EL FINANCIAMIENTO UNIVERSITARIO. CONSIDERACIONES GENERALES Y TENDENCIAS ACTUALES

MARIANO PÉREZ ROJAS

El trabajo que se publica a continuación es la tesina presentada por el Cdr. Mariano Perez Rojas en el marco de la Carrera de Especialización en Administración Financiera del Sector Público que desarrolla la ASAP en conjunto con la Universidad Nacional de Buenos Aires.

PRÓLOGO

El problema del financiamiento de la Universidad ha adquirido gran relevancia en las últimas décadas. En el marco de una profunda transformación del Sistema de Enseñanza Superior, la cuestión financiera pasó a formar parte de las principales preocupaciones de los gobiernos. El fenómeno de masificación iniciado en la década de 60, va a introducir elementos de cambio importantes en las instituciones universitarias. Se necesitó la revisión y adecuación de los planes de estudio, regímenes de enseñanza, sistemas de evaluación. Asimismo hubo que adaptar la infraestructura edilicia y mobiliaria para dar cabida a gran cantidad de estudiantes. Junto a ello, las Universidades se fueron diversificando, transformándose en instituciones más complejas y diferenciadas, se profundiza el desarrollo de la investigación científica y tecnológica y la formación continua de los graduados.

Simultáneamente la crisis económica, con su correlato fiscal, golpea la economía mundial. Se comienza a plantear la limitación de los fondos públicos para cubrir las distintas necesidades sociales. El Estado empieza a poner mayor énfasis en la asignación eficiente de los fondos públicos, y en la calidad de la enseñanza universitaria, estableciendo objetivos, midiendo y evaluando resultados. Esta situación provoca una profunda transformación de las relaciones sociopolíticas entre el gobierno la sociedad y el Sistema de Enseñanza Superior contemplando una redefinición de roles, dimensiones y formas de intervención.

Surge lo que G. Neave llama el Estado evaluador, como alternativa a la concepción

de la regulación burocrática que había regido el financiamiento universitario en la época del Estado Benefactor. Este modelo está unido a una transformación simultánea del gerenciamiento público, que cuestiona el modelo clásico de la administración pública preocupada por los procedimientos y la legalidad de los actos administrativos para dar paso a una concepción centrada en la producción y en los resultados.

Dentro de este contexto, los aspectos más importantes que se destacan en la política universitaria son: 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, competitiva y globalizada, tendiente a apuntalar la competitividad del país; responsabilidad institucional de los gestores universitarios unido 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 guiaran 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.

Para conocer los modelos de financiamiento, se sigue la tipología establecida por Clark B., distinguiendo los modelos burocrático, de mercado, y colegiado, identificando que en nuestro país se ha utilizado una combinación entre el modelo burocrático y colegiado, siguiendo un carácter puramente incrementalista en la asignación de los recursos, lo cual ha generado una dificultad para su funcionamiento eficiente.

Se analizan también algunos de los principios básicos que conforman los sistemas de financiación universitaria:

1. El concepto de eficiencia desde un punto de vista económico, pero también desde el aspecto social, ya que, puesto que los recursos están limitados y para múltiples usos, un uso eficiente de los mismos permite maximizar los resultados obtenidos.

2. El concepto de suficiencia financiera, el cual implica que cada Universidad debe contar con los recursos materiales y humanos para poder prestar un servicio en condiciones de calidad y eficacia.

3. El concepto de generalidad, que 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 todas ellas.

Dentro de los cambios en las relaciones entre el Estado y las Universidades se analiza en particular la necesaria vinculación entre financiamiento-objetivos-evaluación, contemplada dentro de la Ley de Educación Superior, aunque se alerta sobre el surgimiento de problemas si se establece una relación di-

recta entre financiamiento y evaluación. Del mismo modo se analiza el surgimiento de una redefinición del concepto de autonomía, incrementando la accountability de los gestores universitarios, pero à su vez permitiendo una mayor libertad en la gestión de las Universidades.

Por último se realiza una síntesis de los principales modelos de financiamiento que se están imponiendo en distintas regiones del Mundo. Se destacan, siguiendo a Williams G. las siguientes tendencias:

· 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 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.

Por último, dentro de las consideraciones finales se desarrollan algunas breves reflexiones acerca de la necesidad de modificar el sistema de financiamiento de nuestras Universidades, acercándose a la implementación de modelos formales que permitan reglas de juego más claras para todo el sistema y que alienten una mayor flexibilidad, así como un mejoramiento de la calidad y eficiencia del sistema en su conjunto.

Se incorporan como anexo al presente trabajo, una experiencia de financiamiento universitario en España. Se trata de la explicación de cómo se desarrollo un contrato-programa entre la Universidad Politécnica de Cataluña y la Generalitat de Catalunya.

INTRODUCCIÓN

El problema del financiamiento de la Universidad argentina ha adquirido gran relevancia en los últimos tiempos. 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, se promueve el desarrollo de un modelo de financiamiento que tenga en cuenta la eficiencia y eficacia del sistema universitario.

Si durante la década de los 80, (en el contexto de una economía recesiva, inflacionaria e inestable), el debate 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, durante la década de los 90 esta discusión 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 asignación (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. En esa relación entre el Estado y la Universidad, se apoyaba incondicionalmente su financiamiento, sin ocuparse mayormente de las relaciones de costo/beneficio, o bien, entre otras cosas, 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.

Este era un aspecto de una realidad que marcaba el funcionamiento del Estado populista, independientemente de los avances y retrocesos del mismo en los distintos períodos de nuestra historia, y que conformaba las bases de un sistema universitario cuya estructura se movía cómodamente al amparo de ese estado benefactor.

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

Mientras la Universidad brinda educación a un grupo pequeño de los jóvenes argentinos, el financiamiento no acuso mayores problemas. Es en este sentido que Brunner (1990a) plantea: *"En esas condiciones de enseñanza superior de élite 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 fueron dando ciertos procesos, en forma concomitante e independiente, que no podemos considerar como una realidad exclusiva de las Universidades Argentinas, sino que se identificaron 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 y material bibliográfico, sólo por mencionar algunos. Junto a ello, las Universidades se van diversificando y haciéndose 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, con un alto grado de politización 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, dimensiones 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 Neave[1] (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 Etica 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 control de los procesos.

