

Este documento ha sido descargado de:
This document was downloaded from:

Núlan

**Portal *de* Promoción y Difusión
Pública *del* Conocimiento
Académico y Científico**

<http://nulan.mdp.edu.ar> :: @NulanFCEyS

+info <http://nulan.mdp.edu.ar/58/>

Tendencias de financiamiento universitario: su implicancia sobre las relaciones entre la universidad y el Estado

University Financing trends: its implication on the relationships between university and State

Mariano Pérez Rojas

RESUMEN / SUMMARY

El objetivo de este trabajo es abordar el cambio que se produce en las relaciones entre el gobierno, la sociedad y el sistema de educación superior a través de la implementación de modelos formales de asignación de recursos.

Se intenta explicar la experiencia de nuestras universidades y la necesidad de superar el sistema incrementalista de financiamiento universitario.

Los modelos formales buscan una asignación más eficiente de los recursos, así como también dar mayor transparencia y claridad a los fondos que reciben las instituciones universitarias. Pero, quizás, su mayor trascendencia reside en que su aplicación conlleva una redefinición del funcionamiento universitario, una nueva interpretación de la autonomía y un reconocimiento de la necesidad de aceptar la evaluación, todo ello ligado a una mayor *accountability* de los gestores universitarios.

Durante el desarrollo se comenta el funcionamiento del contrato-programa en la Universidad Politécnica de Cataluña.

The aim of this paper is to approach the change produced within the relationships between the Government, the society and the Higher Education System through the introduction of formal models of resource assignment.

We attempt to explain the experience of our universities and the need of overcoming the historic increment system of university financing.

The formal models look for a more efficient distribution of resources, as well as giving a greater transparency and clearness to the resources that universities obtain. But, perhaps, its major significance lies down upon its application that bring us a redefinition of the university performance, a new interpretation of

autonomy and a recognition of the necessity to accept the assessment, all of these linked to a greater accountability of the university managers.

During the development, the performance of the contract-programme in the University of Politechnic of Cataluña will be commented.

Palabras Clave / Keywords

Financiamiento educación superior, Estado evaluativo, modelos formales, contrato-programa.

Financing Higher Education, Evaluative State, formals models, contract-programme

INTRODUCCIÓN

El problema del financiamiento de la universidad argentina ha adquirido gran relevancia en los últimos tiempos, ya que se promueve el desarrollo de un modelo de financiamiento que tenga en cuenta la eficiencia y eficacia del sistema universitario, en el marco de una profunda reforma del Estado que intenta modificar los parámetros de funcionamiento de los organismos e instituciones de la administración pública.

Si durante la década de los 80, en el contexto de una economía recesiva, inflacionaria e inestable, la discusión se centró alrededor de la cantidad de fondos que recibían las universidades, analizando el problema de los recursos financieros que eran necesarios para su normal funcionamiento, en los 90 el debate dio un giro importante, ya que el eje a debatir era cómo se asignaban los fondos entre las universidades y cómo se establecían parámetros para su distribución (íntimamente ligados al concepto de calidad). Se instó a los responsables a preocuparse por la evaluación y a desarrollar un concepto distinto de gestión, que obligaba a repensar el papel que hasta entonces se venía desempeñando.

DEL ESTADO BENEFACTOR AL ESTADO EVALUATIVO

Los distintos gobiernos que se sucedieron implementaron un sistema que de acuerdo con José Joaquín Brunner (1990a) podríamos llamar de Estado benefactor. Allí se manifestaba una relación entre el Estado y la universidad en la cual se apoyaba incondicionalmente su financiamiento,

sin preocuparse de las relaciones de costo/beneficio, o bien, planteado en otros términos, del cumplimiento de sus cometidos sociales, de la calidad de la educación que brindaba, de la adecuación a las demandas sociales y de su relación con el entorno.

La importancia cultural de nuestras universidades y su prestigio social brindaban una cobertura política para requerir año tras año mayor financiamiento, caracterizando lo que se denominó el modelo incrementalista en la asignación del presupuesto al sector universitario.

Mientras la universidad brindaba educación a un grupo pequeño de los jóvenes argentinos, el financiamiento no acusó mayores problemas. Dice Brunner (1990a): "En esas condiciones de enseñanza superior de elite o semi-elitaria, el Estado podía fácilmente extender su patronazgo benevolente sobre las universidades, dejándolas que se manejaran discrecionalmente, sin mayores exigencias de justificación pública de su rendimiento". Pero se van a ir dando ciertos procesos, en forma concomitante e independiente, que no van a ser una realidad exclusiva de las universidades argentinas, sino que se identifican con procesos mundiales:

a) El fenómeno de masificación, que conlleva un cambio importante en las instituciones universitarias, y que las abarca por completo. Este cambio implica la revisión y adecuación de los planes de estudio, regímenes de enseñanza y sistemas de evaluación, pero también aspectos de infraestructura edilicia, capacidad en aulas, ejemplares de libros en bibliotecas, etc. Junto a ello, las universidades se van diversificando y haciendo más complejas y diferenciadas; se profundiza el desarrollo de la investigación científica y tecnológica y se comienzan a estructurar programas de posgrado.

b) La crisis económica (con su correlato fiscal) y la recesión, que empieza a plantear la limitación de fondos públicos para las distintas necesidades sociales —entre ellas la educación universitaria— acompañadas por la pérdida de prestigio de las universidades, acusadas de ser ineficientes, muy politizadas y alejadas de los problemas cotidianos de la realidad nacional.

c) Una transformación de las relaciones sociopolíticas entre el gobierno, la sociedad y el sistema de educación superior, redefinición de sus roles, dimensión y formas de intervención. Esta realidad implicó un avance de las concepciones que tratan de desarrollar una asignación más eficiente de los recursos del Estado, estableciendo objetivos, midiendo y evaluando sus resultados.

