP	159

IV.5.4	Decreto de autonomía – mejoramiento del desempeño presupuestario	162
IV.5.5	Problemas y obstáculos	162
<b>IV.6</b>	<b>Universiteit Twente (UT) – Países Bajos</b>	<b>166</b>
IV.6.1	Introducción	166
IV.6.2	Contexto nacional	166
IV.6.3	Política financiera	168
IV.6.4	Modelo de asignación presupuestaria	169
IV.6.5	Modelo de asignación	170
IV.6.6	Elementos del sistema de financiación	170
IV.6.7	Asignación y gasto presupuestario	171
IV.6.8	Proceso de cobro	171
IV.6.9	Reservas – suministros	172
IV.6.10	Delegación	172
IV.6.11	Responsabilidad	173
IV.6.12	Gobierno y participación	174
<b>IV.7</b>	<b>Università Ca' Foscari di Venezia – Italia</b>	<b>179</b>
IV.7.1	Asignación de recursos entre las universidades italianas hasta 1993	179
IV.7.2	Reforma de 1993 sobre la asignación de recursos a nivel nacional	180
IV.7.3	Asignación de recursos en la Universidad Ca' Foscari en el momento de la reforma de 1993	181
IV.7.3.1	Sistema de asignación en 1993	181
IV.7.3.2	Sistema contable en 1993	182
IV.7.4	Re-diseño del sistema de asignación en Ca' Foscari después de la reforma de 1993	182
IV.7.4.1	Diseño de un sistema de asignación de recursos	182
IV.7.4.2	Manejo del sistema contable	184
IV.7.5	Asignación de recursos en Ca' Foscari después de la fase de diseño (1988 – 1999)	184
IV.7.5.1	Problemas con la asignación del presupuesto deducible	184
IV.7.5.2	Sistema contable	185
IV.7.6	Comentarios finales	185
Apéndices		
A.1	Sistema de gobierno	186
A.2	Estructura organizacional de Ca' Foscari	187
A.3	Breve comentario sobre la profesión de los académicos italianos	187

—

# Glosario

Índice de abreviaturas, definiciones y convenciones

AEL	Autoridad Educativa Local
AUCF	Average Unit of Council Funding - Unidad Promedio de Fondos del Consejo
AULA	Asociación de Universidades Latinoamericanas
BMFT	Bundesministerium für Forschung und Technologie - Ministerio Federal para la Investigación y la Tecnología - Alemania
CAPES	Coordenadoria de Aperfeiçoamento do Pessoal da Educação Superior - Asociación para el Perfeccionamiento de Docentes de Educación Superior - Brasil
CBU	Comité de Becas Universitarias
CHEPS	Centre for Higher Education Policy Studies - Centro para el Estudio de Políticas de Educación Superior, University of Twente, Enschede - Países Bajos
CICI	Consejo de Investigación en Ciencia e Ingeniería
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico
CNRS	Conseil Nationale de la Recherche Scientifique - Consejo Nacional de Investigación Científica
CRE	Asociación de Universidades Europeas
DFG	Deutsche Forschungs Gemeinschaft - Sociedad Alemana de Investigación
DGRST	Délégation Générale a la Recherche Scientifique - Delegación General para la Investigación Científica
EIJT	Esquema de Indemnización por Jubilación Temprana
FAPESP	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - Fundación para la Protección de la Investigación del Estado de São Paulo
FAQ	Frequently Asked Questions - Preguntas Frecuentes
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos - Entidad Financiadora de Estudios y Proyectos
HEFC	Higher Education Funding Council - Consejo de Financiación para la Educación Superior - Gran Bretaña
HRM	Gestión de Recursos Humanos
IES	Institución de Educación Superior
MURTS	Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica - Ministerio de la Universidad y la Investigación Científica - Italia
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OMECE	Organização Mogiana de Educação e Cultura S/C - Organización Mogiana de Educación y Cultura - Brasil
PBC	Presupuestación de Base Cero
PCR	Presupuestación por Centro de Responsabilidad
PIB	Presupuestación Incremental en Bloque
PR	Precio Regulado
PUJ	Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá - Colombia
PVR	Presupuestación por Valoración de Responsabilidad
R&D	Investigación y Desarrollo (I&D)
RE	Responsabilidad Específica
RRR	Recommended Rate of Return - Tasa sugerida de rentabilidad
SPPP	Sistema de Planeación, Programación y Presupuesto
TU	Universidad Tecnológica
UMC	Universidad de Mogi das Cruzes - Brasil
UNMP	Universidad Nacional de Mar del Plata - Argentina
USP	Universidad de São Paulo - Brasil
UT	Universiteit Twente, Enschede - Países Bajos
VR	Valoración por Resultados

Nivel de Pregrado	Previo al nivel profesional; primer grado universitario
Nivel de Posgrado	Nivel de Maestría o nivel profesional similar
Decano	Responsable del manejo de una facultad (académica)
Director de Departamento	Responsable del manejo de un departamento (académico) universitario
Provost	Cargo equivalente al de Rector, Vicerrector Administrativo u otra autoridad financiera competente, responsable del manejo interno de una universidad y de la ejecución de sus políticas



## Parte I

—

# Introducción

## Propósito del manual

El propósito principal de este manual es presentar un marco de referencia tanto teórico como práctico para la *Asignación de Recursos en Instituciones de Educación Superior*, basado en información objetiva y ejemplos didácticos. Este esfuerzo se justifica por el hecho de que una de las tareas más críticas de las últimas décadas es la administración efectiva del presupuesto disponible en las universidades y otros centros de educación superior. Evidentemente, se debe tener en cuenta que esta actividad sustenta las actividades primarias de toda universidad: la docencia, la investigación y –cada vez con más frecuencia– la transferencia de conocimiento y, en el caso de los institutos tecnológicos, la transferencia de tecnología.

Una adecuada asignación interna de recursos mejora sustancialmente estas actividades. En consecuencia, todo administrador universitario debe estar bien preparado para comprender el modelo adoptado por la institución, y debe fundamentar su conocimiento en la estructura presupuestaria de la universidad, en los diferentes mecanismos internos de captación de recursos, en los sistemas de asignación de los mismos y su justificación teórica, en la socialización de experiencias y en el análisis de los resultados de las mismas. Para este fin, el administrador necesitará herramientas que le permitan hacer las modificaciones necesarias para llevar a cabo las reformas requeridas.

La literatura sobre el tema es sorprendentemente abundante. Refleja los cambios que se observaron en el ambiente financiero de la década de los años 60, en lo que respecta a disminución progresiva de apoyo financiero, aplicación selectiva y gradual de recortes presupuestales, reducción generalizada de metas de planeación, y necesidad de ajuste del potencial financiero al éxito en el mercado. A nivel institucional, el margen que se permite de la noción de “problema financiero” y del uso de indicadores para efectos de diagnóstico, también es considerable. Todas las referencias bibliográficas señalan la importancia del manejo financiero de la universidad, y ratifican que una administración riesgosa no es tan irrelevante en la administración universitaria como parecería a simple vista.

La importancia de la evolución histórica y los cambios conceptuales, al igual que los diferentes enfoques adoptados hasta la fecha – siempre en concordancia con las políticas nacionales y estatales y la situación socio económica del momento– justifican todas las referencias, citas y modelos incluidos en este manual, que parecen ser relativamente (e incluso sorprendentemente) anticuados.

Cabe hacer otra aclaración. Aunque en este manual, específicamente en el Capítulo 3, se mencionan ejemplos de sistemas, de modelos y de universidades de diferentes países, se hizo un énfasis especial en algunos institutos de Estados Unidos y el Reino Unido. Ambas instituciones y países gozan de

una importancia ampliamente reconocida que se evidencia en su frecuente aparición en la bibliografía.

También se mencionan diferentes sistemas de financiación de una manera menos tutorial y, por lo tanto, más práctica. Entre ellos están:

- Presupuestación Incremental por Rubro
- Presupuestación Incremental en Bloque
- Presupuestación mediante Fórmula
- Presupuestación por Centro de Responsabilidad
- Presupuestación por Valoración de Responsabilidad

Igualmente, se analizan y clasifican los sistemas centralizados (regulados) y descentralizados (orientados hacia el mercado). Ejemplos de estas clasificaciones se pueden encontrar en los sistemas presupuestales adoptados por algunas Instituciones de Educación Superior en diferentes países. Además de una comparación entre los sistemas, se incluyen ilustraciones y comentarios acerca de sus fortalezas y debilidades.

Aunque el tema central de este manual es la Asignación Interna de Recursos en las Instituciones de Educación Superior, también es posible encontrar aquí algunas referencias a la manera como se transfieren a las instituciones los recursos estatales – federales, nacionales o regionales. Se trata de un manual no exhaustivo que sirve de guía para la asignación de recursos en estas instituciones, pero que también pretende invitar a la reflexión sobre el tema. Está dirigido al administrador universitario; no pretende responder todas las preguntas sobre los temas tratados, ni tampoco proponer un modelo ideal de asignación de recursos para cada institución. La volición política y la firme convicción de la necesidad del cambio conducirán al administrador universitario a escoger el modelo óptimo para su institución. Es obvio que dicho administrador debe jugar un papel importante en escoger el sistema apropiado.

Se resaltan las características más importantes que resultan relevantes para un mejor desempeño de los sistemas de asignación de recursos adoptados. A este respecto, se presta especial atención a los conceptos de eficiencia, costo-efectividad y responsabilidad. Igualmente, se discuten los sistemas basados en información histórica, los sistemas de incentivos basados en insumos, los sistemas basados en indicadores de desempeño (resultados), y los sistemas de monitoreo.

## Contenidos del manual

El manual está organizado de la siguiente manera:

El Capítulo 1 es el capítulo introductorio. Contiene el propósito del manual, justifica su concepción, enumera las ventajas de su uso, relaciona sus principales contenidos y, además, contiene una Guía para el manual que permite una lectura comprensiva del texto.

El Capítulo 2 contiene un análisis de la estructura presupuestaria de la universidad. Inicialmente se presentan los principales pasos que conducen a una asignación efectiva de recursos y las características de los sistemas tradicionales y no tradicionales. La organización, los sistemas de información, las estructuras y los mecanismos de captación de recursos son temas que se estudian de manera exhaustiva en este capítulo. Se identifican diferentes unidades universitarias a las que se les asignan recursos, junto con su estructura organizacional que, en términos generales, es una estructura de árbol. Se describen algunos mecanismos de financiación interna y se comparan los sistemas de asignación de recursos centralizados y descentralizados. Después, se analizan las operaciones del mercado interno y las relaciones entre los mercados interno y externo. Se hacen algunos comentarios sobre la elección de los mecanismos de financiación interna y la implementación de los cálculos de costos y análisis financiero.

En el Capítulo 3 se presentan los conceptos básicos en la asignación de recursos. Inicialmente, el capítulo se centra en el Manejo del Presupuesto y los Recursos Financieros. Los tópicos centrales relacionados con el tema, tales como costos, responsabilidad, control, cobros y toma de decisiones se presentan desde una perspectiva histórica y se ilustran con ejemplos. De igual manera, se mencionan en este capítulo otros temas tales como la planeación estructural, el manejo de los recursos humanos y los sistemas nacionales. Algunos de estos tópicos se discuten con mayor profundidad en el Capítulo 4 titulado hacia una reforma de la asignación de recursos.

De otra parte, se examinan e ilustran con ejemplos los procesos y técnicas de presupuestación y de costo-efectividad. A lo largo del capítulo se tratan temas relacionados con captación de recursos, generación de ingresos, modalidades de contratos y subsidios para investigación universitaria, y diversos tipos de estímulo para la inversión. Luego se analizan diferentes formas de presión para el cambio, tanto en los planes como en los sistemas financieros.

La última parte del Capítulo está dedicada al estudio de una tipología de los enfoques de financiación para los sistemas de educación superior, en términos de su orientación por resultados y su orientación por el mercado, basada en el trabajo realizado por Jongbloed (1995).

El Capítulo 4 habla del movimiento hacia una reforma de la asignación de recursos, a partir de las siguientes preguntas: ¿cómo y por qué reformar un sistema de asignación adoptado? Después de analizar los sistemas de asignación de recursos más tradicionales (como la Presupuestación Incremental por Rubro) y las metodologías para elaboración de presupuesto que se han desarrollado durante los últimos veinte años para reemplazarlos (como la Presupuestación por Centro de Responsabilidad y la Presupuestación Incremental en Bloque), se propone el estudio de un sistema híbrido: la Presupuestación por Valoración de Responsabilidad.

Se consideran también en este Capítulo aspectos relacionados con responsabilidad e incentivos. Se retoman algunos conceptos ya estudiados y se discuten bajo una perspectiva diferente, en factores externos, integridad y otros temas. Al proponer la Presupuestación por Valoración de Responsabilidad, se analizan de manera descriptiva un modelo de generación de ingresos, un modelo de generación de costos, un modelo suplementario de incentivos y regulaciones, y un sistema incremental en bloque para los fondos restantes. Puesto que el trabajo buscaba una aproximación más general al tema –que fuera más allá de un estudio de caso– se podría decir que el resultado final fue excesivamente descriptivo. En los trabajos realizados por Massy (1995 y 1996) se explica el sistema descrito. En realidad, el Capítulo 4 está fuertemente basado en estas dos referencias.

El manual contiene cuatro Anexos:

El Anexo I resume los antecedentes de la Red ALFA MANUFIN: su origen, su relación con el Programa Columbus, las universidades participantes y una descripción de las actividades realizadas.

El Anexo II contiene una lista de verificación que fue preparada con base en el conocimiento y la información presentada en el Capítulo 2. Dicha lista se puede usar como guía tanto para describir (o diseñar) los sistemas de asignación de recursos en las universidades, como para evaluarlos.

El objetivo del Anexo III es presentar una clasificación de los sistemas de asignación de recursos, teniendo en cuenta los criterios de financiación que se usan para calcular los gastos públicos y su relación con la orientación por el mercado. En otras palabras, en esta clasificación se tienen en cuenta dos dimensiones: en qué grado está orientado por los resultados y en qué grado está orientado por el mercado. Se clasifican varios sistemas –que han sido adoptados por Instituciones de Educación Superior en países de la OCDE y en Brasil– según las categorías presentadas en el párrafo 3.3. Naturalmente, toda esta información tiene un carácter educativo y se explica por sí sola.

En el Anexo IV, se presentan varios estudios de caso de la mayoría de los representantes de las universidades que han participado en la Red ALFA MANUFIN ha presentado su sistema de asignación respectivo. Se espera que la evaluación y comparación de estos sistemas, las ventajas de su aplicación, sus problemas y las soluciones alternativas propuestas sean de utilidad al escoger el modelo apropiado para una institución.

Aunque hay una bibliografía extensa al final del manual, en este punto es necesario señalar algunas referencias que han sido esenciales para la preparación del mismo, a saber: Davies (1993), Jongbloed (1995) y Massy (1995 y 1996).

## Guía para el manual

Las universidades y otras Instituciones de Educación Superior tienen como tarea primaria la formación a nivel académico o profesional, respectivamente. Varias universidades tienen como tarea adicional la investigación científica, sea como actividad relacionada con la docencia o como actividad sustantiva, en muchos casos organizada en institutos separados. Algunas tienen una tercera tarea: la transferencia de conocimiento y tecnología a la sociedad, con frecuencia en las regiones donde están localizadas; otras lo hacen más implícitamente. Todas estas tareas las llevan a cabo las personas por lo que, el **capital humano** es el recurso más importante de las universidades.

A fin de tener fondos suficientes para sus actividades, la universidad tiene que preparar **una estrategia de ingresos**. Para las universidades públicas, una parte sustancial de estos ingresos será la apropiación del presupuesto –nacional, federal o regional. Para las universidades privadas, éste puede ser también el caso, pero una parte sustancial de sus ingresos provendrá de matrículas y donaciones. Estos ingresos normalmente se recibirán a nivel institucional y tendrán que ser distribuidos entre sus unidades presupuestarias de la universidad. Este manual está consagrado a este tema particular: el sistema de asignación de recursos dentro de una universidad.

El manual ha sido preparado por la **Red ALFA MANUFIN<sup>1</sup>** a partir de tres seminarios. Los temas críticos más importantes discutidos en la red fueron:

**Política presupuestaria universitaria:** Características del presupuesto. ¿Cómo están organizadas las secciones del presupuesto? ¿Según su estructura, sus objetivos, sus tipos de gasto? ¿Qué porcentaje del presupuesto se asigna a las Facultades u otro tipo de unidades y qué manejan realmente esas unidades?

**Características de la estructura del presupuesto:** ¿Hay un diagrama del presupuesto? ¿Se ajusta a la estructura de responsabilidades? ¿Están el personal académico y la administración financiera separados o unidos en la estructura del presupuesto? ¿Es la estructura del presupuesto el resultado de una reflexión específica, de una sedimentación histórica o de una regulación externa?

- 1 El Programa ALFA es el programa de capacitación académica de Europa y América Latina. Sus objetivos son:
  - promover la cooperación entre América Latina y Europa en el campo de la educación superior, con el propósito de suplir las deficiencias y superar las disparidades y desigualdades que existen entre las dos regiones, impulsando el potencial científico, académico y tecnológico de América Latina;
  - promover programas de cooperación a través de redes conformadas por Instituciones de Educación Superior de Europa y Latinoamérica, con miras a desarrollar actividades académicas conjuntas que faciliten el intercambio de profesionales y estudiantes universitarios y otras actividades.

- **Unidades no académicas:** ¿Qué incentivos se usan para estimular la participación y la eficiencia de las unidades no académicas? ¿Quién decide qué servicios prestan las unidades no académicas y el precio que estas cobran por ellos, si lo hacen?
- **Existencia y difusión de las normas presupuestarias:** ¿Se publican y difunden los estatutos, normas, reglas y orientaciones administrativas?
- **Mecanismos financieros de la estructura del presupuesto:** Apropiación a las unidades presupuestarias: ¿Cómo se asignan los fondos que se distribuyen desde el nivel central a las diferentes unidades académicas? ¿Según una tradición histórica, una negociación, unos criterios o normas/reglas específicas, o por incentivos? ¿Cómo se financian las unidades no académicas? ¿Con una parte del presupuesto del nivel central o mediante "unidades-usuario"? ¿Qué criterios se usan? ¿En caso de que el nivel superior deba financiar en buena parte a una unidad, existe un sistema para premiar el esfuerzo hecho por ésta para aumentar su actividad? ¿Cómo se promueve un mejor uso de los recursos?
- **Traslados presupuestales entre rubros y entre años fiscales:** ¿Pueden las unidades transferir fondos entre las diferentes secciones o rubros de su propio presupuesto (por ejemplo, entre "salarios", "inversiones" y "otros gastos")?
- **Ajuste de gastos según la disponibilidad de fondos:** Si se asigna a las unidades una parte considerable del presupuesto, ¿cómo se podrían regular los gastos según la disponibilidad de fondos?
- **Costos integrales y análisis financiero:** ¿Hay servicios o productos para los cuales se hayan calculado los costos integrales? ¿Cómo se usa el cálculo de costos integrales para cada servicio o producto? ¿Están la contabilidad general y la analítica integradas o separadas?

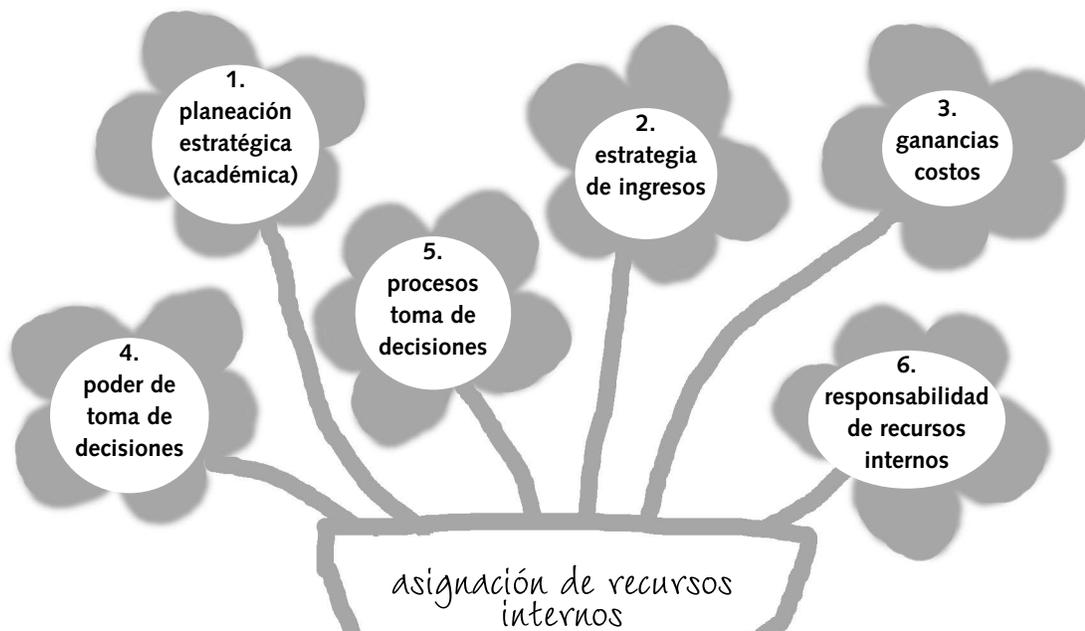


Figura 1. Elementos principales que influyen en el proceso interno de asignación de recursos

Esta guía le brinda al lector algunos antecedentes sobre el panorama global de una universidad, y luego se centra en el tema discutido en el manual. La guía explica el contenido y el orden del manual, y hace referencia a aspectos específicos que son de importancia para entenderlo.

Al hablar de sistemas de asignación interna de recursos, se debe tener en cuenta un amplio número de temas relacionados. Dichos temas se muestran en las Figuras 1 y 2, respectivamente, y se discutirán en más detalle.

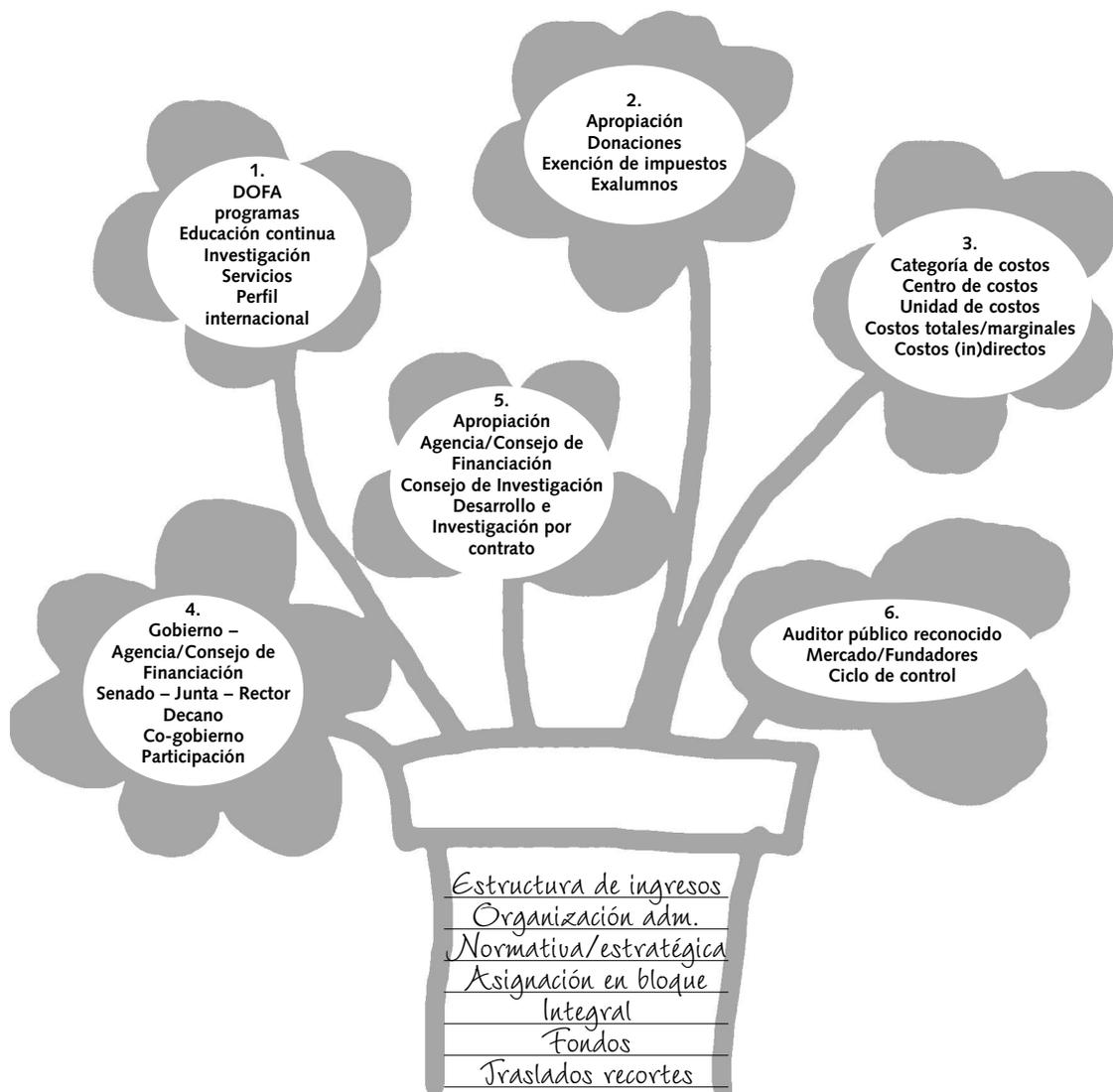


Figura 2. Aspectos relevantes en los elementos de la Figura 1

## Temas

### 1 Planeación estratégica (académica)

Se recomienda establecer un plan estratégico universitario que abarque un período futuro de aproximadamente diez años. Dicho plan estratégico debe contener al menos un análisis DOFA (debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas). Esta tarea también puede realizarse mediante un plan de desarrollo que cubra un período de cuatro a cinco años. En el presupuesto anual se debe incluir un capítulo sobre la política a seguir, junto con el presupuesto apropiado que será asignado durante ese año. El plan estratégico debe contener planes con respecto a los cursos de pregrado y posgrado, Educación Continuada, Educación Permanente, las áreas de investigación, los servicios a prestar y el perfil internacional, si es el caso.

### 2 Estrategia de ingresos / generación de ingresos

Después de establecer el plan estratégico y un esquema del presupuesto necesario, se debe fijar una estrategia para generar los ingresos necesarios para llevar a cabo todas las actividades planeadas. Esta estrategia de ingresos parece depender fuertemente de las condiciones limitantes locales, regionales y nacionales, tales como el carácter de universidad pública o privada, las restricciones legales, las normas tributarias, etc. En todo caso, es importante motivar a las unidades (facultades/departamentos) a buscar fuentes adicionales de financiación, tales como las entidades financiadoras de investigación, contratos de docencia e investigación, consultorías, etc.

A partir de uno de los seminarios del Programa Columbus sobre generación de ingresos (Twente, noviembre de 1998), se consideraron los siguientes aspectos: apoyo gubernamental, matrículas, (por cursos cortos, Educación Continuada, Educación Permanente, Educación a Distancia, cursos de verano), ventas y servicios (facilidades, facilidades compartidas, residencias, suministro de alimentos, conferencias y alojamiento, publicidad en el campus), reservas, ingresos para inversión, programas de la Unión Europea, donaciones, tesorería, exalumnos, iglesia, recaudación de cartera, productos afines, investigación (por contrato), consultoría, derechos de propiedad intelectual (patentes, regalías, licencias), donaciones (especialmente en el caso de exención de impuestos), capital privado, reparticiones, sociedades públicas y privadas, bienes raíces, propiedad rural, venta y arrendamiento internacional con opción de compra, parque de alta tecnología, etc.

### Asignación de recursos internos

Después de decidir el perfil y la estrategia de ingresos de la universidad, tema principal del manual, se debe considerar la asignación de los recursos internos. En primer lugar, hay que decidir qué parte de los fondos disponibles se distribuirá mediante decisiones estratégicas, y qué parte mediante un modelo de asignación normativo. Luego se debe desarrollar dicho modelo. Es importante decidir si el modelo se basa en factores de insumo y/o rendimiento (indicadores de desempeño), y si se basará en el desempeño histórico o en la previsión (tecnología). Se deben determinar factores tales como normas, apoyo central, asignaciones no normativas, presupuestos estratégicos y cargos. Luego será necesario considerar una serie de variables:

- ¿Existe la posibilidad de asignar el presupuesto como una concesión en bloque, en el que las unidades tengan la libertad de realizar gastos entre categorías de costos (con algunas restricciones)?
- ¿Existe la posibilidad de considerar los diferentes componentes del presupuesto como un presupuesto integrado? Se hace referencia especial a la integración de la asignación presupuestaria del Estado, las matrículas, las entidades financiadoras de investigación, las ganancias por concepto de docencia e investigación por contrato, la consultoría y los fondos.
- ¿Cuál es la proporción entre el presupuesto disponible a nivel central para decisiones estratégicas, innovación, actividades inter y multidisciplinarias y la solución de problemas, y los presupuestos asignados?
- ¿Existe la posibilidad de guardar fondos o reservas (por ejemplo para nivelación, apropiación, estímulo, reserva)? Ejemplos de ellos son: fondo para personal, fondo para vivienda, fondo para equipos, fondo para becas y préstamos estudiantiles, fondo para innovación, ganancias provenientes de contratos de docencia e investigación / consultoría. ¿Se tiene en cuenta el interés notional?
- ¿Se lleva el presupuesto de un año fiscal al próximo mediante el balance general permitido?
- ¿Se cubren los gastos generales de funcionamiento centralizados y descentralizados mediante recortes (imponiendo contribuciones)?
- ¿Se permite hacer traslados presupuestales entre categorías de costos?
- ¿Cómo se manejan el cobro y la absorción? Este es, sobre todo, el caso de las unidades de servicio central como las Bibliotecas, los Centros Educativos, los Centros de Cómputo, los Talleres de Mecánica. ¿Es obligatoria la compra interna o se le permite a las unidades solicitar servicios externos? ¿Cómo se establecen las tarifas? ¿Cómo se trata en la universidad la depreciación?
- ¿Quién es el 'dueño' de un ejercicio financiero: la unidad, la facultad o la universidad? Los excedentes / déficit anuales tienen que ser trasladados a estos fondos de reserva; un eventual balance negativo debe ser corregido en cualquier año.
- ¿Hay una política específica con respecto a vivienda e inversiones? ¿Cómo se traduce eso en la política presupuestal? ¿Cómo se maneja la amortización en la universidad?

### 3 Ganancias / Costos

El sistema de contabilidad y la organización administrativa están relacionados con el sistema de asignación de recursos. La universidad debe hacer una distinción entre los centros de costo (unidades centrales [de servicio]), los centros de ganancia (facultades), y los de cobro (unidades centrales [de servicio]). Además, se debe distinguir entre las categorías de costo [= insumos], los centros de costo [=proceso] y las unidades de costo [= resultados].

A fin de conocer mejor los costos, en todos los casos debe haber un registro completo de los costos y las ganancias. Se recomienda considerar los costos integrales en lugar de los costos marginales.

### 4 Poder de toma de decisiones

En primer lugar, el poder de toma de decisiones depende de la legislación nacional y del grado de autonomía de una universidad versus su grado de dependencia del Ministerio de Educación, del Consejo de Financiación o del Agente Financiador.

Dentro de la universidad, el poder de toma de decisiones puede estar en el Senado o Consejo de la Universidad, en el Consejo Directivo o en el Rector.

En las facultades, el poder de toma de decisiones puede estar en el Decano, o en el Consejo Facultad presidido por el Decano.

Finalmente, este poder depende del grado de co-gobierno y de la participación del personal y del estudiantado, según se regule dentro de la universidad.

## 5 Procesos de toma de decisiones

- ¿Cómo se delegan las decisiones, las responsabilidades asociadas a ellas y los presupuestos relacionados, si se hace?
- ¿La asignación del Estado se determina a nivel gubernamental, del Consejo de Financiación o del Agente Financiador? ¿Puede ser influenciada por la universidad?
- ¿Cómo influye un Consejo de Investigación en el perfil de la universidad?
- ¿Quién determina la cantidad de docencia por contrato, de investigación por contrato y de consultoría a nivel de facultad / departamento?

## 6 Responsabilidad / Rendición de cuentas

Se observa mayor responsabilidad en las unidades: los Decanos responden ante el Consejo Directivo o el Rector, y los Directores de Departamento ante los Decanos. Un medio importante para responder por los gastos presupuestales es el informe anual. En algunos casos, se usa un contrato de gestión para controlar tanto las actividades como los gastos de presupuesto.

El informe anual se debe presentar junto con un informe elaborado por un auditor público certificado. Este sistema sirve como prueba de responsabilidad frente al mercado y a los fundadores.

*¿Quién es responsable del contenido de los contratos de docencia, los contratos de investigación y la consultoría a nivel de facultad / departamento, y quién responde por ellos ante los Decanos y el Consejo Directivo, respectivamente?*

En el informe anual, se debe incluir una serie de indicadores financieros que muestren la continuidad de la universidad a más largo plazo. Algunos indicadores importantes son su situación de solvencia [patrimonio en términos de otro capital], el coeficiente de liquidez [pasivos corrientes versus activos corrientes], y el flujo de caja.

Finalmente se recomienda introducir un ciclo de planeación y control bien definido. Esto se puede hacer programando una reunión de planeación en otoño para discutir el plan anual del año venidero, y una reunión de contabilidad en primavera.

Por supuesto, hay más elementos que son de importancia para la universidad. Para efectos de información, a continuación se mencionan algunos de ellos; sin embargo, —con algunas excepciones— no se considera que formen parte de los temas que se discuten en este manual.



### Control de calidad

Actualmente, la mayoría de las universidades tienen algún procedimiento de evaluación de calidad, o lo están desarrollando. Se debe diferenciar entre auditoría de la calidad de la enseñanza y auditoría de la calidad de la investigación, respectivamente. Para ambas auditorías se necesitan indicadores de desempeño. Una diferencia importante es si estos indicadores se basan en variables de entrada o de salida, y si se da importancia a la historia (el desempeño anterior) o al futuro (calidad potencial).

Aún más importante que la evaluación de la calidad, durante un determinado período de tiempo (normalmente cinco años), es el monitoreo constante del desempeño y la importancia de las cifras en las tendencias. A ese respecto, la Investigación Institucional en las universidades es cada vez más común.

Finalmente, se debe mencionar aquí la necesidad de aplicar un buen sistema de planeación y control. Dicho sistema podría comprender una reunión en otoño en la que se discuta el plan del próximo año, y una reunión en primavera, en la que se presenten los resultados del año anterior.



### Administración de recursos humanos (ARH)

El siguiente tema tiene que ver con el manejo de los recursos humanos que, por mucho, no es el menos importante. Como se señaló anteriormente, el capital humano es el soporte principal del “negocio” de la universidad. A nivel de las unidades, debe haber fondos disponibles suficientes para movilidad interna (horizontal y verticalmente, y a lo ancho de la universidad), capacitación, cursos de actualización, cursos de posgrado, intercambios internacionales, y –siempre que sea apropiado–reubicación (búsqueda de salidas alternativas para trabajadores cesantes o despedidos). Un número creciente de universidades está usando el modelo de gestión de competencias como una manera de introducir la política de ARH. En ese caso, las competencias requeridas por una unidad (facultad / departamento) se comparan con las competencias del personal disponible, esperando que coincidan. Si no se puede lograr que coincidan, se realizará una o más de las acciones antes mencionadas. Un requisito previo para este proceso es un nombramiento “temporal” para un cargo específico (por cinco años, por ejemplo), dejando intacto un puesto permanente en la universidad. Este mecanismo se llama “desempleabilidad”, como ‘derivado’ de “empleabilidad” (capacidad de dar empleo).



### Organización

La organización debe ser eficiente y eficaz en su funcionamiento, y tan autónoma como sea posible. Una universidad se puede organizar: en facultades, departamentos dentro de una facultad, y unidades centrales [de servicio]; o como escuelas, donde se organiza la docencia, e institutos, donde se lleva a cabo la investigación. La estructura que se escoja afectará el modelo de asignación de recursos. Es más, la elección de un sistema central versus uno descentralizado marca una diferencia.

Se debe mencionar aquí la forma de administrar las facilidades y medios. ¿Habrán facilidades y medios centrales o asignados, compartidos, o habrá presiones fuertes para subcontratarlos?

### Asuntos estudiantiles

Se incluyen en este resumen los asuntos estudiantiles porque las matrículas y las inscripciones son una fuente significativa de ingresos para una universidad. El resultado neto de este ingreso dependerá del sistema de becas y préstamos estudiantiles que tenga la institución.

El número de estudiantes normalmente es un parámetro del modelo de asignación, tanto en el ámbito interno como nacional. El ingreso gratuito o los procedimientos de selección afectarán este número y, en consecuencia, los ingresos generados.

En una universidad con campus, seguramente habrá instalaciones deportivas y facilidades para la cultura y el ocio, disponibles para los estudiantes (y el personal). Los costos integrales y las cuotas de inscripción serán parte del sistema de asignación de recursos. Algo semejante puede suceder con el alojamiento para estudiantes, aunque en la mayoría de los casos esta actividad se delega a una organización distinta, por ejemplo a una fundación específica o incluso a una compañía de responsabilidad limitada.

Por último, se debe prestar atención a los exalumnos de la universidad, no sólo para mantenerlos informados de la situación real de su alma mater, sino porque ellos se convierten progresivamente en una fuente de ingresos interesante para la universidad.

### Sistemas de información (computarizados)

Debe prestarse atención a la computarización de los sistemas administrativos. Hoy en día es necesario tener un sistema de información financiera (SIF), un sistema de información de personal (SIP), un sistema de registro y progreso académico estudiantil (SIE) y un sistema de información de medios y facilidades, para ejercer un buen control de los rendimientos y las transacciones de la universidad.

## 1.3.2

### **Condiciones limitativas / Problemas / Preguntas frecuentes**

Finalmente, se discutirán algunas condiciones limitativas, problemas y preguntas frecuentes (FAQ) sobre los sistemas de asignación interna de recursos.

-  Poca información sobre el desempeño real de facultades y departamentos.
-  Falta de visión en los costos operacionales reales.
-  Imposibilidad de llevar el presupuesto de un año fiscal a otro (lo que genera que los gastos se disparen al final del ejercicio presupuestal).
-  Puesto que los presupuestos se solicitan, las facultades y los departamentos tienden a pedir gastos excesivos.
-  Demasiada financiación central.
-  Actitud de resistencia al cambio.
-  Condiciones legales nacionales limitativas.

- Límites al crecimiento / capacidad de ingresos.
- Desequilibrio en la capacidad de ingresos de las facultades.
- Límite al mejoramiento de la eficiencia y la eficacia.
- Límite a la influencia en la inscripción de estudiantes.
- Las actividades multi / interdisciplinarias necesitan incentivos de la administración central.
- Fuerte Junta Directiva / Rector / Decanos / Directores de Departamento.
- Cómo determinar los presupuestos para docencia e investigación.
- Relación entre asignación y costos reales.
- Costos integrales versus costos marginales por estudiante.
- ¿Escuelas e institutos?
- ¿Presupuesto basado en la historia?
- Cómo traducir la política en el presupuesto.
- ¿Incentivos / reconocimientos para docencia y/o investigación de primera calidad?
- ¿Logra el modelo de asignación distribuir los fondos de manera equitativa? ¿Se ajusta realmente a la política convenida?
- La autonomía delegada puede conducir a la sub-optimización; por ejemplo, talleres de mecánica, servicio en la docencia, falta de rotación del personal (control de los riesgos de desempleo); cooperación entre facultades.
- Recortes presupuestarios versus 80% fijo en costos de personal.
- Tarifas: costos integrales versus costos marginales.

# **Estructura Presupuestal Universitaria**

**2**

## Introducción

Uno de los objetivos más importantes de la administración universitaria es la asignación eficaz de recursos. No obstante, ésta se debe entender no como una meta esencial sino como una herramienta muy poderosa para cumplir la misión, estrategias y tareas primarias de la universidad: docencia, investigación y servicio a la comunidad. La administración debe conocer los pasos principales que conducen a una asignación eficaz de los recursos, entender las características principales de los sistemas de asignación normalmente usados –centralizado o descentralizado, tradicional o no tradicional– y percibir las ventajas e inconvenientes de cada uno y así poder determinar cuál es el más apropiado para la institución. También es indispensable conocer a cabalidad la estructura presupuestal global de la universidad, saber cómo evaluarla y, si es necesario, cómo reformarla.

A fin de comprender mejor la estructura presupuestal, y la manera de lograr un sistema de asignación de recursos eficaz, es necesario conocer los conceptos económicos que subyacen a los dos modelos básicos de asignación de recursos, a saber:

- Proceso descentralizado: las decisiones con respecto al tipo y cantidad de recursos las toman las personas que están tan cerca como sea posible de la unidad operativa donde efectivamente se lleva a cabo la producción. En otras palabras, en el caso de una empresa de servicios, ésta es la unidad donde se distribuye el servicio a los clientes.
- Proceso centralizado: los recursos se asignan mediante un conjunto consistente de decisiones tomadas por una autoridad central, pero dirigidas por varias unidades que actúan bajo el mando de la instancia central.

Estos dos procesos son los elementos fundamentales que apuntalan la filosofía de las economías de mercado y de las economías centralmente planeadas, respectivamente.

Un paso importante en el proceso de entender la estructura presupuestal de la universidad es la identificación de las unidades universitarias a las que se le asignarán recursos, y su estructura organizacional. Esta última, en general, será una estructura de árbol. También es importante determinar dos niveles diferentes de responsabilidad establecidos en cada una de estas unidades. Igualmente, se debe establecer el grado de responsabilidad real que cada unidad tiene de sus unidades subalternas. Es completamente necesario asegurarse de que cada unidad realmente controle los recursos que están bajo su responsabilidad.

Al analizar una estructura de árbol tal, generalmente es posible identificar las unidades primarias –conocidas como las instituciones, escuelas o facultades–, cuyas sub-unidades pueden ser departamentos y cursos. Estas unidades dependen directamente de la Oficina del Rector (o

Vicecanciller), y de sus unidades auxiliares, como la División de Administración General, la División de Recursos Humanos (o Personal), la División de Presupuesto, y las oficinas de los Vicerrectores o Prorectores. Estas divisiones apoyan las unidades primarias mencionadas anteriormente, junto con las unidades de soporte como la Secretaría de la unidad, la Sección de Finanzas y Contabilidad, la Sección de Personal, la Sección de Protocolo, el Almacén, la Sección de Servicios Generales (responsable de mantenimiento, aseo, jardinería, vehículos, seguridad, etc.). A su vez, los Departamentos reciben el apoyo de la Secretaría de Departamento, la Sección de Posgrados, la Sección Estudiantil y algunas de las unidades antes mencionadas.

La Biblioteca, la Oficina de Suministro de Información, los Laboratorios, la Oficina de Impresos y Fotocopiado son otros ejemplos de unidades que apoyan a otras unidades. La Oficina de Control del Campus es otra unidad típica de apoyo contemplada en la estructura universitaria, siempre que la universidad tenga una estructura de campus.

*¿Cuáles son los diferentes tipos de unidades involucradas en el proceso de producción de una Institución de Educación Superior?*

En general, las universidades producen servicios y tienen a su disposición recursos limitados. Si se analiza a las universidades en más detalle como productoras de servicio, se pueden identificar diferentes tipos de unidades involucradas en el proceso de producción: las unidades operativas, las unidades de apoyo (no académicas), y un centro estratégico (“Centro”, Unidad del Control Central).

**Las unidades operativas** llevan a cabo las tareas directamente relacionadas con las actividades centrales (misión), de las instituciones –tales como docencia, investigación, servicio a la comunidad, etc.. En consecuencia, las unidades académicas –como facultades, escuelas, departamentos, institutos de investigación–son unidades operativas. Sus actividades se relacionan de manera sustancial con actores externos a la institución.

A su vez, **las unidades de soporte** son aquellas que les prestan servicios a las unidades operativas o a otras unidades de apoyo–como la Biblioteca, el Centro de Cómputo y muchos otros centros de recursos. Estas unidades también se pueden dividir en unidades de servicio y unidades asociadas (o corporativas). Las primeras ofrecen sus servicios a varias unidades dentro de la universidad, por ejemplo, las secretarías, las oficinas administrativas, o los servicios de biblioteca. Las últimas también se conocen con el nombre de unidades de interés general, y ofrecen sus servicios a la universidad como un todo. Éste es el caso de la Oficina del Rector o Vicecanciller, los Departamentos de Relaciones Públicas, de Comunicaciones, de Recursos Humanos, etc.

El **Centro** es responsable del funcionamiento combinado de todas estas unidades.

Esta distinción es menos obvia cuando la misión de la institución no está definida claramente. Las unidades de apoyo que están autorizadas para ofrecer sus servicios al público externo a la universidad pueden tomarse equivocadamente por unidades operativas, y viceversa. Una unidad operativa que genera relaciones internas fuertes con otras unidades similares, puede ser fácilmente considerada como unidad de apoyo. Las unidades de servicio que se establecen específicamente

para los estudiantes –la cafetería, el restaurante o los dormitorios– son verdaderas unidades de apoyo, a pesar de sus características.

Con base en la cantidad, calidad y tipo de información disponible sobre la manera en que este sistema interrelacionado funciona, hay dos maneras de lograr una eficiencia de producción cada vez mayor: por un lado, coordinando las decisiones sobre asignación, que toman separadamente las diferentes unidades; y por otro, planeando de forma consistente todas las tareas que las diferentes unidades deben llevar a cabo, incluso los recursos que se necesitan para desarrollarlas. Cada alternativa tiene su propia lógica y otros aspectos diferentes. Se pueden usar como base para analizar y comparar los sistemas reales que están en funcionamiento en las universidades, aunque no necesariamente están presentes en todas las Instituciones de Educación Superior.

En resumen, para analizar la estructura presupuestal de la universidad, por un lado es necesario; identificar y especificar sus responsabilidades, al igual que sus gastos correspondientes; hacer una descripción de la estructura de árbol de la organización; y definir sus objetivos financieros y explicar las relaciones que existen entre las unidades. Por otro lado, se debe hacer una distinción entre los procesos de toma de decisiones, la ejecución y el control que caracterizan a cada unidad. Además, debe observarse que una estructura de árbol puede variar considerablemente según las dimensiones de la universidad, su estructura centralizada o descentralizada, su situación financiera, etc.

Este análisis arrojará una tipología de la estructura presupuestal. Dicha tipología indicará los elementos que son pertinentes para la organización de los recursos y para los mecanismos de toma de decisiones que corresponden a cada estructura presupuestal.

En el Anexo II se presenta una lista de control que se puede usar para definir y describir la estructura presupuestal de una universidad y su tipología. Se podrá, entonces, identificar la estructura organizacional de las unidades operativas de la universidad; determinar los diversos niveles de responsabilidad relacionados con cada una de ellas y sus sub-unidades; determinar el control de los recursos asignados; y reconocer los diferentes tipos de unidades involucrados en el proceso de producción.

## 2.2 Aspectos generales

### 2.2.1

#### Tres pasos principales para la asignación eficaz de recursos

El primer paso para asignar eficazmente los recursos es comprender los sistemas de incentivos que gobiernan los gastos tanto en las universidades como en las demás instituciones de Educación Superior (colleges). Los incentivos se basan principalmente en valores intrínsecos y, parcialmente, en valores instrumentales. Un sistema adecuado de asignación de recursos debería permitirle a la institución encontrar un equilibrio apropiado entre sus valores intrínsecos y aquellos del mercado.

El segundo paso comprende el reconocimiento y manejo de la diversidad de valores intrínsecos, que son típicos de cualquier institución de educación superior. Esta diversidad es parcialmente el resultado de la experiencia profesional, las diferencias en los objetivos educativos y los intereses involucrados.

La complejidad administrativa explica el tercer paso en la reforma de asignación de recursos. Los colleges y las universidades son organizaciones profesionales: la competencia necesaria para garantizar una enseñanza e investigación eficaces es, casi exclusivamente, responsabilidad de los profesores.