En este sentido se expresan Mora, et. al (1993:30-31) planteando que "*como consecuencia de la preocupación por el aumento del gasto en educación superior, se ha abordado su estudio desde dos puntos de vista: el de los mecanismos de financiación y el de la mejora de la eficiencia. Ambos puntos de vista no pueden separarse, dado que el objetivo que se persigue no es el mero control de gasto, sino muy especialmente el incremento de la calidad del sistema de educación superior, utilizando del mejor modo los recursos disponibles. Conseguir este objetivo exige considerar conjuntamente los sistemas de financiación, los de evaluación y de rendición de cuentas que estimulen el aumento de esta calidad, tanto desde la perspectiva de la sociedad como de la comunidad universitaria*".

En el actual contexto, teniendo en cuenta que los años ochenta caracterizados como la década perdida para los países de América Latina y los noventa donde se logran equilibrios macroeconómicos muy importantes, han sido y están siendo, años de graves dificultades en general. Los problemas de déficit público que acusan los presupuestos de casi todos los países, las preocupaciones

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.

por las insuficientes oportunidades laborales de los jóvenes, los altos índices de desempleo, y la necesaria adecuación de las enseñanzas de este nivel educativo a los vertiginosos cambios tecnológicos, se han convertido en poderosas razones para renovar el interés del análisis económico y social por la organización y las finanzas de la educación superior.

Si los Estados están dispuestos a realizar un mayor esfuerzo para dotar de recursos a la enseñanza universitaria, es lógico que ello no es para reforzar el sistema que venía funcionando, sino para mejorarlo, y por lo tanto resulta necesaria la existencia de un 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".*

En este marco se definen algunos aspectos importantes de resaltar: **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[2]; **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. La UNESCO (1995:32) ha planteado que: *"El establecimiento de relaciones bien organizadas entre la educación superior y el Estado es una condición previa en el proceso de cambio y desarrollo de la educación superior. 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

2 - Constituye una referencia importante el Libro Blanco sobre Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI de la Unión Europea. Bruselas-Luxemburgo. 1994 en el que se destaca que el desarrollo de la educación y la formación es una de las condiciones de la emergencia de un nuevo modelo de crecimiento, o bien el Libro Blanco sobre la educación y la formación. Enseñar y Aprender. Hacia la sociedad cognitiva. Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas. 29-11-95 COM(95) 590 final.

concepción que la Universidad se encuentra perdida en un mundo cambiante, en donde la posibilidad de vencer las políticas inerciales que arrastraba 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 resulta necesario abordar reformas consensuadas con la comunidad universitaria. Parafraseando a M. Crozier, "no se cambia la universidad por decreto".

Por otra parte, el Estado, a pesar de su disminución y replanteamiento, 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)[3], 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 él 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)[4], Williams (1994)[5]-, 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, son tomadas 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 recursos económicos 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,*

3 - Clark B. R. The higher education system: academic organization in Cross-National perspective. University of California Press. 1982

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

5 - Williams G. An economic analysis of recent changes in the finance of higher education in Britain and other OCDE countries. 1992.

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".

En el modelo burocrático es la administración responsable la que define la cantidad de fondos necesarios y su utilización. Las dificultades que plantea el modelo burocrático para asignar los recursos, es que lo hace generalmente de una forma incrementalista en todas las partidas de gasto, sin responder con agilidad a los cambios en las demandas. Por ello, resulta poco eficiente, sin participación de la comunidad universitaria y con gran sujeción a los lineamientos definidos desde el poder central, lo cual lleva a las Universidades a manejarse con poca flexibilidad, poco poder de adaptación a las circunstancias cambiantes del entorno complejo y a un margen de autonomía e independencia muy estrecho.

En el modelo de mercado se confía, en cambio, en la capacidad de la demanda de orientar adecuadamente los recursos. La universidad se muestra como una institución que participa en el mercado y por lo tanto necesita obtener sus fondos a través de la venta de sus servicios, compitiendo con otras instituciones en la atracción de clientes y potenciales financiadores. Esto lleva a una mayor ligazón con la sociedad orientando la actividad académica hacia los temas que generan mayor demanda, siempre en el marco de garantizar ciertos niveles de rentabilidad aceptables para el funcionamiento de la misma. Por consiguiente, la Universidad trata de ser más eficiente en su organización y gestión, aunque, por lo general, deja de lado aspectos redistributivos y de igualdad de oportunidades que trae aparejado el acceso a la educación superior. La introducción de mecanismos similares a los de mercado tanto en la zona de la oferta como de la demanda permite superar algunos problemas generados por el modelo de financiamiento incrementalista. Entre esos problemas, siguiendo el análisis de Calero Jorge (1996:59), podemos mencionar: *a) la reducida conciencia del coste por parte de la oferta (instituciones)... que ha implicado la pérdida de eficiencia en la gestión, desarrollos de oferta irrelevante e incrementos continuados en los costes de los servicios ofrecidos, b) la reducida conciencia del coste por parte de la demanda, lo que ha ocasionado una canalización distorsionada de las elecciones de los estudiantes, junto con duraciones demasiado elevadas de los recorridos universitarios de éstos.*

Por último, el modelo colegiado confía en el criterio de la comunidad académica como intérprete de las necesidades sociales, para lo cual se necesita dotarlas de la autonomía financiera adecuada mediante fondos suficientes e incondicionados. *Existe pues, una mayor independencia y una menor rigidez para la toma de decisiones, y su potencial eficiencia y equidad, queda en manos de la propia comunidad universitaria, o más exactamente, en manos de los grupos que rijan la institución académica. El principal peligro radica en que la asignación de recursos puede adoptar como criterio básico de reparto la defensa corporativa de los intereses de la institución,*

Moreno (1995:348-349).

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. Mora et. al (1993:22) plantean que *"si los servicios son ofrecidos gratuitamente o a precios que no cubren los costes, es necesario disponer de otros criterios para asignar los recursos, es decir, para decidir el monto total de los mismos utilizados en financiar la educación superior - cuyo coste de oportunidad serán los otros niveles educativos y el resto de las áreas del gasto público - su distribución por actividades - enseñanza e investigación - o por áreas de conocimiento. ".* Lamentablemente nuestro sistema universitario carecía de sistemas de evaluación de resultados de las actividades científicas y universitarias y, por lo tanto, la financiación se basaba en los presupuestos anteriores y en la presión que se pudiera realizar sobre las autoridades que tenían a su cargo la distribución presupuestaria y donde siempre los fondos resultaban insuficientes para financiar la enseñanza de masas.