EL SURGIMIENTO DEL ESTADO EVALUADOR

Hace algunos años, Guy Neave¹ (1988:7-8) planteaba que se extendía con fuerza la idea de que las líneas estratégicas de largo plazo recaían, por un lado, sobre la relación entre educación superior y gobierno, a través de lo que él llama el surgimiento del Estado evaluativo, y por el otro, la relación entre la educación superior y la sociedad, dando origen a la ética competitiva. Asimismo, distingue entre la evaluación para el mantenimiento del sistema, característica de la universidad hasta la década de los 80, y la evaluación para el cambio estratégico. La primera es una función relativamente rutinaria, asociada con el presupuesto anual y controles administrativos. La segunda apunta a establecer las metas a conseguir y su seguimiento, para realizar una evaluación *a posteriori*, mostrando cómo se utilizan los recursos para alcanzar dichos objetivos, centrándose en el control del producto y no tanto en el de los procesos.

Resulta lógico pensar que si los Estados están dispuestos a realizar un mayor esfuerzo para dotar de recursos a la enseñanza universitaria, no es para reforzar el sistema que venía funcionando, sino para mejorarlo, y por lo tanto resulta necesaria la existencia del Estado evaluativo. Brunner (1990b:93), en otro artículo, explica los argumentos de Neave de la siguiente manera: "La aparición del Estado evaluativo ha podido entenderse en varios países como una alternativa a la regulación burocrática detallada ejercida mediante comandos administrativos. Al desplazar los controles hacia la calidad de los productos, automáticamente se crearía la posibilidad de ofrecer a las instituciones una mayor autonomía en la definición, organización y desempeño de sus actividades... La aparición del Estado evaluativo representa una completa redistribución y racionalización de funciones entre el centro y las instituciones, de modo tal que el centro mantiene el control estratégico sobre el sistema a través de un número menor pero de más precisos instrumentos de política, en tanto que las instituciones aumentan su autonomía de rango medio quedando libres para actuar frente a las demandas y presiones del mercado".

Teniendo en cuenta estas definiciones, se destacan algunos aspectos importantes que expresan el surgimiento de un cambio en la relación universidad-sociedad-Estado: *relevancia del sistema educativo*, que adquiere un valor estratégico para la promoción del desarrollo económico y social de un país, que se organiza regionalmente en el marco de una economía abierta, y globalizada, tendiente a apuntalar la competitividad del país; *responsabilidad institucional* de los gestores universitarios, unida a la necesidad de fijar objetivos y metas a cumplir; *conciencia evaluativa*: el modelo de gestión debe

tener en cuenta que los fondos públicos deben ser gestionados y evaluados en forma eficaz y eficiente, la conciencia evaluativa debe basarse en criterios de equidad, eficiencia y calidad que guiarán los procesos de gestión, fijación de objetivos y medición de resultados; por último, un modelo de gestión que brinde mayor *autonomía* a los centros de enseñanza superior pero sin dejar de lado el *rol del Estado para la orientación estratégica* del proceso. En este sentido, la UNESCO (1995: 32) ha planteado que: “Corresponde esencialmente al Estado y a sus instituciones la definición de las normas generales y del marco financiero global en el que desempeñan su misión los centros de educación superior”.

Es en el marco de esta nueva concepción que nuestra universidad se encuentra perdida en un mundo cambiante, en donde la posibilidad de vencer las políticas inerciales que arrastra de años anteriores implica un cambio cultural muy importante. No es posible obviar las características histórico-culturales de nuestras universidades, y es por ello que en este proceso transformador no se puede imponer un modelo desde el Ministerio de Educación y Cultura, sino que se deben abordar reformas consensuadas con la comunidad universitaria. Parafraseando a M. Crozier, “no se cambia la universidad por decreto”.

Por otra parte, el Estado no puede desvincularse de ser la máxima instancia de articulación social que cuida no sólo los intereses generales sino también los de las generaciones futuras.

MODELOS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS A LAS UNIVERSIDADES

Siguiendo la tipología de los modelos definidos por Clark (1982), quien concebía a la educación superior como un sistema localizado en algún punto intermedio entre tres grandes grupos de poder y de presión, que constituyen lo que denomina triángulo de los conflictos, integrado por el gobierno, el mercado, representado por los usuarios, y las instituciones académicas, y que fue desarrollado por diversos autores —Blaug y Moreno (1984), Williams (1992)—, existen tres modelos básicos de toma de decisiones de asignación de recursos en el ámbito universitario:

a) El modelo burocrático, en el que las decisiones referidas al volumen de fondos disponibles, su distribución entre universidades y dentro de ellas por áreas, se formalizan en alguna instancia de la administración pública, como ejecutora directa de los criterios del gobierno.

b) El modelo de mercado, en el que las universidades orientan sus decisiones básicamente a la venta de sus servicios de enseñanza, asesoramiento e investigación a quienes deseen adquirirlos.

c) El modelo colegiado, en el que las universidades toman las decisiones en régimen de autogobierno, orientadas fundamentalmente por el criterio de su personal académico. Las instituciones son financieramente independientes, como consecuencia de que reciben fondos no condicionados, privados o públicos.

En los tres modelos aparece una relación directa entre la financiación y las decisiones sobre el uso de los recursos. Bien dice J. L. Moreno (1995: 345): “los modelos, instrumentos y mecanismos empleados no son sólo una elección entre distintas opciones financieras, son también, y fundamentalmente, una elección entre distintas opciones de sistemas educativos, entre diferentes opciones de eficiencia y de equidad, entre opciones de cantidad y calidad de *inputs* y de resultados y, a la larga, una elección entre distintas opciones de tipo de sociedad y de organización social en general”.