### 2.2.2

#### Descentralización versus centralización

Como se describirá más adelante, toda reforma de la asignación de recursos normalmente implica una descentralización (o transferencia) de responsabilidades presupuestales. En consecuencia, estas responsabilidades se sacan del nivel central donde tradicionalmente están ubicadas, en un esfuerzo por atenuar los problemas relacionados tanto con el **otorgante** como con el **receptor** (cf. párrafo 4.3). Pero la descentralización puede minar la autoridad de quienes responden por la competencia central de la institución. Los incentivos para mejorar la productividad; por ende, la responsabilidad de hacerlo; y en consecuencia, la responsabilidad de estas mejoras, pueden volverse casi un imposible. Además, la descentralización puede influir negativamente en la posibilidad de lograr los objetivos. Por lo tanto, gran parte de la discusión sobre el proceso de asignación de

recursos implica la pregunta: ¿cómo se puede descentralizar la autoridad encargada de fijar el presupuesto sin descuidar los valores y prioridades de la institución? En otras palabras, ¿cómo se pueden mantener la competencia y la motivación en las escuelas, facultades y departamentos, sin obstaculizar la capacidad del agente financiador para afectar los resultados? Este problema se analizará más específicamente en los Capítulos 2 y 3.

*¿Cómo se define la presupuestación incremental por rubro y cuáles son sus características principales?*

La necesidad de mantener un equilibrio entre los valores y las fuerzas del mercado y la diversidad de dichos valores y la complejidad administrativa, ha llevado tradicionalmente a quienes formulan las políticas a insistir en el control central de los recursos. El método de control más común es la **presupuestación incremental por rubro**: el presupuesto del año anterior, normalmente ajustado según la inflación, se incrementa o se disminuye en los montos relacionados con las líneas de gasto de partidas específicas.

La naturaleza incremental del proceso es compleja, puesto que la atención se centra en el aumento o disminución (incremental) del presupuesto, en lugar de en un análisis del presupuesto básico. Es más, la prioridad de los valores académicos y éticos del cuerpo docente obliga a los administradores a aislar las unidades operativas del mecanismo del mercado, manteniendo así el presupuesto básico de la unidad tan invariable como sea posible a las fluctuaciones de los ingresos. Por consiguiente, después de un tiempo, las unidades operativas consideran que su nivel de financiación básica y la mayoría de sus costos son fijos. Por lo tanto, una vez más se cree que mejorar la productividad es imposible, aunque se puedan reducir los costos, si es necesario. Estas acciones se perciben como iniciativas que ponen en peligro la calidad.

El tema de la presupuestación incremental por rubro se discutirá en más detalle en los numerales 3.2.1 y 4.1.

*¿Cuáles son los principales problemas a los que se enfrentan los sistemas tradicionales?*

Los sistemas de presupuesto tradicionales pueden haber sido útiles cuando las cosas eran más simples y más estables, pero se volvieron más complicados y difíciles de usar al enfrentar una combinación de complejidad y cambio en las condiciones limitativas externas. La complejidad le impide a quienes asignan el presupuesto central, cambiar y adaptarse a nuevas situaciones. Igualmente, los administradores de las unidades operativas tendrán incentivos limitados –si los tienen– para hacerlo, porque las circunstancias los llevan a maximizar los gastos y a oponerse enérgicamente a los recortes que se propongan. La diversidad de valores le da un carácter político a los esfuerzos que apuntan a sub-asignar los recursos entre las unidades operativas, a la vez que las unidades sub-dimensionadas interpretan este hecho como una 'conspiración ideológica' de la cual ellas son víctimas.

Estas fuerzas producen un aumento en los niveles de gasto, y cuando hay necesidad de reducirlos, tienden a llevar dichas reducciones más allá de los límites necesarios, en lugar de hacer

re asignaciones adecuadas. Obstaculizan el mejoramiento de la productividad y pueden impedir que la institución optimice sus valores intrínsecos o que responda a las fuerzas del mercado.

En ese caso, la solución está en reformar el sistema de asignación de recursos a varios niveles. La primera prioridad es poner un límite al sentimiento de propiedad del presupuesto básico que tienen las unidades operativas, así como a la convicción de que el costo y la calidad están indisolublemente ligados. Esto requeriría una combinación de cambios culturales y de proceso, a fin de establecer como principio que los recursos estarán relacionados directamente con las demandas del mercado y con la evaluación del desempeño.

La segunda prioridad es dar una discusión sobre la relevancia, la calidad y la productividad del programa, y llevar a cabo los procesos necesarios para que esta discusión sea valiosa. Los recursos deben asignarse según el “Principio de la más alta Calidad”, teniendo presente que –en las universidades y los colleges– el concepto de alta calidad se refiere al logro de la misión institucional, la visión y las metas, de la manera más productiva posible.

La prioridad final es eliminar las restricciones impuestas a la manera como las unidades operativas administran los “recursos reemplazables”: estas unidades deben tener el derecho de determinar, en gran medida, cómo lograr los objetivos establecidos dentro del presupuesto disponible.

### 2.2.3

## Sistemas no tradicionales de asignación de recursos

Al igual que sucede con los resultados de los sistemas de **presupuestación incremental por rubro**, que no están tan bien establecidos como se quisiera, también se evidencian deficiencias en otros métodos.

Como se explicará más adelante, la **presupuestación mediante fórmula** tiende a limitarse a los costos de las unidades operativas. En ese caso es difícil mejorar la productividad, y la atención se centra más en otros problemas que en los objetivos institucionales.

Cuando no existe ningún proceso adecuado para evaluar los planes y el desempeño relacionado con las metas institucionales, un sistema de **asignación en bloque** dificulta la responsabilidad y refuerza la idea de que las unidades operativas pueden manejar autónomamente su propia financiación.

Los sistemas de tipo “**cada harina en su propio costal**” acentúan al máximo el enfoque de las unidades operativas en las tendencias del mercado, aunque su uso puede hacer difícil influir en el comportamiento de estas unidades cuando sus metas difieren de las de la institución.

En el Capítulo 4 se discuten otros sistemas.

## Descripción de mecanismos financieros interiores

*¿Cuáles son los tipos de mecanismos internos de financiación de una Institución de Educación Superior y cómo se usan?*

Después de describir la estructura presupuestal de la universidad, es importante determinar cómo se asignarán los recursos a sus unidades. Para cada unidad, se pueden identificar cuatro mecanismos típicos de financiación:

-  **Asignación**  
Consiste en la distribución de los recursos que existen en un nivel al nivel inferior siguiente en la estructura de árbol. Puede hacerse como asignación directa de recursos específicos a cada unidad, o como distribución de recursos entre diferentes unidades que están al mismo nivel, según los criterios que se definan.
-  **Cobro de servicios**  
Es un mecanismo usado por las unidades internas de una universidad, las cuales normalmente cobran por los servicios que ofrecen. A diferencia de otros mecanismos financieros, los recursos que se derivan de éstos son comerciales por naturaleza y se puede usar internamente para financiar unidades de servicio como las descritas antes. No obstante, también se pueden usar externamente.
-  **Tributación interna**  
Consiste en recaudar un porcentaje o una parte de los recursos generados por ciertas unidades. Frecuentemente se usa para financiar unidades de soporte, especialmente aquellas que se definieron antes como unidades asociadas (corporativas).
-  **Retención de ingresos**  
Este método se usa para financiar las unidades comunes, definidas como unidades de servicio. Con base en este mecanismo, el costo de una unidad común se divide entre las entidades que se benefician de ella, usando indicadores de costo adecuados y teniendo en cuenta dicho uso. Por ejemplo, el servicio de registro de estudiantes puede ser financiado por las facultades, según el número de estudiantes inscritos.

Estos diferentes mecanismos de financiación pueden coexistir en la misma unidad, así como a nivel universitario. Se adaptan más o menos a cada tipo de actividad y/o unidad, como consecuencia de los efectos que tienen en su administración.

Otras partidas financieras son parte de los mecanismos financieros –por ejemplo, acuerdos para llevar de un año a otro los recursos presupuestales no usados, márgenes de ganancia de servicios comerciales, y regulación de gastos sobre la base de provisiones de dinero en efectivo.

La estructura presupuestal y los mecanismos de financiación interna con respecto a los dos tipos de sistemas de asignación de recursos existentes en las universidades se analizarán en más detalle.

### 2.3.1

## Sistema centralizado de asignación de recursos

En dicho sistema, los recursos se asignan básicamente por partidas. El proceso de producción –que es la combinación de recursos para producir un servicio específico– se conoce en detalle, una vez que se ha decidido qué producir y en qué cantidad. Por lo tanto, es posible calcular las necesidades de cada unidad y las de la institución como un todo.

Todos los tipos de unidades son **centros de costo** donde se registra el uso de cantidades físicas de diversos recursos y se transforman en costos aplicando ciertos valores monetarios (antigüedad de los empleados, metros cuadrados de construcción, horas de kilovatios de energía, toneladas de papel, etc.). Estos valores no son precios, pues no influyen en la decisión de usarlos. Sin embargo, deben reflejar la deficiencia relativa de los diferentes recursos de la institución en conjunto (estimación de costos). Las unidades no están autorizadas para sustituir un recurso por otro, ni tienen poder de compra para gastar. Esta sustitución podría poner en peligro todo el proceso.

El centro asume todos los costos reales, es decir, los costos en los que se incurre al comprar los recursos en el mercado. A veces, el mismo centro es parcialmente un centro de costo para otra institución más grande. Por ejemplo, se puede observar que en las universidades francesas, el personal y los edificios son asignados por el Ministerio de Educación Superior.

¿Qué determina el presupuesto en un sistema centralizado de asignación de recursos y cómo se asignan éstos?

El presupuesto de las diferentes unidades operativas no es más que una lista de derechos de gasto para varios recursos físicos, estimados a un precio que puede ser el del mercado o cualquier otro precio calculado por el centro. El valor de ese conjunto de recursos, asignado a una unidad específica, se podría llamar asignación, y el valor de los recursos comunes de los que dispone la unidad, también podría considerarse como asignación hecha por el centro.

Cuando las unidades tienen la opción real de gastar una parte de sus recursos, se puede hacer una distinción clara entre retención y cobro. A las unidades se les cobra una cantidad cuando pueden decidir adquirir un recurso. Cuando no hay tal opción, es más apropiado referirse a los costos atribuidos a una unidad como retención. La retención es un instrumento contable mediante el cual se registra el uso planeado que una unidad presupuestal hace de un recurso.

Los presupuestos de las unidades individuales no necesitan estar exactamente en equilibrio; cuando sea necesario, se puede preparar un balance general usando un conjunto apropiado de valores contables.

*¿Cuáles son los límites de la asignación central?*

Cuando todos los recursos se asignan de esta manera, el presupuesto es simplemente una lista de artículos físicos, expresados en términos monetarios que permiten su comparación y adición. Las unidades no tienen un incentivo para usar eficazmente los recursos asignados, puesto que no se permite ningún traslado entre los rubros del presupuesto y los “gastos menores” no se puede registrar posteriormente. Siempre que es posible, las unidades tienden a acumular los montos de los recursos que no han usado para protegerse en caso de incertidumbre o de futuras reducciones presupuestales. En consecuencia, es muy difícil generar incentivos razonables para promover un uso más efectivo de los recursos.

## Sistema descentralizado de asignación de recursos

En cualquier organización, los recursos se usarán más eficazmente cuando los usuarios reciban los beneficios de su propia eficiencia. El efecto de esta práctica es que la descentralización y la transferencia de fondos no usados, aunque limitadas, tienden a generar un mejor uso de los recursos.

Hay dos argumentos principales contra la descentralización. El primero es que, a menos que se descentralicen toda la responsabilidad financiera, y también la viabilidad, la administración inadecuada de algunos componentes podría llevar a un fracaso total. No obstante, esto se puede superar ajustando los sistemas de control financiero y estableciendo reglas claramente definidas para los traslados limitados, es decir, valores de compensación.

El segundo argumento fundamental es que, con la descentralización de recursos, también se tiene que delegar la estrategia política. En otras palabras, se aumenta la flexibilidad de las partes constituyentes pero se paraliza la institución como un todo. En términos de la universidad, la descentralización le permite a los departamentos responder a nuevas iniciativas y oportunidades, pero le impide a la universidad —e incluso a las facultades— comportarse de la misma manera. La solución puede estar en la creación de un fondo para financiar nuevos desarrollos, lo cual le permite a la universidad establecer sus prioridades. A este fondo se le conoce como “Fondo para el Desarrollo.”

Un presupuesto está compuesto de ingresos y gastos, y el traslado de elementos de los dos debe controlarse cuidadosamente: la transferencia de un gasto al presupuesto de otra unidad mejora el bienestar inmediato en la unidad, pero crea problemas en la organización.

Una complejidad mayor para las universidades es que, en la mayoría de los casos, se identifican

inmediatamente los consumidores de los recursos y quienes los generan. Por lo tanto, así como los gastos en un sector pueden disminuir cuando los ahorros se pueden usar localmente, la generación de ingresos aumentará si una parte (aunque sea pequeña) de estos ahorros se le acredita a quienes los generan. No obstante, hay una tendencia similar con respecto a los traslados y los gastos. Una ganancia se puede acreditar a una área claramente identificable, pero su crecimiento dependerá del esfuerzo hecho por otros sectores de la universidad, los cuales tienen que ser compensados indudablemente. Aunque se reconozca este gasto, el incremento en las ganancias debe producir un beneficio predeterminado para quienes que lo generan.

En consecuencia, las universidades son organizaciones que le deben su existencia al hecho de que ellas producen una serie compleja de servicios interrelacionados, y los producen más eficientemente que los productores individuales (**economías de escala y economías de gama**). La mayor eficiencia que se observa en estas economías de escala se debe principalmente al hecho de compartir los recursos. Sin embargo, ellas son responsables de financiar las facilidades y medios, y las actividades de servicio que las unidades de apoyo realizan para las unidades operativas. Existe un mercado interno que debe ser administrado, controlado y regulado por la autoridad central de la institución.

### ¿Cuáles son las reglas del mercado?

- Las unidades son libres de tomar sus propias decisiones y de vender o comprar bienes y servicios a otras unidades. Cada unidad cobra por los servicios que produce, y paga por los bienes y servicios que consume.
- Las unidades deben equilibrar sus ingresos y gastos. Así, cualquier unidad puede gastar siempre y cuando sea capaz de garantizar un ingreso equivalente proveniente de la venta de los servicios que produce, de un préstamo, o de la transferencia de ingresos de otra unidad.
- Cada recurso tiene su precio, puesto que la cantidad disponible está limitada a las necesidades de la institución. Este principio garantiza que los recursos no usados sean un factor de costo para quienes los poseen, así como para quienes los producen. La asignación eficiente implica la satisfacción más alta de las necesidades que se puede asegurar con una cantidad fija de un recurso específico. En el caso de la universidad como un todo, un recurso asignado a una unidad puede usarse más eficientemente si se vende o arrienda a otra unidad, incluso externamente.

La mejor manera de impedir que las unidades retengan los recursos por precaución es la creación de un mercado para los recursos que no se usan. Si una unidad académica estuviera segura de poder tomar prestados cargos o personal de otra unidad, ya no intentaría mantener los cargos o el personal permanente que exige gastos constantes para propósitos aparentemente temporales.

Incluso esos recursos que están disponibles y libres de costo para la institución como conjunto, debe tener un precio internamente, no sólo para mejorar su asignación interna al darles su valor real, sino también para calcular mejor los costos totales de los productos.

¿Cómo se organiza el mercado interno y cómo se establecen los niveles de los precios internos?

La organización de un mercado interior plantea muchos interrogantes complejos, tales como el nivel de los precios internos. La lógica del precio interno no sólo exige que se le asigne un precio a los recursos escasos, para promover un uso más eficaz de los mismos, sino que también requiere dicho nivel de precios para varios recursos, de suerte que éstos no distorsionen la estructura de su haciéndolos más atractivos que otros. La estructura del precio interno es, de hecho, muy importante. Cuando hay disponibilidad de diversos recursos para desarrollar una tarea, el precio de uno en comparación con el de otros es un factor clave para su elección.

¿Se deben fijar los precios a un nivel que le permita a las unidades obtener ganancias? La respuesta a esta pregunta depende del contexto institucional. En el caso de las instituciones privadas, la ganancia obtenida por una unidad puede usarse como incentivo individual para los administradores y el personal involucrado en el proceso de toma de decisiones. Al tratarse de instituciones públicas, una política de incentivos –como, por ejemplo, premios y bonificaciones– con frecuencia requiere una aprobación legal y tiene que basarse en unos criterios objetivos que normalmente no son consistentes con las demandas administrativas de las unidades. En términos generales, cuando el cuerpo docente y el personal de apoyo tienen derechos estatutarios, no es fácil desarrollar un sistema efectivo de incentivos individuales.

¿Qué relación existe entre los mercados internos y externos?

La competitividad puede ser una herramienta poderosa para mejorar la asignación interna de recursos. Siempre que sea posible, debe haber un cierto grado de competencia en el mercado interno. Sin embargo, debido al tamaño relativamente pequeño de las universidades como organizaciones, esta perspectiva tiene algunas limitaciones. Es más frecuente la competencia entre las unidades y las compañías externas. En algunos casos, esta puede tener un efecto positivo en la asignación de recursos, aunque también podría tener un efecto muy negativo en la eficiencia de la institución como un todo. Puede perturbar el sistema de precios internos generando decisiones inconsistentes. Esto hace pensar en el problema del *outsourcing* –mantenimiento, servicios gráficos, etc.,– para instituciones descentralizadas. Si las unidades están autorizadas para contratar servicios de *outsourcing* bajo precios y condiciones diferentes, se pondrá en peligro la consistencia del mercado interno de precios.

¿Cuáles son los límites del mercado interno?

En algunos casos, el cobro de servicios es imposible o muy costoso, en cuyo caso el servicio tendrá que ser financiado centralmente mediante un impuesto obligatorio a los ingresos de las unidades. Este impuesto puede no tener ninguna relación con la cantidad de servicios que realmente consume una unidad específica; por consiguiente, podría verse como un impuesto real, o puede estar tan estrechamente relacionado con éste como sea posible, en cuyo caso la administración central obligará a las unidades a pagar un precio por el servicio. Estos deberes podrían cobrarse según un tipo específico de ingresos, como un porcentaje del ingreso total, o según algún otro criterio.

*¿Qué papel juega el presupuesto en un sistema descentralizado de asignación de recursos?*

En un sistema descentralizado, cada unidad es responsable de sus propios ingresos y gastos. Por lo tanto, su presupuesto es una previsión de sus propias actividades. Cuanto más estrechos sean los lazos entre las diferentes unidades de una misma institución, más interrelacionadas estarán sus previsiones y, en consecuencia, mayor será la necesidad de hacer revisiones de consistencia. Sólo la administración central puede llevar a cabo estas verificaciones y asegurar que las diversas previsiones y las decisiones tomadas con base en ellas, sean consistentes. Hay también necesidad de un control central para garantizar que las unidades tengan los recursos necesarios para producir los servicios que la institución como conjunto parece requerir, o que no se pueden comercializar en el mercado interno.

## 2.4

## Construcción de la estructura presupuestal de la universidad

## 2.4.1

### Definición de las unidades y subunidades presupuestales

Se debe crear una unidad presupuestal cuando se produce un tipo de servicio para el cual se usan recursos diferentes, o cuando los recursos son compartidos por diferentes usuarios. Cuando se producen varios servicios conjuntamente usando diversos recursos compartidos, es difícil observar una estructura funcional clara. Por ejemplo, considérese el caso de un edificio que es compartido por diferentes departamentos, cada uno de los cuales hace labores de investigación, docencia y consultoría, a veces incluso bajo programas conjuntos. Generalmente la tradición determina las estructuras y las condiciones dominantes —y una vez que se han determinado, se habrán modificado radicalmente. A veces, en una misma institución coexisten diferentes tradiciones, divididas entre las “tribus y territorios” de las disciplinas académicas. Cuando surge una nueva técnica, un nuevo proceso o un nuevo campo de investigación, es mucho más fácil crear nuevas unidades.

¿Sería posible reformar sustancialmente la estructura de toma de decisiones de una institución para hacerla más eficiente, sin el apoyo o aceptación de quienes trabajan en ella? La estructura presupuestal en un sistema centralizado se basa en decisiones técnicas, y, por consiguiente, podría decirse que conserva a los técnicos o, como dirían los franceses, los tecnócratas. Las opciones y decisiones se toman a nivel central, y el presupuesto simplemente refleja su aplicación y el centro que asume las consecuencias.

Una universidad podría enfrentar problemas con su personal al modificar la filosofía básica de su sistema de asignación interna de recursos. Por ejemplo, las habilidades y capacidades exigidas para que los sistemas funcionen podrían ser muy diferentes, y deberían distribuirse de manera distinta entre el centro y las unidades. En Francia, la administración de las instituciones independientes a menudo se vuelve molesta y demorada por estar en manos de gerentes que han sido entrenados para tareas completamente distintas, según la tradición nacional de la administración pública.

En el contexto de las asignaciones centralizadas, una estructura presupuestaria es casi idéntica a la estructura de toma de decisiones de una organización. El proceso de preparación del presupuesto claramente ilustra y muestra cómo se toman las decisiones. Por lo tanto, es obvio que las fuerzas externas que ejercen su influencia en la preparación del presupuesto tengan un impacto fuerte en el proceso interno de toma de decisiones. En consecuencia, cualquier modificación en las relaciones de la universidad con quienes la apoyan puede afectar el equilibrio del poder interno.

En el Anexo IV se dan varios ejemplos que ilustran estas actividades, estructuras y relaciones con otros en el marco administrativo / presupuestal de la universidad.

## Selección de mecanismos internos de financiación

Quienes compran servicios son quienes realmente financian. La compra de algunos servicios es bastante explícita –por ejemplo, una compañía compra un programa de capacitación para sus ejecutivos. Otras son menos explícitas –por ejemplo, un gobierno compra descubrimientos científicos futuros, invenciones tecnológicas o desarrollos culturales, etc., La estructura de financiación refleja las diferentes demandas de la sociedad al sistema de educación superior.

Las entidades financiadoras adquieren servicios para ellas mismas o a nombre de otros; por ejemplo, un gobierno puede pagar la matrícula o la inscripción de algunos estudiantes porque es justo; o una organización social puede financiar una investigación sin tener en mente ningún propósito industrial específico o estratégico.

*¿Cuáles son los principios más importantes al seleccionar los mecanismos internos de financiación? ¿Qué instrumentos se pueden usar para la asignación interna de recursos? y ¿qué instrumentos se pueden usar para asignar recursos que se han conseguido externamente?*



Las unidades operativas tienen derecho a todos los recursos conseguidos por la institución para los servicios que ellas prestan. Es responsabilidad de la administración central financiar todos los servicios que estas unidades requieren para producir.

Los dos instrumentos que se pueden usar para la asignación interna de recursos son **cobrar** por los servicios e imponer **cuotas (tributación)**. La administración central enfrentará el problema de garantizar que las decisiones que se tomen en la unidad operativa concuerden con las decisiones estratégicas de la institución. Esto se puede lograr controlando los precios en el mercado interno e imponiendo cuotas.



La institución tiene derecho a todos los recursos conseguidos externamente y es su responsabilidad dar a cada unidad operativa los recursos necesarios para producir.

Así, la **apropiación** es el instrumento para la asignación de recursos. Es el único disponible cuando los servicios se adquieren externamente –mediante financiación de **asignación global** (“monto global”), sistema que se analizará más en detalle en el numeral 3.3.2 y en el Capítulo 4.

Cuando la naturaleza exacta de los servicios adquiridos no es obvia, la institución debe tomar decisiones en cuanto a qué producir para satisfacer esa demanda. Cualquier decisión llevará a la apropiación de los recursos correspondientes a las unidades, según un conjunto de criterios. Cuando este tipo de financiación continúa, no es de esperar que estos criterios se modifiquen cada año –por el contrario, las decisiones con respecto a las adjudicaciones se tomarán con base en un método **incremental**. En otras palabras, se copia el presupuesto del año anterior y se ajusta teniendo en cuenta la inflación y otras modificaciones. Este mecanismo señala la importancia de los criterios iniciales y los adicionales: ¿Se ven todas las unidades afectadas de la misma manera por la inflación? ¿Hasta qué punto cambió el funcionamiento actual de las unidades desde la situación anterior, cuando se establecieron los criterios?

Al enfrentar ambos tipos de demanda, muchas instituciones a veces quedan desconcertadas al entrar en contacto con fuentes de financiación diferentes y acuden a toda la gama de instrumentos de asignación de recursos. Por ejemplo, los **recortes** son un instrumento híbrido en el que se combinan apropiación y tributación. La administración central guarda una parte de las adjudicaciones que le hace a las unidades, con base en los servicios que se ponen a disposición.

## Implementación de cálculo de costos y análisis financiero

*¿Cómo se puede usar la asignación de recursos para promover la responsabilidad de las unidades dentro de una estructura presupuestaria? ¿Cuál es la información necesaria a este respecto y cómo se puede usar?*

Puesto que la asignación de recursos es una herramienta disponible para promover la responsabilidad de las unidades dentro de la estructura presupuestaria, se hace necesario evaluar cómo se optimizan los recursos dentro de la universidad. Esta evaluación puede ir precedida del cálculo de los costos totales de cualquier actividad. Estos costos pueden incluir, por ejemplo, los **costos directos** (docencia, materiales, etc.), los **costos de servicio** (bibliotecas, registros, etc.), y los costos relacionados con **servicios institucionales**, o costos asociados. Esta información se usará para:

- determinar los precios de los servicios prestados, tanto dentro como fuera de la universidad, y el margen de ganancia resultante;
- evaluar la importancia de los costos directos, con el propósito de promover su reducción;
- fundamentar la práctica de asignación de recursos en objetivos específicos;
- monitorear y evaluar el desempeño.

Para poder calcular cada costo, será absolutamente necesario definir los propósitos y los elementos que se incorporarán en el cálculo de los costos totales.

En resumen, se necesita un procedimiento de contabilidad de costos para poder prever las implicaciones financieras de las modificaciones que se le hagan a la formulación de la misión y a las actividades de un organización. Es esencial, particularmente en la dirección de universidades, sin importar el sistema de asignación de recursos que se haya adoptado.

Eventualmente, tienden a surgir anomalías entre las diferentes unidades de una universidad o incluso entre universidades distintas, lo mismo que cambios en los modelos o en el comportamiento promedio de las unidades, y ello podría llevar a un fracaso en el proceso de asignación de recursos.

La contabilidad de costos es de hecho una tarea bastante compleja. Muchos elementos de los costos son mediciones cuantitativas que se deben valorar. La falta de precios reales del mercado, o la

selección de valores alternativos afectará considerablemente el resultado de la medición, y por lo tanto deben analizarse cuidadosamente.

Igualmente, se puede escoger la forma de relacionar los costos acumulados con el producto final de las unidades operativas; dependiendo de la elección, se puede generar una impresión equivocada, alejada de la realidad de la organización. Cuando las unidades se definen únicamente en relación con un producto o un servicio, y cuando hay pocos recursos para compartir, el cálculo de los costos es más fácil y el impacto de los métodos escogidos, mucho más limitado. El intervalo entre las mediciones de los costos depende del propósito atribuido al cálculo de los costos totales.

¿Qué sistemas diferentes se deben tener en cuenta al calcular los costos totales?

Al calcular costos totales, se pueden considerar diferentes sistemas; por ejemplo:

- un sistema permanente similar a un sistema de contabilidad de costos;
- un sistema regular para comparar los costos indirectos;
- estudios *ad hoc* basados en información contable o de presupuesto.

El tipo de sistema usado para calcular los costos también dependerá de información no financiera –como por ejemplo, número de estudiantes, uso de equipos según número de horas, áreas y otros. Indudablemente, esta información debe estar disponible para poder calcular los costos totales.

¿Cuál es el equilibrio entre eficiencia y equidad de la financiación interna?

Un tema muy discutido con respecto a la asignación de recursos es el equilibrio en la equidad e integridad (o justicia) de la asignación –sería justo que el procedimiento de asignación estuviera de acuerdo con las convicciones compartidas por la comunidad académica, teniendo en cuenta la misión de la institución en un período específico de tiempo. En cualquier momento, podría surgir un conflicto entre equidad y eficacia. Una decisión propuesta por la administración, que tenga ventajas obvias en términos de eficiencia operativa, puede suscitar objeciones fuertes si se considera injusta. Esto sucede con frecuencia cuando se modifican la misión y los objetivos. Este tema se tratará en más detalle en el Capítulo 4.

Por último, antes de hacer cambios y empezar a discutir los problemas de los sistemas internos, se deben tener en cuenta algunos principios básicos relacionados con la asignación de recursos, y debe prestarse la atención debida al uso de estos sistemas en el contexto de las universidades.



## Lista de verificación para auto-evaluar los sistemas de asignación de recursos en las instituciones

Para comprender mejor el sistema de asignación de recursos usado en la universidad y garantizar una autoevaluación adecuada de la estructura presupuestaria adoptada, se sugiere usar la lista de verificación que aparece a continuación. La primera versión se usó en la preparación del seminario Columbus sobre Sistemas de Asignación de Recursos, celebrado en Dijon en 1994, y se ha extendido desde entonces. Comprende los aspectos principales, conceptos básicos e información más detallada relacionada con la organización del sistema de asignación de recursos en la universidad. También puede usarse como guía práctica y didáctica para describir o estudiar el sistema. La lista completa aparece en el Anexo II.

- Financiación pública – privada
- Organización no lucrativa – sin ánimo de lucro – con ánimo de lucro
- Estructura presupuestaria – composición del presupuesto
- Porcentaje de cubrimiento para servicios
- Valor total del balance
- Pautas externas – historia – elección estratégica
- Cobros – impuestos – cuotas – deberes
- Traslado presupuestal entre rubros
- Traslado presupuestal de un año fiscal a otro
- Costos integrales – costos marginales
- Estructura organizacional – poder de decisión – responsabilidad – rendición de cuentas
- Sistemas computarizados de información

# Conceptos básicos en la asignación de recursos

## Introducción

Con el fin de presentar algunos conceptos básicos relacionados con la asignación de recursos, primero se discutirán las ideas de presupuesto y gestión financiera, y posteriormente se presentarán los temas centrales relacionados con los conceptos de costos, responsabilidad, control, cobro y procesos de toma de decisiones. Esta presentación se hace desde un enfoque histórico. En el texto se mencionan además otros temas, tales como la planeación estructural, la gestión de los recursos humanos y los sistemas nacionales, algunos de los cuales se tratan con mayor detalle en el Capítulo 4.

En este capítulo se examinan e ilustran mediante ejemplos diversos procesos y técnicas presupuestarias en función de la relación costo-efectividad. En el transcurso del texto, se abordan aspectos relacionados con captación de recursos, técnicas para generar ingresos, modalidades de contratos y subsidios para la investigación universitaria y varios tipos de estímulos de inversión. A esto sigue un estudio de las diferentes presiones que existen para lograr cambios tanto en los planes como en los sistemas financieros.

La última parte del capítulo se dedica al estudio de una tipología de mecanismos de financiación para los sistemas de educación superior bajo varios sistemas, y se presta especial atención a la manera como estos se conciben, bien sea en “función de los resultados” o “en función del mercado”, Jongbloed (1995).

## Elaboración del presupuesto y gestión financiera

Probablemente, el manejo eficaz de los fondos universitarios ha sido una de las tareas más críticas en las últimas cuatro décadas. Existe una extensa bibliografía que señala los cambios ocurridos desde la década de los sesenta en el ámbito financiero, en cuanto a la reducción progresiva de apoyo financiero, la aplicación selectiva de recortes presupuestales (operaciones de racionalización), reducción general de las perspectivas de planeación y la tendencia cada vez mayor a buscar soluciones en el mercado. Por otro lado, los estudios institucionales han enfatizado la importancia del problema “financiero”, al igual que la relevancia de los indicadores para efectos de diagnóstico. Es evidente que el manejo del riesgo se ha vuelto más relevante para las universidades de lo que era anteriormente.

En los siguientes párrafos se intenta ilustrar las técnicas y enfoques que se deben considerar en términos de los procesos presupuestarios y fórmulas financieras, que tienen en cuenta las relaciones costo-efectividad y eficiencia-ahorro, la captación de fondos y la gestión de la investigación y las inversiones. También es necesario mirar más de cerca el rol cambiante del gerente financiero en la institución. Se hace referencia a las experiencias internacionales que pueden resultar útiles, especialmente a las vividas en los Estados Unidos, el Reino Unido, Francia, Australia y Brasil. Por lo tanto, se tendrá en cuenta el siguiente orden:

- Clasificar los cinco procesos presupuestarios principales que se mencionan en el trabajo de Wildavsky (1975);
- Presentar un breve recuento histórico de la evolución de los procesos presupuestarios en las Instituciones de Educación Superior (IES) del Reino Unido; las principales características del sistema de asignación de recursos adoptado por la Universidad Estatal de Ohio; y las interesantes soluciones para ahorro y financiación que implementó la Universidad de Stanford;
- Describir las observaciones hechas por Balderston (1974) con respecto a la administración universitaria, análisis de costos, sistemas de información, énfasis presupuestario y financiero, y las propuestas hechas por Norris (1978) en cuanto a la planeación financiera en la asignación de recursos y la evaluación de resultados, con base en la teoría de sistemas;
- Desarrollar el concepto de costo-efectividad y analizar los enfoques específicos empleados para lograrlo. El caso del enfoque de las “3Es” (economía/ahorros, eficiencia, efectividad); el sistema de estándares y fórmulas introducido por Taylor (ver Davies, 1993); y el enfoque de estudio de casos con sus características principales;
- Describir algunas de las políticas de apoyo a la investigación adoptadas en el Reino Unido y en otros países europeos;

- Enfatizar la importancia del análisis de costos y los cálculos de inversión para la asignación de recursos en las Instituciones de Educación Superior.
- Resumir las implicaciones de los análisis del papel y el desempeño de los departamentos financieros de las universidades; y el cambio en el contenido de la planeación financiera que conduce a nuevos escenarios caracterizados por la existencia de unidades operativas más auto financiadas, mayor conocimiento de los centros de costo, relaciones más estrechas entre las Instituciones de Educación Superior y los patrocinadores del sector industrial, etc.

### 3.2.1

## Procesos presupuestarios

Para comenzar, es necesario señalar que “el modelo presupuestario ideal, donde todo está justificado, controlado y previsto con el propósito de asegurar la máxima eficiencia en cada una de las unidades de gasto” probablemente sólo existe en nuestra imaginación.

Wildavsky (1975), en su teoría de presupuestación comparativa, ha identificado cinco procesos que cubren un rango amplio:

- presupuestación incremental**, una práctica en la que hay un grado relativamente alto de abundancia y previsión;
- presupuestación con base en los ingresos**, práctica en la que hay menos abundancia pero una previsión razonable;
- presupuestación con base en incrementos alternos y repetitivos**, resultante de incertidumbres políticas;
- presupuestación suplementaria**, resultante de la incapacidad administrativa;
- presupuestación repetitiva**, en la cual casi no hay abundancia y el grado de certeza es limitado.

En el último caso, en lugar de asignaciones adicionales —relativamente raras al menos en la economía norteamericana—, el presupuesto global se elabora como si cada una de las partidas fuera adicional y estuviera sujeto a renegociación hasta último momento. En efecto, el presupuesto se elabora a lo largo del año. Este hecho es más evidente en los países más pobres, especialmente los que tienen mayores tasas de inflación. El ejemplo más extremo es **el presupuesto con base en el flujo de caja**, tipo de presupuestación donde los cambios se pueden hacer rápidamente, incluso en una hora.

3.2.1.1

**EVOLUCIÓN DE LOS PROCESOS PRESUPUESTARIOS EN EL REINO UNIDO**

El presupuesto incremental, una modalidad anteriormente mencionada, fue una práctica muy común en las universidades del Reino Unido. Resultó válida especialmente en la época en que el sistema de planeación quinquenal permitía tener una visión amplia. Se requería una previsión considerable ante un aumento cada vez mayor del número de población estudiantil, lo que implicaba la necesidad de recursos adicionales para cumplir con los compromisos ya adquiridos.

Esta situación cambió al parecer la incertidumbre como resultado de la presupuestación bajo condiciones inflacionarias; ya que no era claro saber si el presupuesto era suficiente para cubrir los costos adicionales. Un gobierno tras otro intentó administrar el gasto público mientras se mejoraban las técnicas de control – especialmente adoptando límites de financiación (en el caso del gobierno laborista), y posteriormente planear la financiación (en el caso del gobierno conservador), en comparación con el sistema anterior de gastos planeados sobre la base de los programas, lo cual desestabilizó los procedimientos de planeación financiera de las universidades. El marco temporal inicial establecido por el gobierno, en el cual se tuvieron en cuenta las diferencias entre el año financiero de las universidades y el año fiscal del Ministerio causó problemas en el ciclo anual presupuestario. La diferencia existente entre el desempeño real en términos de pagos y precios y los pronósticos hechos por el Ministerio de Hacienda Pública, en los que se basaron originalmente los límites financieros, acarreó dificultades. Ninguno de ellos contaba con los recursos ni con el tiempo (generalmente tardíos en el año financiero de las universidades) para la asignación de un presupuesto adicional con el fin de corregir, aún parcialmente, las discrepancias entre pronósticos y resultados reales.

Bajo estas circunstancias, el Sistema de Planeación, Programación y Presupuestación (SPPP) resultó imposible en el Reino Unido debido al énfasis dado a la formulación de objetivos que posteriormente se convirtieron en planes integrados a los programas. La rapidez con que las universidades británicas tuvieron que adaptarse a niveles más bajos de financiación, luego de haber disfrutado durante años del compromiso y la certeza que brindaba saber de antemano el “nivel de financiación”, ocasionó problemas sin precedentes en la planeación y en la toma de decisiones.

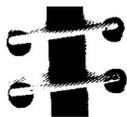
Al final de la década de los sesenta, las universidades se defendieron creando una Oficina de Planeación Analítica cuyas funciones eran las siguientes:

- brindar apoyo tanto a los departamentos como a los gerentes por medio de la prestación de servicios analíticos cuando se requieran;
- supervisar el desempeño y el desarrollo de los sistemas de información administrativos;
- apoyar a los departamentos en el análisis y preparación de sus planes y presupuestos.

Al igual que para muchas industrias y compañías del sector público, para las universidades británicas resultaría imposible aceptar el desafío de adaptarse a más bajos niveles de financiación durante

el período limitado que imponía el gobierno. Esto sólo podría lograrse mediante de la implementación de un Esquema de Indemnización por Jubilación Temprana (EIJP), y la adquisición de mayores recursos para reestructuración. La necesidad de resolver estos problemas legales y políticos acarrió consecuencias incontrolables para la estabilidad del personal académico. Los cambios en los procesos de toma de decisiones agravaron esta situación, interrumpieron las actividades normales universitarias y tuvieron un impacto sobre aquellos opuestos al desempleo forzoso. Posiblemente, gran parte de las pérdidas de personal no son planeadas, sino más bien desorganizadas; y normalmente tienden a generar desequilibrios tanto al interior de los departamentos como entre ellos.

Por otro lado, las iniciativas que se implementaron a comienzos de la década de los setenta produjeron ahorros considerables. La magnitud y el ritmo de cambio en el período comprendido entre 1981 y 1984 conllevaron a la fusión de instituciones (entre ellas, varios colleges de la Universidad de Londres), la abolición de facultades y la fusión de departamentos académicos. Muchas instituciones usaron la figura del outsourcing para la mayoría de sus servicios centrales como una alternativa para ahorrar dinero. Se promovió el uso de alternativas que resultaran más económicas como el uso del télex. Se redujeron los costos de limpieza, conserjería, portería y similares, al mismo tiempo, las modalidades que se adoptaron fueron la reparación, la reforma y la restauración. El “valor por el dinero” se convirtió en la frase del día y se le dio prioridad a los “ahorros efectivos”. A este fin, se mejoró el suministro de información y se contrataron los servicios de asesores especializados en campos tales como ahorro energético. Las compras se realizaron bajo consorcios regionales, grupos de universidades y otras modalidades similares. Negociar convenios de suministros, reducir el número de proveedores y asegurar la colaboración interinstitucional permitieron ahorros considerables. De igual manera, los sistemas procedimentales se hicieron más eficientes y en lo posible se automatizaron.



En Inglaterra el gobierno otorga financiación a las instituciones a partir de un “sistema marginal-central”, en donde lo central corresponde a la base bloque de la presupuestación por valoración de responsabilidad (VRB por su expresión en inglés), (ver Capítulo 4), y lo marginal se refiere a la asignación incremental. Los nuevos Consejos de Escocia, Gales e Irlanda del Norte también usan un sistema marginal-central, aunque sus métodos de operación puedan diferir considerablemente de los que se observan en las Instituciones inglesas. El sistema se aplica en un esquema de “objetivo por objetivo”, en donde las disciplinas académicas se reúnen en doce grupos para efectos de evaluación.

Todos los años, la financiación central del objetivo se reduce por medio de un factor de ajuste básico que se encuentra actualmente dentro del rango del 2%. En el caso de la VRB se lleva a cabo una reducción similar, aunque el Consejo Inglés para la Financiación de la Educación Superior (HEFC por su nombre en inglés) introdujo un cambio nuevo e interesante. Las instituciones que presentan más bajos “costos por estudiante” en campos específicos de estudio sufren menores reducciones en el apoyo central que aquellas con mayores costos por estudiante.

Se asignan cupos adicionales para los estudiantes a las instituciones que presentan más bajos niveles de distribución del costo por unidad. Las instituciones que se encuentran en el extremo del espectro de costos más altos, a las que se les negaron admisiones adicionales, pueden competir por “estudiantes que están autofinanciados por sus matrículas” con el fin de reducir los costos por unidad por medio de la expansión de los costos fijos sobre una base más amplia. A largo plazo, se espera que las instituciones que presentan mayores costos aumenten su grado de eficiencia y converjan en la dirección de aquellas que tienen costos más bajos.

La eficiencia del sistema depende del éxito que logren en otros factores, por ejemplo: la asignación de recursos centrales por separado para investigación y varias iniciativas destinadas a evaluar y mejorar la calidad tanto de la docencia como de la investigación.

Las prácticas de evaluación sirven para controlar la calidad de la docencia y de la investigación. Separar las asignaciones para la investigación elimina aquellos elementos de los presupuestos de educación centrales. En la actualidad, los británicos tienen la fuerte creencia de que la financiación para la investigación se debe evaluar por separado sin basarse en la relación estudiante - profesor. De ahí que se asuma que las diferencias en los costos por unidad se relacionan más con la eficiencia que con las variaciones de la calidad; de esta manera, el sistema se vuelve más sensible.

El HEFC británico decidió no emplear planes estratégicos institucionales para sustentar las asignaciones, principalmente porque el grado de complejidad de la tarea no facilitaría una evaluación detallada de los planes. Además, toda evaluación debe tener un alcance tal que le permita convertir un plan en un documento de negociación, lo cual reduce su utilidad para la institución. Estas dificultades no se aplican a nivel del campus individual debido a que el grado de complejidad es mucho menor, y la responsabilidad de la administración central exige que se trabaje por los objetivos y los planes del centro de responsabilidad. Vale la pena destacar que los consejos de financiación de Gales y Escocia (que se encargan de un número de instituciones considerablemente más bajo), actualmente estudian la posibilidad de basar su asignación incremental de la misma manera que lo hace el sistema de la VRB.

En el texto se discutirá que la financiación por medio de matrículas o inscripciones y/o investigación con patrocinio ofrece unos ingresos asignados equivalentes a los de la VRB. Este sigue siendo el caso de casi todos los sistemas de asignación gubernamental.

## 3.2.1.2

## COMENTARIOS SOBRE LAS PRÁCTICAS DE DOS UNIVERSIDADES DE LOS ESTADOS UNIDOS – Ohio State University y Stanford University

Con el fin de ilustrar las prácticas en las universidades de los Estados Unidos resulta valioso citar los desarrollos de la Universidad Estatal de Ohio. La filosofía presupuestaria se sustentó en la división del presupuesto anual en dos partes:

Un presupuesto **continuo**, que respondería por el *status quo*, con ajustes para los aumentos en los salarios y en los costos de operación, al igual que otros ajustes relacionados con las proyecciones del número de matrículas estudiantiles existentes y previstas.

Presupuesto para los **programas nuevos** globalizantes que podrían incluir cualquier innovación, dimensión y, en algunos aspectos, incluso mejoras hechas a un programa ya financiado por el presupuesto continuo como se explica en el punto anterior.

Cada dos años, los departamentos tienen que presentar planes académicos de seis años junto con el presupuesto que se requiera para cada uno de los programas nuevos o mejoras a los existentes (con el fin de mostrar los costos marginales que cada uno de los planes representa para la universidad). Los directores de departamento establecen un orden de prioridades para cada uno de los programas y el “Decano del College” decide sobre el nivel de prioridad de cada uno de los programas aprobados para la institución.

Esta “visión a largo plazo” —un prerrequisito en el sistema de la Universidad Estatal de Ohio y en un SPPP— ha sido criticada porque genera algunas dificultades. Por esta razón, el Reino Unido no la adoptó durante algunos años. Posiblemente, las universidades británicas tienen mucho trecho que recorrer en términos de capital e inversiones humanas. Esto también se aplica al desarrollo de sistemas administrativos, en el lenguaje de sus homólogos norteamericanos.

Wildavsky (1979), describió los **sistemas de administración de bases de datos** que desarrolló la Universidad de Stanford y el uso que éstos hacen de los métodos de modelación. En esta institución, todos los años se actualiza un pronóstico financiero a largo plazo, lo que facilita el análisis sensible de los operadores clave y los parámetros financieros así como las relaciones entre ellos. Los diferentes centros de costos (por ejemplo, el Departamento de Servicios de Alimentos y de Vivienda y la Facultad de Medicina) emplean diferentes sistemas. El presupuesto de inversión de la universidad se basa en parte en un modelo de renovación de instalaciones, que prevé el uso y la disponibilidad de las instalaciones centrales. Por consiguiente, es posible tomar decisiones “computarizadas” con respecto a los recursos que se requieren para mantener la planta física durante un mayor período de tiempo. De igual manera, se han construido modelos especiales para los proyectos de inversión más importantes, por medio de un trabajo que aborde tanto las características financieras como las operativas de la actividad propuesta. Stanford University ha desarrollado un sistema de administración de base de datos de cuarta generación (SPIRES), que se esperaba que funcionara adecuadamente durante la década de los noventa. Se planeó desarrollar una aplicación de

quinta generación tan pronto como esta tecnología se considerara suficientemente madura y necesaria. Los expertos de los Estados Unidos tienen amplia experiencia en el empleo de métodos para ahorrar recursos. Mayhew (1979) presentó un resumen de 240 actividades que realiza un grupo de instituciones estadounidenses, bajo nombres generales diferentes.

En su estudio sobre administración universitaria, Balderston (1974) dedicó atención al análisis de costos, a las diferentes modalidades de tensión financiera, a los recursos y presupuestos, así como a los sistemas de información institucionales. Vale la pena enfatizar lo siguiente:

- Es aconsejable establecer y controlar los presupuestos para las instituciones como una totalidad (es decir, un presupuesto debe cubrir un sistema multicampus o multi-institucional). Esto también se aplica a diferentes tipos y niveles de programas y unidades operativas de la institución.
- El análisis de costos es un elemento básico para establecer y controlar estos presupuestos.
- Resulta absolutamente necesario monitorear cada una de las actividades presupuestadas cuando existen cambios en el volumen de trabajo y/o en las condiciones limitativas.
- La información relacionada con los costos es necesaria para la planeación, para la realización de comparaciones entre las instituciones, para la justificación económica y para resolver todos los posibles problemas relacionados con la evaluación.
- Merece la pena prestar atención a las complicaciones que son inherentes al análisis de costos institucionales, en vista de la similitud de los procesos de producción y las diferencias de los costos relacionados con la misma actividad entre instituciones.
- Es necesario tener en cuenta que la presencia o ausencia de un déficit operativo no es un buen indicador de dificultades financieras. El indicador adecuado es la adaptación de los recursos a la misión institucional.