Pero este modelo de Universidad, en un contexto ausente de selectividad y sin financiamiento privado (ya sea a través del arancelamiento como de recursos externos provenientes de la investigación, asesoramiento o consultoría a empresas privadas) no fue capaz de desarrollarse en el marco de una educación de calidad y excelencia. La crisis económica y fiscal comienza a manifestar los graves problemas presupuestarios, bajos salarios docentes, problemas de infraestructura y equipamiento y a consecuencia de ello, la disminución del nivel académico. Pocos se planteaban en ese contexto el problema de la eficiencia.

En función de lo expresado anteriormente trataremos de definir sintéticamente algunos conceptos que tienen incidencia en el desarrollo de un nuevo modelo universitario y su relación con los actuales tendencias de financiamiento universitario.

EL CONCEPTO DE EFICIENCIA

Desde un punto de vista económico podemos definir la eficiencia de la siguiente manera, conseguir un objetivo determinado con los menores costos o bien, maximizar el producto obtenido con unos recursos dados. Geraint Johnes (1995:82), plantea que la eficiencia puede dividirse en dos componentes. El primero es la eficiencia asignativa que se da cuando los recursos se asignan a usos alternativos de forma que se maximice el bienestar social. Es el tipo de eficiencia al que se refieren las condiciones marginales de Pareto. La eficiencia del segundo tipo recibe el nombre de eficiencia-x. Se refiere a ineficiencias como la dotación excesiva de personal o el derroche de dirección, y se da siempre que es posible producir más sin tener que introducir cambio alguno en la asignación de los factores. Una economía que esté produciendo dentro de los límites de sus posibilidades de producción, en lugar de producir justo en esos límites, está sufriendo ineficiencia-x; una economía que

esté produciendo en los límites, pero que no se halle en el punto socialmente óptimo de esa frontera, sufre ineficiencia asignativa. Ambos tipos de eficiencia se mueven en un marco de competencia y ninguno de ellos justifica la producción de servicios educativos mediante un monopolio privado o público.

En el ámbito universitario sería importante también distinguir entre eficiencia externa o interuniversitaria, que consiste en una distribución adecuada de los recursos públicos entre Universidades y eficiencia interna o intrauniversitaria que se corresponde con la gestión de los recursos por parte de la propia Universidad.

El concepto de eficiencia en el manejo de los recursos públicos tiene una profunda connotación de interés social ya que, puesto que los recursos están limitados y para múltiples usos, un uso eficiente de los mismos permite maximizar los resultados obtenidos, así como disminuir el coste de oportunidad por no destinar esos fondos hacia otros sectores. De la misma manera implica conseguir los objetivos fijados con menores costos. Resulta interesante cuándo se efectúa este análisis que los administradores y responsables del gerenciamiento de las instituciones universitarias respondan a la pregunta ¿ Es posible producir más con los mismos recursos?, lo cual nos obliga a un análisis introspectivo en el cual se puedan identificar ineficiencias en la gestión. No solo es importante lo que se hace sino también cómo se hace.

El Banco Mundial ha planteado la búsqueda de mejorar la eficiencia de la enseñanza superior mediante: innovaciones para reducir los costos de la instrucción, incrementos en la recuperación de costos y el uso de fórmulas de financiamiento que sean: transparentes y racionales, que fomenten la flexibilidad en el uso de los recursos y que tengan en cuenta los costos normativos de los diferentes niveles y programas de estudio.[6]

EL PRINCIPIO DE SUFICIENCIA

El principio de suficiencia implica que cada Universidad debe contar con los recursos materiales y humanos necesarios para llevar a cabo su cometido, es decir, para poder prestar un servicio público de educación superior en condiciones normales de calidad y eficacia.

Asumir la discusión sobre la financiación de las universidades y su suficiencia es un problema de difícil resolución, sobre todo, teniendo en cuenta, como se verá más adelante, el carácter expansivo del sistema universitario. Al mismo tiempo debemos considerar que en esa decisión participan diversos aspectos, como ser, el tamaño del sector público, áreas del conocimiento a priorizar, participación del

6 - Experton William, Financiamiento de la Enseñanza Superior. En Nuevas Direcciones en el Financiamiento de la Educación Superior. Modelos de asignación del aporte público. Serie Nuevas Tendencias. Editores José A. Delfino y Hector R. Gertel. Ministerio de Cultura y Educación. Secretaría de Políticas Universitarias. Diciembre 1996. Buenos Aires.

sector privado en su financiamiento, intereses generales y particulares.

Ahora bien, lo que no debe dejar de considerarse es si los fondos disponibles son bien utilizados y si a través de ellos la Universidad alcanza los objetivos acordados.

Mora et. al (1995:24) plantean que *"la suma total de recursos que se necesitan para financiar un sistema universitario depende de la extensión del sistema, del nivel de calidad que se quiera conseguir para el mismo y de la eficiencia con que se usen los recursos disponibles para cubrir sendos objetivos (extensión y calidad)".*

En principio podríamos convenir que para lograr mejorar su rendimiento es necesario contar con mayor cantidad de fondos, siguiendo a Baumol[7], 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 solo 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 nos muestra la insuficiencia de recursos como algo intrínseco al sistema universitario y, por el otro, se induce la necesidad de que dado que los recursos son insuficientes, deben ser utilizados de manera eficiente. Obviamente esta percepción está asociada al concepto de escasez que rodea todo el planteamiento económico. La sociedad ha de decidir cuánta educación desea consumir sin perder de vista la necesidad de sacrificar la producción de otros bienes. La sociedad desbordada por los recursos no existe.