Nuestro país ha utilizado una combinación entre el modelo colegiado y el burocrático, siguiendo un carácter puramente incrementalista en la asignación de los recursos, lo cual ha generado una dificultad para su funcionamiento eficiente.

Podríamos considerar la idea de la necesidad de contar con mayor cantidad de fondos para lograr mejorar el rendimiento, siguiendo a Baumol,² el sistema universitario se muestra como un consumidor voraz de recursos, fundamentalmente por la propia naturaleza del proceso productivo de las universidades: intensivo en capital humano, altamente cualificado y no fácilmente sustituible, que no se puede beneficiar sustancialmente del progreso tecnológico y que sólo puede retener a su personal, en competencia con otros sistemas más productivos, incrementando los salarios y, por tanto, aumentando los costes unitarios de los productos. Desde este punto de vista, el propio éxito de la educación superior, como una de las causas generadoras del moderno desarrollo tecnológico y económico, sería, curiosamente, la causa de sus actuales problemas financieros.

Esta perspectiva es muy sugerente, ya que por un lado plantearía la insuficiencia de recursos como algo intrínseco al sistema universitario, y por el otro, plantea la necesidad de que dado que los recursos son escasos o limitados, deben ser utilizados de manera eficiente. Esta percepción se asocia al concepto de escasez que rodea todo el planteamiento económico. No se puede negar la importancia de este concepto; la sociedad ha de decidir cuánta educación desea consumir sin perder de vista la necesidad de sacrificar la producción de otros bienes.

Aunque este tema tenga voces a favor y en contra es necesario estar alerta contra aquellos que opinan que únicamente con más recursos se pue-

de mejorar la calidad del sistema educativo. Si analizamos, desde un punto de vista sistémico, a las universidades, debemos preocuparnos tanto por los *inputs*, como por el proceso de producción y sobre todo por los *outputs* o productos. Por otra parte, si se requiere mayor cantidad de recursos para mantener la actual estructura universitaria sin complementarla con procesos de evaluación que meritúen los esfuerzos que realizan las diferentes instituciones educativas, en pos de mejorar la calidad y eficiencia en el manejo de los recursos, estaríamos retornando a un esquema de asignación de fondos inexistente en el mundo y perjudicial para el mejor desempeño de nuestro sistema de enseñanza superior.

FINANCIAMIENTO PÚBLICO-PRIVADO

Otro aspecto a considerar es de dónde surgirán los fondos para cubrir el esfuerzo de financiación adicional que las universidades necesitan y, en resumen, si éste provendrá del sector público o del privado. Nuestro sistema tiene una dependencia muy grande de los aportes públicos para el funcionamiento de la universidad, pero no podemos obviar experiencias recientes donde se ha logrado incorporar al presupuesto gran cantidad de recursos provenientes del sector privado, a través de la venta de servicios, tareas de asesoramiento, transferencia, consultoría y estudios de investigación. Nadie duda de la necesidad de profundizar los vínculos entre la universidad y su entorno y de plasmar una comunión de intereses que mejore su relación con los sectores económicos, proveyendo a éstos de respuestas a sus necesidades concretas. La reducción de la posibilidad de acceso a los medios de financiación puramente presupuestarios debe conllevar la diversificación de las fuentes de financiación de las universidades, que deberán mostrar una mayor iniciativa en la búsqueda de recursos propios de financiación, al tiempo que deberá replantearse el papel de los distintos agentes que intervienen en la financiación de la educación superior: administración pública (en sus distintos niveles), sector productivo privado y comunidad. Esta apreciación no implica desligar al Estado de su rol de financiador del sistema, pero conlleva implícito un modelo distinto en esta relación.

EL PRINCIPIO DE GENERALIDAD Y LOS SISTEMAS FORMALES

El principio de generalidad indica que todas las universidades deben tener un mismo sistema de financiación, sin que deba existir discriminación entre ellas. Esto no significa financiación igual para todas las universidades,

sino reglas iguales de financiación para ellas. Hasta ahora el modelo de financiación se manejaba sobre la base del incrementalismo, que implicaba actualizaciones de las asignaciones históricas, y cuya cuantía estaba en función de la habilidad en la negociación y presión entre las distintas universidades y el gobierno, lo cual generaba inequidades entre universidades e ineficiencias al interior del sistema. Este proceso no siempre resultaba muy transparente para las universidades, ni aseguraba su objetividad. Por ello, la tendencia apunta a establecer sistemas formales de financiación. "La implantación de un sistema formal de financiación no sólo contribuye a corregir esos desequilibrios, sino que además genera un marco de mayor transparencia, objetividad y equidad para las relaciones entre Administración y Universidades que resulta más satisfactorio (pese a las lógicas resistencias iniciales al cambio)" Cañabate y Cuervo (1996: 137).

Siguiendo con el análisis de estos autores, "los sistemas formales son un conjunto de reglas y criterios de asignación de los fondos que han de ser conocidos anticipadamente por todos los agentes universitarios. Ello obliga a la transparencia en la financiación desde un principio. Un sistema formal de financiación es un instrumento que debería permitir una mayor capacidad de intervención de la Administración en el cumplimiento de las políticas y objetivos universitarios que establezcan". Por consiguiente, será conveniente la formulación de estas políticas y objetivos en el marco del consenso de los distintos agentes que intervienen en este proceso. Este sistema debería incluir los mecanismos necesarios para crear un estímulo en las universidades que las impulse en las direcciones que se establezcan.

FINANCIAMIENTO, OBJETIVOS Y EVALUACIÓN

El planteo que corresponde realizar en estos momentos es la fuerte ligazón que existe entre financiamiento, objetivos y evaluación. No podemos desvincular a la universidad de un sistema que determine mecanismos de evaluación en el logro de sus objetivos.