Aunque las proyecciones fiscales a largo y mediano plazo son importantes para la planeación, la principal preocupación práctica que los administradores enfrentan reside en el ciclo presupuestario anual. El año fiscal anterior ofrece una historia en términos de evaluación y desempeño reciente. El año fiscal actual cuenta con un presupuesto que será administrado y mantenido bajo control. Además, se deben preparar, sustentar, negociar y establecer los presupuestos de los años próximos. Por consiguiente, la propuesta presupuestaria debe redactarse de tal manera que resulte comprensible para los encargados de autorizarla, y para todos a quienes afecta.

Norris (1978) a su vez sugirió métodos para la planeación financiera, la asignación y la evaluación de recursos con base en la teoría de sistemas. Su enfoque de **administración por objetivos** requiere que las IES desarrollen planes que de una manera bastante explícita satisfagan las metas nacionales durante un período de cinco a siete años. Este plan tiene que describir posibles implicaciones tecnológicas, áreas de esfuerzos concentrados, áreas de especialización y una misión, que se discutan y convengan abiertamente. Esta estrategia depende de la interpretación subjetiva de variables en la toma de decisiones, con base en la información explícita sobre metas y resultados. Por lo tanto, depende fuertemente de la personalidad de quien toma las decisiones.

Con respecto a la experiencia estadounidense en el campo de la planeación a largo plazo, se debe reconocer el papel de apoyo que tuvo el gobierno o sus agencias, tal como lo muestran las siguientes observaciones:

Los procedimientos de los procesos presupuestarios, sean de tipo incremental, fragmentario, no pragmático o secuencial siempre tienden a **garantizar acuerdos** por resultados que van más allá de los basados en fórmulas. Después de todo, resulta mucho más fácil lograr un acuerdo sobre un pequeño aumento o disminución que intentar establecer comparaciones entre las ganancias globales de programas específicos. De esta manera, el conflicto de intereses se convierte en un enfoque incremental puesto que se reducen los aspectos discutidos. La necesidad de emplear fórmulas también se reduce considerablemente porque ya no se necesita hacer todos los cálculos que podrían estar implicados en un análisis exhaustivo que cubre todos los gastos.

No obstante, sea cual sea el método para determinar el presupuesto, los planeadores académicos y los administradores financieros deben estar alerta ante lo que en los Estados Unidos se conoce como la “punta del iceberg”. Este fenómeno sucede cuando un desarrollo aparentemente pequeño se inicia con un presupuesto convenido, pero resulta tener en el futuro los más inesperados y graves efectos financieros. Muchas universidades adoptan algún tipo de fórmula de financiación para la asignación de recursos a los departamentos académicos, a pesar de que muy pocos identifican con claridad la parte del presupuesto asignada para investigación. Sin duda, sería imposible realizar eso sin recurrir a un sistema de información mucho más sofisticado capaz de analizar el tiempo que emplea cada uno de los miembros de personal en labores de docencia e investigación.

Es aconsejable que se reconozcan los diferentes sistemas que aparecen en este manual, algunos simples, otros complejos, para hacer el cálculo y la ponderación de los estudiantes de posgrado, que supuestamente solicitan mayor apoyo, exigen más tiempo por parte del personal, laboratorios y bibliotecas que los estudiantes de pregrado. Actualmente, las universidades escogen sus propios criterios para la asignación interna de recursos, con base en indicadores de desempeño, estándares, promedios y otros métodos aceptados por la institución. Algunas mantienen un control central con respecto al “personal estable” de las facultades o departamentos, asignando los recursos solamente para costos operativos mediante la aplicación de una fórmula básica. Otras asignan recursos a una facultad con el fin de que se divida, por consenso, entre los diferentes departamentos. Una minoría usa un sistema de votación general en cada departamento, delegando así la decisión a cada uno de sus Directores, todo esto sujeto a ciertas reglas que se han convenido con antelación. El Director de Departamento determinará la manera cómo se distribuirá el presupuesto entre el personal académico, el personal de apoyo técnico y administrativo, y los costos operativos.

Algunas universidades usan el “equivalente de tiempo completo ponderado por número de estudiantes” con el fin de determinar las “unidades de recurso” que se ponen a disposición de cada una de las categorías estudiantiles. Otras adoptan un “sistema de paquete” en el que se identifican los gastos del personal académico y de apoyo junto con otros costos incurridos en diferentes proyectos. Este sistema comprende todas las relaciones vinculando los tipos de estudiantes con las varias categorías de personal, también puede identificar categorías a partir de la equivalencia de tiempo completo, ponderada por número de estudiantes.

El numeral 3.3 presenta información adicional con respecto a los indicadores.

## Costo-efectividad

En el ámbito de esta discusión, el costo-efectividad puede definirse ampliamente como “el mejor equilibrio posible entre costos y resultados”. Sin embargo, no es posible aceptar totalmente esta definición para todas las universidades puesto que no es seguro si es deseable o factible intentar y equilibrar los costos en contra de los resultados de la actividad académica. Algunos afirman que existe un peligro real de que se ahogue la creatividad cuando se le asigna una importancia dudosa a las medidas de desempeño académico equivocadas. Este argumento tiene sentido si no fuera posible medir de manera confiable los resultados de los esfuerzos hechos por la universidad, caso en el que resultaría inútil y peligroso basar cualquier tipo de decisiones con respecto a las inversiones y a los resultados. No obstante, esta actitud no es sostenible en un período de presiones agudas para los recursos, frente a un futuro donde aquellos que distribuyen los recursos esperan y exigen que se les informe sobre los costos y resultados de los programas específicos. Por lo tanto, juzgar los valores diferenciales entre los costos y beneficios siempre será la regla principal de aquellos que toman las decisiones en las universidades. Quienes actualmente proponen el esquema costo-efectividad sugieren que estos juicios se basen en un rango de variables más amplio, y se sometan a un análisis más riguroso de los resultados esperados.

Algunas de las herramientas empleadas para este análisis se encuentran en la teoría económica. Esta brinda definiciones más claras de términos como economía/ahorro, eficiencia y efectividad (“las 3 es”) discutidas por Lord Rainer en su interesante análisis de las agencias de gobierno central (ver Davies, 1993). Este autor plantea los interrogantes sobre “las 3 Es” de la siguiente manera:



- Economía/Ahorro:* ¿Obtiene la unidad operativa o la institución una cantidad adecuada de recursos a costos mínimos?
- Eficiencia:* ¿Los recursos se emplean actualmente para maximizar la producción con base en un nivel específico de uso de recursos?
- Efectividad:* ¿En qué medida la unidad o la institución cumple con sus objetivos?

La administración universitaria puede responder de varias maneras a las preguntas relacionadas con costo-efectividad. En términos generales, las normas y las formulas han tenido un uso bastante extendido. Por ejemplo, este ha sido el caso que Taylor desarrolló sobre los costos por estudiante en equivalentes a tiempo completo, (ver Davies, 1993). Sin embargo, este enfoque puede arrojar representaciones gráficas engañosas con respecto del costo real que las diferentes actividades representan para la universidad (salarios del personal académico y de apoyo, equipos, biblioteca, etc.), al expresar en forma de porcentajes, el gasto promedio para cada una de las categorías de todas las universidades británicas (ver numeral 3.3). Por sí mismo, este análisis puede ser de uso limitado puesto que siempre habrá una serie de factores locales que crearán diferencias con la norma. No

obstante, el valor de este análisis se deriva de los pertinentes interrogantes que genera y que se prestan a la posibilidad de un análisis más riguroso de los elementos de costos específicos en el uso de recursos limitados. Puede identificar oportunidades con el fin de ahorrar o emplear recursos con un mayor grado de eficiencia.

Otro enfoque diferente fue el estudio de caso en el que se le pidió a los empleados jóvenes con mayor motivación que realizaran análisis breves de recursos teniendo en cuenta aspectos específicos de sus propios departamentos. Los resultados sugirieron una cantidad considerable de ahorros. Este enfoque también creó un ambiente que aumentó entre el personal el nivel de conciencia con relación a los costos, aspecto bastante importante. Las siguientes son las características claves de este enfoque:

- No genera ni aumenta la burocracia.
- Sólo se analizan áreas seleccionadas según unos criterios claramente definidos con el fin de preparar un plan de acción.
- Involucra en el proceso al personal afectado por las propuestas.

Las críticas que se le atribuyeron a este modelo son que puede enfatizar más la eficiencia que la efectividad. En las universidades, estudios similares actualmente se centran en áreas administrativas, en donde puede haber menos juicios de valor sobre la efectividad.

El método para realizar estudios de costo-efectividad varía según la naturaleza del aspecto a tratar. Cuando se analiza un tipo específico de gasto o servicio de un departamento (centro de costo), es aconsejable que el procedimiento normal sea reunir la información concerniente a ingresos y gastos, y relacionarlos con resultados o servicios específicos. Luego preguntarse: ¿por qué se ha realizado? ¿por qué se ha realizado de esa forma? ¿cómo se podría llevar a cabo de una manera más eficiente? ¿son el nivel de capacidad y de servicio apropiados para satisfacer los resultados deseados? Se argumenta que usando este enfoque, pocas universidades podrían fracasar en su intento por identificar oportunidades para mejorar.

Sin embargo, otro enfoque consiste en un cambio específico de propuestas o en la búsqueda de métodos alternativos de desempeño. En este caso, el enfoque busca identificar los cambios y evaluar sus efectos cuantitativos, basados en unidades adecuadas, aunque no necesariamente expresados en términos monetarios. Por lo tanto, se puede comparar las alternativas contra las condiciones previas y posteriores de una manera cuantitativa, excluyendo factores no-cuantitativos. Por ejemplo, una propuesta para cambiar el método de enseñanza puede arrojar tres resultados diferentes, a saber: los costos directos, las horas laborales del personal involucrado y el efecto sobre la calidad del proceso de enseñanza.

Nuevamente se podría señalar que es imposible discutir sobre costo-efectividad de manera adecuada sin hacer referencia al proceso académico. Esto aplica especialmente al proceso de interacción entre los profesores y sus estudiantes para diferentes procesos pedagógicos. Este hecho origina los siguientes interrogantes difíciles para los administradores: ¿Cómo se evalúan las consecuencias financieras de las actividades educativas? ¿Qué tan importantes son las consideraciones financieras

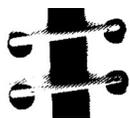
comparadas con las educativas? ¿Cómo se puede hacer que los académicos sean conscientes de las condiciones financieras que se obtienen cuando los recursos educativos se distribuyen con base en proyectos de cursos específicos?

En resumen, los estudios de costo-efectividad pueden ser un detonante poderoso para el cambio en la medida que se definan adecuadamente, se comprendan y reciban el apoyo del personal docente en ejercicio. Además, pueden producir la transformación de actitudes garantizando la eficiencia en toda la organización. Tienen un efecto acumulativo que va más allá de cualquier ahorro que se pueda obtener de otros análisis individuales.

### 3.2.3

## Estrategia de ganancias y generación de ingresos

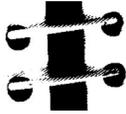
Las universidades deben recurrir cada vez más a diferentes modalidades para generar ingresos. Ya se ha mencionado uno de estos recursos, el ahorro, pero se deben explorar otros nuevos recursos financieros. Es posible aprender de las experiencias y prácticas de las universidades del Reino Unido antes de 1940 y, más recientemente, de universidades de los Estados Unidos. Sin embargo, se debe tener en cuenta el ambiente social y económico en que operan las universidades norteamericanas. Más específicamente, cabe tener en cuenta la tradición nacional de los programas voluntarios y las posibilidades de subsidios y exenciones tributarias. En “Three Thousand Futures” (“Tres mil futuros”) de la Carnegie Foundation (1980), se sugieren muchas modalidades para los ahorros y el manejo de ganancias adicionales. No obstante, estas se basan en condiciones limitantes que no representan la práctica común en Europa Occidental ni en muchas otras partes del mundo.



### REINO UNIDO

El método tradicional para aumentar los recursos que adoptaron las universidades británicas se basa en campañas. Estas pueden ser campañas generales relacionadas con eventos importantes como aniversarios, nuevos edificios (una biblioteca, un laboratorio) o restauración de un edificio existente, nuevos desarrollos académicos que requieran de financiación o que no hayan captado fondos suficientes. Incluso, algunos celebran eventos patrocinados por fuertes grupos minoritarios. Otras campañas pueden estar en marcha. Con frecuencia, éstas involucran exalumnos o personas influyentes que simpatizan con una causa específica.

A pesar de que las fuentes de ingreso que se describieron anteriormente son importantes en el Reino Unido, el ingreso más significativo “generado” externamente proviene de recursos relacionados con apoyo y contratos para la investigación, que serán abordados en una etapa posterior.



## ESTADOS UNIDOS

O'Leary (1983) señaló objetivos comunes a todas las universidades al referirse a las instituciones norteamericanas. Todas ellas están interesadas en establecer sistemas computarizados de bases de datos para el registro de exalumnos con el fin de mantenerse en contacto con ellos y llegar a "conocerlos" a ellos y a sus familias, puesto que son la próxima generación de candidatos potenciales. En verdad vale la pena hacerles un seguimiento. Entre los métodos empleados para este propósito están las fuentes de información pública, los recortes de prensa y las publicaciones profesionales a través de redes informales de información. Otra línea común de comunicación es la revista de la universidad.

Carter (1980) hizo una lista de los métodos para captación de fondos y generación de recursos que las universidades podrían implementar. Entre ellos están los derechos de propiedad intelectual para las obras de arte o publicaciones científicas o académicas. Estos podrían incluir los siguientes: estudios de la historia local o regional, protección de archivos o sitios arqueológicos, dotación de laboratorios de servicio o para la enseñanza de lenguas y creación de centros para arte, música, bellas artes, teatro, galerías y museos públicos, conciertos, festivales de cine, discotecas, etc..

Los departamentos de ciencia e ingeniería de la universidad pueden ayudar significativamente a generar recursos bajo varias modalidades: consultoría, programas piloto, suministro de equipos especializados (microscopios electrónicos, computadores, túneles aerodinámicos) para que los usen las compañías, los convenios de investigación, etc..

En general, muchas universidades han hecho mejor uso de las instalaciones no especializadas para cursos cortos, conferencias, seminarios y simposios. Las sociedades académicas, las instituciones profesionales y las universidades extranjeras se han vinculado en algunos casos, con el fin de promover actividades culturales y recreativas de la universidad. Algunas ofrecen capacitación especializada que normalmente no forma parte del currículo regular para el personal académico o técnico de universidades extranjeras. Muchas de ellas ofrecen, a cambio de honorarios, instalaciones recreativas externas, campos deportivos para otras organizaciones o individuos. De esta manera, por ejemplo, Universidad Abierta vende materiales para educación a distancia, mientras que otras universidades, especialmente las más antiguas, también consiguen recursos por medio de la venta de manuales, folletos y souvenirs.

Al mismo tiempo, las universidades se sienten satisfechas al poder garantizar trabajo a sus empleados durante el tiempo de vacaciones y satisfacer una demanda limitada de alojamiento. Actualmente, el alquiler de residencias es una fuente esencial de ingresos para las universidades. De hecho, el propósito es que los estudiantes mantengan el pago del alquiler o poder ofrecerle un recurso adicional a la institución.

De nuevo, vale la pena tener en cuenta el estudio realizado por Mayhew (1979) en el que se sugieren hasta 69 métodos para captar recursos o generar ingresos, y hasta 240 métodos para ahorrar recursos.

### 3.2.4

## Contratos y subsidios para la investigación

Cuando se analiza la investigación universitaria en particular, es posible observar diferentes enfoques. Es necesario tener en cuenta las diferentes modalidades para apoyar y evaluar el sistema institucional adoptado —que puede estar regulado u orientado por el mercado—, y también los aspectos políticos, el desarrollo de la tecnología y los sistemas de información.



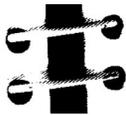
### REINO UNIDO

Cada tres años se prepara un listado completo de los gastos relacionados con investigación y desarrollo en el Reino Unido, con base en una encuesta gubernamental. El gobierno suministra casi el 50% del total de los gastos para Investigación y Desarrollo (I&D). El sector privado aporta el resto. Entre los países que pertenecen a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, sólo los Estados Unidos exceden estas proporciones.

Una de las funciones principales del Consejo Asesor ante las entidades financiadoras de investigación es asesorar a la Secretaría de Estado para la Educación en lo que respecta a la asignación del presupuesto para la ciencia a los consejos de investigación y otros organismos bajo su control durante un determinado período de tiempo. Estas asignaciones se realizan de acuerdo con los planes de gasto gubernamental publicados en el *Annual Public Expenditure White Paper*. Esto da una idea detallada de uno de los dos componentes del “sistema de apoyo dual” que se usa para financiar la investigación universitaria.

Las entidades financiadoras de Investigación apoyan a las universidades, a las instituciones técnicas y a otras similares; lo hacen de manera directa, otorgando subsidios de investigación y capacitación, o de manera indirecta, dotando instalaciones centrales para la investigación y colaborando en la búsqueda de apoyo de las organizaciones científicas internacionales. Sin embargo, el apoyo ofrecido a los proyectos “oportunos y prometedores” carece de financiación. A este respecto, la política del Consejo de Investigación en Ciencia e Ingeniería (SERC por su sigla en inglés) se puede resumir así: *El Consejo otorga subsidios para la investigación con el fin de ajustar, por un período de tiempo limitado, los recursos que la institución le asigna a esta labor; dichos subsidios no cubren el total de los costos de los proyectos de investigación, ni sustituyen los recursos existentes. Por lo tanto, se espera que la investigación que ya cuenta con un subsidio obligue a la institución a buscar financiación adicional.*

El personal académico no está a favor de cobrar excedentes en el caso de los contratos de investigación, puesto que su principal preocupación reside en garantizar la disponibilidad de tanto dinero como sea posible para los proyectos específicos. La declaración del Comité de Becas Universitarias (UGC por su sigla en inglés) en la que se explica que otras agencias le cobran a la universidad el trabajo realizado en su nombre—incluyendo los contratos de investigación— se incluyó como un anexo en el informe anual de 1969–1970. En una circular dirigida a las universidades en 1971, el UGC sugería una proporción general costo–rendimiento del 38% al 40%. Específicamente, en el caso de los contratos más importantes, se sugería establecer cálculos específicos ya que el rendimiento estimado no contempla ni equipos ni inversiones.



#### ALEMANIA

Resulta interesante comparar el apoyo ofrecido por el Estado a la investigación universitaria en el Reino Unido y en Alemania. En este último país, el Ministerio Federal para la Investigación y la Tecnología (BMFT por su sigla en alemán *Bundesministerium für Forschung und Technologie*) se encarga de coordinar todas las actividades científicas básicas y aplicadas del Gobierno Federal. Cuenta con un centro de información básica para las instituciones que hacen investigación, el parlamento y la sociedad. La coordinación se logra principalmente mediante la promoción de programas prioritarios (*Fachprogramme*). Estos programas prioritarios se preparan y actualizan con base en un plan financiero a mediano plazo del Gobierno Federal. Básicamente no hay

distinción entre las ciencias puras y las aplicadas, a pesar de que los Gobiernos Estatales (*Landesregierungen*) son responsables de la educación. Por consiguiente, existe una diferencia entre la investigación universitaria y la no-universitaria. El Consejo Federal para la Ciencia (*Wissenschaftsrat*) se creó como una iniciativa para cerrar esta brecha y está compuesto por representantes tanto del Gobierno Federal como de las universidades. Dicho Consejo brinda apoyo al sector universitario en la coordinación de sus actividades y también asesora al Gobierno Federal en cuanto a la forma como los programas federales pueden aprovechar mejor los recursos universitarios.



#### FRANCIA

En Francia, el Ministro de Investigación y Tecnología tiene la tarea de diseñar e implementar la política nacional en cuanto a investigación y desarrollo, la cual es coordinada por la Oficina General de Investigación Científica (DGRST por su nombre en francés *Délégation Générale à la Recherche Scientifique et Technologique*). A través del Centro Nacional de Investigación Científica (*Centre National de la Recherche Scientifique*, CNRS) las universidades reciben considerable apoyo investigativo y científico. Además, se estima que la mayoría de los docentes y otros miembros del personal académico dedican en promedio un 50% de su tiempo a la investigación.

En el Anexo III se suministra mayor información sobre la gestión que se realiza para financiar la investigación en algunos países europeos.

#### 3.2.5

### Evaluaciones de inversión

Las observaciones que se presentan aquí aplican a las universidades del Reino Unido, pero muchas de ellas también son válidas para universidades similares en otros países.

En el contexto del presente análisis financiero, se debe prestar especial atención al principio de inversión y su impacto en los costos operativos que cada vez cobran mayor importancia. Puesto que las inversiones *à fonds perdu* son cosa del pasado, las universidades tienen la oportunidad de iniciar proyectos de inversión a partir de una base financiera más sofisticada. A nivel nacional, en el Reino Unido, el Comité de Becas Universitarias (UGC) garantiza que los fondos de inversión limitados se apliquen de inmediato y de manera adecuada. Se espera que un proyecto de inversión, que haya

costado una suma de dinero fija y conocida, produzca un rendimiento en el futuro. Por consiguiente, es necesario calcular cuidadosamente los flujos de los ingresos con el fin de decidir si se justifica la cantidad a invertir, teniendo en cuenta el costo del capital. Es indispensable realizar esta evaluación del proyecto de manera lógica y metódica.

El primer paso consiste en determinar el objetivo o propósito de la inversión. Si no se ha definido claramente el objetivo, será difícil establecer las opciones de inversión disponibles.

Después de decidir cuál es la lista de opciones reducida más razonable, el segundo paso es identificar los costos y beneficios asociados a cada una de estas opciones. El gasto no consistirá únicamente en los costos iniciales de inversión sino también en otros costos imprevistos. En el momento de evaluar los costos de un proyecto, es necesario asegurarse de que se emplea la base correcta; hay que tener en cuenta el costo de oportunidad de cada uno de los proyectos, es decir, los costos totales que cada recurso representa para la comunidad, no sólo la suma a pagar. Los beneficios y los costos se pueden expresar en términos monetarios, aunque es más común hacerlo en términos del ahorro sobre el gasto periódico o en términos de beneficios no financieros, como por ejemplo, las mejoras en la calidad de la enseñanza. Al trazar los costos y beneficios cuantificables, se deben ignorar los efectos de la inflación y todo debe expresarse en términos de valores monetarios actuales.

El tercer paso es considerar los costos y los beneficios que se pueden valorar en términos monetarios y descontarlos con el fin de tener en cuenta los cambios temporales en los valores monetarios. Aún cuando no se tenga en cuenta la inflación, una cantidad que se reciba en el futuro debe percibirse como de menor valor que esa misma cantidad recibida hoy. La proporción en la cual el valor actual de una cantidad de dinero disminuye en el futuro se conoce como **la tasa de descuento**. El Ministerio correspondiente normalmente aplica una proporción de descuento sobre el gasto universitario del 5% (**tasa de rentabilidad sugerida** o RRR por su sigla en inglés). Esta proporción se justifica cuando los beneficios de un proyecto son puramente financieros, en la medida en que la sustracción de los costos al valor líquido de los beneficios resulte positiva. En otros casos en los que es imposible medir los beneficios en términos puramente financieros, será necesario juzgar si dichos beneficios son lo suficientemente altos para justificar los costos. Es posible considerar una serie de opciones al comparar los valores líquidos mediante diferentes técnicas cuantitativas.

Es aconsejable tener en cuenta que todas las evaluaciones se apoyan en hipótesis y que las conclusiones que se derivan de ellas son tan confiables como las hipótesis sobre las cuales se basan. Dichas hipótesis se deben registrar cuidadosamente para que aquellos que las analicen y se basen en ellas, tengan la información necesaria. Un aspecto importante en cualquier evaluación es considerar los efectos de las variaciones en las hipótesis. Una variación perfectamente razonable en una sola hipótesis puede modificar los resultados de manera sorprendente. La aplicación de pruebas de sensibilidad en la evaluación de los resultados se conoce como **análisis de sensibilidad**.

Un aspecto de la evaluación que se debe analizar cuidadosamente es la definición de los límites financieros del proyecto. Resulta bastante fácil distorsionar una evaluación, sea al omitir o al comprometer una cifra relacionada con los costos que se usa para otro pago, o al presentar un beneficio que no es resultado directo de la inversión que se está analizando.

## Presión para implementar los cambios en la planeación financiera

¿Cuáles son las implicaciones de todo esto en el papel y en el funcionamiento de los Departamentos Financieros de las universidades? En la segunda mitad de la década de los ochenta, las divisiones financieras de las universidades enfrentaron cada vez más solicitudes diferentes y complejas de información financiera. La estructura y los contenidos de la planeación financiera de las instituciones también cambiaron. Estos cambios se debieron en parte a los siguientes desarrollos.

- **La volatilidad continua de los recursos disponibles del gobierno central:** aunque la iniciativa administrativa financiera sugiere que el Ministerio de Hacienda Pública y el de Educación concedan mayor grado de autonomía al UGC y delegue más poderes financieros, no existe pruebas de ello.
- **Crecimiento significativo en el número de unidades autofinanciadas o comerciales dentro de la institución:** estas poseen un estilo empresarial que posiblemente entra en conflicto con las disciplinas universitarias que tradicionalmente han recibido mayor financiación. Cuando se exige velocidad en la presentación de los informes financieros e informativos y en diferentes formatos, la administración de estas unidades puede sufrir bastante tensión.
- **Un conocimiento más amplio del modelo central de costos:** este se basa en la noción de departamentos académicos, agrupados en unidades administrativas que gozan de un mayor grado de autonomía financiera y reciben subsidios anuales para la enseñanza y la investigación. Los agentes financieros pueden encontrar más difícil mantener consecuentes los patrones de control financiero después de que se delegue el poder necesario a los administradores de las unidades operativas con el fin de tener mayor autonomía de gastos.
- **Vínculos más estrechos con los patrocinadores industriales:** esto puede provocar cambios en la cultura universitaria y facilitar el intercambio de empleados y de ideas, aunque esta actividad tiende a restringirse a las disciplinas vocacionales o aplicadas. Por consiguiente, es posible que se desarrolle una división de culturas dentro de la institución, por un lado el modelo tradicional, encargado de la investigación pura, y por el otro, una cultura que adopta métodos gerenciales al realizar investigación relevante a los clientes comerciales o industriales.

Las consecuencias de estas presiones sobre los agentes financieros imponen una ampliación de los servicios que se caracterice por una mayor flexibilidad y diversidad. Las estructuras presupuestarias generalmente restringidas al personal financiero tendrán dimensiones adicionales para facilitar el uso de nuevas técnicas y destrezas. Son ejemplo de estos:

- **Conocimiento de las estrategias y precios del mercado:** Actualmente, los intermediarios financieros están capacitados para calcular los costos unitarios que se pueden emplear para las decisiones relacionadas con el precio de los cursos. En muy pocos casos, dicho método de costos llega a absorber el costo total, puesto que las decisiones con respecto a las políticas de precios no suelen ser muy sofisticadas. Es probable que en el futuro, las técnicas de costos marginales y las estrategias de mercado tendrán mayor peso en las

decisiones con respecto a los precios que se manejan en las universidades. Los modelos simples de planeación financiera computarizada pueden constituir una herramienta útil para dar respuesta a los interrogantes vinculados con tasas y costos.

**Las técnicas de evaluación de inversión:** son necesarias para respaldar las decisiones con respecto a los gastos de capital.

**Apoyo administrativo contable para los administradores universitarios:** Tradicionalmente, los sistemas contables de las universidades se han caracterizado por ser bastante amplios, centralizados y basados en tres formatos diseñados por el UGC. En algunos casos, tienen la opción de realizar unos sub-análisis para los departamentos, en el momento que requieran detalles adicionales. Este estilo no resultaría de mucha ayuda para las actividades empresariales que se realicen según los departamentos que requieran mayores informes financieros relevantes (y quizás producidos periódicamente). Es posible que usen diferentes bases para el análisis y suministren informes administrativos adaptados. Los paquetes de software que se encuentran disponibles comercialmente pueden satisfacer estos requisitos y las autoridades locales y los departamentos gubernamentales los aplican mucho para estos propósitos.

**Análisis de los registros de tiempo:** Esto es esencial para calcular el costo de los servicios, para cualquier proveedor o industria de servicios del sector privado. Cuando las universidades entren al área de los servicios comerciales, es inevitable que (varias) unidades de servicios requerirán registros de tiempo con el fin de lograr mejor control de los costos laborales y relacionados.

Los pronósticos y los cambios mencionados anteriormente exigirán que los intermediarios financieros reconsideren la forma como prestan los servicios. Hay tres áreas que pueden requerir cambios:

- Procesos financieros,
- Estructuras administrativas, y
- Habilidades funcionales.

Es claro que el tradicional proceso presupuestario anual cada vez se vuelve menos relevante debido a las idiosincrasias de la financiación central. Los departamentos con frecuencia obtienen ganancias de inesperadas distribuciones de recursos ad hoc por parte del UGC, mientras que al mismo tiempo, pueden esperar perder ingreso en el proceso presupuestario anual. Cuando las unidades empresariales comienzan a centrarse en el crecimiento, los recursos departamentales que están por fuera del presupuesto anual se dividen posteriormente. Es probable que estas unidades autofinanciadas o industrialmente respaldadas tendrán sus propios ciclos presupuestarios, por consiguiente, exigirán decisiones por parte de la universidad durante otros períodos fuera del tradicional proceso presupuestario central, para aprovechar las oportunidades en la medida que surjan. Por consiguiente, la prioridad clave para las universidades está en establecer la planeación y los procesos de asignación de recursos que permitan la flexibilidad en la respuesta a las actividades empresariales, o por lo menos, en ser compatibles con sus demandas de decisiones oportunas.

Es necesario tener en cuenta las estructuras administrativas existentes, incluyendo el personal financiero. En los últimos años, la discusión sobre apoyo centralizado o descentralizado ha cobrado mucha más importancia. Muchos insisten que es más rápido y algunas veces más fácil para los

dirigentes tomar decisiones difíciles con respecto a cortes de presupuesto, cuando existe una administración financiera central. Sin embargo, otros afirmarán que la única manera de garantizar que estas decisiones sean realistas, es delegándoselas a los administradores de servicios, quienes están más cercanos a los procesos reales, por ejemplo los Decanos o los Jefes de los Departamentos. De hecho, es aconsejable que haya disponibilidad por parte del personal financiero calificado y deben ser capaces de tomar decisiones con información precisa. El surgimiento de las unidades autofinanciadas que luchan por mayor apoyo administrativo contable, hace que sea aún más compleja la polémica alrededor de estas estructuras. Es probable que algunas unidades cuenten con su propio personal mientras otras necesitan apoyo financiero especializado externo a la universidad.

La administración de las estructuras de información en la universidad, que surgen de los sistemas administrativos computarizados, puede ser un aspecto a tener en cuenta en el momento de decidir la parte que requiere apoyo financiero. Los departamentos que pueden obtener toda la información financiera que requieran de la terminal del computador local, sin problemas, pueden contar con un servicio financiero centralizado.

Debido a las nuevas técnicas, los administradores financieros que se desempeñan en el sector de servicios, en educación y en otras organizaciones públicas, se han visto obligados a introducir cambios radicales en su ambiente laboral. En la actualidad, el papel del Director Financiero público depende más de las habilidades y capacidades que tenga para interpretar. Muchos de los que hoy trabajan en las áreas financieras tendrán facilidad para entender rápidamente que han cambiado las exigencias de los trabajos que desempeñan, y que realmente necesitan capacitación técnica en nuevas habilidades. Los servicios relacionados con la contabilidad de la gestión y la orientación financiera ad hoc recibirán mayor énfasis para las negociaciones de contratos. En el futuro, se esperaría que la profesión de administrador financiero requiera de un servicio más rápido así como de conocimientos prácticos sobre las técnicas de costos y habilidades relacionadas con la contabilidad de la administración.

3.3

## Tipología de los diferentes mecanismos de captación de recursos en las Instituciones de Educación Superior

3.3.1

### Introducción

Esta sección pretende presentar una clasificación de los sistemas de captación de recursos en la educación superior. Cuando se hizo esta clasificación surgieron las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son los criterios básicos, que se relacionan con la base de financiación que usan las autoridades financieras en el momento de calcular el gasto público asignado a las IES?
- ¿En qué medida el grado de orientación al mercado determina los convenios entre las autoridades financiadas y de financiación con el fin de lograr la competitividad entre las IES para atraer mayor número de estudiantes?

La información obtenida sobre los acuerdos de financiación realizados en varios países de la OECD y del Brasil, se emplea para hacer una clasificación de los sistemas correspondientes.

Puede resultar útil tener en cuenta el sistema más amplio de reglas, estándares y criterios que determinan de una manera global los movimientos de los recursos del Estado a las IES, y las maneras en que se usan dichos recursos. A este respecto se han llevado a cabo algunos trabajos de investigación en donde clasifican estos acuerdos de financiación con los siguientes criterios:

- a) la base de financiación
- b) la manera como se determina la cantidad de los gastos institucionales
- c) las condiciones bajo las cuales las instituciones están autorizadas para hacer dichos desembolsos.

Muchos gobiernos han ejercido presión sobre sus IES con el fin de convertirlas en organizaciones más orientadas al mercado y flexibles. Dichas presiones han provocado algo de autonomía institucional, en un intento de hacer que las IES sean más sensibles a las necesidades del sector industrial y de la sociedad. El grado de autonomía varía ampliamente de un país a otro. No obstante, es claro que en algunas universidades y en el sector de educación superior no universitario la relación financiera entre los gobiernos y las IES ha cambiado.

Cuando se tienen estos aspectos en cuenta y se analizan algunos de los países de la OECD, se observa que los cambios que han tenido lugar en los convenios de financiación para la educación superior parecen destacar el hecho de que los gobiernos están reduciendo el apoyo financiero a los sectores de la educación superior y que están menos involucrados en las actividades financieras internas de las instituciones.

Goedegebuure y otros (1993) identificaron un cambio en la financiación reservada para el financiamiento de la asignación global (o, dicho de otra manera, el financiamiento del monto global). Como siempre sucede, hay algunas excepciones a estas tendencias. Algunos países aumentan de manera explícita sus presupuestos de educación superior como una forma de obligar el aumento del crecimiento económico, o simplemente como una manera de promover condiciones que son propicias para el crecimiento económico. Los interrogantes a responder son:

*¿Cuáles son los aspectos principales que se relacionan con la base de financiación, y cuáles son las principales preguntas o aspectos que se relacionan con el grado de orientación al mercado?*

En la búsqueda de respuestas a estos interrogantes se necesita claridad sobre, “qué se financia” y “cómo se financia”. El primer criterio se relaciona con la base de financiación y corresponde a la primera parte de la pregunta (a). Aquí el punto principal reside en la base de financiación de las asignaciones gubernamentales para las IES. ¿Se relacionan los recursos con los resultados y el desempeño institucional, o con los aportes? Aunque no parece demasiado difícil de responder, la realidad muestra que, en muchos casos, se combinan elementos de diferentes modelos.

El segundo mecanismo se relaciona con el grado de orientación al mercado demostrado en los acuerdos de financiación. Lo importante aquí es establecer los principios que orientan los movimientos de los recursos que salen de los gobiernos a las IES.

Aunque el primer mecanismo se centra en el diseño del sistema de financiación, la segunda parte se relaciona con la siguiente pregunta: “¿qué regula al sistema?” Esta respuesta puede provenir de un análisis cuidadoso de las respuestas a otras preguntas pertinentes y que se consideran en el momento de analizar el patrón de financiación de las actividades de investigación. ¿Son reguladas (o planeadas) por las autoridades centrales? ¿Compiten las IES por recursos (estudiantes, programas de investigación)? ¿Tienen derecho para definir por sí mismos el nivel de las matrículas o de las inscripciones? Se destaca que lo discutido, es el grado de centralización o descentralización.

### 3.3.2

## Primera dimensión: orientación a los resultados

Brevemente se describirán los aspectos anteriores contenidos en (a) hasta (c), con el fin de hacer una clara distinción entre los diferentes sistemas de financiación para la educación superior:

#### a) ¿Qué se financia?

Con respecto a esta pregunta, es necesario definir ¿qué es la financiación según insumos y qué es financiación según resultados? Cuando los recursos financieros se ponen a disposición de las instituciones, de tal manera que puedan cubrir los diferentes gastos, por ejemplo, los salarios de los empleados, materiales, costos de mantenimiento de la planta física, etc., costos también llamados “costos fijos o continuos”, lo que se conoce como “financiación según insumos”. Este concepto

también se aplica cuando los costos son el resultado de un nivel de actividad afectado por el número de estudiantes matriculados. En este caso, el número de estudiantes se convierte en un canal del que se desprenden los costos de los insumos; de ahí que las decisiones presupuestarias se basen en esta variable. Se cree que con el esquema de financiación según los resultados, los gastos institucionales se relacionan con la enseñanza en concreto o esfuerzos de investigación, es decir, con las actividades principales de las instituciones. Se discute que un esquema de financiación según los resultados pueda ofrecer mayores incentivos para la eficiencia que la financiación según los insumos. Las modalidades que se implementaron para lograr los resultados no son los elementos que se toman como base para la financiación, sino, los mismos resultados o algunos otros indicadores del desempeño institucional.

Lo que vale la pena tener en cuenta es cuál indicador de resultados se toma como base de financiación. Cabe mencionar como ejemplo, el número de estudiantes de pregrado y de posgrado, los grados correspondientes a ciertos niveles de logro, por ejemplo, los tipos de grados universitarios, el número de artículos de investigación y el de publicaciones en revistas académicas especializadas.

Además, entre otras variables cualitativas se encuentran: puntajes que reflejen la calidad de la enseñanza, y/o la calidad de la investigación (según el criterio de pares), acceso a la competencia para atraer subsidios y contratos de investigación, o una posición relativa dentro de una escala de eficiencia que se tenga en cuenta, el costo promedio por estudiante. En este último caso, el número de matrículas estudiantiles no solo se considera como un indicador del nivel de actividad (es decir, un indicador de insumos), como en el caso de los sistemas de captación de recursos con base en los insumos. También es un indicador de resultados, puesto que cuando el número de estudiantes aumenta, probablemente el promedio de costo por estudiante disminuye lo que se puede traducir como un aumento en la eficiencia.

b) **¿Cuánto dinero representa la financiación?**

Quizás sea necesario primero explicar: ¿cómo se definen los gastos de desembolso estándar y los de reembolsos?

Cuando las asignaciones se calculan con base en criterios generales y objetivos, que resultan aplicables a todas las instituciones o estudiantes involucrados, se trata de desembolsos estándar. Si, por el contrario, las cantidades se basan en requerimientos presupuestarios individuales (normalmente de naturaleza institucional), cada uno de ellos aprobado por las autoridades pertinentes así como por las evaluaciones individuales, se hace referencia a los gastos de reembolsos.

En el sistema normativo sólo se satisfacen los costos normativos (o estandarizados), mientras que en el sistema de reembolso, el costo relevante total se cubre hasta un valor máximo específico.

Por consiguiente, es claro que un sistema de gastos normativo o estándar implique incentivos para el desempeño eficiente, en la medida en que se observen claramente los estándares y las reglas, y se deleguen las decisiones relacionadas con los gastos a quienes reciben los recursos (es decir, a las instituciones y estudiantes). Si el organismo de financiación de manera intencional reduce la

retribución normativa de cada unidad que sea financiable, o si reduce de manera gradual las cantidades reembolsadas en el momento de diseñar el presupuesto para el año siguiente, se interpretará como un aumento en la eficiencia. En este caso, más que por los resultados, los niveles mayores de eficiencia son provocados por las decisiones y por las conductas de los gastos de aquellos a quienes se financia. Este es un ejemplo de cómo la eficiencia puede mejorar por medio de las presiones fiscales.

La adecuación (o equidad) en el nivel de gastos (numeral 2.6) se relaciona con temas de la magnitud de los fondos que se asignan. En el sistema de financiación normativo, no existe la posibilidad de que un organismo de financiación tenga en cuenta las circunstancias específicas que rodean aquellas que están financiadas, debido a que cada unidad se financia según los mismos principios. Las unidades financiadas no pueden exigir un trato especial. Con el fin de abordar más cuidadosamente este aspecto de adecuación (o equidad), el organismo de financiación puede incrementar el número de diferentes bases de financiación. De esta manera, se tendrá en cuenta más características de las organizaciones que compitan en el momento por los fondos. A esto se le podría llamar “ajuste fino” del sistema de financiación. Por consiguiente, el ajuste fino conduce a un sistema de financiación que se basa en los insumos. Un tipo alternativo de ajuste fino consiste en asegurar que todas las IES reciban el mismo trato con respecto a la financiación central, aunque, al mismo tiempo, poniendo a disposición los recursos especiales (financiación no-central) para las IES desfavorecidas, de tal manera que también se cubran sus necesidades. No obstante, ambos tipos de soluciones tienen un efecto negativo en cuanto a la transparencia del sistema de financiación. Los mecanismos de financiación complicados no brindan señales claras en términos de incentivos y objetivos, incluso ponen en peligro la transmisión de señales opuestas a las partes receptoras.

c) ¿Cuáles son las condiciones?

*¿Cómo se define la financiación del monto global (desembolsos libres), y cómo se define la financiación reservada (desembolsos establecidos)?*

Las condiciones impuestas por las autoridades centrales presupuestarias sobre el desembolso de subsidios pueden ser extremas. Por una parte, existe lo que se calificó como **financiación de asignación global** (lo que implica completa libertad en la decisión del gasto), y por otra, **los desembolsos reservados** (que denotan los gastos relacionados con las partidas presupuestarias específicas). En el caso del sistema de financiación de asignación global, quienes reciben los recursos (instituciones y estudiantes), pueden decidir por sí mismos, según sus propios criterios y experiencias, la manera como emplean los recursos financieros que se les ha asignado. Esto probablemente tendrá un efecto positivo en la eficiencia, especialmente si los recursos excedentes se pudieran ahorrar y/o invertir. Indudablemente, cada desembolso hecho debe buscar cumplir los objetivos generales del sistema de educación superior, es decir, la enseñanza y la investigación. No obstante, el organismo que otorga la financiación no puede correr el riesgo de perder el control sobre el nivel global de gastos. Por consiguiente, resulta absolutamente necesario garantizar un control financiero muy estricto sobre las IES, insistiendo en obtener informes frecuentes de auditoría. Sin embargo, en el sistema de asignación global el grado de interferencia gubernamental en las decisiones de los gastos es mínimo.

Vale la pena señalar el hecho de que el sistema de financiación forma parte de la estructura política desarrollada por las autoridades educativas centrales, dentro de la cual las IES cuentan con cierto espacio para maniobrar. Las autoridades usan dicho sistema para cumplir sus compromisos con el sector de la educación superior. El término “compromiso” significa que los convenios del sistema de financiación incluyen una serie de objetivos e incentivos, al igual que unos niveles y reglas de financiación (pautas o estándares) que aplican a todas las IES, a sus subconjuntos específicos, y algunas veces, a cada una de las IES por separado. Aún cuando se podría discutir que el nivel de las finanzas constituye un aspecto exclusivo o el más importante, a este respecto, solamente la base de financiación se considerará como la característica más relevante de un sistema de financiación.

La base de financiación ilustra los aspectos que las autoridades educativas han seleccionado como aquellos en los que vale la pena invertir el recurso público. En el futuro, parece imaginable poder desarrollar una base de financiación común para un grupo de países industrializados.

*¿Cómo se definen los recursos centrales y los adicionales y cómo funciona el sistema de apoyo dual?*

Las características a) a c) que se mencionaron anteriormente son en concreto útiles para describir un sistema de financiación central, partidas proporcionadas (directa o indirectamente) a las IES, de tal manera que puedan cumplir con sus tareas institucionales básicas, en los campos de docencia e investigación. Sin duda, las IES cuentan con fuentes adicionales de ingresos. Ya se ha mencionado que los recursos no gubernamentales juegan cada vez más un papel importante en los presupuestos institucionales, entre otros ejemplos de recursos adicionales encontramos las matrículas y las inscripciones, los ingresos que provienen de los convenios de investigación y enseñanza, o de los convenios de cooperación con los sectores público y privado. En los países donde existe una fuerte presencia de un sector de educación superior privado, (por ejemplo, en el Japón y en los Estados Unidos), las IES dependen en gran medida del ingreso proveniente de las donaciones. En realidad, cuando se trata de las IES del sector privado, tendría mayor sentido considerar la matrícula, las inscripciones y los subsidios como recursos centrales que como recursos adicionales. No obstante, para efectos del presente estudio no habrá diferenciación entre las IES privadas y las públicas.

En muchos países, los recursos que suministran los Consejos de Investigación (que operan de manera independiente) son otra fuente importante de ingresos adicionales. Estos recursos son suministrados junto con el sistema de “apoyo dual” o en lugar de los recursos que genera la investigación, los cuales forman parte de la habitual financiación central de las IES. Los Consejos de Investigación asignan los recursos para proyectos específicos de investigación, con base en un criterio selectivo de las propuestas (con frecuencia consiste en un análisis hecho por pares académicos). Esto supone un alto grado de competitividad entre los investigadores y las instituciones.

Debido a estas observaciones, puede resultar igualmente importante tener en cuenta la dimensión de los recursos que se le suministran a las IES por otros medios diferentes al mecanismo de financiación central, y tratar de describir el papel de los recursos centrales, y la manera como las IES los distribuyen. Los dos tipos de recursos adicionales mencionados aquí (los que provienen de los consejos de investigación y los que generan los convenios de investigación y enseñanza, matrículas

e inscripciones), sin duda sirven para tal fin. Un aspecto común a todas estas situaciones es el grado de competitividad entre las IES, que proviene de su propio deseo de mejorar el desempeño con el fin de atraer recursos adicionales. Las IES deben competir para lograr convenios de asociación para obtener fondos de investigación, o para aumentar el número de inscripciones con el fin de conseguir matrículas. Por consiguiente, el aspecto relacionado con los ingresos adicionales debe tenerse en cuenta en el momento de evaluar la orientación al mercado de un modelo de financiamiento. En la siguiente sección de este estudio, se ampliará el análisis de este aspecto.

Antes de concluir con esta parte del estudio, es aconsejable que quede muy en claro que el sistema que genera los recursos públicos centrales, los cuales finalmente llegan a las IES, se caracteriza por simplemente observar la base de financiación. Además, la base de financiación se analiza al observar el equilibrio entre la combinación de elementos que relacionan los insumos y los resultados. Se tendrá que hacer una valoración cualitativa en términos del grado de orientación por resultados que se le atribuya a una asignación permanente, colocando en un extremo la orientación por insumos, y en el otro, la orientación por resultados.

### 3.3.3

## Segunda dimensión: orientación al mercado

Como se indicó anteriormente, ahora es preciso abordar la segunda dimensión para evaluar el sistema de financiación. Esta dimensión se relaciona con el aspecto vinculado con el grado de orientación al mercado que pueden tener los convenios de financiación. Aspecto que se mencionó cuando se tuvo en cuenta el grado de competitividad, especialmente como se identificó en el proceso de generación de recursos adicionales. Este aspecto tiene como objeto el sistema de financiación central y tratará de dar respuesta a la siguiente pregunta:

*¿Cuáles decisiones rigen realmente el sistema de financiación?*

Es posible encontrar una respuesta centrándose en los requerimientos financieros de los programas de investigación, ya sean regulados o planeados por las autoridades centrales. Resulta interesante el grado de centralización, o lo opuesto, el grado de competitividad y descentralización.

Además de tener que mantener el nivel de los gastos globales de la educación superior dentro de los límites presupuestarios convenidos, cualquier autoridad educativa siempre tratará y pondrá en armonía las inscripciones en las diferentes áreas de interés con las demandas nacionales del mercado laboral. De esta manera, en el proceso de guiar los sistemas de educación superior, las autoridades responsables deben garantizar que el sector de la educación superior esté satisfaciendo las necesidades de la sociedad, en cuanto a la relación enseñanza e investigación. Para este fin, las autoridades de educación superior tienen la posibilidad de guiar la vinculación de los estudiantes a las IES, al determinar por ejemplo, el número de estudiantes que se matricularán en diferentes disciplinas y en diferentes instituciones, también pueden tratar o analizar la posibilidad de sólo financiar los programas de investigación que han sido previamente aprobados.