También Geraint Johnes citando a Bowen[8], plantea que éste ha propuesto una idea interesante en relación con la determinación de los costes de educación, en particular los de la enseñanza superior. *"En su modelo supone que las instituciones de enseñanza superior tratan de maximizar, no los beneficios, sino el prestigio. El prestigio, P, es función de la cantidad y calidad de la enseñanza, T, y de la actividad de investigación, R, realizada por la institución. Ahora bien, la enseñanza y la investigación cuestan dinero. El coste de cada unidad de enseñanza puede representarse por ct, y el coste de cada unidad de investigación, por cr. Para maximizar su prestigio, "cada institución recauda todo el dinero que puede" y "cada institución gasta todo lo que recauda". Por tanto, los costes totales han de ser iguales al presupuesto, B, y sólo están limitados por la capacidad de la institución para recaudar fondos. Lo que se*

7 - Citado por Mora, Palafox y Pérez García. (1993:30).
8 - Bowen H.R. (1980). The Costs of Higher Education. (San Francisco: Jossey Bass). Citado por Geraint Johnes. Economía de la educación. Pags. 113-114.

deduce de este modelo es que los costes no dependen de la tecnología, como sucede con las industrias competitivas que maximizan beneficios, por el contrario, los costes son limitados únicamente por los medios de quienes proporcionan dinero a las instituciones (legisladores, empresas, alumnos)."

Johnes opina que este modelo de determinación de la producción y costes de la enseñanza superior *"implica un círculo vicioso de alto prestigio, elevados niveles de generosidad y elevados costes. Esto nos conduce necesariamente a una aceleración sin fin de los costes (espiral viciosa). Sin embargo, indica que las instituciones de enseñanza superior pueden no estar sujetas a la disciplina del mercado que rige para las empresas competitivas que maximizan beneficios. En la medida en que así sucede en la vida real, los costes de la enseñanza superior son probablemente mayores que el óptimo paretiano del bienestar. El modelo no somete la investigación y la enseñanza a la ley de los rendimientos decrecientes, por lo que no existe límite alguno automático a la actividad de las instituciones."*

En este aspecto podemos mencionar la importancia del conocido "Coleman Report" desarrollado en los Estados Unidos en 1966 y que apuntaba a evaluar el sistema educativo preocupándose por el impacto se preguntaron si más inputs producen mejor educación ya que existía la concepción de que mejorando la cantidad y la calidad de los inputs educacionales, los estudiantes aprenderían más concluyendo que *"los efectos parecen derivar no tanto de factores que el sistema educativo controla, sino de factores externos al medio escolar..."*

Aunque este tema tenga voces a favor y en contra es necesario estar alerta contra aquellos que opinan que únicamente con más recursos se puede mejorar la calidad del sistema educativo. Este enfoque hace hincapié en que a través de un incremento en los inputs del sistema se pueden mejorar los outputs, pero no analiza el proceso de producción, la caja negra del sistema educativo, sigue sin preocupar la gestión eficiente de los recursos públicos. Hoy, resulta necesario encarar el proceso de reforma desde un punto de vista integral, tomando en consideración todos los aspectos componentes. 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. Ahora bien, si el requerimiento de mayor cantidad de fondos está acompañado de un proyecto tendiente al mejoramiento de estos puntos, el tema merece un mejor análisis.

En este sentido, en España el último informe sobre financiación de las Universidades, concluido en diciembre de 1994, a iniciativa del Ministro de Educación y Ciencia, con respecto a este punto plantea *"hay que dedicar mas recursos a la educación*

universitaria para que los recursos que se dedican se puedan gastar mejor."[9]

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 las Universidades pero no podemos obviar experiencias recientes como en el caso de la UBA donde se han logrado incorporar a su propio presupuesto gran cantidad de recursos provenientes del sector privado, a través de la venta de servicios, tareas de asesoramiento, consultoría, cursos de posgrado 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 ingresos 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 mismo tiempo, deberá replantearse el papel de los distintos agentes que intervienen en la financiación de la educación superior: Estado (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. La Ley de Educación Superior Nº 24.521, sancionada en 1995, sostiene en su artículo 58: "Corresponde al Estado nacional asegurar el aporte financiero para el sostenimiento de las instituciones universitarias nacionales, que garantice su normal funcionamiento, desarrollo y cumplimiento de sus fines.

EL PRINCIPIO DE GENERALIDAD Y LOS SISTEMAS FORMALES EN LA ASIGNACION

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 las universidades, sino reglas iguales de financiación para todas ellas. Nuestro modelo de financiación se maneja sobre la base del incrementalismo, que implica actualizaciones de las asignaciones históricas. De acuerdo a la habilidad en la negociación y presión, entre las distintas universidades y el gobierno, se conseguían mayor cantidad de fondos, generando un sistema con profundas inequidades entre universidades e ineficiencias al interior del sistema. Por lo general, este proceso no resulta muy transparente para las distintas universidades, ni asegura la

9 - Informe sobre financiación de las universidades españolas. Consejo de Universidades. Revista del Instituto de Estudios Económicos Nº 3. Madrid. 1996

objetividad del mismo. Por ello, la tendencia apunta a establecer sistemas formales de financiación. Según Cañabate y Cuervo, (1996:137), *"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"*.

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. Hay autores que opinan que debería incluir los mecanismos necesarios para crear un estímulo en las Universidades que las impulse en las direcciones que se establezcan.

El sistema plantearía que conocida la cantidad del presupuesto que se puede dedicar a financiar el gasto corriente, se preocupa por determinar las cantidades a asignar a cada Universidad, sobre la base de criterios objetivos.

FINANCIAMIENTO, OBJETIVOS Y EVALUACIÓN

El planteo que corresponde realizar en estos momentos es la fuerte ligazón entre financiamiento, evaluación y objetivos. No podemos desvincular a la Universidad de un sistema que determine sistemas de evaluación en el logro de sus objetivos. La propia sociedad no lo permitiría, ya que estamos en un contexto de escasez y en donde no solo por la falta de recursos sino también ligado a un concepto que debe acompañar a toda la gestión pública y que está enraizado en las bases mismas de un sistema democrático en el que se propugna el logro de una educación de calidad así como la eficiente administración de los recursos que el estado le asigna. No es compatible con el buen funcionamiento de la Administración Pública la dilapidación de sus recursos y el no preocuparse por el logro de los objetivos que se predeterminen en forma conjunta por la Comunidad universitaria, la sociedad y sus representantes en el gobierno.[10] Está claro que las necesidades públicas las interpreta el Gobierno y las manifiesta a través de su instrumento más evidente como es el presupuesto público, en donde se expresa la voluntad política del Gobierno al respecto y también está claro la necesidad de que esos