Joan Subirats³ expresa que "evaluar implica preocuparse por los resultados, saber si se han obtenido o no los objetivos planteados. Pero la administración pública, en su modelo más extendido (racional-burocrático), no está pensada para preocuparse por los resultados, sino por la legalidad de su actuación. Se trata de un sistema concebido más como expresión de dominación legal, que como productor de servicios, o de intermediación entre partes, y por ello los mecanismos de control se dirigen más a certificar la conformidad de la actuación administrativa con lo previsto normativamente que a encontrar indicadores de gestión y volumen de resultados e impactos".

Por otra parte, debe sustraerse al concepto de evaluación el aspecto represivo o sancionador con el que se lo identifica. Wildavsky,⁴ se planteaba, ya en 1972, “¿Cómo convencer a los administradores para que recojan información que puede ayudar a otros pero que sólo les puede perjudicar?”.

Esta cita, dice Xavier Ballart (1992: 27), revela el carácter amenazante que toda evaluación puede suponer para los sujetos evaluados, pero a pesar de que ello pueda existir, explica que la evaluación puede ser “una técnica más que busca producir información que sirva a las Administraciones Públicas para mejorar, primero, los procesos de decisión y planificación; segundo, el funcionamiento y la gestión de las operaciones diarias; y tercero, los resultados finales de la Administración en relación con los recursos invertidos y por tanto su eficacia y eficiencia”.

En el aspecto específico de la evaluación universitaria dicen Sigal y Marquis (1992: 3): “el propósito de la evaluación es el mejoramiento de la calidad y pertinencia de la enseñanza, siendo un proceso prolongado, sistemático y complejo, que debe ser precedido de una cuidadosa elaboración y diálogo permanente con los distintos participantes”. Resulta importante recordar que la Ley de Educación Superior N^o 24.521 incorpora los conceptos de evaluación y de indicadores para la distribución de los recursos (art. 44 y 58).

En un informe de la Comisión de las Comunidades Europeas (1993: 26) sobre la calidad en la enseñanza superior, se plantea que un elemento común final de los “nuevos” enfoques sobre la gestión de calidad tiene que ver con la posible relación entre los resultados de un sistema de control de calidad y las decisiones (gubernamentales) con respecto a la financiación de las actividades de la enseñanza superior. Basándonos en la experiencia de la gestión de calidad en Europa occidental hasta el presente, podemos argumentar que no debiera establecerse una relación directa y rígida entre los informes sobre la revisión de la calidad y las decisiones de financiación. En este informe se cita a Kells (1992: 136), quien plantea que: “el uso que hace el gobierno de los indicadores para influenciar el nivel de financiación para o entre las instituciones es posiblemente la reacción negativa más uniforme de todos los grupos de trabajo en los países de la OCDE”.

Una relación indirecta implicaría que los diversos gobiernos nacionales solamente suministrarán los medios financieros necesarios para las instituciones de enseñanza superior si éstas (y las diferentes unidades dentro de ellas) pueden demostrar que se han sometido por lo menos a un juicio externo, como una parte aceptada del sistema de gestión de calidad general.

LA EVALUACIÓN Y LA AUTONOMÍA

Entendamos en este aspecto que no se intenta vulnerar la autonomía universitaria sino que se impone un nuevo modelo de gestión universitaria, donde es necesario rendir cuentas, no sólo de los aspectos administrativos y de legalidad sino también de los objetivos, cometidos y funciones asumidas por ellas, incrementando de esta manera la *accountability*.

Mora et al. (1993: 153-4) comentan que “En ciertos países, la administración, como representante de los intereses del conjunto de la sociedad, ha desarrollado iniciativas para fomentar el cumplimiento de lo que considera las prioridades nacionales mediante la puesta en práctica de criterios discriminatorios. En estos casos, la mejora o el establecimiento de diferencias en la financiación disponible son un resultado del cumplimiento de los objetivos fijados y hechos públicos... La publicidad de los criterios a aplicar para su distribución, la exigencia de resultados como contrapartida a los fondos aportados, además de la aprobación de las normas de financiación por el poder legislativo, constituyen, sin embargo, una exigencia en una sociedad democrática”.

Resulta importante rescatar que se está produciendo un movimiento de cambio profundo en la relación entre el Estado y el sistema de educación superior, en donde la evaluación es una de las herramientas con la cual se sostiene esa relación, tendiendo a mediar entre un sistema rígidamente planificado, o con poca flexibilidad para adecuarse a un entorno dinámico, y un sistema totalmente autónomo, que provoca la despreocupación del Estado por sus instituciones de enseñanza. Neave y Van Vught (1994: 5-14) explican que “las actividades de regulación gubernamental se limitan a monitorear la *performance* de las unidades autorreguladas de toma de decisiones y a evaluar (y si es necesario a cambiar), las reglas con las cuales se define esta *performance*. Reconoce las limitaciones de adquirir conocimiento y ejercitar el control sobre un objeto de planificación, el cual, en sí mismo, ya consiste en un complejo grupo de mecanismos de toma de decisiones. Trata más bien, de incorporar los beneficios de este complejo grupo de mecanismos limitándose a establecer un marco general y a proveer facilidades para el comportamiento de las unidades descentralizadas”. Concluyen estos autores en la diferenciación entre un modelo de control estatal y un modelo de supervisión estatal, analizando la conveniencia del último, ya que es más capaz de impulsar los comportamientos innovadores de las instituciones de educación superior.