Nuevamente, se podría diseñar una escala que podría partir de una situación donde el gobierno determine de manera central la financiación, por ejemplo, al establecer el número exacto de estudiantes para los diferentes programas. De manera alterna, se podrían basar en una situación donde el consumidor tenga autonomía y se respeten completamente sus decisiones. Sin embargo, en términos prácticos, el grado de orientación al mercado puede estar en cualquier parte intermedia de los dos extremos. Las autoridades educativas proporcionarán un mecanismo que más o menos causará revuelo en las IES por medio de los incentivos financieros, en una dirección que concuerde con los objetivos de las políticas gubernamentales, sea que amplíen la participación o la capacitación.

### 3.3.4

## Algunos ejemplos

Volviendo al tema sobre quién realmente gobierna el sistema, vale la pena tener en cuenta las partes implicadas en la determinación de los recursos que se destinan a las IES. Hay tres actores clave, a saber:

- los organismos centrales de financiación (normalmente, el Ministerio de Educación o una organización intermedia),
- las IES y
- los estudiantes.

En este caso, no se está teniendo en cuenta la posibilidad de las IES privadas que pueden depender fuertemente de individuos o compañías privadas. La idea es identificar los tres tipos principales de sistemas de educación superior centralizada (regulada), luego se deben describir en términos muy generales, y posteriormente presentar dos ejemplos de los sistemas que presentan un grado relativamente alto de orientación al mercado. Como se mencionó anteriormente, muchos de los ejemplos de los sistemas de financiación encontrados en la práctica tienen ciertas características que son evidentes en los modelos centralizados. Aunque es posible que tengan otras características identificadas en los modelos descentralizados, no existe el propósito de discutir las aquí.

### EJEMPLO I

El primer ejemplo tiene que ver con el mecanismo de financiación centralizado. Es un sistema que ofrece un número limitado de perfiles educativos de los cuales los estudiantes pueden escoger. En el caso de este sistema, las metas se establecen según el número de estudiantes inscritos en las diferentes áreas o campos de estudio, o simplemente de acuerdo con el número de certificados de grados expedidos por las IES. El gobierno también determina el índice de financiación normativo por certificado o por estudiante. Este es básicamente un ejemplo de un modelo altamente centralizado, debido a que las autoridades centrales regulan los componentes del volumen y del precio, que gobiernan los desembolsos de los recursos que se le ponen a disposición para la educación superior. En este panorama, las Autoridades Educativas Centrales realmente gobiernan el sistema, en virtud del enorme poder financiero que poseen.

#### EJEMPLO II

Otra posibilidad que ofrece un sistema centralizado es el esquema de financiación por medio de cual hay convenios de contratos entre los organismos de financiación y las IES. En este caso, las IES aceptan capacitar profesionales para satisfacer las necesidades del mercado laboral. No obstante, cuando se compara con el ejemplo I, por lo menos teóricamente, esto puede parecer un sistema con una distribución más equitativa del poder entre las partes contratantes, (el organismo de financiación y las IES). El organismo de financiación tendrá siempre la certeza de obtener los servicios que requiera, (teniendo en cuenta las necesidades del Mercado laboral), a un precio moderado. De esta manera, se enfatiza la rentabilidad de esta distribución. En este convenio, ambas partes establecen claramente que se ceñirán a ciertos criterios. Sólo si se cumplen estos criterios, las IES recibirán la financiación central. Los criterios se podrían relacionar con los tipos de preparación que buscan los estudiantes.

#### EJEMPLO III

El tercer ejemplo de un sistema de financiación centralizado resulta interesante en el sentido de que se asemeja al ejemplo presentado anteriormente. De hecho, consiste en el sistema de financiación más común en todo el mundo. El acuerdo de financiación se basa en lo llamado presupuestos negociados. Bajo este sistema, la cantidad a desembolsar se determina según un presupuesto propuesto, que presentan las IES a la autoridad que otorga la financiación (normalmente el Ministro). Con base en el número de estudiantes que se espera para el año siguiente y en los programas de investigación a realizar, el presupuesto propuesto especifica los costos que se acumularán (normalmente, subdivididos en varias partidas o rubros presupuestarios). Al tener en cuenta los ingresos que provienen de otras fuentes, las IES entonces calculan cuánta financiación requieren solicitar de las autoridades centrales, asegurándose que se cubran todos los costos. Después de que se terminan las rondas de negociación entre las autoridades que otorgan financiación y las IES, se revisa el presupuesto propuesto hasta obtener la aprobación del Ministro (y, en ciertas ocasiones, del Parlamento). El gobierno podría exigir revisiones de los planes institucionales, obligando a las IES a aceptar más estudiantes o a reducir programas específicos de investigación.

En el ejemplo II, los puntos reales de discusión se versaron sobre los resultados institucionales. Esta fue la razón para emplear el término “contrato”, puesto que un contrato normalmente presenta un precio a pagar por una “entrega” o por algún tipo de desempeño.

Los ejemplos que siguen ilustrarán los sistemas de financiación descentralizados que se orientan al mercado. Es claro que cada uno de ellos también tendrá algunos elementos de centralización aunque son mucho menos fuertes que lo que representó para los ejemplos I al III.

#### EJEMPLO IV

Dentro de un sistema de financiación que use comprobantes (certificados o notas), los recursos centrales de las IES le son suministrados a los clientes de las IES. Los estudiantes reciben comprobantes que se pueden comercializar para los servicios educativos (es decir, para consumo educativo) en la IES que elijan. Para la IES, el comprobante tiene un cierto valor y puede canjearse o cobrarse en el Ministerio de Educación. Todo futuro estudiante recibe un número limitado de comprobantes, que representan valores que se pueden usar de manera flexible, durante un

determinado período de tiempo. Dentro de este sistema de financiación, el consumidor es quien controla el sistema, que se maneja por demanda y es el cliente (estudiante) el que decide a cuál institución asistir y en qué programas inscribirse. Las IES tienen que garantizar la calidad de la enseñanza que imparten, y que los cursos que ofrecen satisfagan las necesidades de los clientes, de lo contrario, los programas no recibirán suficiente financiación y por lo tanto se les obliga a cerrar. El sistema de comprobantes se puede combinar con muchas otras alternativas de financiación, por ejemplo, pago de matrícula para cursos especiales. En este caso, las IES les cobran a los estudiantes cierto porcentaje sobre los costos del curso. El gobierno puede regular la matrícula, aunque, hasta determinado punto. Las IES serán las que establecerán cuánto cobrarán por las matrículas. A su vez, los estudiantes, como se ilustró en el caso del sistema de comprobantes, estarán prestando atención a la calidad del “producto”. Por lo tanto, al combinar el sistema de comprobantes y el de la matrícula, el sistema será bastante sensible a las necesidades particulares de los estudiantes.

#### EJEMPLO V

Este es el segundo ejemplo de un sistema de financiación orientado al mercado y operado nuevamente por los proveedores, es decir, las IES. Estas reciben una invitación para presentar proyectos relacionados con un cierto grupo de “candidatos a obtener su grado” o con un cierto número de ofertas de trabajo para estudiantes. Las propuestas presentadas al organismo de financiación son las que representan el precio más competitivo. Este proceso, donde las propuestas se someten a estudio, fomenta la participación de las IES para competir con otras instituciones con el fin de proveer educación y capacitación con el fin de satisfacer las necesidades nacionales. Dentro de una perspectiva general de los diferentes convenios de financiación, vale la pena enfatizar que las diferencias entre los enfoques centralizados (regulados) y los descentralizados (no-regulados) no siempre corresponden a una distinción que se encuentre en la literatura al respecto. Dicho de otro modo, no siempre se logran distinciones claras entre los suministradores de financiación (proveedores) y los clientes que reciben financiación (demanda). Un enfoque centralizado no coincide necesariamente con la financiación del suministro, como resultó evidente en el ejemplo V.

#### 3.3.5

### Combinación de las dos dimensiones

En los siguientes párrafos, se combinarán las dos dimensiones que se precisaron anteriormente. Para este fin, el grado de orientación de los resultados se mide sobre un eje horizontal, (Ilustración 1) que comprende desde los sistemas de financiación orientados a los ingresos hasta los sistemas de financiación orientados a los resultados. A su vez, la segunda dimensión, el grado de orientación al mercado, se muestra sobre el eje vertical, por medio de una posición que puede comprender los enfoques que son centralizados (regulados) hasta los descentralizados (orientados al mercado).

Los sistemas de financiación se pueden clasificar según esta ilustración. Como se mencionó anteriormente, la mayoría de los sistemas de financiación no se ajustan en la práctica a los extremos de ninguna de las dimensiones sobre el eje horizontal ni a ninguna de las del eje vertical. Los cuatro cuadrantes se identifican: Q1, Q2, Q3, Q4. Los ejemplos de los convenios de financiación que se

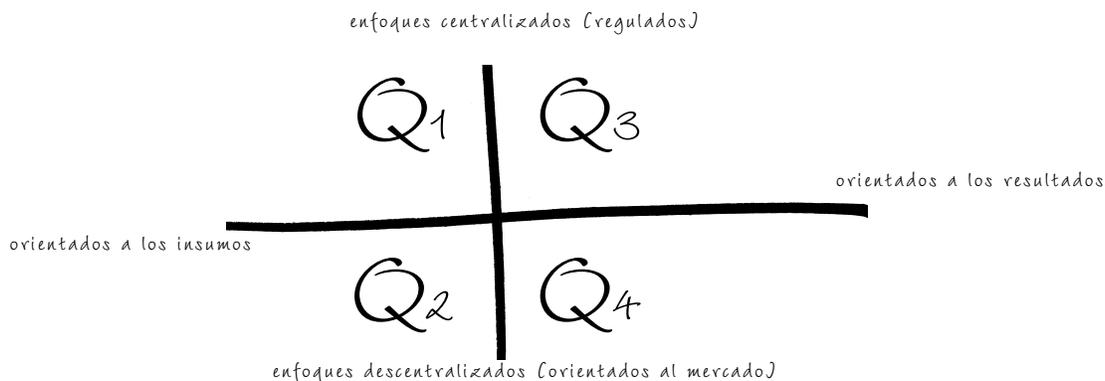


Ilustración 1. Esquema para clasificar los sistemas de financiación

mencionaron anteriormente, se pueden distribuir entre estos cuatro cuadrantes de la siguiente manera.

Hasta este momento no se ha mencionado la “presupuestación por fórmula” aunque los Capítulos 2 y 3 analizaron el sistema. Una fórmula incluye variables que relacionan la base de financiación y los parámetros (costos fijos, costos normales de la variable, precios, descuentos y bonificaciones) que se relacionan con las políticas gubernamentales decretadas para el sector de la educación superior. Por consiguiente, las fórmulas expresan el compromiso de la autoridad educativa. Las fórmulas imponen incentivos específicos a las instituciones y a los estudiantes de tal manera que los obligan a actuar de maneras que sean más consecuentes con la política gubernamental.

Existen varios tipos de fórmulas de financiación (ver Darling y otros., 1989), y cada una cuenta con su propia combinación de incentivos. Las variables son: fórmulas que se basan en el número de matrículas, fórmulas basadas en el número de funcionarios y las fórmulas combinadas que se refieren a categorías de costos separadas (por ejemplo, enseñanza e investigación en programas separados, cada uno con su propia estructura de costo).

Se podría discutir que los modelos de financiación que se basan en fórmulas se podrían ubicar en los cuadrantes Q1 y Q3, puesto que todos involucran un grado relativamente alto de administración gubernamental. En la fórmula, el gobierno hace su elección en cuanto a las bases y los tasas de financiación. Sin embargo, el movimiento real de recursos centrales que se destinan a las IES, con respecto a la enseñanza, depende del número de estudiantes que las IES sirvan y reciban.

En casos (poco comunes), donde la fórmula se aplica a la financiación de la investigación, el éxito de una IES, en el momento de competir para obtener recursos de investigación, o en el momento de evaluar sus proyectos de investigación, determina una parte de la financiación central. Por consiguiente, en ambos casos, las decisiones particulares tomadas por las IES y por los estudiantes,

se basan en la financiación (se alimentan del modelo). De este modo, hay un cierto grado de orientación al mercado presente en los sistemas que se basan en fórmulas.

**Observación:** Las fórmulas son procedimientos que se basan en reglas para determinar los recursos que se le asignarán a las IES. Las reglas suponen que la financiación equivalente suministra programas equivalentes y a instituciones equivalentes. Por consiguiente, aseguran una equidad invisible, una vez que el método de financiación se abra a examen público. Las fórmulas son consideradas como una forma de asegurar que los recursos le sean asignados a la IES de una manera objetiva, clara y comprobable. Las instituciones similares (o los estudiantes a quienes sirven) se financian de conformidad con las mismas reglas o estándares.

Para una mayor elaboración de esta clasificación, ilustrada por un número de ejemplos, consulte el Anexo III.

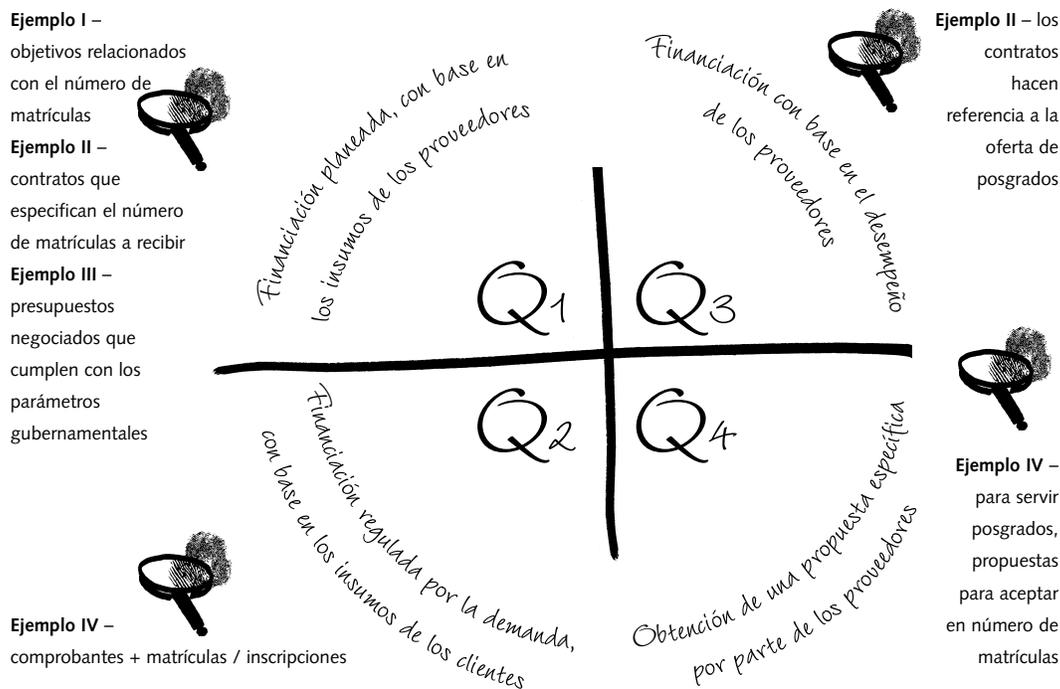


Ilustración 2. Clasificación de los acuerdos de financiación mencionados anteriormente

**Observación:** Es posible lograr una tabla similar sustituyendo el “Número de matrículas” por el de “Programas de Investigación”.

# Hacia una reforma de la asignación de recursos

El Capítulo anterior explicaba cómo la presión de mejorar la productividad de las Instituciones de Educación Superior y universidades se ha vuelto cada vez más frecuente y convincente. En verdad, muchos dirigentes institucionales están de acuerdo en que existe la necesidad de una reestructuración; sin embargo, los interrogantes que surgen son: ¿qué y cómo? Con el fin de dar respuesta a estas preguntas de reestructuración, es necesario que la institución vuelva a alinearse con su misión y los mercados a los que se dirige, rediseñe los servicios que brinde en el área administrativa y de apoyo, recupere la capacidad de cuantificar los recursos docentes, y reforme el sistema de asignación de recursos y los sistemas de información. Este capítulo se propone describir la reforma de estos dos sistemas.

*¿Cuáles son las señales principales que indican la necesidad de reformar el sistema de asignación de recursos en una Institución de Educación Superior?*

Las personas que dirigen las Instituciones de Educación Superior y las universidades deben formularse dos preguntas con respecto a los sistemas que tienen para la asignación de recursos.

¿Garantizan estos sistemas una rendición de cuentas apropiada de las unidades académicas y de apoyo ante la administración y la gestión central?

¿Ayudan a alinear los objetivos de las unidades operativas con los de la administración central?

Si la respuesta a cualquiera de estos dos interrogantes no es clara e indudablemente positiva, habrá una necesidad evidente de reformar. Desafortunadamente, la mayoría de los sistemas presupuestarios que se implementan en la actualidad no cumplen con uno o ninguno de los dos criterios.

*¿Cuáles son las principales características de la presupuestación incremental por partida y cuáles son sus fallas?*

Tradicionalmente, los sistemas presupuestarios de la educación superior son del tipo incremental por partida, por consiguiente se les llama **presupuestación por partida o presupuestación incremental** (Cf. Numeral 2.2). En dicho sistema, el presupuesto de la unidad es exactamente el mismo presupuesto del año anterior, a menos que la unidad sea capaz de convencer al Rector de su necesidad de recursos adicionales para cubrir una nueva línea específica de gastos, por ejemplo, un nuevo profesor o secretaria. En teoría, las partidas no serán devueltas al Rector para su reasignación, a menos que haya una presión fuerte de recortes presupuestarios. Las unidades operativas verdaderamente tienen “propiedad” sobre los rubros de gastos existentes. Esto significa que la mayoría de sus presupuestos obligatoriamente se destinan a los gastos en aumento.

Los sistemas de presupuestación incremental por partida presentan enormes fallas en términos de responsabilidad e incentivos. Cada vez se concentran más en los insumos que en los resultados, y de hecho sólo en los insumos incrementales. Por consiguiente, resulta aún más difícil juzgar su desempeño en conexión con los objetivos. También, dejan la toma de decisiones de una serie de insumos a la administración central, normalmente alejada de las unidades de producción para hacer juicios detallados. Aunque es posible que la presupuestación por partida funcione bien en las instituciones pequeñas, la sobrecarga y la complejidad de la información fácilmente pueden inhabilitar cualquier ventaja de control directo sobre los insumos. Finalmente, es posible que la presupuestación por partida debilite la autoridad de responsables de decisiones de carácter operativo. De hecho, les ofrece un fuerte incentivo para regular el sistema, por la sencilla razón de que evita las consecuencias de las malas decisiones tomadas por la administración central.

Durante los últimos 20 años, las instituciones norteamericanas, en su esfuerzo por encontrar alternativas a la presupuestación incremental por partida, han creado dos metodologías presupuestarias concretas: **presupuestación por centro de responsabilidad**, Pennsylvania University, y **presupuestación incremental en bloque**, Stanford University (cf. numeral 3.2.1).

*¿Cuáles son las principales características de la presupuestación por centro de responsabilidad?*

En el caso de la presupuestación por centro de responsabilidad (PCR), la administración central concede autoridad presupuestaria a las facultades o programas académicos más importantes (“centros de responsabilidad”). Estos centros reciben crédito a cambio de los recursos que generan y se responsabilizan por los costos integrales de sus operaciones. La administración central sigue encargada de los servicios de apoyo que le son suministrados de manera central, y paga por estos servicios a partir de los gastos generales de los centros. También, puede imponer cuotas sobre los ingresos de las unidades y establecer fondos generales a partir de ingresos no-imputables (por ejemplo, los rendimientos de las donaciones sin restricción) con el fin de aumentar el presupuesto de inversión y otorgar subsidios a los centros que tengan limitaciones financieras.

*¿Cuáles son las principales características de la presupuestación incremental en bloque?*

En el caso de la presupuestación incremental en bloque (PIB), la autoridad central negocia con cada uno de los centros sus metas, objetivos y planes, luego, asigna los recursos necesarios para implementarlos. Los recursos se asignan en forma global, con condiciones previas muy limitadas, de tal manera que el centro pueda hacer uso de los recursos en el momento en el que lo considere necesario. Es posible que se cobre por algunos gastos generales; en tal caso, se deben pagar de la asignación general. Sin embargo, el centro asume la responsabilidad de entregar lo prometido. Cualquier financiación posterior dependerá del grado de cumplimiento de los objetivos convenidos.

Aunque, en principio, los planes y decisiones que originen recursos se pueden calibrar a partir de cero —con la **técnica de presupuestación de base cero** (PBC)— que fue tan popular en la década de los ochenta, normalmente se limitan en la práctica a un pequeño porcentaje de las actividades del centro. Esto remite al término de **incremento en bloque**: la cantidad total para

asignar entre los centros está limitada por el ingreso incremental que haya disponible durante ese año, más el monto que el Rector haya reservado para posibles reasignaciones. Aunque ambos sistemas, la presupuestación por centro de responsabilidad (PCR) y la presupuestación incremental en bloque (PIB) reducen los problemas más graves de la presupuestación por partida, también presentan sus propias dificultades. Este capítulo propondrá otra alternativa que combina las características de la PCR y de la PIB, pero antes de analizar esta alternativa, se examinarán de una manera más exhaustiva los temas relacionados con responsabilidad e incentivos.

A pesar de que la mayor parte de este capítulo se basa en los modelos de asignación de recursos y en la descripción de las experiencias en los Estados Unidos, se deben tener en cuenta algunas lecciones importantes que tienen su origen en las reformas implementadas en las Instituciones de Educación Superior de varios países, en especial, del Reino Unido. (Williams, 1997).

*¿Cuáles son las principales características de los cambios que han tenido lugar en la gestión de las Instituciones de Educación Superior durante los últimos años?*

Las principales características de los cambios que se han dado en la gestión de las universidades son los siguientes:

- Reducción considerable del número de decisiones tomadas por los cuerpos colegiales;
- Determinación de costos estrictos de todas las actividades;
- Atribución de costos generales para todas las actividades;
- Establecimiento de presupuestos integrales en los contratos con el fin de cubrir los gastos generales totales;
- Documentación de todos los aspectos relacionados con evaluaciones por profesores y estudiantes;
- Práctica del “outsourcing” para actividades que no sean las principales;
- Establecimiento de organismos para realizar actividades generadoras de ingresos;
- Creación de ‘logotipos’ y otros medios para enfatizar la identidad de la institución.

Al buscar orientación al mercado en una IES, resulta absolutamente indispensable tener en cuenta que una condición importante para que los mercados y cuasi mercados operen eficientemente, es que ambos lados del mercado tengan información precisa. Por ejemplo, en el área de la educación, es importante que los proveedores conozcan el costo de los servicios que prestan, y que los compradores tengan una buena idea de la calidad de los servicios que compran.

*¿Cómo se puede asegurar la calidad de los servicios de la educación superior?*

La calidad de los servicios de la educación superior puede asegurarse por medio de:

- La integridad (reputación) profesional de los proveedores;
- La capacidad de los consumidores para juzgar de manera efectiva la calidad de los servicios que adquieren;
- Alguna modalidad para monitorear de manera colectiva las actividades de los proveedores particulares, con el fin de evitar una caída repentina de la calidad;
- Auditorías externas de calidad.

## Responsabilidad

- ¿Cuáles son las necesidades de responsabilidad de una Institución de Educación Superior?  
 ¿Cuáles son los principios fundamentales para obtenerla?

La siguiente discusión sobre asignación de recursos se basa en el supuesto de que la institución desea asegurar que sus unidades operativas siempre se responsabilicen de ciertas actividades y resultados, responsabilidad que va más allá de una mera obligación fiscal.

Esta responsabilidad fiscal exige que todos los gastos estén autorizados, resultado que se puede lograr fácilmente al aplicar rutinaria y rigurosamente la contabilidad regular y los principios de control. Por el contrario, el interés está en aspectos más importantes: ¿cómo se deben delegar las autorizaciones?, ¿a qué niveles de la organización?, ¿con base en qué criterios y bajo qué otras condiciones?

Asumamos que la institución tiene una misión y que desea realizar actividades para promoverla. La necesidad de mantener a las unidades operativas responsables por las actividades y los resultados es un efecto directo de esta premisa. Asumamos también que la misión va más allá de simplemente responder a las fuerzas del mercado externo; dicho de otro modo, la institución desea lograr unos objetivos que ofrecen un valor que no se refleja completamente en los costos de sus insumos, en las preferencias de los estudiantes, en los donantes de fondos restringidos, ni en los patrocinadores de proyectos.

Después de haber determinado la necesidad de la responsabilidad, es aconsejable realizar un análisis sobre cómo esta se puede lograr. En los Estados Unidos, el Comité Nacional que se encarga de la financiación de la educación superior propone un programa compuesto por cuatro elementos:



- 1. Convenir las tareas que se deben realizar- los objetivos de la institución.** Sin objetivos claros, la responsabilidad resulta imposible; por consiguiente, es indispensable determinar la misión de la institución y desarrollar una visión para lograrla. La visión debe ser claramente comprendida y ampliamente aceptada en la institución, puesto que un desempeño efectivo difícilmente se logrará sin un acuerdo sobre la importancia de las tareas.

**2. Asegurar la disponibilidad de recursos suficientes con el fin de completar las tareas de manera exitosa.** Si los recursos son insuficientes, quienes están encargados de la implementación pueden llegar a frustrarse en sus intentos. Este tipo de incompatibilidad podría hacer que la autoridad central se vea obligada a asignar mayores recursos o a re-evaluar la visión.

**3. Otorgar poder a la institución con la autoridad necesaria para ser eficiente y para llevar a cabo sus actividades sin interferencia.** Los profesores poseen conocimiento especializado y se sienten frustrados cuando no tienen la oportunidad de tomar decisiones para las cuales están calificados. La productividad académica depende enormemente de este poder que se otorgue. Los beneficios que resultan de conferir poder van más allá que el cuerpo docente.

**4. Definir una serie de medidas que indiquen el buen grado de desempeño de la institución con respecto a los objetivos, y monitorear con base en estas medidas.** Un sistema de responsabilidad que carezca de medidas efectivas de desempeño no será operativo por mucho tiempo. Sin tales medidas, los diferentes objetivos de la autoridad central y la autoridad de una unidad académica pondrán al sistema fuera de control. De hecho, cualquier sistema que se implemente y que carezca de retroalimentación tiende a quedar a la deriva.

Aunque todas las instituciones están interesadas en el aspecto de la asignación de recursos, muchas de ellas no tienen una idea clara de los procesos que se usan para hacer dichas asignaciones. Un buen sistema de asignación de recursos debe promover siempre la responsabilidad en forma activa. Sin embargo, los procesos ad hoc que se han heredado y adoptado pueden retrasar e incluso debilitar la responsabilidad. Los sistemas por partida ilustran este problema de una manera muy clara. Debilitan la responsabilidad debido a que los receptores de los recursos no tendrán la oportunidad de usar su mejor juicio para escoger la combinación de insumos que les ayudará a obtener los resultados esperados. Cuando los dirigentes institucionales insisten en controlar la estructura detallada de los gastos, pierden la oportunidad de mantener responsables por el desempeño a los receptores de las asignaciones.

Los cuatro principios mencionados se aplican a cualquier nivel de responsabilidad. En la educación superior la responsabilidad pasa de los Gobiernos Estatales (en las instituciones públicas) a los directores gubernamentales y, finalmente, a los profesores. Ningún nivel puede eludir la responsabilidad pero tampoco sentir que carece de autoridad. Las decisiones con respecto a las metas y objetivos deben motivar la participación, aún cuando la autoridad que determina la meta deba finalmente estar en las manos de aquellos que proporcionan los recursos y se responsabilizan por el uso que se haga de ellos. La evaluación con respecto a los recursos suficientes y al plan de mediación debe ser también un esfuerzo conjunto, puesto que las unidades favorecen la cadena de mando y están mejor informadas sobre los métodos y medidas de productividad que las autoridades a las cuales rinden cuentas. Sin embargo, es necesario que las unidades que están en las categorías superiores estén suficientemente cerca al lugar donde se lleva a cabo la actividad, con el fin de asegurar que las evaluaciones y las medidas sean razonables.

Para permitir que la administración de las unidades locales actúen de manera autónoma y logren las metas que hayan convenido, es necesario que se les otorgue el poder con la autoridad necesaria para motivar y capacitar al personal para los esfuerzos productivos.

## Incentivos

Ejecutivos y expertos en este campo están de acuerdo en que, para ser totalmente efectivos, los sistemas administrativos deben incluir la metodología de “la zanahoria y el garrote”. Aún cuando algunos progresos se podrían lograr por medio de las regulaciones, muchos mejores resultados se pueden obtener cuando las personas responsables desean desempeñarse bien como lo define el mismo criterio que usa la administración central. Este principio se aplica a las unidades organizacionales y a las individuales. Un buen sistema de incentivos mantiene los objetivos de los niveles organizacionales subsiguientes en línea con los de los participantes particulares.

La teoría económica ofrece una guía en cuanto a cómo diseñar procesos que contengan los requisitos de las estructuras de incentivos.

*¿En qué términos se establecen las reglas clásicas de maximización de ganancias para las instituciones con ánimo de lucro?*



Los incentivos básicos de la educación superior se basan en que la mayoría de las instituciones y universidades son organizaciones sin ánimo de lucro. Las organizaciones con ánimo de lucro se rigen principalmente por la “línea de rentabilidad”, la diferencia entre los ingresos y los costos, lo que tiene como resultado la regla clásica de maximización de ganancias, conocida por todos los que estudian economía como: expandir una actividad siempre y cuando los ingresos marginales excedan a los costos marginales.

Sin embargo, ¿qué se debe hacer si la meta es cumplir una misión institucional establecida con el fin de promover el bienestar público en lugar de la maximización de ganancias?

*¿En qué términos se estipulan las reglas modificadas maximizadoras del valor para las instituciones no lucrativas?*



Es necesario que las instituciones deseen maximizar el “valor” de sus actividades, cuando el valor se define según su misión y lo interpretan los administradores y otras personas sobre las que recae responsabilidad. Dentro de este marco, se deben incluir los aspectos financieros, puesto que la institución necesita limitar sus actividades según los ingresos disponibles. El resultado de esta regla de decisión es el siguiente: expandir una actividad siempre y cuando el

valor marginal más los ingresos marginales excedan el costo marginal. Ambos, el valor y los ingresos son incentivos: el valor, porque representa aspectos que se desean por lo que significan, y los ingresos, porque pueden convertirse en valor por los gastos que ocasionan otras actividades.

Se debe tener en cuenta este importante principio: en las organizaciones sin ánimo de lucro los **subsidios cruzados** constituyen una norma y no una excepción. La habilidad de los subsidios cruzados reside en que hacen del dinero un fuerte incentivo: los ingresos pueden convertirse en valor por medio de los gastos que se incurren en otras actividades. Si una institución carece de donaciones, tendrá que expandirse en por lo menos un programa más allá de su punto de máximo valor con el fin de generar ingresos marginales netos positivos, de tal manera que cubra los costos fijos. Se requerirá de unos ingresos marginales netos adicionales cuando un programa tiene un valor mayor, o valor suficiente para recibir subvenciones cruzadas. Sólo una institución que reciba una buena dotación de fondos o un apoyo substancial del estado, de tal manera que no se afecten los ingresos marginales de ninguna de sus actividades, es capaz de llevar a cabo todos sus programas a cabalidad mientras siga aún creciendo su valor marginal. En estos casos, los ingresos marginales netos son negativos, por consiguiente el valor de los incentivos sobrepasa al incentivo financiero. De igual manera, las instituciones que actúan bajo presión financiera se ven obligadas a sopesar cuidadosamente el incentivo financiero. De hecho, se ha comprobado que cuando aumenta la presión financiera, una institución sin ánimo de lucro comienza a comportarse como una institución con ánimo de lucro.

El modelo de maximización del valor constituye una representación positiva de cómo las instituciones sin ánimo de lucro de verdad toman decisiones respecto a la asignación de recursos. Por lo tanto, también sirve de modelo que indica la manera como aquellas instituciones deberían tomar decisiones. De hecho, teóricamente vale la pena tratar de obtener ingresos marginales netos en el momento de tomar decisiones con respeto al valor, dicho de otro modo, “la unidad académica no se convierte en negocio”. Esto también señala la importancia de los ingresos y costos marginales cuando se compara con los ingresos y costos promedio, como lo exponen los expertos que normalmente trabajan en el campo de la contabilidad de asignación de costos. Finalmente, este modelo presenta el valor de una actividad adicional de la unidad y no simplemente el valor total recibido para dicha actividad. El sistema presupuestario institucional se debe implementar de tal manera que motive la aplicación de aquellos principios.

¿Cuáles son los factores causantes de complicación que el sistema presupuestario debe tener en cuenta?

Los proyectos para los sistemas presupuestarios deben tener en cuenta dos factores que ofrecen dificultad:

- externalidades, las económicas y las relacionadas con los valores;
- inconsistencias en el valor que llevan a problemas entre los otorgantes y los receptores de los recursos.

Las externalidades aparecen cuando una entidad disfruta de los beneficios de una acción, mientras otra paga el precio. Por ejemplo, en el mundo académico, las externalidades de valor pueden impedir que los Departamentos de Matemáticas rediseñen su programa de Cálculo en un intento por satisfacer las necesidades de los estudiantes de ingeniería no tradicionales. De manera inversa, una facultad puede verse obligada por razones económicas, a enseñar sus propias clases de cálculo cuando el mantenimiento varía con las matrículas o cuando los ingresos marginales de esas actividades docentes excedan su costo marginal. También pueden aparecer externalidades económicas cuando las acciones de un departamento aumentan el costo o disminuyen los ingresos de otro departamento. Por ejemplo, este es el caso que se da cuando una unidad cobra cierto monto por administración.

¿Cómo se define el problema entre los otorgantes y los receptores de los recursos?



El problema entre los otorgantes y los receptores de los recursos refleja inconsistencias relacionadas con los valores entre los que asignan recursos y los que los reciben. Cuando estos valores difieren, la solución del receptor con respecto a los lineamientos correspondientes a las decisiones sobre actividades sin fines lucrativos no será la misma solución del otorgante. Los economistas consideran el uso de recursos para promover los valores del receptor como una "desviación de recursos". Dentro del contexto de las actividades sin ánimo de lucro, las desviaciones de recursos podrían favorecer los valores de la organización receptora o las metas específicas de sus miembros. Por ejemplo, un departamento puede hacer uso de las asignaciones educativas para fomentar la investigación que realizan los profesores, porque le da crédito al valor social de la investigación o porque la investigación aumenta el valor de mercado asociado al profesor.

¿Qué estrategias usa el otorgante para reducir las desviaciones de recursos?

El otorgante puede reducir la desviación de los recursos al adoptar una de las siguientes estrategias:

- **Atribuir responsabilidades específicas:** Dentro del marco de los sistemas de responsabilidad específica (RE), el otorgante le indica exactamente al receptor en qué invertir el dinero y luego supervisa con el fin de asegurarse de que no haya desviaciones. La partida presupuestaria constituye el ejemplo más ampliamente conocido en la educación superior. Dicho de otro modo, los sistemas de RE representan un control a priori sobre las actividades del receptor: sea cual sea ninguna medida puede tomarse sin aprobación previa del otorgante. Los sistemas RE pueden resultar efectivos cuando el ámbito y la complejidad son pequeños. Sin embargo, los costos de información, la regulación y el debilitamiento de la autoridad de los funcionarios crecen de manera geométrica con la magnitud de las actividades.

 **Usar el precio como regulador:** Los sistemas de precios regulados (PR) reducen las inconsistencias en valor por medio de los ajustes en los ingresos y en los costos marginales. Por ejemplo, es posible que una institución cargue ingresos por investigación, o subsidie los gastos educativos, en el evento en que sospeche que los departamentos “desvían por enseñanza”. El problema principal que enfrentan los sistemas de PR es que el otorgante debe prever con exactitud cómo los ajustes, los ingresos marginales y los costos marginales afectarán el comportamiento de los receptores. Por consiguiente, es necesario que el otorgante evalúe el impacto resultante relacionado con sus propios valores. Esta tarea requiere un conocimiento a fondo de los valores de los receptores. De hecho, su propio interés sugiere que esto no puede lograrse por medio de interrogantes simples, sino que también requiere un buen conocimiento de cualquier otro valor o externalidad económica.

La **presupuestación por centro de responsabilidad (PCR)** representa un caso especial de regulación de precio. Tanto las ganancias como los costos se transfieren a las unidades, pero se hacen esfuerzos limitados para aplicar diferentes tasas o precios subsidiados. Normalmente, los costos se asignan más con base en el promedio, que en los principios de costo marginal. De igual manera, los subsidios comúnmente se otorgan como asignación global, más que como contingencia basada en niveles de actividad.

 **Asignar responsabilidad según la valoración de los resultados:** En los sistemas de valoración por resultados (VR), el otorgante y el receptor convienen sobre los tipos de resultados a lograr, sobre los niveles de los recursos requeridos para lograrlos, y sobre las medidas a seguir para determinar el desempeño del receptor. El receptor tiene la responsabilidad de lograr los resultados, mientras que el otorgante ofrece gratificaciones o precios según el nivel de éxito conseguido. Las medidas de desempeño pueden ser cuantitativas o cualitativas, y posiblemente no incluyan elementos para generar entradas y costos. Los sistemas de VR se caracterizan porque el otorgante simplemente hace al receptor responsable por los resultados y no prescribe la manera como el receptor los logra. Los principios para obtener un VR son iguales a los que se describieron anteriormente en el caso de responsabilidad (cf. numeral 4.2).

Los sistemas de VR difieren de los sistemas de RE, porque el primero ejerce un control *a posteriori* en lugar de un control *a priori*. Stanford University implementó su presupuesto incremental en bloque en un esfuerzo por poner en práctica la responsabilidad de VR (cf. numeral 3.2.1). No obstante, los sistemas VR imponen sus propias cargas, especialmente si una cultura institucional no apoya el uso de señales de mercado y si las medidas de desempeño son muy bajas o débiles.

Los Colleges y universidades no necesitan adoptar una única estrategia presupuestaria. La propuesta descrita en la siguiente parte de este capítulo es un sistema híbrido, conocido como presupuestación por valoración de responsabilidad.

## 4.4 Presupuestación por valoración de responsabilidad

*¿Cómo se define el sistema PVR y en qué se asemeja al sistema PCR?*

La presupuestación por valoración de responsabilidad (PVR) adopta:

- principios sobre la responsabilidad por el precio para algunas actividades institucionales,
- principios sobre la responsabilidad específica para otras varias actividades, y
- principio sobre la responsabilidad por el valor para todo el resto.

También se compone de la noción global de:

- contabilidad por centro de responsabilidad, propuesto por la Mesa Redonda sobre Educación Superior de Pew, muchas de las nociones de
- contabilidad global por Gordon Winston, y
- los tipos de medidas de desempeño discutidos por el Foro en Stanford respecto a los Futuros de la Educación Superior.

El sistema PVR se puede aplicar en cualquier nivel de la cadena de responsabilidades, a partir de los sistemas de asignación gubernamentales o universitarios, hasta las asignaciones a las facultades para los departamentos académicos o para los departamentos que prestan servicio de apoyo.

En el momento de implementar el sistema PVR, se deben desarrollar los siguientes elementos:

- un modelo de atribución de entradas,
- un modelo de atribución de costos,
- un modelo de incentivo y regulación suplementario, y
- un sistema de asignación de incremento en bloque, para los recursos que queden de la administración central.

### 4.4.1

## Modelo de asignación de ingresos

El presupuesto por valoración de responsabilidades se asemeja al presupuesto por centro de responsabilidad, puesto que algunos ingresos son asignados a los centros de responsabilidad. No obstante, el Rector retiene ingresos que no se pueden asignar a un centro específico y que podrían llevar a externalidad o a problemas de valores incongruentes.

¿Cómo se clasifican los ingresos en el sistema PVR?

Un primer paso en la implementación de un sistema PVR consiste en distinguir los diferentes tipos de ingresos de la institución, tal como se ilustra en la siguiente clasificación:

- ingresos atribuibles y asignados a un centro (ingresos **asignados**),
- ingresos atribuibles a un centro, pero retenidos (ingresos **asociados**), e
- ingresos no atribuibles a un centro.

¿Cuáles son las principales fuentes de ingresos para las IES y cómo se clasifican dentro de la estructura del sistema PVR?

Es posible aplicar las siguientes reglas de decisión, según la clasificación ilustrada anteriormente:

● **Inscripciones y matrículas.** En primer lugar, el flujo de ingresos se divide en dos categorías “específicas” y “generales” las cuales posteriormente se subdividirán en el momento de asignarlas.

*Específicas*

Las inscripciones y matrículas de programas especiales, como en el caso de Educación Continuada, capacitación de personal y educación profesional, pertenecen a la categoría “específica”. Los centros por separado normalmente inician y apoyan estos programas; por consiguiente se asignan todos los ingresos.

*Generales*

Cualquier otro tipo de ingresos por concepto de inscripciones y matrículas pertenece a la categoría “general”. Los ingresos promedio se determinan por las unidades de los cursos para estudiantes de pregrado, profesionales y otros estudiantes de posgrado. Por lo tanto, los recursos se asignan según la siguiente norma:

unidades	dentro del propio	en otro programa	en un programa
dictadas:	programa		no conducente a título
ingresos:	asignados	asociados	asociados

La norma refleja el alto grado de control que los centros tienen sobre sus propios programas académicos: los ingresos atribuidos a los estudiantes de una carrera son **asignados** al centro encargado de la enseñanza. No obstante, los centros tienen aún menos control sobre los estudiantes de programas no conducentes a título; de esta manera, los ingresos **atribuidos** a los estudiantes de estos programas se asocian al centro que se encarga de la enseñanza, y no se asignan a este. Aún cuando se podrían aplicar otros esquemas, en este modelo los incentivos están en equilibrio, con el fin de descartar las peores externalidades que se evidencian en el sistema PCR convencional (donde se asigna el 100% de la matrícula).

El centro recibe crédito por asignar ingresos a todas las unidades en las que enseña para sus estudiantes de la propia carrera. Por consiguiente, existe un fuerte incentivo para atraer carreras. Los ingresos que provienen de las unidades de enseñanza para los programas de otros centros y para estudiantes a los que todavía no se les ha asignado un programa, se asocian con ese centro. Aún cuando no alcanzan el mismo poder que tiene una asignación de

ingresos, la **asociación** de todas maneras será tenida en cuenta a favor del centro en términos presupuestarios.

El esquema ofrece un incentivo positivo para la enseñanza a estudiantes de pregrado que se encuentren en cursos libres de educación general y en los cursos de servicios para otras carreras. No obstante, el Rector puede poner freno a la competitividad y a la duplicidad negativa, al descontar los ingresos asociados resultantes. De la misma manera como un fuerte incentivo para enseñar una de las carreras puede llevar a una concentración insuficiente, de esta manera se hace imposible aprovechar las capacidades de otros centros, el Rector puede castigar a las unidades por alentar dichas acciones. Además de esto, los centros que de una manera indebida limiten la variedad de la elección para los estudiantes recibirán castigo del “mercado” de carreras, el cual tiene sus propios mecanismos reglamentarios.

- **Asignación de recursos estatales.** Se asignan según la norma decisoria para inscripciones y matrículas, si el estado asigna recursos con base en el número de unidades de enseñanza. Se asignan al centro que cumple con las condiciones, si el estado destina fondos según la facultad y/o líneas de personal o propósitos específicos. No se atribuyen a ningún centro cuando el estado realiza asignaciones de recursos de subvención global.
- **Investigaciones financiadas.** Los gastos directos **se asignan** y la recuperación de gastos generales se asocian a la unidad que tenga un proyecto. El proyecto le pertenece al centro que emplea al investigador principal. Las normas adicionales para la toma de decisiones son necesarias para adaptar los nombramientos colectivos y los múltiples investigadores principales.
- **Distribución de las donaciones.** La institución asigna las utilidades de las donaciones para propósitos actuales. (El pago puede consistir en dividendos o intereses, o puede ser el resultado de aplicar una norma de inversión de donaciones). La regla decisoria consiste en **asignar** la distribución de esa donación restringida al centro que cumpla las condiciones, en tanto que no se asigne la distribución de las donaciones ilimitadas.
- **Donaciones actuales.** Las donaciones restringidas **se asignan** al centro que cumpla las condiciones; las donaciones ilimitadas **se asocian** cuando existe una póliza de presunción en la que la donación, aunque legalmente sea ilimitada resulta de las actividades de un centro específico; y cuando no se hayan asignado las donaciones ilimitadas restantes.
- **Otros ingresos.** Otros ingresos se clasifican según las condiciones específicas implicadas.
- **Ayuda financiera.** Aún cuando la ayuda financiera se podría distribuir según las normas que se usan para las inscripciones y matrículas, es posible **asociarla** a la suma total en lugar de **asignar** parte de esta. Esta norma refleja el principio de que el instituto se responsabiliza de la carga total de la ayuda financiera, pero resulta necesario que las facultades sean concientes de las obligaciones de la ayuda producida para sus estudiantes. El hecho de que las asignaciones no forman parte del esquema global también ayuda a evitar discusiones como por ejemplo “cuáles estudiantes necesitan más ayuda”.

## Modelo de asignación de costos

¿Cuáles son las diferencias principales entre los modelos de cobro de costos de los sistemas PVR y PCR?

La diferencia principal entre los modelos de asignación de costos en el sistema PVR y en el PCR respectivamente, reside en el empleo del costo **variable** en vez de costo **promedio**. El modelo de asignación de costos en el sistema PCR, que es el modelo estándar de asignación de costos generales, puede sustituirse por el modelo de costo variable en el sistema PVR sin perder ningunas otras ventajas.

Las asignaciones en bloque, las primas por incentivos y las asignaciones por categorías no afectan la asignación de costos. No obstante, las ventas que se realizan a otras unidades afectan la forma en que los costos se asignan, así como a la mayoría de las categorías de uso de recursos.

El modelo en el sistema PVR divide el uso de los recursos en tres categorías principales:

- año anterior más “aumento de los costos”,
- ajuste presupuestario y
- otros.

La primera categoría brinda explicación sobre los costos de las actividades de los años anteriores, ajustados por inflación y por el aumento real de los costos. La segunda categoría, ajustes presupuestarios, da cuentas de las decisiones tomadas por la facultad con el fin de equilibrar su presupuesto. La tercera categoría, las sobrecargas de incentivos corresponden a la misma clasificación de las primas por incentivos, sin embargo, el cobro de los gastos generales es la actividad central del modelo de asignación de costos.

¿Cómo se determinan las asignaciones y cómo se aplican los costos en el sistema PVR?

Los costos se asignan en dos etapas:

- determinación de las asignaciones, y
- aplicación de los costos.

Como en cualquier metodología de distribución de gastos generales, la primera etapa distribuye los costos entre las unidades y actividades organizacionales. Esto tiene como resultado un índice de costos que se emplea en la segunda al distribuir los costos entre las unidades y proyectos. Los procesos de determinación y distribución de costos exigen una asignación base y un costo base. Ambas bases se incorporan al uso de los fondos; sólo hacen referencia a las actividades directas académicas, lo que excluye así los costos vinculados con la administración de los departamentos. Las bases de investigación distinguen entre la investigación financiada por un lado, y la investigación y la enseñanza departamental por el otro. Las bases de investigación y docencia departamentales se pueden obtener al sustraer de las bases generales, las bases de la investigación financiada.

Con el fin de comprender la diferencia entre la base de asignación y la base de costos, es necesario analizar las ventas realizadas por una unidad a las otras unidades y sus compras a otras unidades y centros de servicio.

Se podrían adoptar las siguientes políticas:

- Los precios de los centros de suministro incluyen gastos generales. Por lo tanto, es posible nivelarlos fácilmente al establecer criterios comparativos con proveedores externos (que también incluyen gastos generales).
- Las compras a los centros de suministros no se incluyen en la base de asignación de gastos generales de los centros de compras, puesto que estas actividades ya incluyen una carga de gastos generales.
- Las compras a los centros de suministros se incluyen en la base de costos de la unidad con el fin de evitar así un favoritismo indeseable comparado con los proveedores externos. No obstante, se excluyen las ventas a otros centros de tal manera que ningún elemento de costo se cobrará en los gastos generales más de una vez.