10- La ley de Administración financiera del Sector público y de los órganos de control 24.156 sancionada en 1992 expresa en su art. 4 a) "Garantizar la aplicación de los principios de ... economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos."

recursos sean utilizados con responsabilidad (accountability) y que tengan en cuenta el valor del dinero (value for money).[11]

También la Ley de Educación Superior Nº 24.521, sostiene en su artículo 58: Para la distribución del aporte del Gobierno entre las Universidades se tendrán especialmente en cuenta indicadores de eficiencia y equidad. Asimismo en su articulo 44 desarrolla el concepto de evaluación: *"Las instituciones universitarias deberán asegurar el funcionamiento de instancias internas de evaluación institucional, que tendrán por objeto analizar los logros y dificultades en el cumplimiento de sus funciones, así como sugerir medidas para su mejoramiento. Las autoevaluaciones se complementarán con evaluaciones externas, que se harán como mínimo cada seis años, en el marco de los objetivos definidos por cada institución. Abarcará las funciones de docencia, investigación y extensión, y en el caso de las instituciones universitarias nacionales, también la gestión institucional."*

Por consiguiente, implica una clara concepción del rol que deben cumplir los funcionarios públicos. Y si bien la Universidad tiene algunas características que establecen diferencias con respecto a otros organismos públicos, ello no implica que deje de considerarse como un servicio público y que sus administradores estén exentos de la necesaria evaluación y control de sus actos.

Dice Joan Subirats, *"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 mas a certificar la conformidad de la actuación administrativa con lo previsto normativamente que a encontrar indicadores de gestión y volumen de resultados e impactos."*[12]

Por otra parte debe sustraerse al concepto de evaluación el aspecto represivo o sancionador con el que se lo identifica, **Wildavsky**, 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?"*.[13]

Esta cita, dice Xavier Ballart (1992:27), revela el carácter amenazante que toda evaluación supone para los sujetos evaluados, pero a pesar de ello, plantea 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 un informe de la Comisión de las Comunidades Europeas (1993:26) sobre la

11 - Sintéticamente, el concepto de value for money busca determinar qué se obtuvo con el dinero gastado y qué se podría haber obtenido si se hubiera empleado de otra manera.

12 - Subirats Joan, Prólogo al libro de Xavier Ballart (1992:21).

13 - Citado por Xavier Ballart (1992:47)

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. Por una relación directa y rígida queremos decir que las opiniones de calidad sean la única información que se introduce en el proceso de financiación. Establecer semejante relación directa y "automática" seguramente perjudicará el funcionamiento del sistema de gestión de calidad. Tanto más puesto que las decisiones sobre la financiación actualmente tienden a las reducciones (sanciones negativas) en lugar de ofrecer incentivos (sanciones positivas). El peligro que esto encierra es que puede conducir a una cultura de sumisión, cuyo único propósito será causar la impresión de cumplir con los criterios formulados, tanto si esos criterios son apropiados en el contexto de las instituciones como si no. Relacionar un sistema de recompensas y sanciones rígidas y directas con los delicados mecanismos de la gestión de calidad puede tener un efecto muy negativo sobre el funcionamiento del sistema. Lo mismo se aplica a lo que se refiere al tema de los indicadores de rendimiento. Kells*[14], *ha planteado: " 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 OECD".*

Lo anteriormente dicho no implica que una relación indirecta, no automática, entre la gestión de calidad y las decisiones de financiación también se deba rechazar. Por el contrario, como muestran por ejemplo los nuevos enfoques en Francia y el Reino Unido, semejante relación indirecta, en la que los criterios de calidad sean uno, pero no el único criterio para las políticas que conducen a las decisiones de financiación.

Una relación indirecta implicaría que los diversos gobiernos nacionales solamente suministrarán los medios financieros necesarios para las instituciones de enseñanza superior si éstas instituciones (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. Teniendo en cuenta las tres áreas básicas que caracterizan al sistema universitario, que no son otra cosa

14 - Kells H.R., An Analysis of the Nature and Recent Development of Perfomance Indicators in Higher Education, Higher Education Management, 1992, 4, pp. 131-138. Citado por Van Vught F. y Westerheijden D. en "Gestión de calidad y garantía de calidad..."

que sus aspectos esenciales, docencia, investigación y extensión universitaria, será necesario que cada una de ellas esté marcada por objetivos y metas a desarrollar. Algunas serán muy difíciles de cuantificar, pero no por ello, se deben dejar de establecer parámetros e indicadores de su eficiencia.

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.

Para Sigal y Marquis (1992), *"El propósito fundamental 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."*

Para que la evaluación sea exitosa debe existir un convencimiento de su necesidad para lograr una utilidad real en el mejoramiento cuantitativo y cualitativo de la institución universitaria y de su misión. No debe verse como un trámite formal más a cumplir para acomodarse a los dictados de la Ley Universitaria o de las autoridades gubernamentales. Por ello,

los esfuerzos de evaluación deben tener como motivación esencial el interés genuino de que sus resultados (factores intrínsecos) serán de ayuda para mejorar el funcionamiento e impacto del programa, aún cuando pueden existir otros incentivos externos para llevarla a cabo.

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.

Mora y Villareal (1995:186) plantean que otro hecho relevante en las tendencias actuales es la existencia de dos tipos de financiación: una primera ligada a las magnitudes básicas de las universidades (estudiantes, graduados, titulaciones, necesidades objetivas, etc.), que debe permitir el funcionamiento normal de una institución en lo referente a la enseñanza y a la investigación de tipo más básico; una segunda constituida por fondos ligados a objetivos específicos que pueden ser obtenidos por las universidades (y preferentemente por sus grupos de trabajo, docentes e investigadores) en competencia con el resto de las instituciones y grupos. La primera parte es entregada a las universidades en forma de una suma total que luego administran con discrecionalidad, mientras que la segunda se mantiene unida a la consecución de los objetivos predeterminados. Este doble sistema debe permitir el funcionamiento

mínimo de las universidades, mientras que debe, por otro lado, estimular la calidad y la eficacia.