TENDENCIAS ACTUALES DE FINANCIAMIENTO UNIVERSITARIO

Delfino y Gertel (1995: 5) explican que “la tendencia actual parece caracterizarse por otorgar una importancia creciente a la política de recuperación de costos a través de la matrícula o de ingresos por servicios de consultoría... Los sistemas de asignación de fondos con fines determinados (para bienes de capital o proyectos con prioridad nacional, por ejemplo), una mayor autonomía en la ejecución del presupuesto (que se orienta a la asignación de fondos sin afectación específica) y el empleo de modelos o fórmulas que ayudan a distribuir el aporte público sobre la base de indicadores de desempeño en reemplazo de los tradicionales esquemas de base histórica, son los cambios más importantes en materia de administración de los recursos”.

Asimismo, Villareal (1996: 129-130) está de acuerdo con un incremento en el volumen de financiación finalista de carácter competitivo que reciben las universidades. “Se trataría de articular programas específicos de financiación que garanticen que cada vez en mayor medida, la financiación que reciban las universidades debe ser destinada a actuaciones concretas. Además esta financiación debería ligarse a procedimientos de obtención de la misma de carácter competitivo, en los que mediara una solicitud previa, un proceso de evaluación de carácter objetivo y un seguimiento de los resultados obtenidos con objeto de posibilitar la continuidad o no en la asignación de tales recursos”.

Una de las ventajas que presenta este modelo es que permite precisar claramente y hacer públicos los objetivos de la administración pública en determinados aspectos que considere prioritarios y, por otra parte, establece una conexión entre la obtención de fondos adicionales y los resultados de éstos.

G. Williams⁵ resume las tendencias más comunes en los países de la OCDE:

- Incremento en la sofisticación de las fórmulas usadas para determinar la asignación de fondos a cada universidad.

- Mayor autonomía financiera de las instituciones una vez que han recibido los fondos.

- Aumento de la participación de los estudiantes en la financiación de las instituciones.

- Distinción cada vez más nítida entre financiación de la investigación y financiación de la enseñanza.

- Aumento de la financiación pública a través de fondos a los que pueden optar competitivamente las instituciones.

Mayor participación de los fondos procedentes de empresas y empleadores.

MECANISMOS DE ADMINISTRACIÓN DE FONDOS

Teniendo en cuenta las experiencias internacionales de financiamiento universitario podemos distinguir, de acuerdo con Delfino y Gertel (1995: 11), “entre los que tienen en cuenta los insumos y los que se preocupan por los resultados. Los primeros suelen emplear variables de tamaño como el número de estudiantes, la cantidad de docentes o los recursos destinados a la investigación, mientras que los últimos generalmente se asientan en indicadores de desempeño académico como la duración media observada de las carreras o la cantidad de graduados por estudiante”.

Australia, por ejemplo, cuenta con un sistema de presupuesto sin afectación específica, elaborado sobre la base de un compromiso de trabajo trianual previamente acordado entre esas instituciones y el gobierno. Suecia y Alemania también han desarrollado sistemas similares. En España, el sistema también está empezando a funcionar, de lo que son ejemplos concretos la Universidad de Valencia y la Universidad Politécnica de Cataluña, que ha firmado un contrato programa con la Generalitat mediante el cual se compromete a mejorar la docencia, el rendimiento del alumno, la inserción de los titulados, el incremento de tesis doctorales y así hasta completar 51 parámetros.

Podríamos sintetizar diciendo que los modelos que están funcionando en la actualidad son los siguientes:

- a) Incrementos sobre los presupuestos anteriores.
- b) Aplicación de fórmulas.
- c) Contratos (especialmente para investigación).

Distintos autores, estudiando las experiencias internacionales, plantean que en casi todos los países de la OCDE los dos últimos modelos tienden a sustituir a los mecanismos de incrementos del presupuesto que se identifican con los períodos de expansión universitaria y de fuertes controles administrativos sobre el sistema.

Mora, et al. (1993: 67-68) comentan la experiencia de algunos países, como por ejemplo los Países Bajos, Australia, Dinamarca y el Reino Unido que usan, o planean usar en un futuro inmediato, fórmulas complejas para la asignación de recursos a sus universidades. La tendencia apunta a orientar estas fórmulas hacia los resultados, mediante la inclusión de indicadores de la productividad docente e investigadora. El mecanismo danés liga la

financiación a los resultados, intentando que las instituciones respondan a las necesidades del mercado laboral.

Un rasgo peculiar de las universidades británicas es la existencia de mecanismos internos de asignación de recursos entre los departamentos mediante fórmulas complejas que tienen en cuenta una serie de indicadores, principalmente de *inputs*.

En el modelo holandés, la principal fuente de financiación (sobre el 85%) está sometida a fórmula, mientras que el resto se asigna por contratos (programas de investigación).

En Francia, desde 1991 se vienen firmando contratos entre cada universidad y el Ministerio de Educación. Se basan sobre un plan estratégico en donde cada institución trata de formular su estrategia en términos de programas de enseñanza ligados a las necesidades de gastos corrientes, equipamiento, personal y su capacitación. Más tarde se incluyó también a la investigación dentro de este mecanismo, Chevaillier (1998: 72).

EL CASO DE LA UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE CATALUNYA⁶

En el marco de la Ley de Reforma Universitaria, que establece las competencias propias de la Generalitat de Catalunya en materia de universidades, se le reconocen las siguientes competencias: coordinación entre las universidades catalanas, programación académica y fijación de subvenciones ordinarias y autorización de los gastos derivados del personal docente y no docente.

Se ha creado en dicha Comunidad una Agencia para la Calidad encargada de evaluar la calidad docente e investigadora de las universidades catalanas. La evaluación es un nuevo elemento que junto a la programación y aprobación de nuevos planes de estudio servirá para la mejora del sistema universitario catalán, y también podrá ser utilizado para determinar la distribución de los recursos económicos entre las universidades en el marco de un nuevo modelo de financiación.