Por razón de conveniencia, las bases de investigación implican una suposición adicional: ninguna investigación se incluye en las ventas a otras unidades. Por consiguiente, la base de costos por investigación es la misma de la investigación que tiene financiación directa. No obstante, se podría suponer que los gastos de investigación incluyen compras a otros centros a una base pro rata.

*¿Cómo se emplearán los cálculos de tasas?*

En la tabla que incluye el cálculo de disminución en el ámbito institucional, por asignación de costos promedio a los centros de responsabilidad y actividades, por fuera de los índices de gastos generales resultantes, una columna debe incluir las bases de asignación para los diferentes centros de responsabilidad. También debe contener elementos que cubran la depreciación, los intereses sobre deudas y la administración del departamento académico. El total de gastos generales aparece como un subtotal, siguiendo las cuatro partidas presupuestarias de gastos generales:

- 1 La depreciación y el interés pueden distribuirse de manera proporcional a los metros cuadrados netos de espacio utilizado por cada uno de los centros y actividades
- 2 La asignación para las oficinas y el mantenimiento se adiciona a la base para estos propósitos con el fin de producir el elemento de costo acumulado. Una vez más, el costo se puede asignar de manera proporcional a los metros cuadrados netos utilizados.
- 3 Este proceso se repite para la administración y apoyo académico, así como también para la administración de los departamentos académicos, aunque por medio de porcentajes de costos totales en lugar del espacio de construcción, con el fin de realizar las asignaciones. La administración del departamento académico no beneficia al centro de servicios, de tal manera que no hay asignación.
- 4 Las asignaciones a las categorías de costos directos se suman y luego se subdividen en las correspondientes bases de costos con el fin de proporcionar los índices de costos empleados. Los elementos de la partida total se basan solamente en la docencia, la investigación departamental y en las líneas de investigación financiadas. Las cantidades totales que rindan

cuentas de la docencia, gastos generales de investigación, centros de servicios y auxiliares producen un subtotal de gastos generales. Para la investigación financiada, el índice de los gastos generales de los costos promedio se multiplica por los ingresos directos para obtener la recuperación de gastos generales de investigación (el índice se puede reducir, por ejemplo, al 10%, de tal manera que se tengan en cuenta las pérdidas de negociación).

En el caso del sistema PVR, las asignaciones de los costos siguen la regla presentada sobre las decisiones sin fines lucrativos. Por consiguiente, resulta necesario que se basen más en los costos **variables** que en los costos **promedio**. Estos cálculos son idénticos al cálculo de costo promedio, salvo que las bases de asignación para residencias universitarias y mantenimiento, apoyo académico y administración del departamento académico, se multiplican por un factor de costo variable que explica la proporción de costos de los centros y esto varía según el resultado.

Los llamados **gastos generales fijos** resultan de la diferencia entre el total de los gastos generales y los gastos generales variables (totales.) Por lo tanto, es posible representar las cantidades invertidas en los gastos generales por los centros de responsabilidad que no se recibirán a través de tasas de cobro de costos variables.

#### ¿Cómo se calculan los costos variables?

A diferencia del caso común en las compañías manufactureras, los institutos y las universidades no calculan los factores de costos variables periódicamente. No obstante, el siguiente método ha resultado ser efectivo en los procesos que realiza la División Económica y Financiera de Stanford University:

- **Dividir los costos administrativos y los de soporte** en una sub-unidad organizacional (en un centro de responsabilidad determinado), hasta que los costos de las funciones individuales se hagan razonablemente visibles. Después de determinar los costos variables para las sub-unidades, se pueden desarrollar con el fin de generar cálculos de los costos variables para el centro de responsabilidad como un todo.
- **Determinar la manera como se medirán** los resultados para cada unidad. Por ejemplo, esto incluye el uso de procedimientos contables para transacciones en el caso del departamento de control; metros cuadrados en el caso de residencias universitarias y mantenimiento, y acres proyectados para la planeación ambiental y el mantenimiento del terreno.
- **Determinar la cantidad de resultados y la escala de tiempo** que se empleará para decidir cuando las unidades de costo son fijas o variables. Es aconsejable que la cantidad de resultados sea lo suficiente amplia para exigir que una unidad se adapte a su proceso de producción. Por ejemplo, un cambio del 5 % en el volumen de transacciones puede obligar a una unidad contable a aumentar el número de empleados, mientras que un cambio de un 1 % se podría cubrir usando los recursos existentes. La escala de tiempo debe ser lo suficientemente amplia para que la unidad sea capaz de adaptarse al nuevo nivel de resultados, aunque no tan amplia como para permitir una reestructuración para una venta al por mayor. En general, el objetivo es lograr que la inclinación de la curva de costos promedio (con base en los actuales métodos de producción) esté más cerca de los cambios en los resultados importantes y permanentes.

Calcular la proporción de costos fijos y variables para todas las unidades. Muchas unidades emplean la mayor parte de su tiempo en procesar transacciones o en prestar servicios, por ejemplo, nómina, cuentas por pagar, beneficios de patrocinio, mantenimiento de terrenos y planta física y servicios médicos para estudiantes. Sus costos son variables, excepto la supervisión. Otras unidades se dedican principalmente a la elaboración de políticas, desarrollo y mantenimiento de sistemas de información, al trabajo jurídico y a otras actividades que no varían significativamente según los resultados, por lo tanto, sus costos se deben clasificar como costos fijos.

Estas evaluaciones se deben revisar periódicamente, por ejemplo, cada cinco años, teniendo en cuenta los factores de costos variables que permanecen constantes durante ese período. Por lo tanto, todo nuevo gasto en servicios de apoyo y gestión genera un costo variable, el cual analiza el Decano o los centros administrativos de la unidad. Esta revisión ofrece a los accionistas la oportunidad de examinar la estructura de los costos. Ciertamente, esta actividad debe incluir un análisis de base cero (cf. numeral 4.1), y el análisis de las actividades de gastos generales que a su vez se dividen entre componentes fijos y variables. Las revisiones se pueden llevar a cabo permanentemente, de tal manera que cada año se evalúe una quinta parte de las unidades de apoyo. El cambio de los costos variables modificará la tasa de cobro de excedentes. Los centros de responsabilidad pueden quedar exentos de estos cambios por medio de los ajustes que equilibran asignaciones en bloque. Es necesario que estos ajustes eviten bajas o daños repentinos debido a los reajustes en los factores de costos variables, por otro lado, las decisiones futuras deben regirse por las nuevas tasas de cobro.

Aún cuando las generalizaciones concernientes a la proporción entre los costos fijos y variables resulten arriesgadas, la experiencia de Stanford University indica que la mayoría de los costos que se puede pensar, son variables. Por lo tanto, queda claro que la proporción varía con la actividad.

*¿Cuáles son los pro y los contra de los costos variables de excedentes?*

La regla decisoria de las instituciones sin ánimo de lucro que se analizó anteriormente, busca tasas de excedentes de costos variables. Debido a que estos son aspectos importantes, los excedentes de costos variables se analizarán con mayor profundidad.

Las tasas de excedentes de costos variables generales son mucho más pequeñas que las tasas basadas en los costos promedio, puesto que agregan complejidad y pueden reducir la visibilidad de los costos fijos. Esta complejidad hace aún más difícil para los accionistas entender y comprar un sistema de asignación de costos. Los cálculos de los costos variables generales agregan mayor complejidad analítica, aunque es contrarrestado por un mayor grado de claridad conceptual. Es muy difícil explicar la manera como los nuevos programas académicos generan mayores gastos generales variables, o la razón por la cual una institución debe cobrar estos costos adicionales a los programas que los generan. Las explicaciones sobre por qué los nuevos programas se deben sobrecargar con una parte de los costos fijos no son bienvenidas porque no es clara la manera como las acciones verdaderamente modifican la posición económica de la administración central.

La experiencia con la presupuestación centrada en los ingresos muestra que los Decanos y otros

administradores, realmente están interesados en las tasas de gastos generales, que también, aparecen como útiles para la disciplina administrativa y el soporte presupuestario.

¿La eliminación de los costos fijos de los pagos de los excedentes de costos variables realizada por los centros de responsabilidad reduce la claridad y atenúa la disciplina?

Esta es una pregunta importante con una respuesta negativa por las siguientes razones:

- Cada incremento en los excedentes implicará “pagos compartidos” hechos por los centros de responsabilidad, y se inicia al revisar las tasas para el año siguiente. Para la unidad implicada este “pago compartido” será igual al factor de costos variables, multiplicado por la modificación de gastos. De manera similar, cada ahorro en los excedentes producirá un dividendo para los centros de responsabilidad, expresado en términos de una reducción de las tasas.
- La aplicación de los principios de costos variables en la asignación de gastos generales, debe hacer que los precios de los servicios suministrados por un centro de responsabilidad a otro, se asemejen más a los servicios equivalentes que prestan los proveedores externos. Las universidades tienen altos costos fijos porque deben tratar componentes múltiples y enfrentar aspectos políticos complejos. La asignación de aquellos costos fijos a los servicios internos puede llevar a servicios que ya no sean competitivos con los obtenidos externamente, puesto que los proveedores externos no necesitan trabajar bajo tal situación compleja.
- A los servicios internos no se les debería hacer ninguna reducción de precio, aunque sin una investigación empírica en toda la universidad que se compare con los costos fijos con fines lucrativos, parece que los costos variables generales resultan más convenientes que las asignaciones de costos promedio.

#### 4.4.3

### Modelo de incentivos y de reglamentos adicionales

¿Cómo se implementan los incentivos financieros?

Como se pudo observar en el análisis anterior, el sistema PVR incluye enormes incentivos orientados a precios, basados en asignación de ingresos y cobro variable de excedentes. El siguiente numeral ofrecerá un análisis de otra característica muy importante del sistema PVR.

Sin embargo, al comienzo, se presentará la posibilidad de incentivos adicionales basados en precios. Aunque no haya necesidad de usar ninguno de ellos cuando se adopte un sistema PVR, resultan ser herramientas adicionales potencialmente útiles para la asignación de recursos.

Asumamos que el Rector desea tratar de convencer a los centros de responsabilidad de no usar un tipo específico de insumos que actualmente tenga precios bajos porque quienes están utilizando este insumo probablemente terminarán en un “callejón sin salida”, un impase tecnológico. Aunque esta persona podía impedir que los centros de responsabilidad usaran el servicio, se podían requerir

excepciones políticas y todo el proceso podía convertirse en burocracia y debilitar la autoridad. Una modalidad más simple, más en sintonía con los principios PVR, sería la penalización del uso del servicio por medio del aumento en los precios. Imponer un recargo sobre un incentivo conduce a la penalización deseada. El Rector o el Decano anuncia que se aplicará “un recargo” en algunos servicios cuando no se fomenta su uso y describe las razones por las cuales esta es una buena política. Aquellas actividades para las cuales el servicio tiene un valor actual alto, continuarán usándolo, pero otros dejarán de usarlo.

Se podría aplicar la misma lógica a una cierta categoría de profesores de medio tiempo que puede resultar menos costosa y calificada, aunque puedan reducir la calidad de la docencia.

Los subsidios también se podrían usar para generar incentivos positivos, por ejemplo, para fomentar el uso de una nueva tecnología. Este subsidio puede explicarse por medio de un recargo negativo.

Los recargos pueden explicarse por separado, con el fin de mantener su visibilidad y evitar cualquier contaminación de sus distribuciones de gastos generales con las desviaciones de los costos reales variables.

Un segundo incentivo adicional basado en el precio se relaciona con los resultados de los centros de responsabilidad. Asumamos que el Rector desea fomentar una serie específica de resultados a la que le da una clasificación mayor que a los centros de responsabilidad: el problema clásico de los otorgantes y receptores de recursos. Las facultades pueden ser menos sensibles al talento de la minoría educativa, que al talento de la institución como un todo. Por ejemplo, podrían favorecer una extensión en el plazo asignado para un grado de doctorado, aún cuando el Rector podría desear reducirlo. Nuevamente, se podría usar un incentivo financiero, en lugar de una norma específica. Los premios para crear incentivos (prima) proporcionan el incentivo deseado, con base en el resultado. El Rector ofrece pagar una cierta cantidad por cada resultado finalmente logrado por un centro de responsabilidad, podría ser un grado de licenciatura que haya sido alcanzado por un estudiante menos favorecido en cinco años o menos, o por ejemplo un grado de doctorado logrado en cuatro años. Estos recursos expanden a los que han sido ingresados en bloques o por medio de ingresos asignados. Las cantidades se podrían emplear para cualquier efecto legal, incluyendo cursos avanzados para profesores. Como en el caso de los recargos por incentivos, los premios por incentivos se contabilizan por separado. No se incluyen directamente en el momento de calcular la base de excedentes, aún cuando los gastos que financian se registran de manera normal. El Rector puede desear limitar la capacidad de un centro de responsabilidad para expedir ciertos recursos a través de una asignación categórica. Este podría ser un buen mecanismo si la institución desea actualizar algunos equipos o proporcionar ayudas educativas para la enseñanza de lenguas, para la capacitación, etc. El centro necesita invertir los recursos para el propósito específico, como si los recursos fueran un subsidio restringido proveniente de un patrocinador externo. En el lenguaje de la teoría del otorgante y el receptor, las asignaciones por categorías dan explicación de una reglamentación específica. Pueden ser efectivas para garantizar a la administración central que las metas específicas se lograrán. No obstante, si se emplean por mucho tiempo, pueden debilitar a la autoridad y contrarrestar los propósitos de la presupuestación por valoración de responsabilidad.

## Modelo de asignación incremental en bloque

¿Cuáles son los pasos principales para fomentar las asignaciones de tipo incremental en bloque? ¿Cómo se promueven los incentivos por valor y responsabilidad?

Los principios de responsabilidad que se describieron anteriormente en este capítulo (cf. numeral 4.2) constituyen el centro de la presupuestación por valoración de responsabilidad. Para recordarlos rápidamente, estos cuatro principios se resumen de la siguiente manera:



- 1 Convenir las tareas que se deben realizar, las metas de la institución;
- 2 Garantizar que haya suficientes recursos disponibles con el fin de realizar las tareas exitosamente;
- 3 Empoderar a la institución de la autoridad necesaria para que sea eficiente y lleve a cabo las actividades sin interferencia; y
- 4 Definir una serie de indicadores que muestren qué tan bien la institución se está desempeñando con relación a las metas, y supervisar con base en estos indicadores.

La implementación de estos principios exige una cooperación estrecha y confianza entre las partes. El otorgante y el receptor necesitan ponerse de acuerdo en los objetivos, los recursos y los indicadores, y el otorgante necesita forjar la confianza en la capacidad del receptor y en su voluntad de llevar a cabo lo que se le ha encomendado. Esta cooperación y confianza no se transfieren automáticamente, sino que son el resultado de una planeación efectiva y de un proceso de evaluación diseñado por ambas partes actuando de buena fe y durante un período determinado de tiempo. Las reglamentaciones específicas y los incentivos con base en el precio, como se discutió en los dos numerales anteriores, con frecuencia dan cuenta de transacciones controversiales y no favorecen necesariamente la cooperación y la confianza; es más, pueden debilitarlas. Los esquemas de presupuestación por valoración de responsabilidad desarrollan la responsabilidad por medio de un proceso de planeación y de negociación, que lleva a las asignaciones de tipo incremental en bloque. Es posible describir el proceso en términos sencillos, aún cuando las negociaciones y los cálculos que conducen a este proceso pueden ser bastante complejos:

● **Determinar el ingreso discrecional disponible para asignación.** El ingreso discrecional se refiere a la cantidad disponible para una asignación que es posible calcular después de la disposición de los compromisos anteriormente estipulados por los centros de responsabilidad, y para otras necesidades.

■ **Establecer los ingresos brutos y netos y luego calcular las cantidades a recibir por los centros de responsabilidad como los cobros de excedentes y de recargos por incentivos.** Note que los cobros por excedentes representan el doble de los ingresos netos. No obstante, estas cantidades pueden ser asignadas por la administración central, de tal manera que se puedan incluir en la partida de disponibilidad de recursos.

Sustraer los ingresos preestablecidos de intereses sobre débitos, depreciación financiada y otras transferencias. Después de esto, sustraer cualquier incentivo de premios y asignaciones por categorías para las unidades operativas, obteniendo así la suma disponible para las asignaciones en bloque.

Establecer las bases de **asignaciones en bloque** de los centros de responsabilidad y sustraerlos de los recursos netos disponibles. La proyección se hace al:

- (i) aumentar la asignación incremental en bloque del año anterior por la base de asignación anterior para el año;
- (ii) agregar la inflación estimada y el aumento real del costo; y
- (iii) sustraer las cantidades que se retendrán para reasignación.

Los centros de responsabilidad recibirán las bases de asignación en bloque establecidas, más (o menos) la asignación incremental para el año.

**El factor de asignación** da cuentas de un porcentaje del bloque de los años anteriores que los centros de responsabilidad deben ser capaces de ahorrar por medio de ganancias en la productividad, es decir, invirtiendo en tecnología, trabajando de una manera más inteligente, o poniendo freno a las actividades que presentan un bajo nivel de prioridad. La evaluación se lleva a cabo para satisfacer un propósito político. La administración del centro se responsabiliza por los ahorros y en términos generales, los ahorros del 1 al 2 % parecen razonables. Note que el factor de asignación no incluye ningún cálculo demasiado bajo que podría resultar necesario con el fin de dar razón de cualquier austeridad financiera. Esto se debe evitar por medio de asignaciones negativas de tipo incremental en bloque.

**Determinar las asignaciones incrementales en bloque** para todos los centros de responsabilidad, más la cantidad de cualquier transferencia adicional. La distribución de los ingresos discrecionales le brinda al Rector una mejor oportunidad para influenciar el comportamiento del centro de responsabilidad. El proceso a seguir es el siguiente:

Antes del proceso presupuestario principal, el Rector analiza sus discusiones con los Decanos de las facultades, profesores, y Directores de los departamentos de servicio de apoyo; también las discusiones respecto a las metas institucionales, la manera cómo debe trabajar un centro específico con el fin de fomentar estas metas, y la manera cómo se deben medir los logros de los centros que se relacionan con las metas. Estas discusiones se deben mantener continuamente durante todo el año. No obstante, se deben evaluar antes de que comience el proceso presupuestario.

El Rector pide al Decano o al Director que presente una serie de escenarios de planeación, con base en proyecciones para los ingresos y otros recursos asignados, los componentes relevantes de los costos directos e indirectos, y supuestos alternativos relacionados con la asignación incremental en bloque para el centro. Uno de estos supuestos podría ser una asignación con cero incremento. Otros se podrían basar en las reuniones que el centro sostuvo previas al presupuesto, en donde se explicaron los ingresos totales discrecionales del año y las ideas

preliminares del Rector acerca de las prioridades. Estas reuniones le ofrecen al Rector la oportunidad de determinar cuál será su posición cuando comiencen las discusiones presupuestarias para ese año. Por ejemplo, podría tener los objetivos y las actividades que le gustaría ver incluidos en los planes del centro. Los escenarios de planeación ilustran los programas, las acciones, y logros que se esperan para el año siguiente, y al mismo tiempo ofrece una proyección de tres a cinco años para la determinación de las perspectivas.

El Rector revisa los escenarios de planeación de los centros de responsabilidad, se reúne y debate con los Decanos y Directores, de manera individual y en plenaria, y toma las decisiones de asignación. En caso que no se puedan determinar con antelación unos criterios de decisión exactos, tomará en cuenta lo siguiente:

- (i) la calidad de los planes de un centro, por ejemplo, en términos de información, lógica y coherencia;
- (ii) la coherencia de los planes con las metas institucionales que se han establecido;
- (iii) todos los registros anteriores sobre el desempeño del centro, que ilustren que las promesas se han cumplido;
- (iv) un análisis sobre si el centro ha sido una institución que ha cooperado, cuando se le ha requerido, con otras unidades y con la administración central;
- (v) la cantidad de ingresos asociados generados por el centro;
- (vi) otros recursos del centro, por ejemplo, ingresos asignados, investigación financiada y donaciones; y
- (vii) si el centro ha enfrentado problemas extraordinarios que puedan requerir consideración especial.

En términos generales, los literales (i) hasta (v) se enfatizan porque contribuyen mucho más a valorar la responsabilidad. Un énfasis excesivo en los literales (vi) y (vii) pueden debilitar el sistema VRB, lo mismo que la voluntad del centro para resolver adecuadamente sus propios problemas financieros. No obstante, habrá algunas ocasiones en donde los cambios en los ingresos o dificultades resultantes de las fuerzas externas parecerán tan importantes que el Rector deseará compensarlos por medio de asignaciones en bloque.

Los elementos de las asignaciones de tipo incremental reflejan las evaluaciones realizadas por el Rector. Cuando suman a la base de asignación establecida, determinan la financiación en bloque total del centro para ese año. Los ingresos discrecionales negativos obligarán a que haya mayores reducciones presupuestarias que un aumento de oportunidades durante ese período. La distribución de los ingresos relacionados con las fuentes y de gastos por parte del centro de responsabilidad (los cuales fácilmente podrían expresarse como gastos operativos), son fuentes importantes de información estratégica que se pueden comparar con resultados similares de otras instituciones.

## Conclusiones

Los principios implicados en la financiación gubernamental para los sistemas de educación superior no difieren considerablemente de los que se aplican en este estudio en cuanto a la asignación de recursos al interior del campus universitario. Los sistemas que están presentes en la mayoría de las instituciones tienden a favorecer los mecanismos basados en fórmulas u orientados por el mercado, en comparación con los que se basan en programas. De igual manera, los programas y objetivos institucionales todavía son relevantes, y resulta aconsejable que se ejerza suficiente control con el fin de mantener la posibilidad de intervención en casos extremos. No existe una razón por la cual las recompensas con base en incentivos y las asignaciones por categorías no puedan utilizarse en cualquier sistema gubernamental.

De hecho, las asignaciones por categorías son bastante comunes y un sistema de asignación nacional podría, por lo menos, considerar la posibilidad de usar primas por incentivos. Los recargos por incentivos parecen ser más difíciles de aplicar, a menos que las instituciones sean legalmente independientes de la autoridad financiadora y por lo tanto, libres de comprar insumos a cualquier precio que puedan negociar en el mercado.

Los principios trazados para el sistema PVR también aplican a la financiación departamental dentro de una facultad. Algunos ingresos asignados a la facultad también pueden asignarse al departamento, lo que significa que incluso podría haber algunos ingresos asociados. Sin embargo, no todos los ingresos se pueden imputar a una unidad específica. Al aplicar el criterio de “ni externalidad confiable ni inconsistencia de valores”, es posible pasar algunos ingresos que se asignaron a una facultad a los ingresos relacionados con un departamento, aunque verdaderamente el criterio sería un problema en el momento de remitirlo a las unidades organizacionales que se definen de una manera más estricta. Por otro lado, cuando se está más cerca al lugar donde ocurre la acción, normalmente se aumenta el potencial para hacer posible que haya discusiones más significativas con respecto a los programas y objetivos. No hay razón por la cual un Decano no pueda emplear primas por incentivos, asignaciones por categorías, y recargos por incentivos.

La presupuestación por valoración de responsabilidad puede aumentar la coherencia y la responsabilidad de los dirigentes institucionales, ya que mantiene su sensibilidad hacia las fuerzas del mercado, asociadas a la presupuestación de los centros de responsabilidad. Detener la fragmentación del colegiado académico, originada por la búsqueda de metas orientadas por el mercado, especialmente en la investigación subsidiada, y el incremento de la responsabilidad institucional, se ha convertido en importante meta de reestructuración. Las instituciones deben incluir la reforma del sistema presupuestario en sus planes de reestructuración. La asignación de recursos a nivel federal y estatal deben también tener en cuenta la manera como se pueden equilibrar los esfuerzos del mercado con las necesidades para que exista coherencia y responsabilidad institucional.

## Comentarios finales

El marco conceptual que presenta este manual busca proporcionar al diseñador del sistema de asignación de recursos, unos elementos claves para elegir el mejor diseño del sistema con el fin de maximizar la efectividad y eficiencia potenciales de la utilización de los recursos en la etapa de asignación.

Sin embargo, aún cuando abstraer del contexto organizacional real específico puede ayudar a encontrar el mejor diseño del sistema, algunos factores de contingencia pueden afectar el proceso del diseño y la implementación de los métodos y técnicas de asignación de recursos. Entre los varios factores posibles, los siguientes fueron señalados por parte de los autores como importantes y capaces de influenciar el resultado real del sistema de asignación de recursos.

### 4.5.1

#### **Grado de “orientación por resultados” del sistema universitario**

Muchos países han experimentado un bajo nivel de atención hacia los resultados de las universidades públicas. Las universidades, como instituciones públicas, algunas veces han sido financiadas sin tener muy en cuenta los resultados que producen (en la docencia o en la investigación.) Por lo tanto, el uso de incentivos para incrementar la productividad no ha sido muy común. Para las universidades cuya historia de décadas indica un bajo compromiso con la productividad, la eficiencia y la efectividad apenas sirven de estímulo para la asignación de recursos. Aún cuando en la actualidad la mayoría de países busca crear para las universidades un contexto más “orientado al mercado”, y donde competir por los recursos se vuelve cada vez más la regla que la excepción, en las instituciones hay una fuerte resistencia a adoptar sistemas de asignación de recursos internos que tengan una mayor orientación a la eficiencia. En la teoría, los cambios rápidos pueden resultar apetecibles, pero con frecuencia resultan bastante “desagradables” para los miembros de la institución porque pueden afectar las expectativas profesionales, el poder que se ejerce en la organización, los liderazgos, etc., por lo cual, es normal que estos miembros se opongan.

## 4.5.2

## Estructura del poder interno – Sistema de Gobierno

Algunas veces, las universidades como organizaciones profesionales tienen una estructura organizacional sin jerarquías. Normalmente, una estructura organizacional formal define varios niveles de poder y responsabilidad, pero la distribución real del poder puede diferir significativamente del formal. Con frecuencia el cuerpo profesoral asigna personas para que ocupen los cargos en diferentes niveles (Decanos, Rectores, Directores del Departamento, miembros del Senado, etc.), en consecuencia responden mediante su acción a los electores. Cuando el poder se distribuye dentro de la universidad sin una jerarquía específica, resulta poco claro quién depende de quién, y los cambios pueden volverse muy difíciles de implementar debido a la limitación de poder que tiene la cabeza de la organización.

Claramente se espera que un nuevo sistema de asignación de recursos cambie no sólo el proceso de asignación de recursos, este es apenas el **propósito**, sino la distribución real de éstos entre las facultades, departamentos, y programas según **las metas** de lograr una mayor eficiencia y efectividad. Estos miembros de la organización que enfrentan las reducciones de recursos y que con frecuencia ejercen influencia, se oponen a estos resultados.

Según esta visión, los siguientes factores adicionales afectan de manera considerable la probabilidad de implementar exitosamente un “nuevo” sistema de asignación.

## 4.5.2.1

### Compromiso por parte de las directivas de la institución

Un compromiso real de los niveles superiores de la organización es apenas necesario. El Rector, los Decanos, los administradores directores deben comprometerse a implementar el nuevo sistema. Es posible que entre mayor independencia exista entre los niveles superiores y los inferiores, sea mayor la posibilidad de tener un compromiso real. Por lo tanto, se debe considerar cuidadosamente la “estructura de gobierno” de la organización en el momento de diseñar e implementar un nuevo sistema. Cuando en la cabeza no se asigna de manera muy clara el poder, es posible que un “buen” sistema de asignación tenga pocas oportunidades de éxito.

## 4.5.2.2

### Continuidad en la dirección

Los cambios en la dirección (Rectores, Decanos) durante los procesos de instalación e implementación de un nuevo sistema, pueden poner en peligro la probabilidad de una implementación exitosa. Probablemente los diferentes administradores directivos no compartan la misma visión del problema de asignación de recursos, en particular, resulta posible que no se sientan impulsados por la misma visión de futuro. En países donde el sistema de educación superior se está moviendo hacia una estructura más orientada hacia el mercado, es común que resulte desconocido y poco confuso el ritmo y la magnitud de los cambios. Los diferentes directores pueden adoptar

posturas conflictivas de lo que puede deparar el futuro y por lo tanto, respaldar diferentes diseños de sistemas.

#### 4.5.2.3

### Estrategia

Los recursos no se asignan independientemente de la estrategia de la organización. Por consiguiente, el diseño del sistema debe considerar cuidadosamente la misión y la estrategia real de la institución. Las universidades que no quieran competir con empuje y dinamismo en el mercado educativo e investigativo, pueden no aceptar la eficiencia y la efectividad como las principales fuerzas conducentes a la asignación. Pueden entonces optar por la equidad. Naturalmente, es posible que la estrategia considerada pueda no necesariamente ser la estrategia “formal”, sino la “real”, que surge del verdadero comportamiento de la organización. La mayoría de las instituciones afirman que compiten en un Mercado global y que quieren lograr una posición superior en términos de calidad de la docencia e investigación. Sin embargo, cuando se observan decisiones reales como atraer a los miembros de la facultad, financiar proyectos de investigación y programas de docencia, desaparece claramente la conexión con las metas estratégicas formales. Entender la estrategia emergente real de la institución (no la del Rector) puede ayudar a evitar esfuerzos inútiles para reformar la asignación de los recursos de una manera eficiente, equitativa y efectiva. Al mismo tiempo, la implementación de los sistemas que se orienten claramente hacia la eficiencia, equidad y efectividad es una forma poderosa de hacer que surja una nueva estrategia y que sea aceptada dentro de la universidad.

—



## Parte II

—

anexo

I



# La Red ALFA MANUFIN

Este manual se originó en una actividad desarrollada por el Programa Columbus<sup>1</sup>. Dicho programa de colaboración entre la CRE<sup>2</sup> y AULA<sup>3</sup> tiene como propósito difundir el conocimiento y facilitar la comprensión de la gestión universitaria entre universidades de América Latina y Europa. El Programa Columbus organizó un seminario sobre “Sistemas de Asignación de Recursos en las Universidades” que se realizó en la Université de Bourgogne, en Dijon, Francia, en marzo de 1994. Durante ese encuentro, las siguientes universidades presentaron tres estudios de caso interesantes:

- Université de Bourgogne, Chevallier (1994).
- Universiteit Utrecht, Países Bajos, Van Vucht Tyssen (1994).
- UNAM, Mexico, Malo (1994).

Además, se presentó una visión global de la situación real en los Estados Unidos, Ryan (1994). Igualmente, se han realizado talleres paralelos sobre los siguientes temas:

- Construcción de la estructura presupuestaria de la universidad,
- Selección de mecanismos internos de financiación,
- Implementación de cálculo de costos y análisis financiero.

Se han preparado también algunos documentos adicionales, como el de Schutte (1994).



- 1 El Programa Columbus es una cooperación entre Instituciones de Educación Superior de América Latina y Europa. Fue fundado por la CRE y AULA. Sus objetivos principales son promover el desarrollo institucional, la cooperación multicultural y, de esta manera, ayudar a que las universidades respondan mejor a los desafíos planteados por la escasez de recursos, la educación masiva, las exigencias de diversificación, la internacionalización, etc. El Programa funciona como:
  - una asociación de 72 universidades miembros.
  - una Red de redes en la que se discuten temas específicos con el propósito de promover el desarrollo institucional y la cooperación multilateral.
  - una agencia con experiencia en diferentes áreas de gestión de educación superior, tales como capacitación, evaluación, auditoría y consultoría.

En <http://www.columbus-web.com> se puede encontrar más información.
- 2 La CRE es la Asociación de Universidades Europeas, creada para promover la dimensión europea de las actividades académicas e institucionales facilitando el diálogo y la cooperación entre sus miembros. En el 2001 la CRE se fusionó con la Confederación de Rectores para formar una nueva asociación intitulada Asociación Europea de Universidades (EUA). Se puede obtener mayor información en <http://www.unige.ch/eua/> o a través de <http://www.columbus-web.com>
- 3 La AULA es la Asociación de Universidades Latinoamericanas. Fue creada en 1993 y sus metas son el desarrollo institucional de las universidades de América Latina mediante el mejoramiento de sus procesos y estructuras, y la renovación de la educación superior en la región. Se puede obtener mayor información en <http://www.columbus-web.com>

En general los asistentes estuvieron de acuerdo en que el resultado de los seminarios debería tener una perspectiva más amplia. La asignación de recursos es un rasgo crucial en la administración universitaria. En América Latina y también en Europa, las nuevas leyes de Educación Superior le dan mayor autonomía a las universidades. Las instituciones deben saber cómo usar sus recursos más eficientemente, sobre todo en lo que se refiere a asignación presupuestaria y generación de ingresos. Después de un período de reflexión, se creó la Red MANUFIN, propuesta por la Université Paris XII Val de Marne de Francia ante la Comisión Europea para consolidar el Programa ALFA<sup>4</sup>, y fue aprobada en 1998. Los objetivos de la Red MANUFIN son estudiar estos cambios legales, y comparar e investigar los sistemas internos y externos de las distribuciones presupuestarias. Ello incluye una comparación de los sistemas normativos generales, así como de los diferentes modelos desarrollados a nivel institucional.

Las siguientes universidades (citadas en orden alfabético) han participado en la Red MANUFIN:

- Università Ca' Foscari di Venezia, Italia
- Universidade de Mogi das Cruzes, Brasil
- Universidad Nacional del Mar del Plata, Argentina
- Pontificia Universidad Javeriana, Colombia
- Universiteit Twente, Países Bajos
- Université de Paris XII Val de Marne, Francia

(En la página siguiente aparece la lista de los participantes de estas universidades).

Una primera versión del manual se ha discutido en tres reuniones de estudio, organizadas en estrecha cooperación con el Programa Columbus de la siguiente manera:

- en la Universiteit Twente, Enschede, Países Bajos, en septiembre de 1999;
- en la Universidade de Mogi das Cruzes, Brasil, en enero de 2000;
- en la Università Ca' Foscari di Venecia, en Venecia, Italia, en junio de 2000.

En estas reuniones se han presentado y discutido estudios de caso prácticos de todas las universidades que participan en la Red, que se han incluido en el manual como ejemplos de buena práctica.



- 4** El Programa ALFA es el programa de capacitación académica de Europa y América Latina. Sus objetivos son:
- promover la cooperación entre América Latina y Europa en el campo de la educación superior, con el propósito de suplir las deficiencias y superar las disparidades y desigualdades que existen entre las dos regiones, mejorando el potencial científico, académico y tecnológico de América Latina;
  - promover programas de cooperación a través de redes conformadas por Instituciones de Educación Superior de Europa y Latinoamérica, con miras a desarrollar actividades académicas conjuntas que faciliten el intercambio de profesionales y estudiantes universitarios de pregrado y posgrado, entre otras actividades.

## Miembros de la Red ALFA MANUFIN

Los miembros de la red son (en orden alfabético):

Prof. Paolo Collini	Università di Trento, Italia [entonces Università Ca' Foscari di Venezia, Italia]
C.P. Jorge Herrada y C.P. Carlos A. Berrojalvis	Universidad Nacional del Mar del Plata, Argentina
Prof. Hélène Lamicq	Université Paris XII Val de Marne, Francia
Prof. Pedro Polo Verano	Pontificia Universidad Javeriana, Colombia,
Prof. Paulo Ferreira da Silva Porto Jr.	Universidade de São Paulo, Brasil [entonces Universidade de Mogi das Cruzes, Brasil]
Prof. Isaac Roitman	Universidade de Mogi das Cruzes, Brasil
Dr. Frits Schutte	Universiteit Twente, Países Bajos

Los miembros de la Red han recibido el apoyo de

Lic. Daniel Samoilovich	Director Ejecutivo Programa Columbus, París, Francia
-------------------------	---

# **Lista de verificación para describir y evaluar el sistema de asignación de recursos de una universidad**

anexo



11.1

## INTRODUCCIÓN

A fin de comprender mejor el sistema de asignación de recursos que se usa en la universidad y de garantizar una autoevaluación adecuada de la estructura presupuestaria adoptada, se sugiere usar la siguiente lista de verificación. Su primera versión se usó en la preparación del seminario Columbus sobre Sistemas de Asignación de Recursos, celebrado en Dijon en 1994, y se ha extendido desde entonces. La lista incluye los aspectos principales, los conceptos básicos e información más detallada relacionada con la organización del sistema de asignación de recursos dentro de la universidad. También puede usarse como guía práctica y didáctica para describir o estudiar el sistema.

11.2

## INFORMACIÓN GENERAL

11.2.1

¿Es la universidad una institución que recibe financiación pública o privada?

11.2.2

¿Es la universidad una organización no lucrativa, sin ánimo de lucro, o puede tener fines lucrativos?

11.2.3

¿Cuál es el presupuesto total de la universidad? (preferiblemente una tendencia de los últimos 5 años, teniendo en cuenta la inflación y la devaluación, si es el caso)

11.2.4

¿Cómo está conformado el presupuesto total de la universidad? Por ejemplo: apropiación (federal, estatal, municipal), subvenciones de un Consejo o Comité de Investigación (inter)nacional, matrículas, cuotas de inscripción, donaciones, ahorros, ganancias internas, contratos de docencia, contratos de investigación, etc..

11.2.5

¿Cubre el presupuesto todos los gastos institucionales o sólo un porcentaje de ellos? Por ejemplo: personal, mantenimiento de equipos, servicios usados por la universidad que no se le cobran, inversiones, etc..

¿Qué porcentaje cubre el presupuesto en comparación con el valor total de los servicios usados? Por ejemplo: los gastos de vivienda o desempleo pueden ser cubiertos a nivel nacional por otros medios.

### 11.2.6

¿Cuál es el valor total del balance (activos, pasivos)? Preferiblemente una tendencia de los últimos 5 años, teniendo en cuenta la inflación y la devaluación, si es el caso.

¿Puede la universidad disponer del resultado, o tiene que devolverlo a un presupuesto federal o nacional?

## 11.3

### ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO UNIVERSITARIO

(Para una explicación de los términos usados, consultar el Capítulo 2)

#### *Características del presupuesto*

### 11.3.1

¿Se basa el presupuesto:

- en una estructura?
- en sus objetivos?
- en el tipo de gastos?
- en una combinación de algunas de las anteriores? (especificar)

### 11.3.2

¿Qué porcentaje del presupuesto se asigna a las facultades, a los departamentos de servicios centrales, a los departamentos no académicos no centrales, o a cualquier otra unidad presupuestaria?

¿Cuál es el poder de orientación / control de estas unidades?

#### *Características de la estructura presupuestaria*

### 11.3.3

En la descripción de la estructura presupuestaria,

- ¿hay una lista del presupuesto?
- ¿corresponde ésta a la asignación de responsabilidades dentro de la estructura presupuestaria?
- ¿se considera separadamente en la estructura la administración de las unidades académicas, el personal y las unidades financieras, o se toman como un todo?

### 11.3.4

¿Es la estructura presupuestaria el resultado de:

- prácticas históricas?
- una elección consciente?
- pautas externas?

11.3.5

¿Existe un equilibrio entre las tareas, las responsabilidades y los objetivos presupuestarios de cada unidad en el marco de la estructura?

11.4

## MECANISMOS FINANCIEROS DE LA ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA

*Asignación de recursos a las unidades*

11.4.1

¿Se le asignan los recursos a las diferentes unidades con base en:

- a) la historia / la tradición?
- b) procedimientos de negociación?
- c) fórmulas normativas?
- d) criterios de insumos?
- e) criterios de resultados?
- f) otros criterios? (o una combinación)

11.4.2

¿Comprende el presupuesto todas las actividades necesarias para cumplir con la tarea?

- a) ¿Hay un equilibrio entre los costos de personal, equipos y costos operativos, y el presupuesto asignado?
- b) ¿Cómo se cubren los gastos de servicios públicos (por ejemplo: agua, luz, telecomunicaciones, gas, etc.)? (los cubre la administración central, los pagan las unidades, se cobran?)
- c) ¿Hay diferencias en el tratamiento de las unidades? Por ejemplo entre unidades académicas, unidades centrales de apoyo, unidades no académicas no centrales.

11.4.3

¿Cómo se financian las unidades no académicas?

- a) ¿Mediante una asignación adicional del presupuesto de la unidad central?
- b) ¿Por las unidades que usan sus servicios?
- c) ¿Según otros criterios? (especificar)
- d) ¿Hay unidades auto-financiadas? (si existen)

11.4.4

Si las unidades se financian mediante la asignación directa de recursos:

- a) ¿hay una relación entre el presupuesto asignado y las tareas realizadas?

- b) ¿cómo se cubren las actividades imprevistas?
- c) ¿cómo se puede lograr un uso óptimo de los recursos?

#### 11.4.5

Si las unidades reciben financiación según sus tareas, ¿cómo maneja la universidad un desequilibrio proveniente de las fuentes de ingreso?

#### 11.4.6

Si la universidad cobra una cuota (impuesto, derechos) sobre los ingresos (adicionales) de las unidades:

- a) ¿cómo calcula los ingresos reales de cada unidad?
- b) ¿qué política desarrolla con respecto a las asociaciones, fundaciones y otros organismos similares de la universidad?

#### 11.4.7

¿Son los mecanismos financieros de las unidades académicas y no académicas consistentes con las tasas, las responsabilidades y los objetivos presupuestarios mencionados en el párrafo 2.5?

*Transferencia de recursos entre partidas presupuestarias y a través del tiempo*

#### 11.4.8

¿Pueden las unidades transferir recursos que ya han sido asignados a las diferentes partidas presupuestarias? Por ejemplo entre salarios, costos de operación, inversiones y otros gastos.

#### 11.4.9

¿Se pueden transferir los déficit y los excedentes - total o parcialmente - dentro de la estructura del presupuesto?

- a) Si la respuesta es **sí**: ¿cómo hace la universidad para evitar la acumulación, la apropiación o desequilibrio local entre las unidades?
- b) Si la respuesta es **no**: ¿cómo pueden las unidades ahorrar presupuesto para compras futuras de grandes equipos o inversiones? o ¿cómo manejan los proyectos que duran más de un año?

#### 11.4.10

Describa la distribución interna de recursos de las unidades:

- a) ¿Están las unidades autorizadas para redistribuir su presupuesto entre sus sub-unidades en el transcurso de un año fiscal?
- b) ¿Bajo qué circunstancias se les permite hacerlo?
- c) ¿Se aplica esta alternativa?

*Reglamentación de los gastos con base en el manejo de los recursos financieros*

11.4.11

Si una parte considerable del presupuesto se asigna a las unidades, ¿cómo se reglamenta el manejo del dinero en efectivo para los gastos?

*Cálculo de costos totales*

11.4.12

¿Se calculan los servicios o productos con base en costos integrales, costos marginales o sólo se financian a través de subsidios o subvenciones?

- a) ¿Cómo se definen estos servicios o productos?
- b) ¿Cómo se actualiza esta lista específica de servicios o productos?
- c) ¿Se cobran los servicios?
- d) ¿Existe la posibilidad de utilizar la práctica del outsourcing para estas actividades?

11.4.13

¿Cómo se incorporan los costos indirectos al cálculo de los costos totales y a qué tasa se incorporan?

11.4.14

¿Hay pautas externas que regulen la manera como los costos indirectos se incorporan al cálculo de los costos totales?

11.4.15

¿Se integran o se separan los principios contables generales y analíticos del cálculo de los costos totales y del análisis financiero?

11.5

**ORGANIZACIÓN, RESPONSABILIDADES, PROCEDIMIENTOS E INFORMACIÓN**

11.5.1

Describe la estructura organizacional de la universidad (Consejo, Senado, Rectoría, Decanaturas, etc.) en un organigrama que incluya las responsabilidades principales de cada instancia.

11.5.2

Describa la estructura de responsabilidad para el cálculo de los costos totales y el análisis financiero.

- a) ¿Quién está a cargo de esa función?
- b) ¿Está esa persona también encargada de supervisar el presupuesto?

11.5.3

¿Hay pautas internas que especifiquen el número máximo y mínimo de unidades que cada nivel presupuestario puede controlar adecuadamente?

11.5.4

¿Las personas encargadas de asignar los recursos dentro de la estructura presupuestaria reciben entrenamiento adecuado?

¿Hay un sistema de apoyo administrativo?

*Unidades no académicas*

11.5.5

¿Ejerce la administración de la universidad algún tipo de control sobre las unidades no académicas?

¿Cómo compiten las unidades no académicas entre sí?

11.5.6

¿Quién decide qué servicios prestarán las unidades no académicas?

*Existencia y difusión de información sobre procedimientos presupuestarios*

11.5.7

Al describir el tipo de información relacionada con los procedimientos presupuestarios:

- a) ¿se regulan adecuadamente los reglamentos internos, las normas y disposiciones relacionadas con el presupuesto de la universidad?
- b) ¿hay una guía común para los procedimientos presupuestarios de la universidad?
- c) ¿se actualiza periódicamente?

11.5.8

¿Se describen en estos documentos las responsabilidades de quienes deciden, ejecutan y controlan la estructura presupuestaria?

11.5.9

¿Quién es la persona encargada de supervisar el presupuesto y, más específicamente, de:

- a) organizar el proceso presupuestario?
- b) actualizar los procedimientos presupuestarios?
- c) difundirlos?

11.5.10

En cuanto a los activos de la universidad (capital, bienes raíces, cartera, inversiones, etc.), cuando aplica, ¿quién es la persona encargada de:

- a) hacer las transacciones? – adquirir, vender, intercambiar, entre otros
- b) tomar decisiones en cuanto a préstamos, alquileres, arriendos, etc.?

*Sistemas de información*

11.5.11

Describa las bases de datos no financieras:

- a) ¿qué categorías diferentes de información no financiera existen? Por ejemplo: estudiantes, personal, vivienda, unidades docentes, unidades de la investigación, etc..
- b) ¿qué bases de datos no financieras se usan?

# **Análisis a nivel internacional y clasificación tentativa**

anexo



### III.1

## Introducción

Con base en los resultados de una investigación comparativa internacional sobre los mecanismos de financiación, llevada a cabo por el CHEPS (CHEPS -1995a, 1995b), se intenta ubicar los sistemas que se aplican en varios países, en un diagrama como el que aparece en el párrafo 3.3.5. Antes de hacerlo, se presentará un breve resumen de las características de los sistemas de financiación en cada país. Algunas de las características descritas ratifican las observaciones hechas en los capítulos anteriores, mientras que otras los complementan.

### III.2

## Francia



Actualmente la financiación de la docencia se basa en fórmulas (por medio de proporciones entre personal/estudiantes) básicamente determinadas por el número de estudiantes, diferenciado según el área de interés (y la institución). Los recursos para la investigación se asignan por separado (lo asignan básicamente las organizaciones de investigación como el CNRS). Las agencias que financian y las IES trabajan con base en contratos preliminares. Una pequeña parte del presupuesto de las IES proviene de recursos adicionales que les permite financiar sus propios proyectos prioritarios. Los ingresos derivados de matrículas e inscripciones se equilibran con los recursos para la docencia. Los costos para pago de salarios los financia directamente el gobierno y no forman parte de la asignación central (aunque podrían serlo en el futuro).

### III.3

## Dinamarca



La financiación de la docencia está fuertemente determinada por los resultados (productos). Una parte de la financiación central (para el proceso primario, gestión, equipos y planta física), se basa en el número de evaluaciones que los estudiantes de las IES hayan presentado (acumulación de créditos) dentro de un cierto número de categorías de sus áreas de interés. En Dinamarca no existe el pago de matrículas. El modelo “taximétrico” asigna recursos a las IES en forma de “subsidios en bloque.”

El subsidio en bloque incluye también parte de la asignación para investigación (determinada de manera incremental). Otra parte de los ingresos para la investigación proviene de los Consejos de Investigación que, a su vez, son financiados por el Ministerio de Investigación.

### III.4

## Países Bajos



Sólo existen dos tipos de categorías de programas académicos que se tienen en cuenta, cada uno con su propio porcentaje de participación. En el caso del sector politécnico, el número actual de estudiantes se financia teniendo en cuenta el índice de deserción. Los fondos de las universidades se distribuyen entre docencia e investigación.

A partir del año 2000, se ha introducido un nuevo modelo de asignación de recursos basado principalmente en factores de rendimiento. En términos de docencia, se consideran el número de estudiantes de primer año matriculados y el número de títulos de Maestría otorgados anualmente. Las matrículas e inscripciones para cursos forman parte de los ingresos de las IES.