G. Williams[15] 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. Si la Universidad logra superar el 85 % de esos objetivos en un término de tres años, se le premiará con una subvención extra. (Véase el Anexo). En Valencia, las cinco universidades valencianas han diseñado un Plan Plurianual de Financiación para el período 1999-2003 basado en la consecución

15 - 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.

de unos objetivos de calidad, con elementos de competencia por los recursos.

Resumiendo, 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 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. Posteriormente se incluyó también a la investigación dentro de este mecanismo, Chevaillier (1998:72).

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). Del flujo de financiación principal, el ministerio se reserva un 10 % para gastos excepcionales, y al resto se le aplica la fórmula. La parte sometida a fórmula es repartida en función de los costes, teniendo en cuenta costes de personal académico, no académico y otros. Una vez evaluados estos costes, se asignan cantidades globales a las universidades que las pueden distribuir a su albedrío, teniendo en cuenta las restricciones que imponen las normas legales que afectan al personal.

Las dotaciones a la investigación que son independientes del número de alumnos

son asignadas de acuerdo con el resultado de una evaluación externa de la investigación de cada universidad, de modo que una cuarta parte de las subvenciones que reciben las universidades actualmente depende del rendimiento investigador evaluado en calidad y cantidad.

CONSIDERACIONES FINALES

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.

Mas quedan algunas cuestiones pendientes por plantear que no dejan de ser breves planteamientos teórico-conceptuales por resolver:

Teniendo en cuenta que las líneas de acción que han adoptado los diversos países para superar el problema de la escasez de fondos del sistema universitario, han abordado tanto los ingresos como los gastos, plantean Delfino y Gertel (1996:1), *"La primera centra su atención en los ingresos, está esencialmente caracterizada por políticas de recuperación de costos que intentan desarrollar nuevas fuentes de financiamiento que se orientan a complementar los aportes contenidos de los gobiernos. La segunda, que se ocupa de los gastos, introduce ajustes en los sistemas financieros, administrativos y de gestión académica con el propósito de mejorar el aprovechamiento de los recursos que cada vez son relativamente más escasos"*.

Por lo general los países de la Unión Europea utilizan una fórmula de asignación basada en los insumos, aunque hay algunos matices como el caso de Francia y Holanda. Según Sheehan J.: *"en principio el financiamiento basado en los productos es superior al que emplea los insumos, pero en la práctica es difícil de implementar porque los productos (graduados) de cualquier año son el resultado de los insumos empleados los anteriores"*. Una situación de partida podría ser la financiación por medio de insumos para ir incorporando en un tiempo no muy largo parámetros de resultados a través de indicadores de productividad docente e investigadora.

Lo que sí debería aclararse es que los parámetros o indicadores de eficiencia deberían promover su consecución pero evitando elementos sancionadores que tengan como base la financiación del sistema.

En un Dictamen del Comité de las

Regiones de la Unión Europea[16] se alerta sobre el peligro potencial de que la evaluación de calidad se convierta en una actividad autosuficiente y se puedan dar abusos del sistema en la promoción del prestigio académico y las asignaciones presupuestarias. Véase en este aspecto lo comentado en el capítulo de Financiamiento, Objetivos y Evaluación.

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. 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.

Creo que la posibilidad de establecer contratos programa entre las autoridades gubernamentales y las autoridades universitarias es una posibilidad que, al menos habría que considerarla. Su implementación no sólo apunta a garantizar reglas de juego claras en cuanto al sistema de financiamiento, sino que también ayuda a un mejoramiento de la gestión de las universidades. El establecimiento de un plan estratégico, la fijación de metas y objetivos, la definición de indicadores de medición, todos ellos, son factores que confluyen a un mejoramiento global de la eficiencia y eficacia de las instituciones universitarias. Por otra parte, el propio mecanismo de decisión del contrato programa implica una política de negociación y consenso entre las autoridades, lo cual permitiría una mayor aceptación para su implementación.

En otro aspecto del gerenciamiento público, pero que tiene vinculación con la metodología de financiamiento, la Ley 25152, sancionada en el año 1999, establece dos aspectos de suma importancia para mejorar la eficiencia y calidad de la gestión Pública. Lo que se pretende es dotar a las unidades ejecutoras de programas de una mayor flexibilidad en su gestión así como una mayor claridad en la definición de sus compromisos, objetivos y metas. En su artículo 5º, se autoriza al Jefe de Gabinete de Ministros a celebrar acuerdos-programas con las unidades ejecutoras de programas presupuestarios, a efectos de lograr una mayor eficiencia, eficacia y calidad en su gestión. Estos acuerdos se realizarán en el marco de algunas pautas, entre otras:

· Compromisos de la unidad ejecutora en materia de cumplimientos de políticas, objetivos y metas debidamente cuantificadas.

· Niveles de gasto a seguirse en cada uno de los años del acuerdo.

· Facultades para el establecimiento

16 - Comité de las Regiones Unión Europea, Dictamen sobre la Propuesta de Recomendación del Consejo relativa a la cooperación europea en materia de garantía de calidad en la enseñanza superior". Bruselas 19-20 de noviembre de 1997. CDR 285/97 fin.

de premios por productividad al personal del respectivo programa.

· Atribución para modificar la estructura organizativa, modificar la estructura de personal y reasignar personal dentro del programa.

Junto a ello se instituye el Programa de Evaluación de Calidad del Gasto con el objeto de incrementar la calidad de los servicios a cargo del Estado mediante la evaluación sistemática de los costos de los mismos con relación a sus resultados, mejorar el desempeño gerencial de los funcionarios y aumentar la eficiencia de los organismos públicos, optimizando la utilización de recursos humanos en las distintas áreas del Estado.

Un aspecto importante a considerar, que por lo general no se aborda en los estudios de financiamiento universitario, es que la política de financiamiento no está desvinculada de la política universitaria en general y que es necesario que se acuerden determinados aspectos, a saber: política de ingreso, duración de las carreras, promoción de determinadas disciplinas, rol de la investigación. Resulta muy complejo el diseño de fórmulas basadas en el resultado como puede ser número de alumnos egresados manteniendo el actual sistema de ingreso irrestricto. Argentina tiene una relación alumno por graduado superior a 20:1, lo cual indica un índice de ineficiencia muy alto y que es parte del comentario recientemente expuesto. Si cada 20 alumnos que ingresan se recibe uno sólo, ello significa que hay una cantidad muy grande de recursos que se están malgastando. Lo que quiero alertar, sin entrar en consideraciones ideológicas, es que en la medida en que se mantengan esas altas tasas de desgranamiento los parámetros de medición en base a resultados van a dar coeficientes muy diversos en función de la política de ingreso adoptada por cada una de las unidades académicas.