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

La UPC desarrolla un proceso de planificación estratégica bajo el lema "calidad al servicio de la sociedad". Se define que la misión de la universidad es servir a las necesidades de la sociedad promoviendo el sentido emprendedor de las unidades docentes y de investigación para fomentar la calidad y la excelencia técnica, científica y artística. Los principales ejes estratégicos que se definieron son:

a) Dar respuesta a las necesidades y demandas sociales elevando los niveles de calidad y excelencia.

b) Aumentar la implicación con la sociedad y las instituciones y también las relaciones con la comunidad tecnológica y científica.

c) Mejorar la calidad de vida de la comunidad universitaria.

d) Incrementar la eficacia de la organización interna.

Del marco estratégico se desprenden todas las políticas y planes sectoriales de la UPC. Cada una de las unidades estructurales (centros, departamentos e institutos) elabora y desarrolla su propia planificación estratégica según su situación y su entorno. Se trata de un proceso complejo pero coherente de planificación y establecimiento de objetivos a diversos niveles estructurales u organizativos.

CONTRATO-PROGRAMA

El contrato-programa pretende desarrollar un nuevo modelo de relaciones administración-universidad que englobe el conjunto de las actividades que lleva adelante la universidad. De esta manera, la UPC hará explícita la planificación de su actividad, de acuerdo con unos objetivos pactados previamente y para los cuales cuenta con el financiamiento y el seguimiento de los resultados correspondientes por parte del gobierno de la Generalitat.

El contrato-programa está definido como un instrumento de gestión que facilita el marco de relaciones entre la administración responsable de la política universitaria y científica, y la universidad, con sus funciones de docencia, investigación y servicio a la comunidad.

Las características generales que presenta el contrato-programa son:

- Plurianual en la propuesta de objetivos y en el marco del financiamiento establecido.

- Basado en la evaluación de resultados cuantitativos y cualitativos.

- Revisable anualmente según los resultados de la evaluación y programación universitaria.

Las premisas del contrato-programa son:

- La programación plurianual de la UPC en sus áreas de formación, investigación, transferencia tecnológica y servicios de extensión universitaria.

- Incorporar los objetivos y compromisos de la planificación estratégica de la UPC y de los planes estratégicos de los centros docentes, departamentos e institutos.

- Instrumento para impulsar el programa de calidad de la UPC.

- El establecimiento de objetivos ha de permitir concretar la relación

entre la Generalitat de Catalunya (como la principal institución responsable de la política universitaria y científica de Cataluña) y la UPC, con un escrupuloso cuidado de la autonomía universitaria.

- La vinculación entre resultados y recursos ha de favorecer el establecimiento de una base para la programación de una gestión más eficiente.

La universidad elabora desde hace tres ejercicios un presupuesto por programas que, a diferencia del tradicional por partidas, pone énfasis en los resultados que se han de conseguir y no números en el volumen de recursos que se han de gestionar. Es por eso que se estructura en objetivos, actividades e indicadores que han de permitir el seguimiento y la evaluación de los resultados conseguidos.

Partiendo de estos dos marcos, la planificación estratégica y el presupuesto por programas, este contrato-programa se estructurará incluyendo cuatro áreas y quince finalidades, para cada una de las cuales se han de fijar los compromisos por asumir y los indicadores para medirlos. El esquema de presentación responde a una estructuración en cascada, de forma que cada nivel queda desarrollado a partir del inmediato inferior, desde las premisas más globales, de carácter estratégico, a las más operativas, mediante la implantación de las cuales se propone la consecución de las primeras. A partir de aquí, se plantean los compromisos que se asumirán en el período fijado y los indicadores para mensurarlos.

CUADRO DE FINALIDADES DEL CONTRATO-PROGRAMA

1. Mejorar el flujo de estudiantes, incrementando el número de titulados y asegurando que los contenidos formativos y su carga docente se ajusten a los requisitos de calidad de la enseñanza.

2. Facilitar la inserción laboral de los titulados y evaluar su acogida en el mercado laboral, tanto en lo que hace a su nivel de calificación y preparación como a la adecuación a las necesidades sociales.

3. Planificar la oferta de estudios para dar respuesta a las necesidades y demandas sociales.

4. Reformar la oferta, la normativa y la gestión del Doctorado, para aumentar el número de doctorados en el campo tecnológico; revalorizar el título de doctor en el ámbito empresarial y adecuar la formación a las necesidades del entorno socioeconómico.

5. Programar y potenciar una oferta de formación continua de calidad y ajustada a las necesidades sociales.

6. Consolidar actividades de I+D de calidad de los grupos de investiga-

ción de la universidad, que permitan situar la UPC como una institución de excelencia en el campo de la investigación y la tecnología al servicio de la sociedad.

7. Incrementar la actividad de I+D de la UPC, aumentando el número de profesores y grupos de investigación que participen en actividades de investigación y transferencia tecnológica, y aumentando el grado de autofinanciamiento de las actividades de I+D.

8. Aumentar las actividades de transferencia tecnológica a las empresas e instituciones, asegurando que la I+D de la UPC respondan adecuadamente a las necesidades y demandas sociales, industriales y tecnológicas.

9. Aumentar la implicación con la sociedad y las instituciones, para estrechar los vínculos con la sociedad en que está inserta la UPC.

10. Formar titulados con aptitudes para desarrollar la actividad profesional desde el conocimiento del contexto económico, social y cultural de Europa y consolidar y ampliar la cooperación europea internacional para la investigación y el desarrollo tecnológico.

11. Desarrollar un modelo integrador de protección del medio ambiente y desarrollo sostenible a partir de las potencialidades de las unidades de la UPC y proyectarlo a la sociedad.