En la investigación, el modelo se basa en el número de títulos de Doctorado otorgados anualmente. Hasta cierto punto, se basa en el número de Escuelas de Posgrado que la universidad preside o en las cuales participa, y una parte básica del mismo se determina incrementalmente con base en el desarrollo histórico. Una parte significativa de los recursos para investigación la asigna la Organización Holandesa para la Investigación Científica, con base en la competencia.

La calidad de la docencia y la investigación universitaria se evalúa a nivel nacional mediante revisión de pares.

### III.5

## Estados Unidos



En los Estados Unidos, los recursos para docencia que van a las IES públicas provienen del gobierno estatal. El gobierno federal se compromete principalmente a financiar la investigación y a apoyar a los estudiantes. Cada estado tiene su propio mecanismo de financiación y, evidentemente, sus propios límites presupuestarios. En la última década, los estados ajustaron sus fórmulas de financiación (que estaban orientadas a los estudiantes), para asegurar el crecimiento en la diversidad de la población estudiantil, y para mejorar el desempeño y la eficiencia de las actividades realizadas por las IES. En el cálculo se incluyen tanto los elementos de costos marginales como de resultados, además de rubros relacionados con los estudiantes de pregrado (incluyendo algunos cursos autorizados de posgrado). Las matrículas e inscripciones altamente diferenciadas explican la existencia de una partida presupuestal cada vez más significativa dentro de los presupuestos de las IES, frente a la reducción de los recursos públicos. Sin embargo, el gobierno federal todavía distribuye subsidios considerables para la investigación entre las IES, con base en la competitividad. Los subsidios para la investigación se rigen por reglas establecidas para garantizar el control de calidad.

III.6

## Japón



La financiación de las IES públicas es responsabilidad del gobierno central; en ella participan, en menor proporción, las autoridades locales. Las asignaciones se basan en una fórmula que contiene básicamente elementos de insumo, y están fuertemente determinadas por el número de estudiantes. Las IES japonesas observan reglas estrictas con respecto al gasto de los recursos públicos. Las matrículas pasan directamente al gobierno central.

La investigación se financia por medio de subsidios predeterminados, con base en proyectos.

III.7

## Reino Unido



Desde 1993, los Consejos de Financiación son los encargados de proveer los fondos para las universidades tradicionales y las “nuevas universidades” (formalmente conocidas como politécnicos). El “modelo de propuestas”, según el cual las IES tenían que presentar propuestas con base en un cierto número de estudiantes, junto con un precio (por estudiante), se reemplazó por el llamado “enfoque central marginal”. Este enfoque determina la porción central (mediante doce categorías de elementos académicos), un gasto normativo por estudiante y la naturaleza de la institución. Dentro del presupuesto de cada año, la cantidad de “financiación principal” se reduce por un “factor de ganancia de eficiencia” que se determina políticamente y que se ajusta a la inflación. Las ganancias en eficiencia dependen del éxito que tengan las IES para atraer estudiantes. Este éxito se refleja en el costo promedio por estudiante, por medio de la “unidad promedio de financiación del Consejo” (AUCF). Las IES pueden afectar la AUCF al recibir “estudiantes que se autofinancien pagando matrícula” puesto que el Consejo no ofrece financiación para ellos). A los estudiantes residentes se les cobra una matrícula por la duración del programa académico que estén cursando, la cual es pagada por las Autoridades Educativas Locales (LEA). El nivel de la AUCF determina básicamente una parte marginal de la unidad de recurso. Las IES con más bajos niveles por unidad reciben relativamente más recursos (adicionales) en comparación con aquéllas que tienen una AUCF más alta.

Los recursos para investigación son asignados por el Consejo para la Financiación de la Educación Superior (HEFC), y cada vez más por los Consejos de Investigación. La primera parte la determinan el volumen y la calidad de las actividades de investigación de una institución (establecida mediante revisiones de pares) realizadas por contrato. La segunda parte se asigna a proyectos de investigación específicos por concurso.

## Brasil



En Brasil, los recursos para docencia en las universidades públicas provienen del gobierno estatal. El gobierno Federal financia las instituciones federales. Prácticamente no hay competitividad en la enseñanza a nivel de pregrado, aunque sí la hay un poco a nivel de posgrado. La falta de énfasis competitivo en la docencia se ve exacerbada por la ausencia de escalafones adecuados, lo cual indica que hay una orientación hacia el mercado muy limitada. La educación es gratuita en las instituciones públicas brasileñas.

Los recursos para investigación provienen de entidades autónomas de desarrollo –sean estatales o federales – con participación muy limitada del sector privado – el cual puede celebrar ocasionalmente acuerdos de asociación. Desde la década de los setenta, estas instituciones han destinado una parte considerable de sus recursos a capacitar y otorgar títulos universitarios a estudiantes de posgrado del exterior, a nivel de doctorado y posdoctorado.

Desde 1988, las universidades estatales de São Paulo han sido autónomas en la administración de su presupuesto. Las instituciones federales también han hecho un cambio gradual en este sentido. Sin embargo, los grandes compromisos presupuestarios, como la nómina, han dificultado la inversión en áreas prioritarias como la docencia. La calidad de la investigación se basa en la revisión de pares; hay una fuerte cultura de la competitividad.

## Alemania



Al igual que sus contrapartes norteamericanas, las IES alemanas reciben sus recursos centrales de los estados (Länder). Estos recursos incluyen asignaciones negociadas para la docencia y para la investigación. Los recursos (adicionales) para la enseñanza están a disposición de las IES que logren un crecimiento significativo en el número de estudiantes. En Alemania no existen las matrículas.

Los recursos para la investigación no dependen del número de estudiantes, sino más bien del número de cargos aprobados (para profesores, por ejemplo). La función básica del gobierno federal es asignar recursos para la investigación e invertir en recursos físicos (planta física y equipos costosos). Las instituciones alemanas para la investigación (supervisadas por el Instituto Alemán para la Investigación – Deutsche Forschungs Gesellschaft, DFG) asignan (prioritariamente) los recursos a las universidades con base en la competitividad y su función se ha extendido en los últimos años. Al igual que los recursos centrales, los subsidios para investigación sólo pueden gastarse en partidas que hayan sido aprobadas.

## III.10

**Suecia**

En 1993, Suecia desechó el modelo de presupuesto orientado por los insumos y adoptó un modelo orientado por los resultados para todo el sector de la educación superior. El nuevo modelo asigna recursos de docencia con base en contratos a tres años (Contratos para Tareas Educativas) y se caracteriza por tres medidas. La primera, algo similar al modelo danés, se basa en el número de créditos acumulados por los estudiantes en las IES. La segunda medida se basa en el número de matrículas estudiantiles. Cada medida (basada en seis categorías relacionadas con cada disciplina) tiene un precio normativo. Como tercera medida, se espera introducir un “reconocimiento con base en la calidad” en un futuro cercano. Los contratos se realizan entre las IES y el Ministerio de Educación y en ellos se establece el número máximo de estudiantes al que se aspira, lo cual sirve de guía para la asignación de recursos para docencia por institución. Además, los objetivos se evalúan en relación con el número de títulos profesionales otorgados en categorías específicas. No hay matrículas en Suecia.

La investigación cuenta con dos tipos de financiación: la primera se hace por medio de asignación de recursos estatales determinados incrementalmente, y la segunda a través de los Consejos de investigación.

## III.11

**Australia**

La financiación central de las IES australianas, realizada mediante “asignación global”, tiene en cuenta tanto la magnitud de la docencia como las actividades investigativas. En el caso de la docencia, un modelo de financiación toma en cuenta los tipos de estudiantes, la naturaleza de los programas, y también factores regionales como la situación geográfica de la institución y su perfil según su misión y objetivos. Hay un elemento de negociación entre las autoridades pertinentes y las IES. Además, las IES obtienen algunos ingresos de las matrículas e inscripciones.

La cantidad de investigación se mide por medio de un “índice de subsidio competitivo” que tiene en cuenta el número de estudiantes de posgrado, el volumen de subsidios para investigación obtenidos por concurso, y el volumen de investigación patrocinada. Una pequeña parte de los ingresos para investigación se deriva de los fondos públicos, también teniendo en cuenta la competitividad.

## Clasificación

Las características de cada país señaladas anteriormente se pueden resumir en un diagrama similar al que aparece en el Diagrama 1 (ver párrafo 3.3.5). Cada país se denota con una de las abreviaturas que aparecen a continuación:

AUS:	Australia	BRA:	Brasil	D:	Alemania
DK:	Dinamarca	F:	Francia	J:	Japón
NL:	Países Bajos	S:	Suecia	UK:	Reino Unido
USA:	Estados Unidos				

La posición exacta de un país en el Diagrama 1 (a continuación) depende de los juicios subjetivos que haga el evaluador de su modelo de financiación. Cabe resaltar que en ambas dimensiones (centralizada y orientada al mercado), hay varias características de los modelos tan variadas que es difícil asignarles valores o agruparlas con un puntaje numérico. Por consiguiente, las posiciones relativas de los países en el diagrama aún están abiertas a discusión.

Los enfoques centralizados se encuentran en aquellos países que permiten negociaciones (D) o contratos (F, AUS, S), o donde las matrículas no juegan un papel significativo (DK, S, NL, BRA). En el caso de los esquemas descentralizados aquí identificados, algunos muestran una mayor tendencia a la competitividad. En este escenario, las instituciones tienen la libertad de seleccionar a sus propios estudiantes entre una variedad de candidatos potenciales y también de determinar sus propios niveles de matrículas e inscripciones (UK, USA).

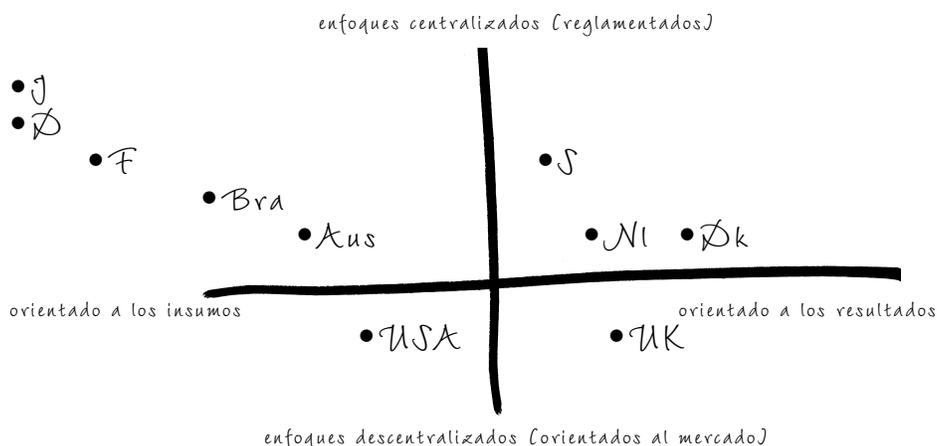


Diagrama 1.

Clasificación de los Sistemas de Financiación en diez países

## Conclusión

El propósito aquí no es juzgar los diferentes sistemas de financiación. Es evidente que cada sistema tiene sus propias ventajas y problemas. En últimas, la elección de un sistema determinado para satisfacer los objetivos nacionales es una decisión política. Además, cada país tiene sus propias prioridades en materia de objetivos. Éstos pueden ser el crecimiento de la financiación, el mejoramiento de la eficacia y la efectividad, el mejoramiento de la calidad, la promoción de mayores oportunidades de patrocinio, etc. Por lo tanto, es importante recordar que las políticas formuladas por las autoridades centrales pueden adaptarse para satisfacer las necesidades de las IES individuales, y que se pueden aplicar instrumentos para lograr los objetivos deseados. Dentro de los diversos marcos de referencia de las estructuras de financiación, las IES tienen cierta flexibilidad que les permite responder de acuerdo con sus propias circunstancias y prioridades.

Aún existe el desafío de desarrollar indicadores comunes teniendo en cuenta las dimensiones identificadas en este manual, de suerte que los juicios que se emitan sobre los modelos de financiación y su uso puedan organizarse en un diagrama que sea consistente con la posición relativa que percibe cada país.

anexo

**IV**

# Estudio de Casos



El Anexo IV se dedica a Estudios de Casos, con el fin de analizar los sistemas de asignación de recursos que son adoptados por las instituciones que participan en la red MANUFIN ALFA:

- Universit  Ca' Foscari di Venezia–Italia
- Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá–Colombia
- Universidade de Mogi das Cruzes–Brasil
- Universidad Nacional de Mar del Plata–Argentina
- Universiteit Twente, Países Bajos

También se discute el caso de las universidades públicas del Estado de São Paulo, destacando en particular a la Universidad de São Paulo – USP, una contribución del autor quien participó en su administración central.

La justificación de la elección del modelo institucional de asignación de recursos, su descripción, organización y estructura, más las ventajas y problemas que presenta, además de las posibles alternativas, parecen ser pasos útiles para mejorar el desempeño. La elección de un conjunto adecuado de parámetros para una evaluación crítica y comparativa también es importante en la selección del modelo más apropiado para la institución.

Es posible observar que la mayoría de los sistemas empleados son centralizados, que la asignación de los recursos a mediano o largo plazo y los planes financieros son casi inexistentes; excepto en el caso de la Universiteit Twente, en los Países Bajos.

Hay dos extremos: por un lado, existe una desorganización casi total y una carencia de criterios previamente definidos; por lo tanto, las soluciones que se implementan en la actualidad son empíricas e improvisadas. Por otro lado, hay una burocracia excesiva y una abundancia innecesaria de reglamentaciones. En el medio, debe existir un modelo adaptable, balanceado y más adecuado para la institución. Lejos de ser universal y est tico, dicho modelo tiene que supervisarse constantemente y evaluarse periódicamente por parte de la dirección universitaria con el fin de permitir algunos ajustes ligeros que lleven a mejorar su flexibilidad y desempeño.

## Pontificia Universidad Javeriana (PUJ) – Colombia

Pedro Polo Verano

### Panorama nacional

Actualmente, Colombia tiene una población de casi 40 millones de habitantes y 700.000 estudiantes de educación superior, 2/3 de los cuales estudian en instituciones privadas, es decir, establecimientos que no cuentan con subsidios gubernamentales directos. El tercio restante asiste a las universidades públicas, o sea, aquellas cuya parte principal de los ingresos financieros proviene de recursos estatales directos, la mayoría asignados según criterios históricos y pesos constantes, sin incentivos por eficiencia o producción. En estas instituciones, las ideas relacionadas con los cambios en la asignación de recursos, por medio del uso de criterios de evaluación y por la sustitución de los sistemas de “financiación de la oferta” por los de “financiación de la demanda”, han enfrentado oposición muy fuerte de la comunidad académica en particular.

### Pontificia Universidad Javeriana

La PUJ se fundó en 1623 y se restableció en 1930, después de más de cien años de receso. Actualmente tiene aproximadamente 27.000 estudiantes: 15.000 en el campus de Bogotá, 5.000 en el campus de Cali y los 7.000 restantes en los programas de educación a distancia. La PUJ es una institución privada, sin ánimo de lucro (por ley todas las Instituciones de Educación Superior en Colombia deben ser sin ánimo de lucro) que no recibe del estado apoyo directo, salvo para la investigación y para financiar ciertos proyectos particulares y de capacitación docente.

La administración financiera del campus de Cali es autónoma. Por lo tanto, la siguiente información sólo se relaciona con el campus de Bogotá.

El presupuesto total actual de la universidad en el campus de Bogotá es equivalente a \$60 millones de dólares americanos, de los cuales el 32% se maneja de manera central, y el 68% se distribuye entre las unidades académicas. La parte administrada centralmente incluye costos compartidos generales de las unidades académicas como los servicios públicos. Los activos totales de la Universidad en el campus de Bogotá a diciembre de 1998, fueron aproximadamente equivalentes a \$182 millones de dólares americanos y sus pasivos fueron aproximadamente \$41 millones.

## Estructura organizacional de la PUJ

### Definiciones y notas relacionadas con el organigrama de la universidad

Las autoridades superiores de la Universidad son:

- El Gran Canciller
- El Vice-Gran Canciller
- El Consejo de Regentes
- El Consejo Directivo Unviersitario
- El Rector

El **Gran Canciller** es el General de la orden Jesuita en el mundo y nombra al Rector de la universidad.

El **Vice-Gran Canciller** es el Director de la orden Jesuita en Colombia y ejerce su autoridad a través del Consejo de Regentes, del cual es Presidente.

El **Consejo de Regentes** es el organismo por medio del cual la orden Jesuita ejerce la función de proteger los objetivos que inspiraron la fundación de la universidad, y de dar a la universidad su orientación general y garantizar las condiciones necesarias para su estabilidad y progreso. Este Consejo determina los Estatutos de la universidad y sus miembros son: el Vice-Gran Canciller, el Rector de la universidad, dos miembros nombrados por períodos de dos años por el Vice-Gran Canciller quienes no necesariamente tienen que ser miembros de la comunidad académica de la universidad, y dos miembros de la comunidad académica de la universidad designados por el Consejo Directivo Universitario por períodos de dos años. Los miembros designados sólo pueden ser reelegidos por un período adicional. El Consejo de Regentes escoge a los candidatos para Rector después de realizar una consulta general entre los directivos de la universidad y los presenta al Gran Canciller. El Consejo de Regentes normalmente se reúne cada dos o tres meses.

El **Consejo Directivo Universitario** es el organismo que establece la dirección general de todas las áreas de la universidad. Los miembros del Consejo Directivo Universitario son: el Rector que es su Presidente, los Vicerrectores, tres Decanos Académicos, elegidos por sus pares para este consejo por períodos de dos años, y tres Decanos del Medio Universitario, elegidos por sus pares por períodos de dos años. Los miembros elegidos para el Consejo Directivo Universitario sólo pueden ser reelegidos por un período adicional. El Consejo Directivo Universitario determina las políticas generales de la universidad que orientan todas las actividades. Estudia los planes generales de desarrollo que presenta el Rector y toma decisiones al respecto. Determina el reglamento general de la universidad y hace propuestas al Consejo de Regentes para las modificaciones de los estatutos. Crea y modifica la estructura de la universidad, las facultades, departamentos, institutos y programas de estudios conducentes a títulos universitarios. Escoge a los candidatos para Decanos. Estudia el presupuesto general para cada año que presenta el Rector y decide al respecto. Estudia y aprueba los balances financieros anuales de la universidad. El Consejo Directivo Universitario normalmente se reúne cada dos semanas.

Vice-Gran Canciller  
Consejo de Regentes

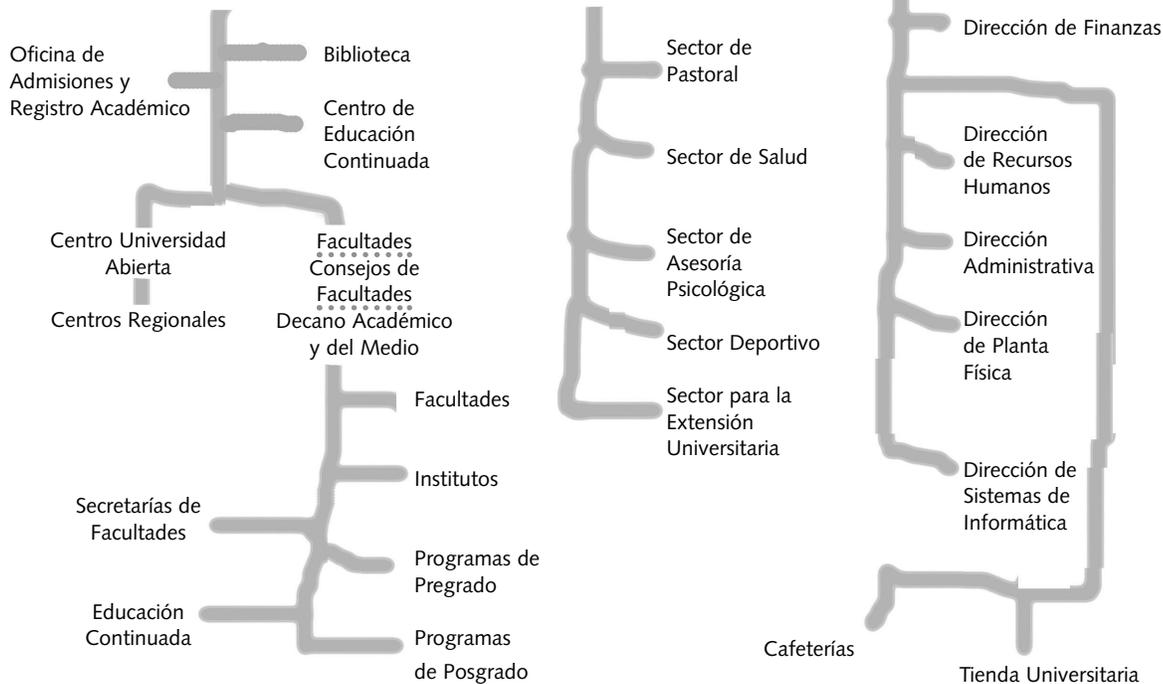
Consejo Directivo Universitario  
Rector



Consejo Académico  
Vicerrector Académico

Consejo del Medio Universitario  
Vicerrector del Medio Universitario

Consejo Administrativo  
Vicerrector Administrativo



« Javergraf »  
Fundación Cultural  
Javeriana de

FM Javeriana  
Stereo Estación Radial

Hospital  
Universitario  
de San Ignacio

Campus Universitario de Cali  
Consejo de la Sede de Cali  
Vicerrector de la Sede de Cali

\* Entidades independientes vinculadas a la Universidad

El **Rector de la universidad** es la persona con autoridad para el gobierno general de la universidad y actúa como su representante legal. Es nombrado por el Gran Canciller por un período de seis años y sólo puede ser reelegido una vez. Elabora los planes de desarrollo de la universidad, los cuales debe someter al Consejo Directivo Universitario para su aprobación, y todos los años debe informar al Consejo de Regentes y al Vice-Gran Canciller sobre el curso de los eventos de la universidad.

La universidad tiene tres áreas, cada una presidida por un Vicerrector y con un Consejo propio.

Las autoridades generales del Area Académica son:

- El Consejo Académico
- El Vicerrector Académico

El **Consejo Académico** es el organismo que define las políticas académicas de la Universidad de acuerdo con las políticas generales establecidas por el Consejo Directivo Universitario. Estudia y da una primera aprobación a todos los nuevos programas de estudio conducentes a título y los somete al Consejo Directivo para su aprobación final. Los miembros del Consejo Académico son: el Vicerrector Académico, (quién lo preside) y todos los Decanos Académicos. Dicho Consejo normalmente se reúne cada dos semanas.

El **Vicerrector Académico** es la persona responsable de las actividades generales del área académica. Es nombrado por el Vice-Gran Canciller por un período de seis años y sólo puede ser reelegido una vez.

Las autoridades generales del Área del Medio Universitario son:

- El Consejo del Medio Universitario
- El Vicerrector del Medio Universitario

El **Consejo del Medio Universitario** es el organismo que define las políticas relacionadas con el bienestar de todos los miembros de la comunidad universitaria (directores, personal académico, estudiantes, personal administrativo) de acuerdo con las políticas generales establecidas por el Consejo Directivo Universitario. Estudia y aprueba los planes para actividades culturales y deportivas, pastoral, asesoría psicológica y salud. Los miembros del Consejo del Medio Universitario son: el Vicerrector del Medio Universitario (quien lo preside), todos los Decanos del Medio Universitario y los Directores de los Sectores —Cultural y Deportivo, Pastoral, Asesoría Psicológica, Salud—. Este Consejo normalmente se reúne cada dos semanas.

El **Vicerrector del Medio Universitario** es la persona responsable de liderar las actividades generales del área del Medio Universitario. Es nombrado por el Vice-Gran Canciller por un período de seis años y sólo puede ser reelegido una vez.

Las autoridades generales del Area Administrativa son:

- El Consejo Administrativo
- El Vicerrector Administrativo

El **Consejo Administrativo** es el organismo que define las políticas administrativas de la universidad de acuerdo con las políticas generales definidas por el Consejo Directivo Universitario. Orienta y coordina las actividades económicas, financieras y administrativas. Estudia las propuestas presupuestarias de las diferentes Facultades, elabora el presupuesto general que se discute y acuerda con cada una de ellas, y lo somete para su aprobación al Consejo Directivo Universitario. El Consejo Administrativo hace propuestas al Consejo Directivo relacionadas con matrículas estudiantiles, administración del campus y remuneración del personal académico y administrativo de la universidad. Le comunica al Rector sus propuestas sobre adquisición y venta de propiedades. Elabora los balances financieros, y los somete para su aprobación al Consejo Directivo Universitario. Los miembros del Consejo Administrativo son: el Vicerrector Administrativo (quien lo preside), y los Directores de las oficinas administrativas (finanzas, administración, planta física y personal). Este Consejo normalmente se reúne cada semana.

El **Vicerrector Administrativo** es la persona responsable de las actividades generales del área administrativa. Es nombrado por el Vice-Gran Canciller para un período de seis años y sólo puede ser reelegido una vez. En la actualidad, (y durante los últimos diez años), no se ha nombrado un Vicerrector Administrativo. El Director de la Oficina Financiera se ha encargado de las funciones asignadas a este Vicerrector.

Las autoridades a nivel de facultades son:

- El **Decano Académico** (nombrado por el Rector para períodos de tres años, responde ante el Vicerrector Académico).
- El **Decano del Medio Universitario** (nombrado por el Rector para períodos de tres años, responde ante el Vicerrector del Medio Universitario).
- Los **Directores** de departamentos, institutos, carreras (designados por el Vicerrector Académico, responden ante el Decano Académico).
- El **Secretario** (brinda apoyo administrativo a los Decanos).

La universidad tiene una sede en Cali que disfruta de autonomía relativa. Las autoridades generales de la sede son: el Consejo de la sede y el Vicerrector de la sede quien lo preside. El Vicerrector de la sede es nombrado por el Vice-Gran Canciller y responde directamente al Rector. El Vicerrector de la sede es miembro del Consejo Directivo Universitario.

#### IV.2.4

### Política presupuestaria– estructura y organización

La Rectoría determina la política presupuestaria a ser sometida para aprobación del Consejo Directivo Universitario.

El Director Financiero se encarga de implementar la política presupuestaria, su cumplimiento y control, y de su continuidad administrativa, siempre dentro de los límites de las políticas previamente establecidas.

Para lograr cumplir estas políticas, la estructura presupuestaria incluye: Administración Presupuestaria y Contabilidad Presupuestaria que tienen objetivos específicos además de actividades comunes y específicas.

Los objetivos de la Administración Presupuestaria son:

- planear, organizar, elaborar y controlar el presupuesto general de la universidad;
- establecer políticas, normas y lineamientos generales en materia presupuestaria;
- revisar y llevar a cabo los ajustes y cambios previamente autorizados, y consolidar el presupuesto general universitario.

Las actividades específicas de la Administración Presupuestaria se refieren a la administración y destinación de los recursos, planeación de las actividades y toma de decisiones para su desarrollo.

El objetivo de la Contabilidad Presupuestaria es controlar los sistemas de información presupuestarios. Las actividades específicas de la Contabilidad Presupuestaria se refieren principalmente al registro de las operaciones que se realizan en la ejecución presupuestaria y permiten su continuidad.

Las actividades comunes a la Administración y a la Contabilidad Presupuestarias son:

- diseñar el sistema de información presupuestario;
- prestar ayuda a las personas cuya responsabilidad es la solicitud y transferencia de los recursos financieros;
- coordinar las mejoras de los sistemas de información;
- preparar información estadística;
- analizar segmentos generales y específicos;
- verificar procedimientos;
- registrar contratos y órdenes de servicio.
- brindar capacitación a las personas encargadas de la administración del presupuesto en las unidades académicas.

#### IV.2.5

### Clases de recursos

Los recursos que de alguna forma ingresan a la universidad se pueden clasificar de la siguiente manera:

- matrículas e inscripciones;
- ingresos académicos (seminarios, cursos abiertos al público general, cursos dictados en períodos diferentes a los semestrales).
- educación continuada;
- servicios académicos entre facultades;
- ingresos administrativos (ingresos financieros, cafetería, parqueadero, alquiler, servicios audiovisuales, tienda universitaria).

El ingreso que se genera por la venta de servicios de consultoría o investigación, tiene su propio control, aparte del presupuesto central.

#### IV.2.6

### Centralización de recursos

Aunque, para efectos contables, todo recurso que ingrese a la universidad se lleva a un fondo común, se acumula al Centro de Costos correspondiente que haya generado el ingreso durante el período financiero (de enero a diciembre de cada año).

#### IV.2.7

### Responsabilidad presupuestaria

Cada facultad propone un presupuesto anual de ingresos y gastos. Luego, la administración central sugiere a cada facultad, los cortes necesarios para equilibrar el presupuesto general de la universidad.

La administración central discute sus propuestas con cada facultad y el presupuesto final para la unidad resulta de un acuerdo entre los dos.

En las discusiones de las unidades académicas participan los Decanos, los Directores de departamento, los Directores de carrera y el Secretario de facultad.

#### IV.2.8

### Principales problemas generados por el control centralizado

■ Gasto excesivo e innecesario al finalizar el año financiero con el fin de asegurar el mayor nivel de asignación de gastos posible, debido a que los gastos del año actual se usarán como base para el ejercicio presupuestario del año siguiente.

■ El costo elevado de los servicios entre facultades algunas veces hace que las unidades que requieren dichos servicios los subcontraten en lugar de solicitarlos a la unidad competente.

■ Hasta 1999, las cantidades de dinero que la universidad tuvo que invertir en investigación para obtener fondos estatales, provenían de los montos que las unidades académicas tenían asignados para inversión. El resultado fue que, para poder hacer investigación, se afectaron negativamente las posibilidades de inversión de las unidades. Esto se corrigió a partir del año 2000. Actualmente, hay fondos asignados específicamente para la investigación.

#### IV.2.9

### Características de la estructura presupuestaria

La estructura de gasto tiene un fuerte origen histórico:

- gastos de personal: sueldos, prestaciones sociales, horas extras, honorarios, primas, capacitación, subsidios de transporte...
- gastos de consumo: papelería, reactivos, materiales, cafetería, higiene, limpieza, dotación...
- gastos estudiantiles: seminarios, actividades de integración, deportes y eventos culturales...
- gastos generales: publicidad, impresos, servicios públicos, mantenimiento, correspondencia...
- inversión: planta física, equipos...

Las estructuras de gasto resultan similares para las unidades académicas y no académicas. Se establece una diferencia entre los gastos de personal académico y los de personal administrativo.

#### I V

#### IV.2.10

### Mecanismos financieros

Asignaciones a los Centros de Costos:

Todo ingreso se asigna al centro que lo generó. Los gastos se asignan de acuerdo con los ejercicios presupuestarios anteriores, (partiendo de la base de que los montos no empleados durante un período presupuestario, se pierden para el respectivo centro de costos en el siguiente ejercicio presupuestario). La asignación se lleva a cabo de manera similar para las unidades académicas y no académicas que tienen suficiente flexibilidad para hacer traslados presupuestarios. Sin embargo, es necesario observar las siguientes restricciones:

- están prohibidos los traslados de gastos de personal a otra categoría del presupuesto;
- están prohibidos los traslados de gastos de inversión a otra categoría del presupuesto;
- es necesario realizar los traslados para cubrir casos eventuales de déficit en cualquier categoría de gastos;
- los contratos de consultoría y de investigación se manejan por separado y se prohíbe cualquier transferencia que comprometa el presupuesto normal.

#### IV.2.11

### Fondos universitarios

- Fondo de becas, manejado directamente por la rectoría;
- Fondo de capacitación para personal docente;
- Fondo de apoyo a la investigación;
- Fondo para estudiantes que carecen de recursos;

Fondo para proyectos de ciencia y tecnología, que por medio de un convenio con el gobierno, emplea recursos que tuvieron que transferirse previamente a una institución nacional para el fomento de la educación de los trabajadores (SENA).

Los recursos de los primeros tres fondos provienen de los excedentes institucionales anuales.

#### IV.2.12

### Estudios de costos

La universidad ha realizado algunos estudios sobre los costos de los programas académicos que tienen costos compartidos. Estos estudios se usan como base para establecer matrículas e inscripciones, las cuales varían de un programa a otro.

#### IV.2.13

### Normas presupuestarias

Por estatuto, le corresponde al Consejo Directivo Universitario estudiar el presupuesto general para cada ejercicio presupuestario, deliberar al respecto, aprobar las acciones o cambios sustanciales que se requieran durante su ejecución, analizar los balances al finalizar cada año fiscal y responsabilizarse por éstos.

A la Vicerrectoría Administrativa le corresponde presentar al Consejo Directivo Universitario, el proyecto presupuestario general, los estados financieros y el balance general.

El Consejo Universitario de Regentes confirma dichas funciones del Consejo Directivo Universitario en materia financiera tal como lo definen los estatutos de la universidad. El Consejo Directivo Universitario establece las reglamentaciones para el personal administrativo y las políticas generales en cuanto a la remuneración.

Las facultades administran la caja menor pero dependen de la administración central para otros gastos de acuerdo con los presupuestos aprobados. Deben elaborar las hojas de cálculo detalladas en conformidad con las normas de la Vicerrectoría Administrativa.

En cuanto al personal académico, existen reglas que gobiernan los sueldos. Sin embargo, hay reglas y normas que permiten un poco de flexibilidad en algunos casos particulares.

## IV.3 Universidad Nacional de Mar del Plata (UMP) – Argentina

Carlos A. Berrojalvis

### IV.3.1 Introducción

La República de Argentina tiene aproximadamente 33 millones de habitantes. El sistema universitario argentino comprende 36 universidades públicas y 43 universidades privadas, con una población de aproximadamente 1.1 millones de estudiantes de pregrado y posgrado.

A partir de 1995, bajo la Ley de educación superior, se inició un proceso de cambio y se diseñó una nueva estructura de trabajo para las universidades y para las instituciones no universitarias, con nuevos objetivos, derechos, deberes y otros aspectos básicos que se ocupan de la dirección de estas instituciones. El sistema de la universidad pública argentina tiene una fuerte influencia de la Reforma de 1918 y entre las características más importantes se encuentra el gobierno tripartito (maestros, egresados y estudiantes) y la matrícula gratis. Esto significa que la financiación de las universidades públicas proviene principalmente del presupuesto nacional y de la estructura de gobierno compartido, por lo tanto, los procesos de toma de decisiones son el resultado de negociaciones largas y complejas.

Por otro lado, los cambios en la economía mundial de los años noventa, unidos a la globalización de los mercados financieros, y la enorme deuda externa, junto con las crisis internacionales, han tenido un impacto importante en la economía nacional, puesto que ocasionaron una escasez de fondos públicos y, por consiguiente, recortes en el presupuesto universitario.

La financiación de las universidades públicas se ha basado en una distribución histórica en donde algunos factores políticos han afectado la asignación para cada una de ellas. Esto ha originado desigualdades entre las universidades, pues no se ha prestado atención al número de estudiantes, a las carreras que ofrecen, a los trabajos de investigación, a los proyectos que adelantan, ni a otros aspectos que otros países actualmente tienen en cuenta con respecto a la asignación del presupuesto.

La Universidad Nacional de Mar del Plata, fundada en 1962, es una universidad pública, de mediano tamaño que se rige por el sistema universitario argentino. Se sitúa en Mar del Plata, una ciudad con una población de 650.000 habitantes, al sureste de la Provincia de Buenos Aires en la costa del Océano Atlántico.

La Universidad Nacional de Mar del Plata cuenta con nueve facultades: Arquitectura, Urbanismo y

Diseño, Ciencias Agrarias, Ciencias Exactas y Naturales, Derecho, Humanidades, Ingeniería, Ciencias de la Salud y Servicio Social, Psicología, y Ciencias Económicas y Sociales, que ofrecen un total de 48 cursos de pregrado, 37 de posgrado y 15 cursos cortos de educación a distancia. También tiene una escuela secundaria. Aparte de dedicarse a la docencia, la universidad realiza investigaciones e implementa servicios a la comunidad.

En la actualidad, la universidad tiene 24.225 estudiantes: 22.632 estudiantes de pregrado, 951 estudiantes en programas de maestría y especialización, y 642 estudiantes de posgrado. Aproximadamente 1.000 estudiantes pertenecen a programas de educación a distancia, y 1.100 están matriculados en diferentes tipos de programas. La universidad cuenta con 3.322 catedráticos que tienen diferentes tipos de contratos: el 16.4% son profesores con dedicación de tiempo completo, el 18% son profesores de medio tiempo, y el resto, sólo se contrata para la docencia (no para la investigación).

El personal administrativo cuenta con 851 empleados que se desempeñan en diferentes áreas.

El presupuesto anual total se aproxima a los \$48.6 millones de dólares. \$45 millones provienen del Presupuesto Nacional Estatal y los servicios prestados a la comunidad generan aproximadamente \$3.6 millones. A diferencia de los estudiantes de pregrado y los de secundaria quienes no pagan matrícula, los estudiantes de posgrado y los de educación a distancia si tienen que hacerlo, lo que constituye otra fuente de ingresos. La universidad tiene completa libertad para gastar el 42.5% de los fondos provenientes del presupuesto público, los cuales se usan para pagar maestros, personal directivo y administrativo, y costos operativos. La parte restante se destina para el apoyo a los programas de investigación, capacitación y otros programas específicos.

### IV.3.2

## Estructura de la universidad

La asignación presupuestaria ha seguido el mismo modelo histórico nacional de asignación, aunque se han tenido en cuenta algunos aspectos como el número de estudiantes y las clases de cursos que se ofrecen. Sin embargo, todavía existen algunas desigualdades que siempre se abordan en el momento de asignar el presupuesto. “Las ciencias duras” cuentan históricamente con un presupuesto mucho mayor que las ciencias sociales. No obstante, se ha prometido revisar la situación con el fin de compensar a las ciencias sociales con ayuda financiera.

Anualmente, el Rector presenta el presupuesto al Consejo Superior para el año siguiente. Este presupuesto se basa en un cálculo de los recursos que provienen del Gobierno Nacional y los que finalmente generará la universidad. Un comité especial analiza la propuesta presupuestaria y se pone de acuerdo antes de enviarlo al Consejo Superior, que después de varias discusiones llegará a una acuerdo final.

El presupuesto se asigna de manera centralizada para cada una de las partidas específicas de gastos.

El 56% se asigna para el pago de los sueldos y servicios administrativos y docentes, y el 44% restante, se asigna a través de la Administración Central (rectorado) para los gastos generales corrientes, otras actividades como las culturales, deportivas, universidad abierta y guardería, personal administrativo y otros programas específicos. Aunque bajo cierta supervisión, cada facultad puede manejar su propia asignación.

El presupuesto total se asigna de la siguiente manera:

<i>Maestros y personal directivo y administrativo:</i>	80%
<i>Costos de operación y de equipos:</i>	15%
<i>Becas y subsidios de investigación:</i>	3%
<i>Otros:</i>	2%

A partir del presente año, la dirección tiene como objetivo determinar el costo exacto de cada actividad, y establecer un modelo de asignación de presupuesto de Base Cero para las actividades normales, y un presupuesto para ciertos programas de desarrollo (presupuesto por programas).

### IV.3.3

## Mecanismos financieros

El modelo de las asignaciones presupuestarias históricas ha causado desigualdades entre las diferentes actividades realizadas por cada facultad con respecto a los costos de operación y equipos. Esta situación ha originado discusiones permanentes entre las facultades y el rectorado, en un esfuerzo por obtener mejores recursos.

La administración de toda la universidad se encuentra centralizada en el rectorado que se encarga de controlar los sueldos, servicios públicos (electricidad, gas, teléfono, impuestos, etc), compra de papelería e implementos de trabajo y otros gastos operativos, incluyendo los de las diferentes facultades. Sin embargo, las facultades manejan una pequeña suma de dinero para pagar por los gastos menores (caja menor).

Las diferentes facultades y unidades académicas generan ingresos de los programas de posgrado, transferencias de tecnologías, servicios a las compañías públicas y privadas, y de los cursos que se dictan a la comunidad universitaria (lenguas extranjeras, actualización en ciertas habilidades y empoderamiento). Además, la Universidad Abierta, unidad encargada de los programas de educación a distancia, prepara cursos cortos para la comunidad, profesionales y estudiantes de maestrías y especializaciones. Los recursos que resultan de estas actividades contribuyen a financiar la unidad.

Cada una de las unidades académicas administra el ingreso que produce. No obstante, los fondos se transfieren primero a las cuentas bancarias de la universidad y luego se otorgan a las facultades que gozan de libertad para usarlos. Todas las facultades tienen una cuenta bancaria para depositar sus fondos.

Una unidad especial llamada Unidad de Vinculación de Tecnología (UTV) administra parte de los recursos que provienen de la transferencia de tecnología a las compañías públicas y privadas. Esta unidad maneja los fondos producidos para la universidad por medio de una cuenta de los beneficios de todos los contratos. Además, la universidad recibe unos honorarios por los servicios administrativos y contribuciones para las actividades culturales y deportivas. Estos fondos se administran centralmente, y en algunos casos, se vuelven a asignar para las mismas actividades.

Aunque se realizan cálculos de los costos de cada una de las actividades durante el año fiscal, todas las facultades pueden hacer transferencias entre las diferentes partidas dentro del monto acordado. Sin embargo, la ejecución es centralizada, y si una facultad ha producido un déficit en alguna de sus áreas, se debe compensar con otra (si la hay) que presente excedentes, de lo contrario, es posible que ocasione un problema para toda la universidad.

Para calcular los precios de los servicios transferidos, se tienen en cuenta los costos directos e indirectos más un 15% de margen de utilidad. Luego, se distribuye entre las unidades ejecutivas, la facultad de origen y la universidad.

No existen procedimientos estipulados para el cálculo de los costos indirectos. Sin embargo, hay un cálculo del uso de los equipos y contribuciones de los gastos centralizados (electricidad, gas, telecomunicaciones, infraestructura, gastos normales de la facultad, etc).

Para poder hacer uso de los fondos generados por estas actividades, la unidad ejecutiva debe presentar un informe que explique cómo se conforman las sumas recibidas.

El aumento del número de matrículas en las diferentes carreras que se ofrecen, y el desarrollo de investigaciones y actividades de extensión han creado la necesidad de que las unidades académicas e incluso la Administración Central tengan un mayor presupuesto. No obstante, el presupuesto asignado por el Gobierno Nacional se ha extendido en los últimos tres años en proporciones poco significativas que se han asignado a programas específicos. Esto produjo una tensión cada vez mayor entre los recursos disponibles y los gastos requeridos para el desarrollo adecuado de actividades académicas, científicas, culturales y las de servicio comunitario.

Otro elemento que contribuye a esta tensión es que no existen formas de asignación establecidas que sigan parámetros normales y que tengan en cuenta las características de las actividades desarrolladas por cada una de las unidades. Es necesario que éstas cubran los gastos de docencia, investigación, personal político, gastos directos como papelería e implementos de oficina, servicios diferentes a los que presta el personal (indemnizaciones, viajes comerciales, etc.) y equipo básico. A las unidades no se les cobra por el personal administrativo ni por los costos indirectos como electricidad, servicio central (contabilidad, mantenimiento general, administración general, etc.) ya que el presupuesto asignado a la universidad los cubre totalmente.

Las actividades no académicas como las deportivas, culturales, guarderías, departamento de orientación vocacional, servicio médico universitario, también las financia el presupuesto

universitario general, aunque algunas facultades generan sus propios recursos que contribuyen a cubrir los costos de las actividades.

Los presupuestos asignados a las unidades apenas satisfacen el volumen de gastos. Además, cada unidad puede usar el presupuesto disponible como quiera, sin restricciones, siempre y cuando no exceda la suma asignada. Sin embargo, esto no garantiza una buena distribución, ni que se logre el mejor provecho de los recursos. Sin lugar a dudas, un mejor conocimiento de los costos de cada actividad ajustará el volumen de gastos y mejorará la asignación del presupuesto.

Es posible transferir a otra actividad los recursos adicionales que generan las actividades que se llevan a cabo (cursos de posgrado, cursos de extensión, venta de servicios, etc.).

Todos los servicios se calculan con base en los costos integrales, y como se explicó anteriormente, no se asignan a las unidades académicas. El costo de estas actividades exigirá un buen conocimiento del costo de los programas, el costo por estudiante, por investigaciones o por actividades de extensión, así como un análisis de la productividad, eficiencia y continuidad.

Es evidente que con los mecanismos financieros mencionados, no existe un límite para la expansión de las actividades que ya generan la tensión mencionada. No hay posibilidad de que se genere déficit, y en caso de que ocurra, se deberá a un incremento en la deuda actual.

#### IV.3.4

### Organización, responsabilidades, procedimientos e información

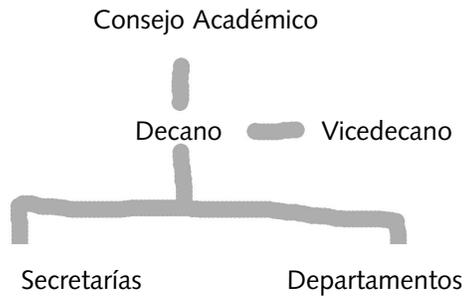
Diferentes Consejos e individuos se encargan de gobernar la universidad, y los grupos están conformados por representantes de los miembros del personal académico, estudiantes y profesionales.

La **Asamblea** (*Asamblea Universitaria*), está conformada por 108 miembros que representan cada una de las Unidades Académicas de la universidad. Se constituye como el organismo superior de gobierno cuyas responsabilidades principales están vinculadas con las siguientes actividades:

- elección y destitución del Rector y Vicerrector;
- modificación de las normas y reglamentos Universitarios;
- aprobación del plan de política institucional anual y del informe del Rector.

Los miembros de esta asamblea trabajan por dos años y pueden ser reelegidos para otro período.

El **Consejo** (*Consejo Superior*) es la autoridad más importante que participa en la solución de aspectos administrativos e internos. El consejo está conformado por 36 miembros: nueve decanos de facultades, más un representante del cuerpo docente, uno de los estudiantes de pregrado, y otro



de cada una de las escuelas de maestría y de posgrado (un total de nueve facultades). Cada miembro tiene un nombramiento de dos años, a excepción de los decanos de las facultades.

El **Rector** es el representante de la universidad en asuntos civiles y administrativos. Se responsabiliza por la administración general de la universidad y tiene la facultad para gobernar la universidad. Este cargo es por cuatro años y puede ser reelegido para otro período. El **Vicerrector** depende directamente del Rector a quien asiste y reemplaza en caso de ausencia o impedimento y tiene un mandato inicial de cuatro años que también se puede extender. Durante su período, al Rector lo acompañan seis secretarios que representan seis áreas de gobierno: Secretaría General, Secretaría de Ciencia y Técnica, Secretaría Académica y de Planeación, Secretaría de Economía y Finanzas, y Secretaría de Bienestar de la Comunidad Universitaria.

Cada una de las facultades es gobernada por un Consejo Académico y un Decano. El **Consejo Académico** está compuesto por seis representantes académicos: (cuatro representantes estudiantiles y dos representantes de programas de maestría y especialización). El Consejo tiene facultades para resolver asuntos internos, nombrar al cuerpo docente, y para seleccionar (no reelegir), o cambiar al Decano. Inicialmente, este mandato para los miembros del Consejo es de dos años y puede extenderse.

El **Decano** es la máxima autoridad de la facultad, su mandato es por cuatro años prolongables, y se responsabiliza por las actividades académicas de la unidad. Los deberes del Decano son establecer reglas internas, principalmente las vinculadas a la docencia, investigación y cursos de extensión. Cuenta con la asistencia de un Vice-Decano en caso de ausencia o impedimento y responde ante el Consejo Académico. Los decanos tienen el apoyo de secretarías que desempeñan actividades académicas, investigativas, de extensión y de coordinación.

Cada facultad puede tener estructuras diferentes según los campos de estudio. Por consiguiente, hay Institutos y Centros de Investigación, Departamentos Especializados o Campos de Conocimiento.

El Secretario de Economía y Finanzas se encarga de la elaboración del presupuesto general anual para la universidad que se entrega al Rector con el fin de que lo estudie el *Consejo Superior*. El Secretario controla la ejecución presupuestaria.