Por consiguiente, resulta necesario acordar una política de ingreso homogénea, al menos para todas las carreras de la misma disciplina. Por otra parte y más allá de la política de ingreso a adoptar, resulta evidente la necesidad de analizar y mejorar esas tasas de relación alumno/graduado. Lo mismo sucede si se adopta un modelo basado en los insumos ya que las grandes universidades con políticas de ingreso abiertas captarían gran cantidad de estudiantes, lo cual les permitiría obtener economías de escala en su funcionamiento y se verían beneficiadas de las dotaciones presupuestarias, encubriendo ineficiencias en su gestión. En este sentido me parece muy acertada 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 aspecto importante a tener en cuenta es la fuente de financiamiento, está aceptado la necesidad de incrementar los aportes provenientes del sector privado, sobre todo a través de contratos de transferencia e investigaciones pero habría que dejar mayor libertad a las Universidades para disponer libremente de esos fondos y para incentivar su percepción, asimismo esos recursos deberían considerarse como un adicional que no condicione la percepción íntegra de los recursos públicos que le correspondan.

Por otro lado también sería deseable una mayor participación en la financiación universitaria de los gobiernos provinciales y locales. Basándonos en el principio de subsidiariedad se podría lograr que determinadas áreas específicas o proyectos concretos sean financiados por estos estamentos estatales. El modelo español de financiación autonómica, e incluso el de los landers en Alemania, es un buen ejemplo a tomar en cuenta. En definitiva, la Universidad está inserta en una región y en una localidad que reciben los beneficios potenciales de su instalación y funcionamiento. Como mínimo debería existir una mayor cantidad de contratos de transferencia de tecnología entre Universidad y Provincias/Municipios, como una forma de aportar al desenvolvimiento de la misma. Por una parte lograría incrementar los niveles de pertinencia del conocimiento, acercando la problemática local y regional al ámbito académico y de investigación. En Alemania la mayor parte de los costos de la educación son financiados por los propios Estados. El Gobierno Federal financia a su vez, parte del costo de la construcción de inmuebles y de la inversión en equipamiento.[17] En España se produjo progresivamente desde el año 1983 el traspaso desde el Estado Central a las Comunidades Autónomas las competencias plenas en Educación Superior, incluyendo su financiación y los modelos a aplicar.

Otro punto a desarrollar, y en el cual las Universidades tienen mucha responsabilidad, es el de 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

17 - Para el tema del financiamiento de la educación superior en Alemania ver Kühn Hans-Peter, La educación superior en Alemania. Sistema, financiamiento, reformas y problemas, En En Nuevas Direcciones en el Financiamiento de la Educación Superior. Modelos de asignación del aporte público. Serie Nuevas Tendencias. Editores José A. Delfino y Hector R. Gertel. Ministerio de Cultura y Educación. Secretaría de Políticas Universitarias. Diciembre 1996. Buenos Aires.

contabilidad analítica para la obtención de información de costos que posibiliten recopilar datos para la gestión. Será necesario, con este objetivo, profesionalizar ciertos equipos directivos y capacitar a sus recursos humanos en aspectos de Administración universitaria.

En definitiva, la necesidad de adaptar el sistema de financiamiento de nuestras Universidades a la realidad de los tiempos actuales es imperiosa. Sin dudas, es una tarea que deberán realizar en forma conjunta el Estado y el sistema de Enseñanza Superior, de la buena interacción de ambos actores depende el éxito del modelo que surgirá.

BIBLIOGRAFÍA

Ballart Xavier. (1992) ¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudio de casos. MAP. Madrid. Pp. 284.

Blaug M. y Moreno Becerra J.L. (1984). Financiación de la educación superior en Europa y España. Siglo XXI. Madrid. Pp. 220.

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

Brunner José Joaquín. (1990b) La evaluación de la investigación científica. Artículo presentado para el Centro de Investigación del Desarrollo Internacional del Canadá. Octubre. Pp. 92-105.

Calero Jorge. (1996) Financiación de la educación superior en España. Sus implicaciones en el terreno de la equidad. Fundación BBV. Madrid.

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. Ed. Grao J. e Ipiña A. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Vitoria. Pp. 135-142.

Chevaillier Thierry. (1998). Moving Away from Central Planning: using contracts to steer higher education in France. European Journal of Education. Vol. 33 Nº 1. Pp. 65-75.

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. Pp.27.

Delfino y Gertel. (1995). Modelo para la asignación del presupuesto estatal entre las Universidades nacionales.

Ministerio de Cultura y Educación. Secretaría de Políticas Universitarias. Buenos Aires. Pp. 42.

Delfino y Gertel. (1996). Nuevas direcciones en el financiamiento de la educación superior. Modelos de asignación del aporte público. Pp. 1-12. Delfino-Gertel Editores. Ministerio de Cultura y Educación. Secretaría de Políticas Universitarias. Buenos Aires. Pp. 198.

Experton William, (1996) Financiamiento de la Enseñanza Superior. En Nuevas Direcciones en el Financiamiento de la Educación Superior. Modelos de asignación del aporte público. Serie Nuevas Tendencias. Editores José A. Delfino y Hector R. Gertel. Ministerio de Cultura y Educación. Secretaría de Políticas Universitarias. Buenos Aires.

Johnes Geraint. (1995) Economía de la Educación. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.

Ley 24156/92 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control.

Ley 24521 de Educación Superior

Ley 25152/99, llamada Ley de Convertibilidad Fiscal

Mora, Palafox y Pérez García. (1993). La financiación de las universidades valencianas. Edicions Alfons el Magnanim. Valencia.

Moreno J.L. (1995). La organización y la financiación de la educación superior en la OCDE: los modelos de mercado, burocrático y colegiado. Pp. 343-368. En Planificación, evaluación y financiación de sistemas educativos. Ed. a cargo de Esteve Oroval Planas. Edit. Civitas. Madrid. Pp. 489.

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. Pp. 7-23.

Neave G. 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. IAU Press Pergamon. Great Britain. Pp. 322.