12. Adecuar progresivamente la estructura de la plantilla de personal académico a los objetivos estratégicos establecidos, para cumplir los niveles de calidad deseables.

13. Adecuar progresivamente la plantilla de PAS a los objetivos estratégicos, incrementando la profesionalización, la eficacia y la eficiencia en la gestión.

14. Desarrollar e implementar sistemas de planificación, evaluación y asignación de recursos, a partir de los criterios de gestión de la calidad, para mejorar la actividad de la UPC al servicio de la sociedad.

15. Generar una posición activa para la captación de recursos que permitan crear oportunidades e incorporar nuevos agentes dispuestos a contribuir al financiamiento de la UPC.

ÁREAS DEL CONTRATO-PROGRAMA

Las cuatro áreas en donde las finalidades tienen impacto, con la definición de su misión, son:

1. Área de formación.

Misión: formar titulados de calidad para responder a las necesidades y demandas sociales en el tiempo y con la dedicación previstos.

2. Área de investigación y transferencia de tecnología.

Misión: fomentar la investigación, con la generación de conocimientos que den sentido a la universidad en definir su excelencia, y la transferencia de tecnología, con la doble finalidad de facilitar la incorporación al tejido productivo de las innovaciones tecnológicas y de incrementar el contacto con el entorno industrial.

3. Área de relaciones universidad - sociedad.

Misión: aumentar la implicación con la sociedad y las instituciones, para estrechar los vínculos con la sociedad en que está inserta la UPC, así como la cooperación internacional en docencia e investigación para conseguir un crecimiento importante de la actividad internacional de la UPC.

4. Área de organización interna.

Misión: poner énfasis en el desarrollo de las personas que trabajan en la institución como el activo más importante de la universidad, y desarrollar sistemas y herramientas de gestión pública que permitan ofrecer una mejor calidad en la prestación de los servicios.

Por lo tanto, una vez definidas las finalidades y áreas, se establece la forma en que cada una de ellas incide en las áreas. Por ejemplo:

Áreas

| FINALIDADES | 1 | 2 | 3 | 4 |
|-------------|---|---|---|---|
| 1 | * | | | |
| 2 | * | | | |
| 3 | * | | * | * |
| 4 | * | * | | |
| 5 | * | * | | |
| 6 | | * | | |
| 7 | | * | | |
| 8 | | * | | |
| 9 | | | * | |
| 10 | * | * | * | * |
| 11 | * | * | * | * |
| 12 | * | * | | * |
| 13 | * | * | | * |
| 14 | * | * | | * |
| 15 | * | * | * | * |

Una vez establecida la incidencia de las finalidades sobre las áreas se realiza una descripción de cada una de ellas definiendo las líneas de actuación, las herramientas para desarrollar estas líneas de actuación, los compromisos y los indicadores.

FINANCIAMIENTO DEL CONTRATO-PROGRAMA

El financiamiento del contrato-programa se basará en el grado de cumplimiento de los compromisos propuestos y concretados en los correspondientes indicadores.

La valoración del grado de cumplimiento se hará en la Comisión de seguimiento del contrato-programa, la cual tramitará el resultado al Comisionado para la Universidad y la Investigación junto con la propuesta de asignación del financiamiento que se derive de estos resultados.

La relación que se establece entre el financiamiento y el grado de cumplimiento global R (en %) de los compromisos previstos en el contrato-programa es:

- Para un alcance de menos del 85% de los compromisos: revisión del financiamiento, es decir:

Si $R < 85$, revisión del financiamiento

- Para un alcance entre el 85 % y el 100 % de los compromisos: aplicación de un incremento genérico + X% de financiamiento extraordinario (X máximo = 2,5). Es decir:

$$\text{Si } 85 \leq R \leq 100; \quad X\% = \frac{R - 85}{15} * 2,5$$

$$\text{Si } R > 100; \quad X\% = 2,5$$

R = % de cumplimiento global del contrato-programa

X = % de financiamiento extraordinario

Este financiamiento adicional se podrá utilizar para el desarrollo de programas específicos.

CONCLUSIONES

La modificación en los mecanismos de financiación se está imponiendo en casi todo el mundo; los sistemas varían de país a país, pero todos ellos buscan vincular el financiamiento al mejoramiento de la calidad y al cumplimiento de los objetivos del sistema universitario en forma eficiente y eficaz. Argentina no puede estar al margen de ello, por lo tanto, resulta lógico pensar que el sistema que surja deberá adaptarse a las características propias de nuestras universidades, su cultura e historia. Se necesita que la comunidad universitaria empiece a diseñar estos modelos para dotar al sistema de financiamiento de elementos que identifiquen reglas de juego más claras. En este aspecto es necesario destacar que no existe un modelo que la experiencia indique como el mejor y que habría que adaptar a nuestra realidad. Los países que ya han atravesado esta experiencia lo demuestran.

También está clara la necesidad de una implementación progresiva de estos sistemas y que partan de la base del financiamiento actual, para ir llegando gradualmente a uno que permita una mejor eficiencia y equidad en su distribución. Entiendo que no será posible (por las resistencias internas que esto generaría) la implementación inmediata de un sistema formal de asignación si no garantiza el punto de partida para la financiación básica.

Resulta importante, en este aspecto, tener en cuenta la opinión de Delfino y Gertel (1996: 11) cuando alertan del alto riesgo moral que lleva la adopción de los distintos modelos (insumos o productos). "En el primer caso, porque las instituciones de educación superior podrían tener incentivos para extender la duración de las carreras o admitir una mayor repitencia, ya que de ese modo aumentarían la cantidad de alumnos y, por consiguiente, los recursos asignados en base a ellos. En el segundo, porque las mayores exigencias en materia de resultados, como la relación entre egresados e ingresantes o el avance en las carreras, podrían también evadirse reduciendo el nivel académico. En ambos casos se está premiando la ineficiencia. Para evitar estos efectos no deseados sería necesario que su implementación estuviera acompañada por el desarrollo simultáneo de sistemas de información, gestión y control administrativos, y evaluación académica".