No hay regulaciones para la elaboración del presupuesto, ni centros de costos para las diferentes actividades universitarias. En este momento, las autoridades actuales planean establecer sus bases a corto plazo. Con el fin de lograr este objetivo, tendrán que trabajar fuertemente en el desarrollo de los costos de las actividades y de los sistemas de información útiles para la toma de decisiones (que interconectan las diferentes unidades universitarias), porque en la actualidad, las comunicaciones internas están limitadas a unas pocas oficinas de la Administración Central.

La Oficina de Presupuesto controla la ejecución del presupuesto.

El Secretario de Economía y Finanzas se encarga de planear las decisiones básicas relacionadas con

inversiones y con la financiación de las diferentes actividades para presentarlas ante el *Consejo Superior* quien toma las decisiones respecto a las sugerencias del Comité de Recursos.



## Sistemas de Información

Hay un sistema contable centralizado con diferentes niveles de acceso a la ejecución del gasto.

También, hay un sistema especial para los sueldos de los maestros que se reemplazará por uno más integral, de tal manera que incorpore información básica sobre el currículo profesional y el desempeño personal.

Otro sistema importante controla el desempeño académico de los estudiantes al ofrecer información de matrículas, resultados de evaluaciones, materias tomadas, e información personal, etc.

Actualmente se desarrolla e instala un sistema Intranet que conectará todas las facultades con el Rectorado y que permitirá mejorar y compartir la información disponible.

## IV.4 Universidade de Mogi das Cruzes (UMC) – Brasil

Isaac Roitman

### IV.4.1 Introducción

La Universidade de Mogi das Cruzes es una institución de educación superior privada y con ánimo de lucro. En cuanto apoyo financiero estatal, sólo cuenta con financiación parcial que se asigna principalmente a los proyectos y becas de investigación para investigadores o para estudiantes de iniciación científica. Su patrocinador es la Organização Mogiana de Educação e Cultura S/C (OMECE).

La UMC tiene actualmente alrededor de 14.000 estudiantes, la mayoría estudiantes de pregrado y sólo una pequeña proporción (aproximadamente el 1.5% del total) están matriculados en programas de especialización y cursos de maestría (como Biotecnología, Patología Clínica, Oftalmología y Psicopedagogía).

El cuerpo docente se compone de 731 profesores, la mayoría tienen contratos por hora (tiempo parcial) y muy pocos (el 3.5% del total) tiene contrato sustantivo. Al final del año 2004, el 30% deberá laborar en Jornadas Integrales.

La UMC ofrece 32 programas académicos básicos y profesionales que se distribuyen en tres centros diferentes y que se subordinan al Consejo Directivo de Programas de Posgrado:

- El Centro Biomédico (comprende programas de formación en Enfermería, Farmacia, Fisioterapia, Educación Física, Medicina, Nutrición, Odontología);
- El Centro de Tecnología y Ciencias Exactas (incluye programas de formación en Arquitectura y Urbanismo, Química, Informática e Ingeniería), y
- El Centro de Ciencias Humanas (comprende los programas académicos en Administración, Contaduría, Comunicación, Derecho y Lenguas).

Las actividades de investigación son desarrolladas por los siguientes centros de investigación a quienes supervisa la Dirección de Investigación y Estudios de Posgrado:

- Centro de Biotecnología
- Centro de Bioquímica
- Centro de Investigación de Tecnología
- Centro de Enseñanza y Aprendizaje
- Centro de Ciencias Ambientales

Las actividades de investigación en parte han contado con respaldo financiero gubernamental para apoyar proyectos y becas de investigación para investigadores y estudiantes de iniciación científica. Actualmente, el presupuesto total de la UMC es de \$40 millones de dólares americanos y cubre todos los gastos universitarios. Las matrículas e inscripciones alcanzan a generar un 90 - 92% del presupuesto; el restante 10–8% proviene de contratos de investigación e ingresos internos.

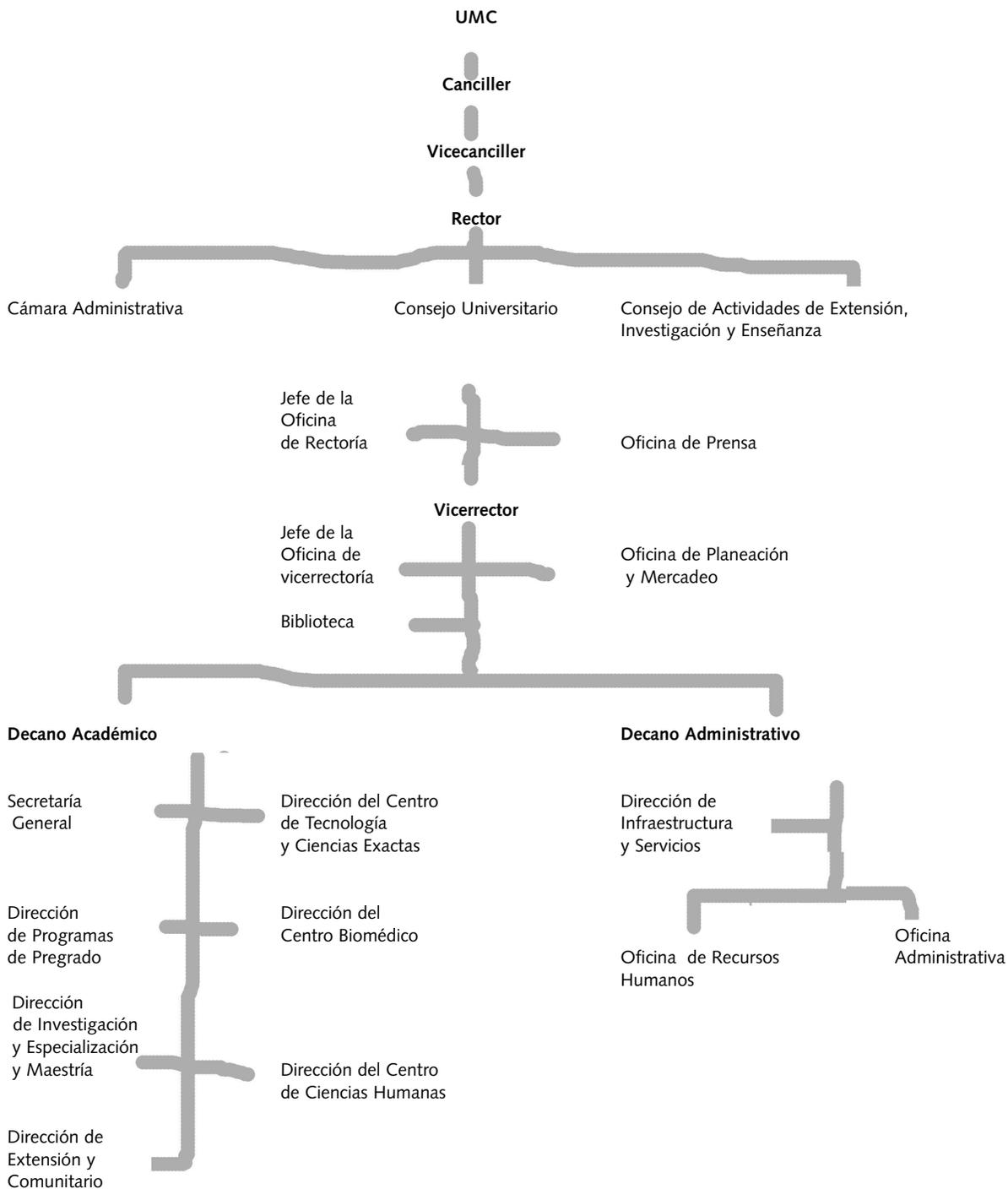
#### IV.4.2

### Estructura organizacional de la UMC

#### Descripción de las responsabilidades principales

La Administración Superior de la UMC, que define y actualiza sus tareas administrativas y académicas, se compone de las siguientes unidades para sus propósitos de deliberación y ejecución:

- El **Consejo Universitario** (CONSU), es la autoridad superior universitaria en cuanto a normalización, consultoría y deliberación. Los integrantes de este consejo son el Canciller, el Vicecanciller, el Rector (Presidente del Consejo), el Vicerrector, el Vicerrector de Asuntos Académicos, el Vicerrector de Asuntos Administrativos, los Directores de los Centros de Docencia, los profesores que representan todas las categorías académicas, un representante de la comunidad, representantes del cuerpo estudiantil y de la Organização Mogiana de Educação e Cultura, OMEC, patrocinadora de la UMC,.
- El **Consejo de Actividades de Extensión, Investigación y Enseñanza** (CEPE): es la unidad de supervisión central respecto a las actividades de extensión, investigación y docencia de la UMC. Este consejo se compone del Rector (Presidente del Consejo), el Vicerrector, el Decano Académico, el Decano Administrativo, el Director de Programas de Pregrado, el Director de Investigación y Programas de Posgrado, el Director Programas de Extensión y Comunitarios, los Directores de los Centros de Enseñanza, los profesores que representan todas las categorías académicas, un representante de la comunidad, representantes del cuerpo estudiantil y del patrocinador OMEC de la UMC.
- El **Canciller** representa la autoridad superior que gobierna la Universidad según las normas del patrocinador OMEC de la UMC y recibe apoyo del Vicecanciller.
- El **Vicecanciller** es el representante del patrocinador dentro de la estructura de la UMC, y se encarga de ayudar y / o reemplazar al Canciller en sus actividades.
- El **Rector** es la autoridad superior **directiva** y representante legal. Lo nombra el Canciller por un período inicial de dos años prolongables. El Rector recibe colaboración del Jefe de la Oficina de Rectoría, la Cámara Administrativa y el Agente de Prensa.
- El **Vicerrector** es la autoridad **ejecutiva** superior, está subordinado directamente al



Rector y es nombrado por el Canciller con un mandato inicial de dos años prolongables. El Vicerrector recibe colaboración del Jefe de la Oficina de Vicerrectoría, la Oficina de Planeación y Mercadeo y de la biblioteca.

El **Decano Académico**, se subordina a la Vicerrectoría, es la unidad responsable de las actividades académicas, lo nombra el Canciller a través de una terna que presenta la Vicerrectoría con la aprobación de la Rectoría. El Decano Académico también recibe apoyo de la Dirección del Centro Biomédico, de la Dirección del Centro de Tecnología y Ciencias Exactas y de la Dirección del Centro de Ciencias Humanas.

El **Decano Administrativo**, está subordinado a la Vicerrectoría y se responsabiliza de los asuntos administrativos, lo nombra el Canciller a través de una terna que presenta la Vicerrectoría con la aprobación de la Rectoría. El Decano Administrativo recibe colaboración de la Dirección de Infraestructura y Servicios de Apoyo, de la Oficina de Recursos Humanos y de la Oficina Administrativa.

Además de estas unidades, existen las siguientes para apoyar a la dirección superior en la realización de las tareas:

La **Dirección de Pregrado** está subordinada al Decano Académico y se encarga de la docencia a nivel de pregrado, cuyo responsable es nombrado por el Canciller a través de una terna presentada a consideración por el Decano Académico, con el consentimiento de la Vicerrectoría y la aprobación de la Rectoría.

La **Dirección de Extensión y Comunidad** está subordinada al Decano Académico; es la unidad responsable de las actividades de extensión y asuntos comunitarios, cuyo responsable es nombrado por el Canciller a través de una terna presentada por el Decano Académico, con el consentimiento de la Vicerrectoría y la aprobación de la Rectoría.

La **Dirección de Investigación y Programas de Especialización y Posgrado** está subordinada al Decano Académico y es la unidad responsable del área de investigación y de las actividades de especialización y posgrado. Al Director lo nombra el Canciller a través de una terna presentada por el Decano Académico, con el consentimiento de la Vicerrectoría y con la aprobación de la rectoría.

La **Secretaría General** se subordina al Decano Académico y se responsabiliza de actividades académicas como matrículas, archivos, etc. Al secretario lo nombra el Canciller por medio de una terna presentada por la Vicerrectoría y con la aprobación de la rectoría.

La **Cámara Administrativa** está subordinada a la rectoría y es la unidad asesora que apoya las decisiones del Rector; se responsabiliza de agilizar las acciones que involucran las diferentes áreas de la universidad. Además del Rector (Presidente de la Cámara), la Cámara también cuenta con la participación del Vicerrector, el Decano Académico, el Decano Administrativo, el Director de Infraestructura y Servicios, el Director de la Oficina de

Planeación y Mercadeo, el Director de Servicios de Información, el Director de Programas de Pregrado, el Director de Investigación y Programas de Especialización y Maestría, el Director de Extensión y Comunidad, y los Directores de los tres Centros (Centro de Tecnología y Ciencias Exactas, Centro Biomédico y Centro de Ciencias Humanas).

#### IV.4.3

### **Estructura del presupuesto universitario**

Al final de cada año, la rectoría somete a estudio la propuesta presupuestaria al Canciller quien lo presenta al Patrocinador OMEC. Después de su aprobación, la Vicerrectoría centraliza y organiza la política presupuestaria según los tipos de gastos: sueldos, otros gastos e inversiones. Aproximadamente el 80% del presupuesto se centraliza y usa para pagar al personal académico y administrativo. Alrededor de 10–19% del presupuesto se suministra para apoyar proyectos especiales, mantenimiento del campus y modernización de la biblioteca. Una pequeña parte del presupuesto se asigna a los tres centros con el fin de apoyar las emergencias y satisfacer los viáticos. La estructura presupuestaria se obtiene de una combinación de sedimentación histórica, número de cursos y proyectos específicos.

#### IV.4.4

### **Mecanismos financieros de la estructura presupuestaria**

El presupuesto comprende todas las actividades que son necesarias para cumplir con las tareas de la universidad. Todas las cuentas de servicios públicos de las unidades se centralizan. Sin embargo, permanentemente se lleva un control riguroso de los costos. En cuanto al trato, no existe diferencia alguna entre las unidades, puesto que las unidades no académicas y las comerciales reciben el mismo trato. Los incentivos se consideran como asignaciones categóricas (capacitación y nuevos equipos) y de manera central se decide la lista de servicios proporcionados y cobrados (Director Financiero Corporativo).

#### IV.4.5

### **Organización, responsabilidades procedimientos e información**

En el párrafo IV.4.2 se presentó la estructura organizacional de la UMC. También se describieron las responsabilidades principales de cada órgano.

#### IV.4.6

### **Existencia y difusión de las normas**

Se publican y difunden las normas y las directrices administrativas.

## Universidade de São Paulo (USP) – Brasil

Paulo F.S. Porto Jr.

### IV.5.1

#### Introducción

La Universidad de São Paulo es la Institución de Educación Superior brasileña más importante. Es una universidad pública dedicada a la investigación y comprende seis sedes diferentes, además de otras unidades aisladas, incluyendo cinco Institutos especializados y Centros de Investigación; dos hospitales muy importantes; cuatro museos y varios centros avanzados de docencia e investigación. Su campus principal se encuentra en la ciudad de São Paulo.

La USP se extiende principalmente en el estado de São Paulo, en aproximadamente, 1.368.000 metros cuadrados de área construida, y la universidad actualmente tiene casi 55.000 estudiantes: 33.950 son estudiantes de pregrado y 21.000 son estudiantes de posgrado (maestría y doctorado). La USP ofrece 130 cursos o carreras de pregrado, 487 cursos de posgrado (maestrías y doctorados) y también una gran variedad de cursos (especializaciones, cursos de verano, cursos de capacitación para asenso, etc.).

La USP cuenta con 4.705 profesores, 3.632 docentes con dedicación exclusiva; 794 docentes de tiempo completo y sólo 279 con dedicación de tiempo parcial. La universidad tiene 14.659 empleados dedicados a actividades diferentes a la docencia y distribuidos según las diferentes áreas de actividad de las estructuras académicas y administrativas.

El presupuesto ejecutado de la USP el año pasado estuvo alrededor de los \$900 millones de reales, es decir, casi \$500 millones de dólares (según la tasa de cambio actual). La parte principal de la financiación universitaria proviene del gobierno estatal de São Paulo y corresponde a un porcentaje fijo de ciertos impuestos—(\$842 millones de reales el año pasado).

La investigación en las universidades estatales del Estado de São Paulo se basa casi exclusivamente en recursos extra presupuestarios, suministrados por las mismas organizaciones de desarrollo investigativo. Casi todos sus proyectos de investigación son presentados a la Fundación para la Protección de la Investigación del Estado de São Paulo - FPIESP), obteniendo así la mayoría de los recursos que aporta. Igualmente, también toman una parte considerable de los recursos del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico—(CNPq), de la Asociación para el Perfeccionamiento de Docentes de la Educación Superior—(CAPES) y Financiadora de Estudios y Proyectos—(FINEP), y otros.

Entretanto, no hay duda alguna de que a nivel nacional la USP es responsable de la mayoría de las publicaciones científicas, de los proyectos de investigación subsidiados, de los posgrados de capacitación y de ofrecer los mejores programas de posgrado a nivel de maestría y doctorado los cuales están acreditados por instituciones especializadas.

#### IV. 5. 2

### Política presupuestaria

Para lograr la distribución presupuestaria de la USP se tiene en cuenta los siguientes pasos. Al final de cada año, el Comité de Presupuesto y Patrimonio elabora el documento de reglamentación general del presupuesto para el siguiente ejercicio presupuestario que es presentado, discutido y finalmente aprobado por el Consejo Universitario.

Con base en este documento, y en la propuesta del presupuesto estatal, el mismo comité luego presenta ante el Consejo Universitario las propuestas globales del presupuesto para el ejercicio del año siguiente año, el cual también debe ser aprobado por el Consejo. El Comité de Presupuesto y Patrimonio está presente durante estas propuestas, elaboraciones y pasos para la ejecución del presupuesto. Trabaja en cooperación con la Coordinación de Administración General, la cual está subordinada directamente a la rectoría. De hecho, cerca de un 80% del presupuesto universitario se destina a gastos de personal, sueldos y otros, acción completamente supervisada por la Coordinación de Administración General.

Uno de los problemas presupuestarios más sorprendentes y aún por solucionar es que alrededor de un 25% de los gastos de personal **se compromete** efectivamente en sueldos de personal inactivo.

Por otro lado, esta propuesta presupuestaria determina la disponibilidad anual de los recursos para cada unidad universitaria. Las donaciones correspondientes que se asignan a las unidades, tienen en cuenta esencialmente las necesidades de materiales y recursos para inversión; (aquí, recurso material significa material de consumo y recurso de inversión significa adquisición permanente de material).

A partir de 1995, el Comité de Presupuesto y Patrimonio definió las líneas presupuestarias para asignación básica, mantenimiento de planta física, servicios públicos (electricidad, agua, teléfono, etc.); y mantenimiento de equipos de cómputo para cada unidad universitaria. Su objetivo principal es satisfacer las necesidades generales de las unidades. Los demás recursos asignables a las unidades en otras líneas presupuestarias, deben atender los programas específicos establecidos en el documento de reglamentación general para el presupuesto, y sólo deben gastarse en los propósitos asignados. Cualquier modificación a estas asignaciones requiere previa aprobación de uno de los órganos administrativos mencionados anteriormente.

El presupuesto por unidades asignado anualmente se revisa cada mes en once partes iguales para mantener la compatibilidad entre la disponibilidad presupuestaria y financiera. No obstante, la

evolución eficaz de la recaudación de impuestos del Estado, concesiones del presupuesto adicional del gobierno y los ajustes de las asignaciones básicas iniciales, pueden alterar algunas de las distribuciones mensuales. Los recursos provenientes de contratos o acuerdos con entidades de apoyo, organizaciones estatales o federales u otras instituciones, aumentan el volumen de los recursos disponibles. Además, otros ingresos obtenidos mediante cobro de impuestos, venta de productos o prestación de servicios se incorporan a los presupuestos de las unidades. La ejecución presupuestaria de las unidades la sigue “en línea” la rectoría, oficina que también recibe informes consolidados específicos cada mes.

Es interesante observar que desde 1983, se han introducido programas especiales en el presupuesto de las unidades, con el fin de destinar parte de los recursos del Estado a inversiones específicas en las universitarias. La adquisición de equipos de cómputo, la renovación de los equipos de laboratorio para la enseñanza y el aprendizaje, la adquisición de libros y revistas científicas, el mantenimiento de la planta física y la renovación del parque automotor son algunos de los programas que todavía están funcionando.

También es destacable que desde 1991, la distribución del presupuesto para las unidades ha sufrido varias modificaciones. Los cambios más significativos se observaron en la formulación de los parámetros para la asignación de recursos a las unidades académicas (unidades de aprendizaje e investigación). El principal propósito era encontrar indicadores adecuados de comportamiento que pudieran reflejar con mayor exactitud las actividades realizadas, el desarrollo histórico y la política de mantenimiento.

Finalmente, es importante señalar que la cantidad de recursos que se asignaron a cada unidad había sufrido modificaciones significativas, principalmente debido al decreto de autonomía y de acuerdo con el tipo de unidad: académica o no académica, museo, instituto especializado, hospital, centro de investigación, etc.

### IV.5.3

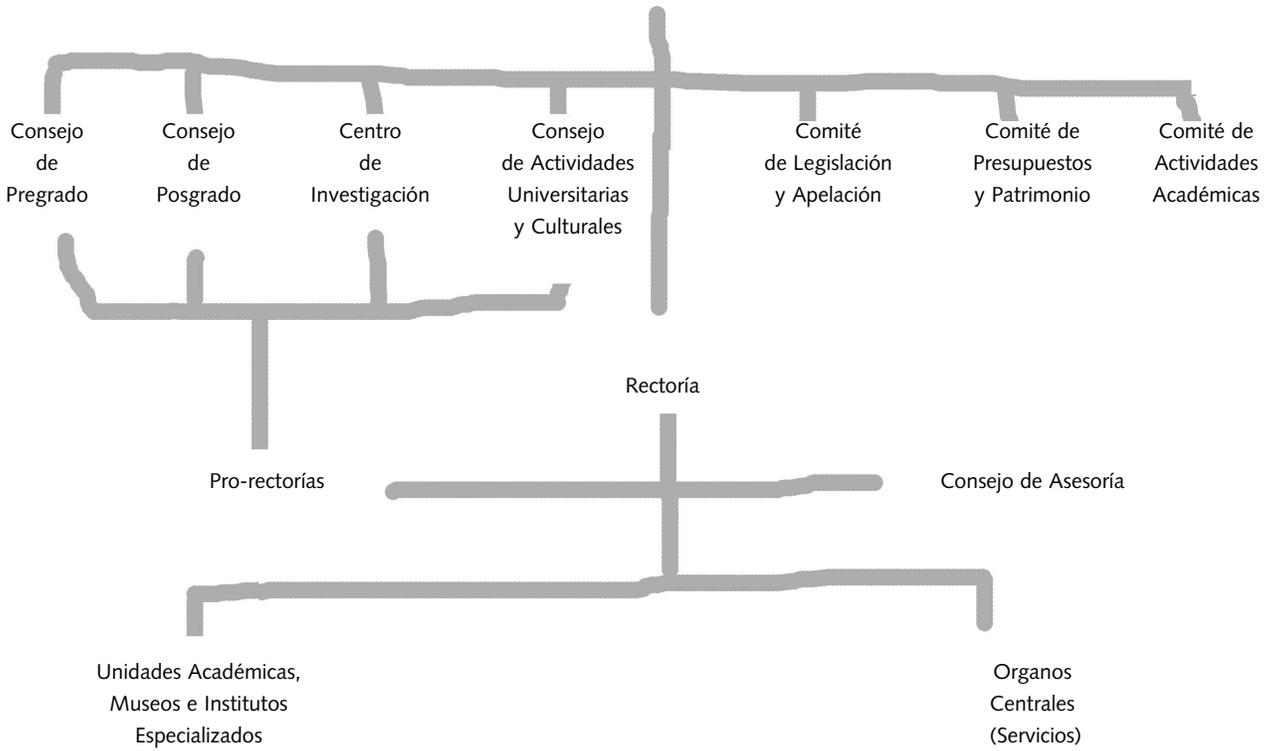
## Estructura organizacional de la USP

### Detalles de la estructura organizacional de la y descripción de las principales responsabilidades

La USP cuenta actualmente con 37 unidades académicas: de capacitación y docencia (escuelas de nivel superior, facultades, institutos) o de investigación, 4 museos y 5 institutos especializados, todas distribuidas en los 6 campus y otras áreas universitarias aisladas. También cuenta con los siguientes órganos centrales (servicios) o unidades no académicas:

Secretaría General, Asistencia Jurídica, Sistema Integrado de Bibliotecas, Centros de Cómputo, Grupo de Planeación por Sector, Servicios Universitarios de Publicación, Coordinación Ejecutiva de Actividades Especiales y Cooperación Universitaria, Mantenimiento de Edificios y Planta Física

Consejo Universitario



Universitaria, Coordinaciones Generales, Hospitales y Servicios Anexos, Oficina Administrativa de los Recintos Universitarios, Servicio Médico Universitario, Comisiones Centrales y Servicios Deportivos Universitarios, Coordinación de Asistencia Social; la Coordinación de la Administración General y la de Comunicación Social son Órganos Centrales de Coordinación General; la Comisión Central de Recursos Humanos, la Comisión Central de Relaciones Internacionales y la Comisión Especial del Régimen Laboral son Comisiones u Órganos Centrales.

Las unidades académicas tienen una estructura administrativa organizacional local similar como se observó en el organigrama anterior de la USP.

El Consejo Universitario es el tribunal supremo de apelaciones, responsable de establecer las políticas principales y de los lineamientos, aprobaciones y seguimientos generales. El Rector es responsable de la ejecución de estas políticas (académicas y administrativas). Según su naturaleza, las políticas son establecidas por el Consejo que depende directamente de la Pro-rectoría correspondiente y las responsabilidades de la ejecución se comparten con el respectivo Pro-rector.

El Comité de Legislación y Apelación, el Comité de Actividades Académicas y el Comité de Presupuesto y Patrimonio son subcomisiones importantes del Consejo Universitario que colaboran y trabajan muy estrechamente según su jurisdicción. El primer Comité examina los aspectos legales (jurídicos) de un proceso académico o administrativo que involucren a la universidad o a cualquiera de los miembros de su comunidad. El segundo analiza los méritos u otros aspectos pertinentes de los procesos relacionados con la actividad académica (pregrado o posgrado). Por último, sin ser por eso menos importante, el tercer Comité analiza todo proceso universitario que involucre el presupuesto (tipos de fondos, ingresos o recursos financieros que lo conformen), o el patrimonio universitario – utilización o negociación – (infraestructura permanente, estructura física, etc.)

Para una persona externa a la universidad, es evidente la complejidad y el amplio alcance de las atribuciones de la universidad. No obstante, la competencia de un órgano central, a veces definida por su propia naturaleza, puede estar relacionada con la de otras comisiones, comités o Pro-Rectorías, en cuyo caso se trabaja mancomunadamente en el logro de sus tareas. Algunos órganos centrales son esencialmente unidades de servicio (Servicios Deportivos Universitarios, Servicio Médico Universitario, Servicios Universitarios de Publicación, para mencionar algunos), mientras que otras son unidades de apoyo académico o administrativo, (Comisiones Centrales, Secretaría General, Asistencia Jurídica, Coordinación de Administración General). Los Centros de Cómputo y el Sistema Integrado de Bibliotecas son unidades universitarias cuya amplia competencia y variedad es difícil de clasificar.

Es importante señalar que todos los lineamientos generales de la estructura organizacional, académica y administrativa, de la USP, se expresan en el Estatuto Universitario. Las competencias, obligaciones, responsabilidades y jerarquía de los órganos y sus funciones, se describen de manera detallada en la Reglamentación General de la Universidad. Cada Consejo tiene sus propias reglamentaciones interiores; cada Comité u Órgano Central también tiene sus reglamentaciones internas dónde se expresan las competencias y responsabilidades.

#### IV.5.4

### Decreto de autonomía – mejoramiento del desempeño presupuestario

En Brasil, el sistema de educación superior privado es actualmente responsable de dos terceras partes del mercado laboral. Sin embargo, se evidencia que de las instituciones públicas Estatales y Federales provienen la mayoría de los proyectos de investigación y sus respectivos recursos; los programas de maestría y doctorado culminados; así como los de posgrado con títulos conferidos y recomendados por organismos especializados.

Son incuestionables el liderazgo y las diferencias importantes de calidad a nivel nacional de que gozan las tres universidades Estatales de São Paulo, en particular la USP, a pesar de la falta aparente de planeación y sistemas de seguimiento relacionados con los procesos y técnicas de administración financiera y presupuestaria, que claramente prevalecieron a finales de los años ochenta.

Cuando en 1988 se implementó la “autonomía en la ejecución presupuestaria”, las universidades Estatales de São Paulo comenzaron a recibir un porcentaje fijo anual de los impuestos estatales. Esta nueva práctica sustituyó la competencia persistente y desconsiderada por los recursos concedidos por el Estado que se llevaban a cabo todos los años en las universidades y en otros sectores educativos. Por lo tanto, pasaron de métodos desorganizados y empíricos carentes de coordinación a un sistema que creaba conciencia y permitía que las partes discutieran aspectos como: nómina, equidad jurídica (relacionada con los sueldos), listados de empleados inactivos, deudas en proceso de cobro jurídico, generación de recursos, gastos por servicios públicos, políticas de subsidio, personal (docente y no docente) y práctica de outsourcing, etc., Igualmente, las discusiones sobre descentralización versus centralización excesiva (burocracia); componente histórico versus índices de desempeño/calidad; y evaluaciones institucionales; métodos externos agresivos para la consecución de recursos, (opuesto al conservatismo apoyado por los valores institucionales tradicionales), son los factores que impiden la creación de procesos presupuestarios adecuados. Además, interfieren en los procesos de planeación a mediano y largo plazo que se requieren, a la luz de la autonomía mencionada y la relativa estabilidad económica que siguió después de un período largo de inflación descontrolada.

#### IV.5.5

### Problemas y obstáculos

No obstante, algunos hechos y otros factores determinantes han sido decisivos durante este corto período de autonomía (diez años) al generar dificultades para el logro de una eficacia y eficiencia indispensables en la administración universitaria, y que se mencionan a continuación:

Es oportuno señalar la inflexibilidad provocada por leyes restrictivas como por ejemplo la llamada ley “8666”, promulgada en 1993. En virtud de esta ley, las universidades tienen que

estar sujetas a licitaciones “al menor precio”, en los procesos donde el mérito y la calidad se ignoran o se dejan en un segundo plano. La rentabilidad y la probidad administrativa disminuidas “por decreto”, produjeron derroche, retrasos irreparables y sin duda el fomento del fraude, malversación de fondos y negligencia institucional.

El error de cambiar un control de proceso central por un control de ejecución excesivamente centralizado de todos los procedimientos (por ejemplo, mediante el uso de “leyes de protección”), llevó a distorsiones innumerables. También, el “proteccionismo reglamentario”, como el corporativismo, oculto por la reglamentación, impidió la posibilidad de contratar los mejores recursos humanos, en favor de mano de obra no calificada. Por consiguiente, se presta el peor servicio en una situación que ya presenta deficiencias.

En general, la falta de referencias de excelencia torna el proceso de selección aún más frágil puesto que se da prioridad a las instituciones que menos tergiversan el uso de los recursos o a aquellas que tienen más éxito, sin tener en cuenta ambas dimensiones y el volumen de los recursos disponibles. Por otro lado, la misión, los objetivos y las metas de la institución son demasiado genéricas, lo que impide una evaluación adecuada e ignora los parámetros de eficiencia.

Se sugieren algunos algoritmos y fórmulas para medir los recursos humanos y materiales y se usan temporalmente en ciertos momentos muy específicos en detrimento de un análisis real de las preguntas macro. Por ejemplo, este podría ser el caso de conceder y renovar un día completo de docencia, la desaparición de cursos que no son claramente viables, entre otros. No existe un estudio sistemático sobre las necesidades del estudiante, deserciones estudiantiles, ni repetición en los cursos de pregrado. Por el contrario, la oferta de nuevos cursos, que de hecho es más frecuente, tiende a basarse principalmente en argumentos a favor del “uso de recursos disponibles (humanos y materiales)” y de crearlos a “cero costo”...

Por otra parte, si se indexa el presupuesto de las universidades de São Paulo a la recaudación de impuestos estatales permite una planificación a mediano plazo y también impone limitaciones a esos recursos. Aparentemente esto no se tuvo en cuenta antes de que fuera promulgado el “decreto de autonomía” en 1988. El aumento periódico de los recursos presupuestarios de las universidades era simplemente una cuestión de cabildeo y acción agresiva ante el Gobierno Estatal, quien finalmente pagó las cuentas. El desafío de adaptarse a los niveles limitados del presupuesto se relacionó entonces con la nómina de los trabajadores cesantes. Se ignoró la nómina cuando se estaba discutiendo el decreto y, más bien se incluyó como gastos relacionados con el personal de la universidad. El propósito de la jubilación especial y prematura de los profesores fue recientemente debatido en el Congreso Nacional, lo que conllevó a una gran cantidad de jubilaciones. A su vez, se aumentó más la cantidad de personas que no estaban dispuestas a perder sus derechos. Sin duda, hubo una verdadera fuga de cerebros cuando el personal calificado y científicamente activo dejó las universidades públicas. Esta fue de hecho una pérdida que nunca se había planeado. En efecto, reemplazarlos es un problema y toma demasiado tiempo.

- Los trabajadores, avocados a los cambios en la legislación y la falta de atención a sus solicitudes legales, comenzaron a presentar quejas y cartas de revisión judicial. Hicieron sus cálculos con base en los índices anteriores correspondientes a un período de alta inflación. En consecuencia, estas grandes sumas se tuvieron que pagar, sin apelaciones, y para este fin se usaron sumas considerables de los presupuestos.
- Por otro lado, a pesar de algunas decisiones que se habían tomado para garantizar el ahorro de los recursos, todavía existe una falta de coordinación entre estos procedimientos y la comunidad académica no está conciente de ello a pesar de las campañas con el fin de aclarar dichos asuntos. Por lo tanto, hay una falta de continuidad y de hecho, este tipo de acciones se han planteado recientemente. No obstante, entre las acciones implementadas durante la última década, se pueden mencionar las siguientes: recursos asignados para el mantenimiento de la planta física, limpieza de áreas comunales, renovación del parque automotor, posibles calamidades, proyectos especiales, viáticos asignados para dictar o tomar cursos, o para ampliaciones de la biblioteca y trabajos de planeación, etc.
- Otro factor importante que había impedido la posibilidad de ahorrar recursos era la noción distorsionada de que el sector público no es muy bueno para pagar y por lo tanto, las firmas de servicio y compañías comerciales tienden a cobrar precios más altos.
- En relación con la generación de otros recursos, además de aquellos derivados del presupuesto que son reconfirmados por el gobierno estatal, no hay política que se haya definido institucionalmente en las universidades públicas de São Paulo. Como consecuencia del período que precedió esta autonomía, aún prevalece en algunos sectores de la comunidad una idea simplista y equivocada: exigir un aumento en el porcentaje destinado a la universidad cuando se enfrentan dificultades presupuestarias.
- Los servicios y las actividades de consultoría y asesoría se restringen a las unidades, departamentos y áreas aplicadas o profesionales sin abarcar las áreas básicas. La reciente flexibilidad que gobierna estas actividades, muy frecuentemente ayudó a incrementar las ganancias individuales, pero diferentes estratagemas impedían que se generaran los recursos por el reinicio de labores universitarias. Cabe mencionar que los registros de estos recursos, si existen, no son siempre confiables.
- Actividades similares llevadas a cabo en asociación con compañías y otras organizaciones son entorpecidas (por la legislación) a tal punto que han llevado, por ejemplo, a la proliferación de “Fundaciones”. Aunque son más dinámicas y también están por fuera del rango de las leyes, se ha cuestionado realmente su conducta. Las reglas tradicionales, el conservatismo y las mismas convenciones universitarias dificultan las asociaciones entre universidad y empresa, y evitan que se celebren acuerdos de servicio e impiden la recaudación de los gastos generales de funcionamiento y otras modalidades similares de generación indirecta o directa de recursos para la institución.
- Por otra parte, hay señales de un cierto grado de “complacencia” con respecto a los recursos

destinados a la investigación, compra de equipos, creación de grandes laboratorios, apoyo a congresos y reuniones científicas y otras actividades. Sin embargo, en el caso de la administración universitaria, existe evidencia de una falta sorprendente de conocimiento concerniente al valor asignado a la investigación. La información simplemente está en manos de los grupos de investigación, del Comité de Posgrado o de los mismos investigadores. Además, los investigadores no registran o difunden adecuadamente esta información, lo que apunta hacia una actitud realmente poco profesional y negligente. Sin embargo, incluso existe evidencia de que se oculta información básica que pudiera permitir una buena evaluación de los niveles de eficacia, efectividad y ahorro.

Pueden observarse más frecuentemente los procedimientos típicos realizados para las evaluaciones de inversión en las unidades o departamentos más pequeños de las universidades estatales de São Paulo. Los recursos presupuestarios limitados, los espacios e infraestructura, asociados al bajo nivel y menor cantidad de empleados y profesores, obligan a que prevalezca el sentido común, junto con el ahorro interno que favorece la implementación de esas acciones. Sin embargo, este esfuerzo se neutraliza con actitudes que van en dirección opuesta como aquellas encaminadas al gasto excesivo, una práctica que es mucho más común en los departamentos o unidades más grandes de la universidad, que también tienden a tener presupuestos más altos. Además, estas acciones son locales y a veces prácticamente se cancelan por falta de una coordinación institucional eficaz.

## Universiteit Twente (UT) – Países Bajos

Frits Schutte

### Introducción

Universiteit Twente se caracteriza por lo siguiente:

- Brinda formación e investigación en ingeniería, ciencias aplicadas, ciencias sociales, ciencias de la conducta, y filosofía [de la ciencia, la tecnología y la sociedad]; también está en marcha dedicarse a la enseñanza e investigación en el área del cuidado de la salud y las ciencias biológicas;
- Muchas de las actividades las desarrolla dentro de un ámbito multidisciplinario;
- Con respecto a la enseñanza está catalogada dentro de las que ofrecen calidad superior, y en cuanto a la investigación está clasificada dentro de un rango promedio a bueno;
- Es el único campus universitario en Países Bajos, ubicado en una zona de la ciudad de Enschede, región Twente, parte oriental de los Países Bajos, cerca de la frontera con Alemania;
- 6.000 estudiantes de posgrado (Nivel de Maestría);
- 500 estudiantes en programas de doctorado;
- 170 profesores, 600 docentes vinculados como catedráticos, (FTE= con cargas equivalentes a dedicación de tiempo completo);
- 1.000 empleados para labores diferentes a las docentes (FTE= con cargas equivalentes a dedicación de tiempo completo);
- Un presupuesto anual de aproximadamente 340 millones de florines holandeses (\$150 millones de dólares americanos a una tasa de cambio de 2.3)

### Contexto nacional

Los Países Bajos tienen una población de casi 16 millones de habitantes. El sistema universitario holandés comprende 14 universidades, 3 denominativas, que poseen una estructura privada (pero financiadas completamente con fondos públicos), 6 universidades que ofrecen programas generales, 3 universidades tecnológicas, 1 universidad agrícola y la Universidad Abierta. Estas se extienden de manera equitativa por todo el país, con una concentración en la parte occidental del país, conocida como el corazón de Países Bajos. El número total de estudiantes es aproximadamente 150.000. El mecanismo actual de financiación se remonta a la recolección de datos y a los primeros modelos

en la década de los setenta. Esto ayudó a producir un modelo bastante complejo en los ochenta, que se revisó y aumentó de manera sorprendente a comienzos de los noventa y que se simplificó desde 1996, debido a la presión de reducir los efectos de reasignación y para basarse más en el rendimiento a partir del año 2000.

Hace dos décadas, en los Países Bajos, debido a varias razones, se abandonó la presupuestación incremental por rubro para las universidades. Esto produjo una financiación de subvención global basada en fórmulas, un sistema de auditoría de calidad nacional para la enseñanza y la investigación, y mayor autonomía para las universidades. El paso final en el último proceso consistía en la adaptación a la Modernización de la Ley Gubernamental Universitaria (1997), y su incorporación en la Ley de Educación Superior. Esta Ley permitió que el Consejo de Directivos de la universidad y los Decanos de las facultades tuvieran mayor poder y manejo integral, introdujo una Junta de Supervisores para cada universidad, y reemplazó el poder de gobernación en conjunto que tenía el Consejo Universitario anterior por un sistema centrado en la participación de empleados y estudiantes.

En la década de los ochenta, el modelo nacional se basaba en la financiación condicional de la investigación y en los presupuestos relacionados con FTE, cargas equivalentes a dedicación de tiempo completo, para la enseñanza. En 1987, se introdujo para las universidades la presupuestación de subvención global. Además de estas subvenciones globales, se estaba llevando a cabo un número de asignaciones de presupuesto específicas a las universidades. Finalmente, pero sin tener un carácter de menor importancia, el presupuesto para las grandes inversiones (edificios), junto con el presupuesto para las jubilaciones anticipadas y pagos por desempleos se consideraron *à fonds perdu*. Todos estos presupuestos se remiten al fondo estatal de universidades, al llamado **primer flujo de fondos**. Este presupuesto aumenta con el ingreso de matrículas e inscripciones de los estudiantes. Además de esto, las universidades cuentan con un flujo de ingresos a través del fondo para la investigación, que proviene indirectamente del Ministerio de Educación, por medio de concesiones que otorga la Organización de los Países Bajos para la Investigación Científica, lo que se conoce como **el segundo flujo de fondos**. Finalmente, las universidades tienen la posibilidad de aumentar los presupuestos al celebrar contratos de docencia, contratos de investigación y consultoría, lo que se denomina **tercer flujo de fondos**.

A partir de 1993, las universidades de los Países Bajos recibieron los presupuestos a través de una subvención global basada en fórmulas normativas, y de acuerdo con el modelo conocido como **HOBEEK** que tuvo en cuenta los siguientes elementos:

- docencia: el número de estudiantes matriculados (dedicación de tiempo completo y de medio tiempo; máximo 4 años), y el número de grados, ambos multiplicados por dos categorías de precio para los cursos, y finalmente, un presupuesto para la conexión entre la docencia y la investigación.
- investigación: un presupuesto básico para la investigación, asistentes para períodos de 2 años y de 4 años (estudiantes de doctorado y estudiantes de maestrías en el área de Diseño Tecnológico, respectivamente), multiplicado por dos categorías de precio (incluyendo capacitación y asistencia), escuelas de investigación nacional establecidas, e investigación universitaria con impacto social, conocido como componente estratégico.

Todos los componentes se corrigieron automáticamente para los aumentos de sueldos y de manera parcial para la inflación.

A partir de 1996, este modelo se cambió temporalmente por uno más estable, el modelo **STABEK**: el presupuesto para los estudiantes matriculados y grados se ajustó al 80% del presupuesto de 1996, y sólo el 10% para el número real de estudiantes matriculados y otro 10% para el número real de grados otorgados.

Sin embargo, a partir del año 2000, se introdujo un nuevo sistema, basado en el desempeño del rendimiento (PBM) que incluye los siguientes elementos:

- docencia: el número de estudiantes de primer año (novatos), y el número de grados, ambos multiplicados por dos categorías de precio, y un presupuesto para la conexión entre la docencia y la investigación. El 60% del presupuesto de docencia se asignará de acuerdo con el número de estudiantes y títulos universitarios.
- investigación: asistentes por períodos 2 años y de 4 años (estudiantes de doctorado y estudiantes de maestrías en el área de Diseño Tecnológico, respectivamente), multiplicado por dos categorías de precio, escuelas de investigación nacional establecidas, y un suministro básico y componente estratégico.

#### IV.6.3

### Política financiera

Hace unos 15 años, los presupuestos para aspectos vinculados con el personal, el funcionamiento y las inversiones (infraestructura) se hacían por separado, sin posibilidad de intercambio. Además, los presupuestos se asignaban para un año fiscal, y al final de ese año, la parte restante, si quedaba, tenía que devolverse al Ministerio de Educación que a su vez tenía que satisfacer al Ministerio de Finanzas. Esto originó varios problemas:

- imposibilidad de transferir presupuesto para el siguiente año fiscal, lo que disparó los gastos al final del año fiscal en marcha;
- las facultades y los departamentos centrales tuvieron la tendencia a declarar exceso de gastos debido a que los presupuestos tenían que solicitarse a la Junta;
- demasiada financiación central;
- muy poca información sobre el desempeño real de las facultades y departamentos;
- falta de comprensión de los costos operativos reales;
- actitud de resistencia a los cambios.

A partir de 1983, el sistema de financiación cambió gradualmente hacia una política menos centralizada, que le permitió a las facultades contar con más medios para escoger su propia “combinación de producto”. Las facultades y departamentos tienen el reto de manejar sus propias organizaciones de una manera óptima. Esto se está logrando por medio de una política financiera de autonomía cada vez más descentralizada: las facultades y los departamentos centrales se responsabilizan por las políticas que llevan a cabo y tienen casi, completa libertad para emplear sus presupuestos anuales en todas las variedades de categorías de costos que escojan, dentro de la

subvención global asignada. La Junta simplemente gira un cheque marginal cuando las medidas coinciden con la estrategia general de la universidad.

Por consiguiente, los aspectos más relevantes del sistema de financiación son:

- registro completo de todos los costos y ganancias con el fin de crear una mayor conciencia de costos;
- delegación de decisiones, responsabilidades asociadas y presupuestos relacionados;
- modelo de asignación financiero normativo, basado en los factores de rendimiento, por ejemplo estudiantes que terminan un curso de un programa de estudio conducente a título, en lugar de factores relacionados con los ingresos como número de estudiantes;
- asignación global presupuestaria, dando libertad a las facultades y a los departamentos centrales para invertir y hacer cambios en los gastos (dentro de ciertos límites);
- integración de presupuestos, en especial, la apropiación presupuestaria estatal (normativa), y la rotación del presupuesto para el contrato de enseñanza, el de investigación y el de los nombramientos para actividades de consultoría;
- cobro por concepto de instalaciones centrales a las facultades;
- es posible depositar en los fondos los saldos de estos presupuestos que se puedan transferir al siguiente año fiscal;
- la oficina central conserva parte del presupuesto para los siguientes propósitos: (i) financiar decisiones estratégicas; (ii) estimular actividades innovadoras, en docencia e investigación; (iii) actividades inter o multidisciplinarias, y (iv) solucionar siempre los problemas existentes o futuros;
- motivar a las facultades y departamentos a que busquen fuentes adicionales para la captación de recursos;
- una mayor responsabilidad que deben asumir las facultades y departamentos.

#### IV.6.4

### Modelo de asignación presupuestaria

Debido a las desigualdades anotadas, la universidad actualmente lleva a cabo una transformación del modelo de asignación. Las principales razones indican un movimiento hacia presupuestos más estratégicos, provisiones y fondos de reserva a nivel institucional, a expensas del presupuesto distribuido de la manera más normativa y de aquel cuya base está más en los costos y en las tarifas integrales. La financiación directa de las áreas focales, los institutos de investigación y los cursos (en lugar de las facultades como entidades organizacionales), toman más como base los resultados por medio de indicadores de desempeño, que la distribución basada desde el punto de vista histórico.

Después de identificados, se formularon las razones para cambiar los patrones del nuevo modelo de financiación teniendo en cuenta que:

- es sencillo y claro;
- imputable a todo el mundo (lo que también implica una definición precisa de los factores de rendimiento);

- los presupuestos no se basan en factores de ingresos (costos) sino de rendimientos (desempeño);
- resulta ser lo más estable posible y se ajusta a los medios de asignación estatal;
- hay posibilidad de un presupuesto adicional estratégico, con base en los temas que presenta el Plan Institucional Estratégico.

#### IV.6.5

### Modelo de asignación

El modelo de asignación se basa en los siguientes cuatro componentes:

- docencia (normativa),
- investigación (normativa),
- apoyo central, y
- otras asignaciones (diferentes a las normativas).

#### IV.6.6

### Elementos del sistema de financiación

El sistema financiero se basa en un mecanismo central de costos y utilidades. Esto significa que las unidades presupuestarias son responsables de los costos en que incurrir y las utilidades que generan. Esto implica que el presupuesto se asigna en forma de asignación global por facultad/departamento, con base en principios comparables de valoración, y en cuanto sea posible, determinado por el rendimiento y factores de calidad.