Sheehan John. (1996). Modelos para la asignación de los fondos públicos entre las Universidades, Pags.20-21. En Nuevas Direcciones en el Financiamiento de la Educación Superior. Modelos de asignación del aporte público. Serie Nuevas Tendencias. Editores José A. Delfino y Hector R. Gertel. Ministerio de Cultura y Educación. Secretaría de Políticas Universitarias. Buenos Aires.

Sigal V. y Marquis C. (1992). Informe del Subproyecto 06: fortalecimiento de la gestión y coordinación universitaria. Ministerio de Cultura y Educación. Consejo Interuniversitario

Nacional. Buenos Aires.

UNESCO. (1995). Documento de política para el cambio y el desarrollo en la Educación Superior. UNESCO-CRESALC.

UNIVERSIDAD POLITECNICA DE CATALUÑA. (1997). Contracte Programa 1997-2000. Per a una Universitat Tecnològica Catalana de qualitat al servei de la societat. Servei de Publicacions de la UPC. Barcelona. Pp. 71.

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. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Vitoria. Pp. 117-134.

Williams G. (1992). An economic analysis of recent changes in the finance of higher education in Britain and other OCDE countries.

ANEXO*

El Contrato-Programa entre la Universidad Politécnica de Cataluña y la Generalitat de Catalunya

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.

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

**Traducción Propia del catalán, 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. Pp. 71.*

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.

En la Ley de Coordinación Universitaria se establece que la programación tendrá carácter plurianual, concretado anualmente, con un mínimo de cuatro años. La conveniencia de disponer de una programación plurianual permite definir políticas a medio plazo y aplicar propuestas y proyectos de duración superior al año.

El contrato-programa pretende desarrollar un nuevo modelo de relaciones Administración-Universidad que englobe al 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 Cataluña (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 continuación, se presentan los compromisos asumidos por el Contrato-programa para el período 1997-2000 los indicadores elegidos para su medición.

Cuadro de Finalidades

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 investigación 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.

Areas del contrato-programa

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

1. Area de Formación

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

2. Area 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. Area 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. Area 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 las finalidades inciden sobre las áreas. Por ejemplo:

Areas

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

Luego, se realiza una descripción de cada una de las finalidades definiendo las líneas de actuación, las herramientas para desarrollar estas líneas de actuación, los compromisos y los indicadores.

Dada la relevancia de este análisis, describiré una de ellas, al solo efecto de conocer su funcionamiento.

FINALIDAD 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.

DESCRIPCIÓN

Hacer avanzar la UPC hacia el siglo XXI y alcanzar las finalidades determinadas, requiere el desenvolvimiento, en la institución universitaria pública, de potentes sistemas de planificación, evaluación y gestión de calidad. Conscientes que esto es determinante, la UPC ha puesto en marcha en los últimos años una serie de mecanismos para la dirección y planificación de la institución que, bajo el lema general de "UPC: calidad al servicio de la sociedad", pretenden consolidar la Universidad entre las instituciones de educación superior de mayor excelencia y reconocimiento de la Unión Europea.

Los instrumentos para alcanzar esta misión general son diversos y todos necesarios: un sistema de planificación estratégica de la institución, que marca las directrices y los objetivos de futuro más prioritarios y consensuados para la universidad; el desarrollo de un continuo de planes sectoriales de actuación que definan - en ámbitos concretos - las finalidades de la institución (política de personal académico y de PAS. plan de bibliotecas, plan de relaciones internacionales, presupuesto y planes de inversiones, promoción de la investigación, reforma del Doctorado, etc.) que derivan de la planificación estratégica institucional; el inicio de procesos de planificación estratégica de las unidades estructurales (departamentos, centros docentes), que permitan establecer objetivos y acciones concretas adaptadas a la realidad de cada unidad y su entorno. El impulso de sistemas de evaluación de acuerdo con las iniciativas de las administraciones responsables (Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades, Agencia para la Calidad del Sistema Universitario de Cataluña); el desarrollo de un sistema de contabilidad analítica y de presupuestación por programas que ayude en la asignación de recursos y al análisis económico-presupuestario; la mejora y la profesionalización de la gestión y los sistemas de información interna; etc.

Todas estas iniciativas tienen coherencia e importancia interna y también externa, conducen a establecer una dinámica de trabajo basada en los mecanismos de planificación, gestión de calidad, evaluación y asignación de recursos.

LÍNEAS DE ACTUACIÓN

1. Ejecutar y hacer el seguimiento de la planificación estratégica de la UPC y de

todos los planes sectoriales aprobados por los órganos de gobierno.

2. Participar en los programas de evaluación institucional, de acuerdo con las directrices y los proyectos de las administraciones responsables.

3. Impulsar la realización de la planificación estratégica de las unidades estructurales y de la evaluación de las unidades.

4. Avanzar en el planteamiento de asignación de recursos orientados a la consecución de resultados.

5. Impulsar la mejora en los procesos de comunicación, de gestión y de administración internos, bajo los principios de eficiencia, eficacia y economía.

Herramientas/ Instrumentos para desarrollar estas líneas de actuación

1. La planificación estratégica de la UPC

2. Los sistemas de evaluación de la actividad de investigación y transferencia de tecnología de la UPC.

3. Los planes sectoriales de la Universidad

4. La planificación estratégica de las unidades estructurales

5. Los sistemas de evaluación institucionales (planes de estudio, departamentos)

6. Las iniciativas para la mejora de la calidad docente

7. El presupuesto por programas

8. El plan de modernización y simplificación de la gestión administrativa

9. La integración de los sistemas de información

10. Los grupos de mejora de la gestión

11.Memorias de evaluación de la calidad docente.

Compromisos para el año 1997

·Crear el Consejo de Calidad de la UPC, como un órgano del Consejo Social que velará por la excelencia y la calidad académica de la institución.

· Realizar 11 procesos de evaluación institucional de acuerdo con las directrices y los proyectos de la Agencia para la Calidad del Sistema Universitario

· Impulsar la generación de 13 planes estratégicos en las unidades estructurales, de acuerdo con la información previa de los procesos de evaluación establecidos, para tratar de conseguir la planificación estratégica del conjunto de unidades estructurales en al año 2000.

· Iniciar una experiencia de contrato

programa con la administración educativa.

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.