Otro punto a desarrollar, y en el cual las universidades tienen mucha responsabilidad, es la mejora del funcionamiento interno y el logro de mayores niveles de eficiencia gerencial. Para lograrlo será necesario el establecimiento de sistemas de información apropiados, que permitan dotar a las universidades de una contabilidad analítica para la obtención de información de costos que posibiliten recopilar datos para la gestión. Será necesari-

rio, con este objetivo, profesionalizar ciertos equipos directivos y capacitar a sus recursos humanos en aspectos de administración universitaria.

Vale una última consideración: si definimos que cuatro son los principios básicos que se deben respetar en la implementación de un sistema de financiación, equidad, eficiencia, autonomía financiera y de gestión y suficiencia financiera, resulta necesario que esta reforma no conlleve una mayor segregación de los sectores de recursos más bajos. Mi opinión parte del concepto de que los beneficios que fomenta la educación son básicamente sociales (ya sea por los efectos externos como por la importancia del concepto de igualdad social) y por lo tanto su financiación debe ser fundamentalmente (pero no exclusivamente) con cargo a impuestos, o sea, pública.

NOTAS

¹ Un artículo más reciente de este autor analiza las consecuencias del Estado evaluativo en la última década. G. Neave, "The Evaluative State Reconsidered", en *European Journal of Education*, Vol. 33 Nº 3, 1998, pp. 265-283.

² Citado por Mora, Palafox, Pérez García (1993: 30).

³ Subirats Joan, Prólogo al libro de X. Ballart (1992: 21).

⁴ Citado por X. Ballart (1992: 47).

⁵ Williams G. (1994), "Reforms and Potencial reforms in Higher Education Finance", Ponencia presentada en la 12th IMHE General Conference of IMHE Programme, citado por J. Ginés Mora y Enrique Villareal (1995: 184-185), "Un modelo para la financiación de las Universidades Públicas", en *Planificación, evaluación y financiación de sistemas educativos*, Ed. a cargo de Esteve Oroval Planas, Edit. Civitas. Madrid.

⁶ Esta experiencia ha sido tomada del documento: *Contracte Programa 1997-2000. Per a una Universitat Tecnològica Catalana de qualitat al servei de la societat*, Servei de Publicacions de la UPC, Barcelona, 1997, pág. 71.

BIBLIOGRAFÍA

Ballart, Xavier (1992), *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudio de casos*, Madrid, MAP.

Blaug, M. y Moreno Becerra, J.L. (1984), *Financiación de la educación superior en Europa y España*, Madrid, Siglo XXI.

Brunner, José Joaquín (1990a), "Universidad, Sociedad y Estado en los 90", *Revista Educación Superior y Sociedad*, Vol. 1, Nº 2, UNESCO-CRESALC, julio-diciembre.

————— (1990b), *La evaluación de la investigación científica*. Artículo presentado para el Centro de Investigación del Desarrollo Internacional del Canadá, Octubre.

- Cañabate, A. y Cuervo, L. (1996), "Elementos para una propuesta práctica de sistema de financiación de las Universidades", en *Economía de la Educación. Temas de Estudio e Investigación*, Edición de Grao, J. e Ipiña, A., Vitoria, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- Chevallier, Thierry (1998), "Moving Away from Central Planning: using contracts to steer higher education in France", *European Journal of Education*, Vol. 33, Nº 1.
- Clark, B. R. (1982), *The higher education system: academic organization in Cross-National perspective*, University of California Press.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1993), Documento elaborado por Van Vught y Westerheijden, *Gestión de calidad y garantía de calidad en la enseñanza superior europea. Métodos y mecanismos*.
- Delfino y Gertel (1995), *Modelo para la asignación del presupuesto estatal entre las Universidades nacionales*, Buenos Aires, Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Políticas Universitarias.
- (1996), *Nuevas direcciones en el financiamiento de la educación superior. Modelos de asignación del aporte público*, Buenos Aires, Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Políticas Universitarias.
- Mora, Palafox y Pérez García (1993), *La financiación de las universidades valencianas*, Valencia, Edicions Alfons el Magnanim.
- Moreno, J.L. (1995), "La organización y la financiación de la educación superior en la OCDE: los modelos de mercado, burocrático y colegiado", en *Planificación, evaluación y financiación de sistemas educativos*, Ed. a cargo de Esteve Oroval Planas, Madrid, Edit. Civitas.
- Neave, G. (1988), "On the Cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988", *European Journal of Education*, Vol. 23, Nº 12.
- y Van Vught F. (1994), "Government and Higher Education in Developing Nations: A Conceptual Framework, en *Government and Higher Education Relationships Across Three Continents*", *The Winds Of Change*, Great Britain, IAU Press Pergamon.
- Sigal, V. y Marquis, C. (1992), *Informe del Subproyecto 06: fortalecimiento de la gestión y coordinación universitaria*, Buenos Aires, Ministerio de Cultura y Educación. Consejo Interuniversitario Nacional.
- UNESCO (1995), *Documento de política para el cambio y el desarrollo en la Educación Superior*, UNESCO-CRESALC.
- Villareal, E. (1996), "Eficacia del sistema universitario y mecanismos competitivos de financiación", en *Economía de la Educación. Temas de Estudio e Investigación*, Ed. Grao, J. e Ipiña, A, Vitoria, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- Williams, G. (1992), *An economic analysis of recent changes in the finance of higher education in Britain and other OCDE countries*.