La universidad distingue tres tipos de unidades presupuestarias:

- centros de utilidades: facultades, carreras e institutos de investigación;
- centros de costos: departamentos centrales, departamentos de servicio parcialmente centrales;
- unidades que cobran los servicios y productos a los centros de utilidades y centros de costos (departamentos de servicio parcialmente centrales).

Cada unidad presupuestaria es independiente y autofinanciada. No hay regulaciones institucionales o limitaciones respecto al número de unidades dentro de un nivel presupuestario, es decir, facultad o departamento central.

Bajo este sistema, se hace una distinción entre

- categoría de costo (ingreso),
- centro de costos (producción – contabilidad por funciones),
- unidad de costos (rendimiento).

Los estatutos, ordenanzas y reglamentos se explican en términos claros. Los procedimientos presupuestarios internos se describen en la Organización Administrativa y en el manual de Procedimientos, y se están manteniendo actualizados. Las unidades son independientes, pero

dentro de la unidad, un número limitado de personas está autorizado para asumir los gastos. La toma de decisiones es un proceso autónomo dentro de las unidades. La ejecución y el control de las responsabilidades se describen en el manual anteriormente mencionado.

A los decanos les corresponde realizar las actividades de supervisión presupuestaria para las facultades y en las otras unidades los supervisores son los directores de los departamentos de servicio central o los jefes de las unidades.

#### IV.6.7

### Asignación y gasto presupuestario

Se asignan los presupuestos por medio de un modelo de asignación normativa de presupuesto y a través de las asignaciones no normativas que se hacen a las unidades. Las facultades/departamentos son independientes en el momento de emplear el presupuesto por lo siguiente:

- tienen libertad para realizar transferencias entre las categorías presupuestarias;
- tienen facultad para decidir la cantidad de presupuesto que quieran gastar en personal, espacio y equipos. Sin embargo, requieren permiso del Departamento Financiero para transferir los presupuestos entre personal, materiales y equipos. El presupuesto total es fijo durante un año determinado por medio de la asignación presupuestaria de asignación;
- les pertenece los resultados financieros provenientes de contratos de docencia, de investigación y de asignaciones de consultoría, y se les permite depositar anualmente cualquier utilidad en sus fondos;
- los excedentes/déficit se transfieren totalmente a las facultades/departamentos. La dirección de la unidad debe resolver la acumulación y asignación local en una unidad presupuestaria. Las unidades presupuestarias son independientes y deben resolver los problemas entre las mismas unidades presupuestarias. En caso negativo, pueden pedir ayuda a la Junta;
- tienen que ajustar los saldos negativos en cualquier año con sus propios fondos, finalmente a través de un plan multianual;
- existe la posibilidad de transferir el presupuesto de un año fiscal al siguiente.

Los sistemas financieros deben ser capaces de manejar las administraciones de los proyectos, sin las limitaciones de un año fiscal.

#### IV.6.8

### Proceso de cobro

El presupuesto de los departamentos centrales, como biblioteca y centro de cómputo, consiste en parte en un presupuesto central y en parte debe obtenerse por medio de un cobro a las facultades y departamentos. El presupuesto se determina por medio de una hoja de distribución de costos. Las actividades que no pueden estar bajo la influencia del departamento de servicio central,

simplemente porque es lo que ordena, exige o determina la Junta, las cubre principalmente una asignación presupuestaria central y algunas de ellas se transfieren. Las actividades restantes están sujetas a cobro y existe un sistema de compra semiobligada. Todas las facultades o departamentos tienen que solicitar servicios a las unidades de servicio central (compra interna), a menos que este no esté disponible o que la proporción precio/comportamiento es significativamente deficiente para justificar la unidad que está adquiriendo el servicio por fuera de la universidad (compra externa).

Existen varias posibilidades para el departamento de servicio central:

- pueden ofrecer un servicio en calidad de suscripción;
- pueden cobrar un valor fijo más una parte variable, según la facultad / departamento;
- pueden prestar el servicio a un costo real.

En caso de que la facultad o departamento no esté empleando los criterios correctos, la Junta tiene la decisión final.

#### IV.6.9

### Reservas - suministros

Es permitido que todas las unidades de presupuesto de la universidad transfieran los presupuestos de un año fiscal a otro, lo que se hace por medio de las reservas (fondos.) Las reservas sirven cuatro propósitos diferentes: igualación, asignación, estimulación y reserva general. Hay cinco fondos diferentes: personal, inversiones en vivienda e infraestructura, innovación, reserva general y reserva específica. El nivel real de los fondos de reserva se da por la fórmula:

$$\text{Nivel real} = \text{nivel anterior} + \text{depósitos} - \text{compras.}$$

#### IV.6.10

### Delegación

El propósito del concepto de delegación es crear una mayor conciencia del costo y responsabilidad en las facultades y departamentos, a través de un aumento en la autonomía. Esto se logra al delegar el nivel de toma de decisiones, las responsabilidades asociadas y los presupuestos relacionados, como también al descentralizar las actividades. Con respecto a la asignación del presupuesto, esto origina la siguiente situación:

- asignación de presupuesto a las facultades por medio de un modelo normativo basado en factores de rendimiento, asignaciones diferentes a las normativas;
- asignación de presupuesto a los departamentos de servicio central por medio de una hoja de distribución de costos que determina de manera parcial el presupuesto central, e igualmente de manera parcial el cobro a la facultad, el ingreso que originan las asignaciones de consultoría y las asignaciones diferentes a las normativas;

asignación de presupuesto a los departamentos de administración central, por medio de las normas, factores de rendimiento y asignaciones diferentes a las normativas.

En todos los casos se hace en forma de asignación global. Se autoriza que el saldo al final del año fiscal sea depositado en un fondo de reserva central, y es posible hacer la transferencia total del fondo al siguiente año fiscal.

Aumentar la autonomía tiene varias consecuencias en los niveles centrales y en los diferentes a estos. Algunas son:

- es preciso considerar el marco legal de la universidad como una condición límite fija, intentar en lo posible hacer uso de la libertad legal, o pedir unos estatutos específicos con el fin de organizar la universidad;
- el sistema de administración financiera debe ser capaz de manejar las actividades delegadas;
- debe haber criterios claros de solvencia y rentabilidad en los niveles centrales y en los diferentes a estos;
- la política de personal debe incluir un nivel adecuado de competencias relacionadas con la dirección de la facultad, especialmente para los Directores y los Decanos de las facultades;
- en cuanto sea posible, se debe aumentar la eficiencia y la eficacia de las operaciones.

#### IV.6.11

### Responsabilidad

Como se mencionó anteriormente, la nueva Ley de Educación Superior facultó al Consejo [de Directivos] para designar a los Decanos de facultad, en lugar de tenerlos que elegir el Consejo de Facultad, e introducir los contratos de dirección, permitiendo así a los Decanos dar cuenta de sus actividades al Consejo. El Consejo, a su vez, tiene que responder al Consejo de Supervisores. El contrato de dirección señala los indicadores del rendimiento que se tendrán en cuenta para incluir una medida cuantitativa a esta contabilidad. Con el fin de desarrollar estos indicadores de rendimiento (comportamiento), se ha establecido un proyecto de Investigación Institucional cuya función consiste en dos funciones de diferente orden así:

- recolección, cuidado y reporte de la información, es decir, suministro periódico de datos asequibles y exactos,
- ejecución de los análisis y evaluaciones de las políticas, como meta para desarrollar las recomendaciones de las políticas a partir de estos datos.

Los indicadores del desempeño relacionados con los elementos más importantes de los procesos primarios y las funciones de apoyo, tendrán una posición central en el ciclo de planeación y control que se introdujo a partir de 1999. Los más importantes de éstos se tomarán como datos centrales de la universidad.

La *Tabla 1* muestra algunos de estos indicadores.

La *Tabla 2* ofrece una apreciación general de los indicadores del comportamiento anual durante los últimos cinco años.

## Gobierno y participación

Finalmente, la Tabla 3 ilustra la evolución de la estructura de gobierno en los Países Bajos durante las últimas décadas.

Antes de 1970, la ley WWO de 1960 regulaba a las universidades y el mando final lo tenía una Junta de los Miembros del Consejo de Administración junto con una Secretaria. El Rector y los Asesores (Decanos) gobernaban la institución, el Senado participaba en todas las decisiones de las políticas relacionadas con la docencia e investigación, y los profesores tenían autoridad total dentro de sus disciplinas específicas.

Después de los disturbios estudiantiles de 1986 en Amsterdam, el Parlamento aprobó una nueva Ley (WUB 1970) que introdujo una estructura de gobierno compartido con un Consejo de Directivos y un Consejo Universitario, y al nivel de facultad, una Junta presidida por el Decano y un Consejo de Facultad. Los profesores tenían que compartir su responsabilidad con una Junta de Departamento.

El último paso, pero no el menos importante, en el proceso de obtención de mayor autonomía por parte de las universidades, fue la adopción de la Modernización de la Ley Gobierno Universitario (1997), y su incorporación en la Ley de Educación Superior (WHW). Esta Ley confirió al Consejo (ejecutivo) de Directivos de la universidad y a los Decanos de las facultades, poder sustancial y administración integral. Los principales elementos de la nueva estructura de gobierno para las universidades son (cf. Ilustración 4):

- Para toda universidad se introduce una **Junta de Supervisores** compuesta de 5 miembros designados por el Ministro de Educación. Su tarea es supervisar al Consejo de Directivos, aprobar el plan de política institucional, el presupuesto, el informe anual, y las normas y regulaciones de la universidad.
- El **Consejo de Directivos** de la universidad está conformado por un máximo de tres personas, designadas por la Junta de Supervisores, a diferencia de la situación anterior, se trata concretamente de un nombramiento de tres miembros del Consejo de Directivos colegial por Decreto Real y por intermedio del Ministro de Educación. Esto abre la posibilidad de que las universidades holandesas implementen el modelo presidencial donde el Presidente o el Rector asumen la última responsabilidad.
- Además, el Consejo de Directivos nombra a los **Decanos** de las facultades, mientras que en la legislación anterior eran elegidos por el Consejo de Facultad de los profesores en la facultad. Estos Decanos asumen la última responsabilidad de todos los asuntos vinculados a la facultad.
- La estructura de gobierno compartido del Consejo Universitario anterior y los Consejos de Facultad se ha sustituido por un sistema de **participación de empleados y estudiantes**.

Los decanos serán responsables ante el Consejo de Directivos, este será responsable ante la Junta de Supervisores y ante el Ministro de Educación, y el Ministro será responsable ante el Parlamento para el sistema de Educación Superior como un todo.

INDICADORES DE DESEMPEÑO	UNIDAD		UNIDAD
docencia		investigación	
estudiantes matriculados		estudiantes de doctorado	
tiempo promedio de estudio	años	estudiantes de doctorado por profesor	
proporción estudiante / personal	%	facultad = personal científico	fte
rendimiento del P	%	publicaciones científicas examinadas y evaluadas	
rendimiento del D	%	proporción publicaciones /personal	
		patentes	
personal		financiero	
personal total	fte	ingresos totales	Mf
porcentaje de mujeres/hombres	%	asignación central	Mf
porcentaje facultad/personal de apoyo	%	Consejo de Investigación Nacional	Mf
tasa de movilidad	%	contratos de docencia, investigación y consultoría	Mf
edad promedio	años	resultado	Mf
		fondo de reserva de cantidad relativa	Mf

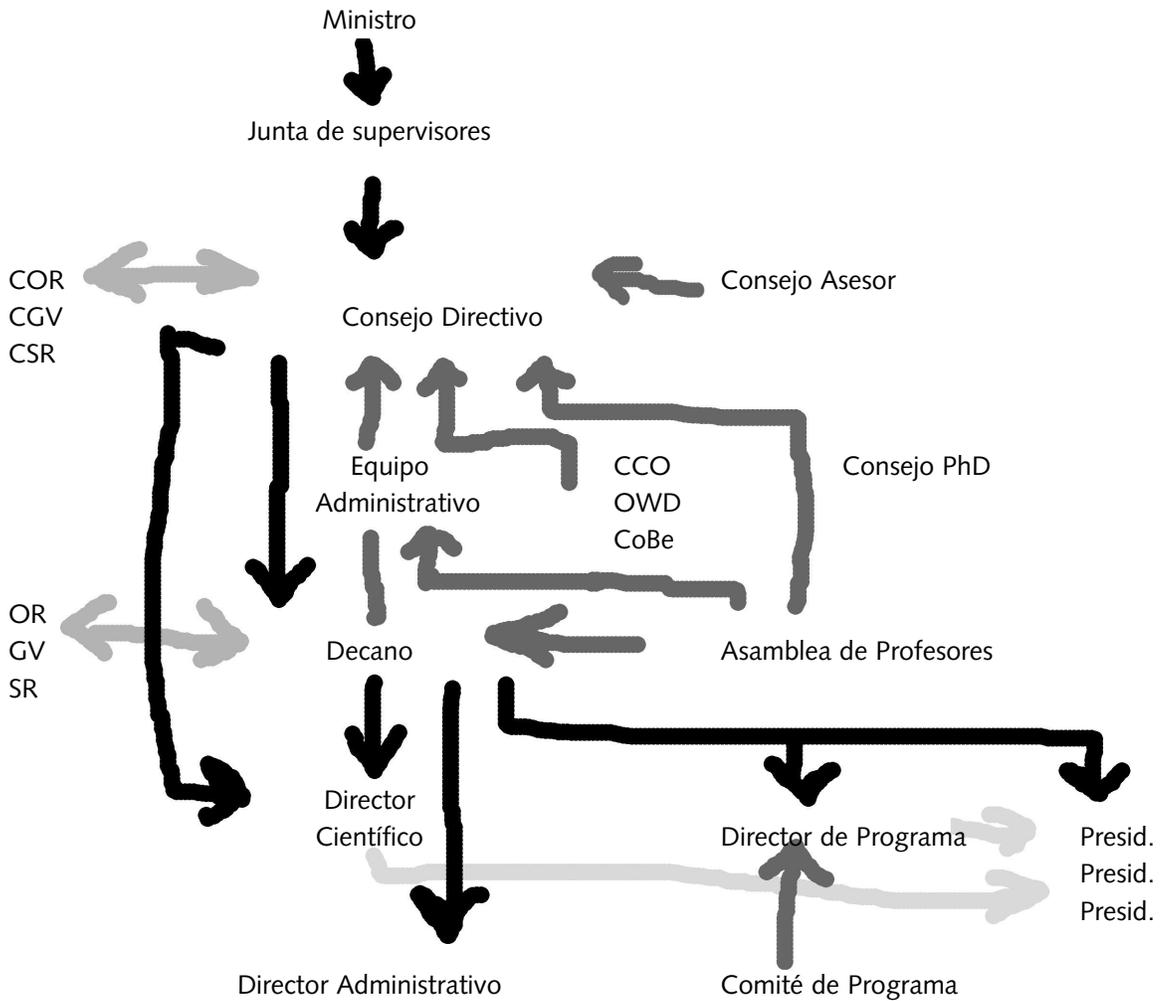
#### INDICADORES DE ASIGNACIÓN DE PRESUPUESTO

docencia		investigación	
matrículas de principiantes		grados de doctorado	
grados del P		Consejo de Investigación Nacional	fte
grados del D (= grados de maestría)		Consejos Internacionales de Investigación	fte
		Grados de Maestría en Diseño Tecnológico	
		Esquema del Programa EC	fte

INDICADORES	UNIDAD	1999	1998	1997	1996	1995
<b>GENERALES</b>						
Estudiantes inscritos		5.689	5.515	5.587	5.972	5.893
Extranei		45	124	107	140	201
Principiantes		1.170	1.117	1.051	1.014	1.234
Cuota de mercado						
de principiantes (3 TU)	%	32%	26%	29%	29%	33%
Grados		759	816	1.082	1.084	1.078
Rendimiento del P después de 3 años	%	61%	61%	57%	66%	71%
Rendimiento del D después de 7 años	%	80%	77%	77%	75%	75%
Matrículas a cursos de maestría		47	48	43	21	23
Grados de maestría		41	32	27	18	20
Grados de doctorado		98	122	137	100	95
Grados de doctorado por profesor	fte	1,94	2,63	2,90	2,14	2,02
Artículos examinados y evaluados		663	595	462	646	
Proporción de artículos examinados y evaluados/facultad		0,88	1,17	1,06	1,10	1,01
Grados de Maestría en Diseño de Tecnología	17	31	35	71	49	
Personal		2.622	2.505	2.449	2.467	2.524
Personal	fte	2.303	2.197	2.203	2.224	2.296
<b>INDICADORES FINANCIEROS</b>						
Resultado	Mf	7,7	7,1	-0,9	4,2	1,8
Asignación estatal neta	Mf	258,8	244,8	239,7	235,2	233,5
Matrícula	Mf	15,2	14,7	4,7 *	14,3	15,5
2° flujo de fondos (fof)						
(= subsidios de investigación)	Mf	19,7	17,3	12,2	13,3	10,3
3° fof (= contratos de enseñanza, investigación y consultoría)	Mf	61,4	56,1	56,3	52,7	48,2
capacidad de rendimiento (2° fof + 3° fof / asignación estatal)	%	27	25	25	25	23
Gastos de personal	Mf	262,3	228,0	213,0	215,3	210,7
Otros gastos	Mf	112,8	126,7	124,3	126,3	122,7
Reserva	Mf	281,9	299,6	292,8	362,2	353,5
Dinero en efectivo activo	Mf	43,3	64,0	56,0	55,3	52,2
Coefficiente de liquidez		1,2	1,4	1,3	1,3	1,4
Solubilidad		1,3	1,4	1,8	2,0	

\*

ajustada debido a la transferencia de efectivo a ingresos y base de gastos



- COR participación del personal central
- CSR participación de estudiantes centrales
- CGV personal central + participación de estudiantes
- OR participación del personal de los departamentos centrales y de la facultad
- SR participación de los estudiantes de la facultad
- GV personal de la facultad + participación de los estudiantes
- CCO comité consultivo central para los programas de las carreras
- OWD comité consultivo de directores científicos de los institutos de investigación
- CoBe comité consultivo de la facultad + directores administrativos de los departamentos centrales

- nombramiento y control
- consejo
- funcional y operativo
- participación

Figure 4. Gobernación y participación

<b>LEY WWO (1960)</b>	<b>LEY WUB (1970)</b>	<b>LEY MUB (1997)</b>
presidentes	Consejos	Administración de contrato
<b>CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN</b> asignado por el Ministro		<b>JUNTA DE SUPERVISORES</b> asignado por el Ministro
<b>SECRETARIO</b> asignado por el Ministro		
<b>RECTOR</b> asignado por el Ministro	<b>CONSEJO DE DIRECTIVOS</b> Secretaría de la universidad	<b>CONSEJO DE DIRECTIVOS</b> asignado por la Junta de Supervisores
<b>ASESORES</b>	asignado por el Ministro	
<b>SENADO</b>	<b>CONSEJO UNIVERSITARIO</b>	
<b>DECANO</b> elegido por la Facultad	<b>DECANO</b> elegido por la Facultad	<b>DECANO</b> asignado por el Consejo de Directivos
<b>PROFESOR</b> asignado por el Ministro	<b>PROFESOR</b> asignado por el Ministro (< 1986) asignado por el Consejo de Directivos (> 1986)	<b>PROFESOR</b> asignado por el Consejo de Directivos
Gobierno	Gobierno compartido	Participación de los estudiantes y del personal
Presidentes	Consejos + Juntas (< 1992) Juntas + Consejos (> 1992)	Mejora de la calidad Administración integral Aumento de la autonomía

Tabla 3. Estructura de Gobierno

Paolo Collini

## Asignación de recursos entre las universidades italianas hasta 1993

Hasta 1993, las universidades públicas italianas recibieron financiación del Ministerio de Educación Superior e Investigación Científica–MURTS (Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica) de cuatro maneras diferentes.

- 1 El MURTS cubría en su totalidad los salarios del personal docente y del personal ajeno a la enseñanza. El Ministerio tenía el control total de todo el proceso de contratación. La cantidad de empleados dedicados a la docencia y a actividades diferentes se estableció a nivel central y la universidad tenía poco control sobre el proceso de contratación. El Ministerio también estableció el número de miembros por facultad: el MURTS solía indicar la composición del "personal", por disciplina y por posición (dedicación de tiempo completo, profesores asociados y asistentes.) La universidad podía tratar de influir en la decisión del Ministerio al solicitar posiciones específicas de acuerdo con las necesidades, y después, al hacer lobby con el fin de hacer que se reconociera esta solicitud. Sin embargo, no había manera alguna de dar marcha atrás a lo que el MURST decidiera. El proceso de contratación se realizaba a nivel nacional (verse Anexo A.1), con muy poco control formal sobre el resultado por parte de la universidad. La única forma posible de controlarlo era influir en la decisión del comité que realizaba la selección por medio de las relaciones personales con académicos particulares.
- 2 Otros gastos operativos, como los vinculados con la dirección de las instalaciones y servicios, se financiaron con un "presupuesto de subvención global (monto global)" asignado a la universidad según criterios históricos. Todos los años el Ministerio asignaba una cantidad de recursos financieros con base en el presupuesto del año anterior, ajustada con la inflación. La asignación podía tener en cuenta los cambios en el tamaño de la universidad agregando alguna cantidad de recursos adicionales, pero sin usar algún sistema formal (similar a una fórmula matemática).
- 3 La captación de recursos para las investigaciones, las becas para estudiantes, los recursos para los programas de doctorado y los subsidios posdoctorales se financiaron dentro de un sistema de presupuestación por rubro, que asignaba cantidades específicas de recursos para usos determinados.
- 4 Se asignaron fondos de inversión para proyectos específicos (nuevas instalaciones, laboratorios, etc).

En 1993, lo anterior en porcentaje, expresado con relación al presupuesto anual operativo total (aspectos 1, 2 y 3), tuvo el siguiente comportamiento en cada uno de dichos aspectos:

- Aspecto 1: personal: aproximadamente el 85%
- Aspecto 2: otros gastos operativos: aproximadamente el 10%
- Aspecto 3: investigaciones relevantes: aproximadamente el 5%
- Aspecto 4: Naturalmente las inversiones fluctuaban año tras año

Además de estos cuatro aspectos, todos los años el MURST realizaba una convocatoria para proyectos investigativos interuniversitarios. Ellos se financiaban teniendo en cuenta el nivel de competitividad de profesores individuales que actúan como coordinadores de proyectos. En realidad, no existía competencia entre los proyectos de la mayoría de los campos científicos porque no había ningún criterio de selección claro. Todos los proyectos (presentados por los profesores de tiempo completo) se financiaron por la misma cantidad, dentro del mismo campo científico. Al mismo tiempo, el Consejo de Investigación Nacional (CNR) dirigía un programa similar. Dada la “tradición” de no hacer una selección de proyectos, la cantidad asignada a cada uno de ellos era mínima (el presupuesto total se dividía en partes iguales de acuerdo con el número de proyectos presentados), y siempre, resultaba considerablemente menor que los presupuestos solicitados. Por consiguiente, era imposible hacer responsable al coordinador de investigación por los resultados del proyecto.

#### IV.7.2

### Reforma de 1993 sobre la asignación de recursos a nivel nacional

A finales de 1993, se introdujo un cambio significativo en el proceso de asignación de recursos entre las universidades a nivel nacional. El presupuesto se dividía en tres aspectos:

- 1 Gastos operativos, teniendo en cuenta todo lo incluido en los aspectos 1, 2 y 3 (IV 7.1)
- 2 Inversiones
- 3 Proyectos especiales

La cantidad del presupuesto para los gastos operativos se estableció, para el primer año, de acuerdo con el presupuesto del año anterior más un ajuste por inflación. A partir de ese momento, todas las universidades tuvieron libertad completa de distribuir el presupuesto para los gastos operativos entre diferentes aspectos (docencia, personal para otras actividades, equipos, gastos operativos).

Al mismo tiempo, se creó un Comité en el Ministerio con el fin de estudiar y diseñar un sistema para la asignación de recursos y para la evaluación del desempeño de las universidades italianas.

En 1996, el Comité presentó una propuesta para asignar el presupuesto de acuerdo con el desempeño de las universidades, que tenía como indicadores el número de estudiantes matriculados, grados otorgados y otros factores similares. El sistema se basó en fórmulas matemáticas bastante complejas en las que los parámetros se habían calculado con una regresión y se habían probado estadísticamente.

Al mismo tiempo, todos eran conscientes de que resultaría imposible aplicar esta fórmula de inmediato. Algunas de las universidades que disfrutaban de grandes excedentes, podían fácilmente haber atravesado una crisis financiera. El Ministerio decidió aplicar la fórmula sólo a un “fondo de reasignación”, basado en los recursos adicionales que se ponen a disposición todos los años (parcialmente como una sustitución del ajuste por inflación del presupuesto). Se esperaba que el porcentaje de los recursos asignados con base en la fórmula creciera todos los años de la siguiente manera:

1er año:	0,5 %
2do año:	3 %
3er año:	7 %

Además, dos años después (1995), la financiación de las investigaciones interuniversitarias se convirtió en un sistema competitivo, en el cual, unos evaluadores seleccionaban los proyectos, y todos se financiaron totalmente para responsabilizar al coordinador por los resultados. Por medio de este nuevo sistema, sólo un pequeño porcentaje de los proyectos presentados se financiaron durante el primer año. Al mismo tiempo, la reforma del CNR estaba en camino.

### IV.7.3

## Asignación de recursos en la Università Ca' Foscari en el momento de la reforma de 1993

La universidad no estaba preparada en absoluto para enfrentar el nuevo desafío de decidir cómo asignar los recursos que previamente se habían distribuido para los aspectos específicos a nivel central. El problema principal radicaba en cómo manejar la asignación de recursos de personal (aproximadamente el 80% del importe total, 45 millones de Euros.) En ese momento, no se contaba con un proceso para establecer el presupuesto de los departamentos y facultades. Un estudio realizado en 1994, que se ilustra en la Tabla A (ver al final de esta sección), mostró que los recursos se habían distribuido casi de manera equitativa entre las cuatro facultades de la universidad, aún cuando difería significativamente entre ellas el número de estudiantes y grados conferidos todos los años (Tabla B y Tabla C.)

#### IV.7.3.1

### Sistema de asignación de 1993

La única parte del presupuesto que se asignó a los departamentos fue la conocida como “otros gastos operativos”. De acuerdo con a una reforma universitaria de 1980, los departamentos disfrutaban de algunos grados de autonomía financiera. Existía un mecanismo de delegación para los diferentes departamentos de la universidad (11 en ese momento), basado en los siguientes factores:

- número de miembros de la facultad,
- número de estudiantes que toman clases con profesores del departamento,
- número de tesis asesoradas por profesores del departamento,

áreas de investigación científicas y no científicas (para los departamentos científicos el presupuesto se multiplicó por un factor de 5).

Este mecanismo de delegación no pretendía cubrir los sueldos y otros gastos relacionados con el personal, depreciación de edificios y equipos, y gastos generales, pues estos aspectos estaban incluidos dentro del presupuesto total de la Universidad.

Al mismo tiempo, los fondos de investigación para los miembros particulares de facultad, se asignaron a los departamentos de acuerdo con el número de miembros, teniendo en cuenta la escala de clasificación: (profesor con dedicación de tiempo completo = 1, profesor asociado = 0.5, profesor asistente = 0.3). En 1994, la cantidad de recursos que se asignaron de esta manera fue tan reducida que apenas llegó a los 600.000 Euros por año, un promedio de 1.100 Euros por miembro de facultad.

#### IV.7.3.2

##### Sistema contable de 1993

Debido al control centralizado del proceso de asignación en el ámbito nacional, hasta 1994 no había necesidad de manejar un presupuesto por facultad ni había responsabilidad alguna por los resultados. Por consiguiente, el sistema contable era un sistema basado en el efectivo cuyos gastos e ingresos se contabilizaban según el tipo de recurso y se clasificaban por aspectos como:

- cuerpo docente,
- personal administrativo,
- gastos operativos (teléfono, calefacción, limpieza),
- becas estudiantiles.

No existía contabilidad para la depreciación de los activos, ni los costos ni los ingresos se asignaban a los centros de responsabilidad como facultades o departamentos (a excepción de “otros” gastos operativos asignados a los departamentos).

#### IV.7.4

##### Rediseño del sistema de asignación en la Unviersità Ca' Foscari después de la reforma de 1993

#### IV.7.4.1

##### Diseño de un sistema de asignación de recursos

La universidad no contaba con un sistema formal para el manejo de los conflictos “normales” entre las diferentes facultades, departamentos y disciplinas en cuanto a la “conquista” de recursos para el cuerpo docente.

El Senado Académico (ver Anexo A.2) se encargaba de tomar las decisiones al respecto. En 1994, el Senado estableció las siguientes normas:

- el presupuesto para el cuerpo docente tiene que permanecer igual (con base en el monto de 1993), a menos que el Senado tome una decisión explícita diferente,
- debido al tipo de vinculación de los profesores como titulares (ver Anexo A.3) los recursos sólo se ponían a disposición cuando un profesor renunciaba a la universidad (este era el así llamado "presupuesto disponible"),
- sólo un tercio del presupuesto disponible fue reasignado entre las facultades (el resto permaneció en la misma facultad donde se había asignado anteriormente): este era el "fondo de reasignación",
- el fondo de "reasignación" se distribuyó según el número de estudiantes y grados otorgados por cada facultad,
- todas las facultades tenían libertad para manejar su política de asignación interna.

Al mismo tiempo, hubo un rediseño de la política para la asignación de fondos de investigación entre los departamentos y dentro de un mismo departamento. El Senado determinó las siguientes normas:

- Todos los años el Senado establecía el presupuesto total de la universidad para la investigación (durante el primer año fue el mismo que estipuló el Ministerio para 1993),
- el presupuesto se distribuía entre los departamentos según el número de miembros de facultad de cada departamento,
- todos los departamentos tenían que determinar las normas para asignar estos recursos a los miembros particulares,
- la distribución entre los miembros de un departamento tenía que basarse en la producción científica (publicaciones), sin hacer distinción según el tipo de vinculación de los profesores.

Este constituyó un cambio cultural importante del proceso. ¡Por primera vez, los recursos se distribuían entre los profesores de acuerdo a lo que "hacen" en lugar de lo que "son!" El proceso total de diseñar un sistema de asignación fue principalmente impulsado por el "Nucleo di Valutazione", (Comité de Evaluación), encargado de evaluar el desempeño y las políticas universitarias. La mayoría de las reglas aprobadas por el Senado fueron propuestas por esta unidad. Al mismo tiempo, en 1994 el *Nucleo di Valutazione* empezó a rendir un informe detallado sobre el desempeño en la universidad. Sin embargo, el informe tuvo muy poca influencia en el proceso de asignación.

No se hizo esfuerzo alguno por diseñar un método de asignación en otras áreas diferentes al cuerpo docente. El método "incremental" todavía se estaba implementando y dejaba al Departamento de Contabilidad la tarea de evaluar las necesidades y requisitos adicionales.

En 1995, el Rector planteó la necesidad de crear un "sistema de presupuesto y control" en la universidad de tal manera que los centros de responsabilidad dieran cuentas por el uso de los recursos. Por consiguiente, un grupo de trabajo realizó el diseño del nuevo sistema de control e incluyó tres tipos diferentes de centros de responsabilidad:

- facultades /programas (para actividades docentes)
- departamentos (para actividades investigativas)
- unidades de apoyo (administración, bibliotecas y servicios).

#### IV.7.4.2

### Manejo del sistema contable

Cuando se intentó reformar el sistema de asignación, se hizo patente la necesidad de un nuevo sistema contable, ya que el anterior no era capaz de llevar las cuentas de los costos e ingresos para los centros de responsabilidad. Además, se necesitaba un “sistema contable por acumulación” para monitorear el uso de los recursos dentro de la organización. Se requería de un nuevo sistema contable como prerrequisito para la implementación del nuevo sistema de presupuesto y control. En 1997, se firmó un contrato con una empresa contable importante para la ejecución del nuevo sistema.

#### IV.7.5

### Asignación de recursos en la Università Ca' Foscari después de la fase de diseño (1998–1999)

#### IV.7.5.1

### Problemas con la asignación del presupuesto deducible

En 1998, el Nucleo di Valutazione realizó un estudio sobre la distribución de los resultados de los últimos años en Ca' Foscari. Los estudios mostraron cómo el proceso de reasignación había resultado fundamentalmente infructuoso. El sistema pasó por alto el hecho de que la asignación del “presupuesto disponible” de acuerdo con las necesidades de enseñanza de todas las facultades, no reconoció que algunas de ellas estaban disponiendo de más recursos que otras. Por consiguiente, los resultados podían empeorar el alineamiento incorrecto original que existía entre los recursos y los niveles de actividad (producción), en lugar de reducirlo.

La siguiente tabla muestra un ejemplo (en este momento no están disponibles los datos reales) de la posible distorsión del sistema de asignación.

Facultades	Recursos disponibles*	% total	Monto conservado en la facultad	Presupuesto disponible (1/3)	Distribuido según necesidad**	Monto asignado	Total	Ganancia o pérdida
Economía	650	65 %	433	217	52.59%	175	608	-42
Lenguas Extranjeras	150	15 %	100	50	20.96%	70	170	20
Humanidades	100	10 %	67	33	20.84%	69	136	36
Ciencias	100	10 %	67	33	5.60%	19	86	-14
<b>TOTAL</b>	<b>1.000</b>	<b>100 %</b>	<b>667</b>	<b>333</b>		<b>333</b>	<b>1.000</b>	<b>0</b>

\* Del recurso disponible cuando un profesor deja la universidad.

\*\* Basado en el número de estudiantes que muestra la *Tabla B*. Los datos y los resultados se basan en un ejemplo inventado.

Este ejemplo muestra cómo la facultad de Economía podría enfrentar una reducción del presupuesto a pesar de que, según el criterio de asignación (número de estudiantes) debería haber tenido un aumento en el presupuesto.

Al hacer un seguimiento de estas inquietudes y al ver la falta de apoyo interno del nuevo sistema en el interior de la universidad, en 1999 el Senado decidió detener el proceso de reasignación. Como consecuencia, ya no existe un sistema de redistribución de recursos en las facultades.

#### IV.7.5.2

##### Sistema contable

A pesar del contrato con la firma de contabilidad para la implementación del nuevo sistema contable, a finales de 1999, el nuevo sistema aún no se había implementado. La administración de la universidad todavía no estaba en capacidad de producir informes financieros para los centros de responsabilidad.

#### IV.7.6

##### Comentarios finales

La historia del proceso de diseño e implementación del sistema de asignación de recursos que tuvo lugar en la universidad de Ca' Foscari, planteó algunos puntos críticos. Estos podrían resultar útiles, y es aconsejable tenerlos en cuenta, al introducir procesos de presupuestación en aquellas organizaciones que durante décadas han experimentado un control central fuerte y ninguna orientación clara hacia indicadores de desempeño.

- 1 Cuando se asignan recursos en el ámbito nacional, con poca o ninguna consideración del desempeño, es difícil para una organización diseñar e implementar su propio sistema de asignación de recursos basado en el desempeño.
- 2 El proceso de cambiar las normas en la asignación de recursos normalmente es un proceso vertical. Por consiguiente, requiere de fuerte liderazgo en la dirección de la organización. En las organizaciones democráticas, como las universidades italianas, la estructura de poder hace cambios lentos y difíciles. Al mismo tiempo, no hay cambios sin el consentimiento de “los líderes de opinión” de la organización.
- 3 Las organizaciones que durante décadas o siglos, no habían tenido necesidad de reflexionar sobre su desempeño, por ejemplo, las universidades italianas, por un lado encuentran bastante difícil entender y aceptar lo que se espera que logren, y por otro lado, decidir dónde se deben invertir los recursos.
- 4 El problema del sistema de información (contable) es crucial porque sin información las decisiones son difíciles o imposibles de tomar.

## APÉNDICES

### A.1

## Sistema de gobierno

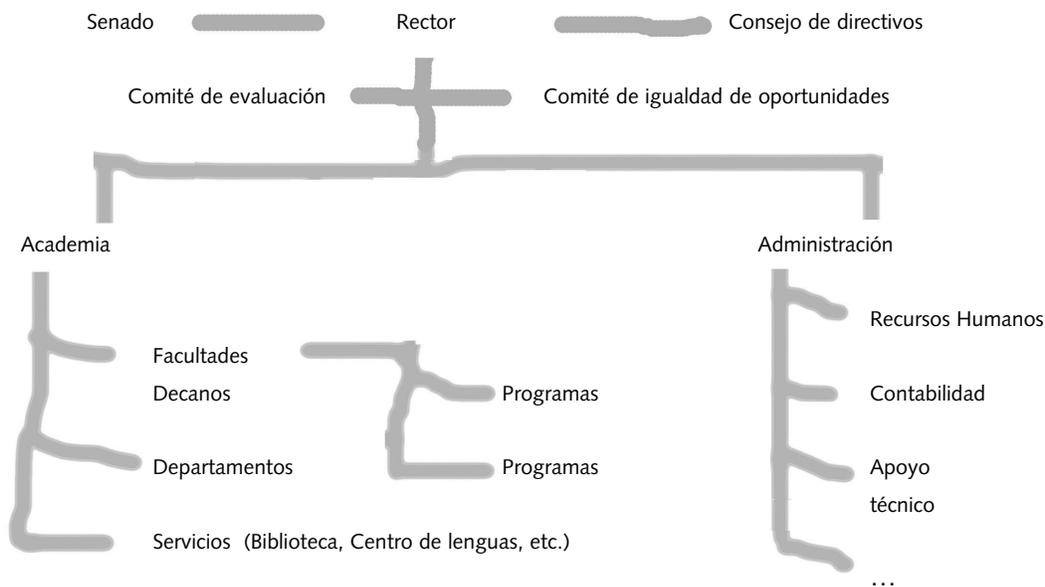
Para entender el problema de asignación de recursos en la universidad de Ca' Foscari, se necesita una descripción breve de la estructura de poder. A continuación hay una lista de las personas y comités más importantes que se encargan del proceso de toma de decisiones en la organización, y una descripción del proceso de nombramiento.

CARGO/COMITÉ	PERFIL	PROCESO DE NOMBRAMIENTO
Rector	Profesor de tiempo completo	Elegido por los miembros de la facultad (80%), estudiantes (10%), personal (10%)
Senado	Decanos de las facultades 8 miembros de la facultad 4 miembros del personal	Por estatuto Elegido por los miembros de la Facultad Elegido por el personal
Decano	Profesor de tiempo completo	Elegido por la Facultad
Director de Departamento	Profesor de tiempo completo	Elegido por los miembros del departamento
Programa del Rector	Profesor de tiempo completo	Elegido por los profesores del programa
Comité de Evaluación	Principalmente profesores	Nombrado por el Senado
Jefe de Administración	Administrador profesional	Nombrado por el Consejo de Directivos
Consejo de Directivos	El Rector Jefe de Administración 4 miembros	Por estatuto Por estatuto Nombrado por el Senado

A. 2

## Estructura organizacional de la Università Ca' Foscari

La siguiente es una descripción simplificada de la estructura de la universidad Ca' Foscari.



I V

Estudio de Casos

A. 3

## Comentario sobre la profesión de los académicos italianos

En Italia los profesores universitarios disfrutaban de un trabajo para toda la vida. Después de llevar tres años de vinculación laboral (pero de hecho justo a partir del primer día), los miembros de las facultades reciben de un comité nacional una “ratificación del cargo”. Después de este paso, si así lo desean, las personas pueden contar en todo aspecto con el trabajo para toda la vida.

Hasta 1998, la selección de los profesores se llevaba a cabo a escala nacional, tanto para los cargos de asociados como para los catedráticos con dedicación de tiempo completo. Un comité nacional, elegido por los profesores del mismo campo científico, seleccionaba a los profesores para la universidad donde el Ministerio declaraba la existencia de una vacante. Con este sistema, las facultades particulares podían tener, por una parte, muy poco control sobre el proceso de contratación y, por otra, poca influencia en las carreras futuras de sus profesores. En esencia, la comunidad científica y sus líderes, por se, ejercían un enorme control de todo el proceso. Este sistema se cambió (1999) en el proceso de la reforma del sistema universitario en Italia, confiriendo mayor poder a las universidades particulares en la selección del cuerpo docente.

Tabla A Recursos por Facultad (1992)

FACULTADES	LIRAS	EUROS	% SOBRE EL TOTAL <sup>(1)</sup>	% SOBRE EL TOTAL <sup>(2)</sup>
Economía	18.998.030	9.653.471	24.5%	20.3%
Lenguas Extranjeras	23.834.453	12.111.003	30.7%	25.5%
Humanidades	14.587.280	7.412.236	18.8%	15.6%
Ciencias	20.174.188	10.251.112	26.0%	21.6%
<b>TOTAL <sup>(1)</sup></b>	<b>77.593.951</b>	<b>39.427.821</b>	<b>100.0%</b>	<b>83.0%</b>
Gastos generales	15.892.737	8.075.578	20.5%	17.0%
<b>TOTAL <sup>(2)</sup></b>	<b>93.486.688</b>	<b>47.503.398</b>	<b>120.5%</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: Comité de Evaluación, informe de 1995.

Tabla B Número de estudiantes por Facultad durante el Año Académico de 1994

FACULTADES	ESTUDIANTES	% DEL TOTAL
Economía	10.416	52.6 %
Lenguas Extranjeras	4.152	21.0 %
Humanidades	4.128	20.8 %
Ciencias	1.110	5.6 %
<b>TOTAL</b>	<b>19.806</b>	<b>100.0 %</b>

Fuente: Comité de Evaluación, informe de 1995.

Tabla C Número de grados por Facultades durante el Año Académico de 1994

FACULTADES	GRADOS	% DEL TOTAL
Economía	737	57.2 %
Lenguas Extranjeras	326	25.3 %
Humanidades	204	15.8 %
Ciencias	21	1.6 %
<b>TOTAL</b>	<b>1.288</b>	<b>100.0 %</b>

Fuente: Comité de Evaluación, informe de 1995.

# Referencias bibliográficas



- BALDERSTON, F.E. (1974). *Managing Today's University*. San Francisco: Jossey-Bass.
- CARNEGIE COUNCIL ON POLICY STUDIES IN HIGHER EDUCATION – (1980). *Three thousand futures – The next twenty years for higher education*. San Fransico: Jossey-Bass.
- CARTER, C.F. (1980). *Higher Education for the Future*. Oxford: Blackwell.
- CHEPS/CSHOB (1995a). Aspecten van hoger onderwijs. Een internationale inventarisatie WRR Voorstudies en Achtergronden V86, La Haya, Países Bajos.  
[An international inventory, Scientific Council for Government Policy, Pre studies and backgrounds V86, en holandés]
- CHEPS/CSHOB (1995b). Bekostiging van het hoger onderwijs. Deelrapport VI Enschede.  
[Funding of Higher Education, Part VI, in Dutch]
- CHEIT, E.F. (1971). *The New Depression in Higher Education – a study of financial conditions at 41 colleges and universities*. New York: McGraw-Hill.
- CHEVAILLIER, T. (1994). *Resource Allocation Systems Inside Universities*, Columbus seminar, Université de Bourgogne, Dijon, Francia, Marzo 24 – 26, 1994
- COHN, E., S.L.W. RHINE AND M.C. SANTOS (1989). *Institutions of Higher Education as Multi-Products Firms: Economies of Scale and Scope*. *Review of Economics and Statistics* 71, 284-90.
- DARLING, A.L. et al. (1989). *Autonomy and control: a university funding formula as an instrument of public policy*. Higher Education, vol. 18, pp. 559-583.
- DAVIES, B.L., J. DAVIES. (1993). *Budgeting and the Management of Finance*, (in: G. Lockwood and J. Davies, *Universities: The Management Challenge* ).
- FARREL, M.J. (1957). *The measurement of Productive Efficiency*. *Journal of the Royal Statistical Society, Series A* 120, 253-281.
- FIELDEN, J. (1969). *Analytical Planning and Improved resource allocation in British Universities*. University of London.

- GOEDEGEBUURE, L.C.J., F. KAISER, P.A.M. MAASEN, V.L. MEEK, F.A. VAN VUGHT, E. DE WEERT, eds. (1994). *Higher Education Policy: An International Comparative Perspective*, IAU, Oxford: Pergamon Press.
- GOEDEGEBUURE, L.C.J., P.A.M. MAASEN, T. PHILLIPS, M. SMITS. (1993). *Dutch engineering in a European context – a comparison of chemical, civil and mechanical engineering programs in the Netherlands, Belgium, France, Germany and Switzerland*. Zoetermeer: Ministerio de Educación, Países Bajos (2 volúmenes).
- GOUDRIAAN, R., H. DE GROOT (1990). *Internal Regulation in the Public Sector, with an Application to American Public Universities*. Institute for Economic Research, 9013/P, Erasmus University Rotterdam, Países Bajos.
- GOUDRIAAN, R., H. DE GROOT (1991). *Regulation and the performance of American Universities*. Erasmus University Rotterdam, Países Bajos.
- HOWARD, R.S. (1983). *Financial Arrangements in universities*. 2nd edition. London: Comité de Vicerrectores y Principales.
- JAMES, E., S. ROSE-ACKERMAN (1986). *The Nonprofit Enterprise in Market Economics*, New York: Harwood Academic Publishers.
- JONGBLOED, B.W.A., J.B.J. KOELMAN, J.J. VOSSENSTEYN (1992). *Studievoortgangscntrole en studiefinanciering – een internationale verkenning*, CHEPS, University of Twente, Enschede, Países Bajos.  
[Study progress and Student Financial Assistance – an international comparison, en holandés].
- JONGBLOED, B.W.A (1995) *Classifying Funding Models For the Higher Education Sector – an Experiment for Nine OECD Countries*. University of Twente, Enschede, Países Bajos.
- KAISER, F., R.J.G.M. FLORAX, J.B.J. KOELMAN, F.A. VAN VUGHT (1992). *Public Expenditure on Higher Education: a comparative study in the member states of the European Community*. London: Jessica Kingsley.
- MALO, S.A., (1994). *Sistemas Internos de Distribución de Recursos; el caso de la UNAM*, Columbus seminar, Université de Bourgogne, Dijon, Francia, Marzo 24 – 26, 1994
- MASSY, W.F. (1982). *Computer-based Administrative Systems: the Stanford Experience*. Conferencia Anual EDUCOM 1992.
- MASSY, W.F. (1995). *Resource Allocation Reform in Higher Education*. NACUBO.
- MASSY, W.F. et al. (1996). *Resource Allocation in Higher Education*. University of Michigan Press.

- MAYHEW, L.B. (1979). *Surviving the Eighties*. San Francisco: Jossey-Bass.
- NORRIS, G. (1978). *The Effective University – A Management by Objectives Approach*. Farnborough, Eng.: Saxon House.
- O'LEARY, J. (1983). 'Fund Raising: Friend Raising'. Times Higher Education Supplement, Abril 8, 1983, page 9.
- RICH, J.F. (1964). *The Elements of Successful Fund-raising*. New York: J/F. Ricc Co.
- RYAN, J.W. (1994). *Resource Allocation Systems inside Universities*, Columbus seminar, Université de Bourgogne, Dijon, Francia, Marzo 24 – 26, 1994
- SCHUTTE, F. (1994). *Resource Distribution System of the University of Twente*, Columbus seminar, Université de Bourgogne, Dijon, Francia, Marzo 24 – 26, 1994
- SCHUTTE, F. (1999). *Resource Allocation System; The case of the University of Twente*, ALFA MANUFIN Seminar, University of Twente, Septiembre, 2 – 4, 1999.
- VAN VUCHT TIJSSEN, B.E. (1994). *Aspects of Budget Allocation at Utrecht University*, Columbus seminar, Université de Bourgogne, Dijon, Francia, Marzo 24 – 26, 1994
- WILDAVSKY, A.B. (1975). *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes*. Boston: Little, Brown.
- WILDAVSKY, A.B. (1979). *The Politics of the Budgetary Process*. 3rd Ed. Boston: Little, Brown.
- WILLIAMS, G. (1997) *The Market Route to Mass Higher Education: British Experience 1979 – 1996*, Education Policy, vol. 10, no. 3/4 Elsevier Science Ltd.