

CAPITULO X
La Experiencia de
Algunas Universidades
Extranjeras

La experiencia enseña muchas cosas,
y a los grandes cerebros más que a los pequeños.

FRANC' OIS GUICHARDIN



LA EXPERIENCIA DE ALGUNAS UNIVERSIDADES EXTRANJERAS

1. CONSIDERACIONES PREVIAS

En este capítulo se expondrán algunos ejemplos de cómo algunas instituciones universitarias de otros países manejan el tema presupuestario. Para lograr este objetivo, se utilizará información disponible procedente del Seminario de Trabajo del Programa Columbus sobre Sistemas Internos de Distribución de Recursos, celebrado en Marzo de 1994 en la Université de Bourgogne, Dijon, Francia y se resumirán los documentos allí considerados.

Antes de entrar propiamente en este asunto, vale la pena hacer una breve referencia al financiamiento de la educación, al menos en América Latina, por ser esta área la que tiene más puntos de coincidencia con Venezuela en lo que atañe a la influencia del sector público. En este sentido, al referirse al financiamiento, Simón Schwartzman afirma que los problemas que le conciernen tienden a sobrepasar a los demás, debido a que en tiempos de abundancia los gobiernos pueden asignar recursos a la Universidades, pero difícilmente pueden pedirles disminuir sus costos en tiempos de escasez. Adicionalmente, los salarios de su personal generalmente son negociados directamente con los sindicatos, amén de que no pueden establecer sus propios presupuestos. Este patrón deja a los presupuestos universitarios fuera del control de sus administraciones, que sólo pueden manejar gastos relativamente menores.¹³⁸ Esta opinión confirma lo

¹³⁸ Simón Schwartzman, "Políticas de Educación Superior en América Latina: El contexto", en *Políticas de Educación Superior en Cinco Países de América Latina*, Editor: Hernán Courard B., (CEDES, NUPES, FLACSO y CINESTAV), pp. 36-37.

expuesto en el Capítulo VI de este trabajo, al momento de tratar el tema de la rigidez de los presupuestos.

Las Universidades, sin embargo, no se han entusiasmado por diversificar las fuentes de sus ingresos, lo que de alguna manera contribuiría con el financiamiento de sus gastos. Por ejemplo, poco se ha hecho por vender contratos de investigación para ayudar a financiar esa actividad; poseen bienes raíces ociosos; los derechos de matrícula y otros aranceles son tan bajos que en muchos casos su manejo es más costoso que el ingreso que de ellos se deriva; las actividades de extensión, que pueden proveer recursos son prácticamente inexistentes, etc.

Para José Joaquín Brunner, la estructura tradicional de las relaciones entre la enseñanza superior y el Estado ha entrado en crisis debido a que los dispositivos que las vinculan han dejado de operar. Ellos son: la crisis del financiamiento incremental, conocido en los países desarrollados como *incremental funding*, la crisis por falta de regulación y la crisis causada por la falta de evaluación.¹³⁹

El financiamiento incremental ya no opera y ha empezado a desacreditarse, como se puede comprobar empíricamente, puesto que los gobiernos han demostrado que no están dispuestos a aumentar substancialmente los recursos que asignan a las Universidades y porque no permite generar un clima propicio para mejorar la calidad y el rendimiento y adaptarse a las demandas de la sociedad. Aparte de esto, es demasiado costoso y poco eficiente.

La falta de regulación, que se manifiesta por la ausencia de mecanismos de acreditación pública, ha permitido la proliferación de instituciones de educación

¹³⁹ José Joaquín Brunner, "Evaluación y financiamiento de la Educación Superior en América Latina: Bases para un nuevo contrato", *Ibid.*, pp. 62-65.

superior e incluso de nuevos estamentos en las de vieja data sin ningún control de calidad.

La falta de evaluación empieza a ser percibida como un incumplimiento de funciones públicas que daña tanto a las Universidades como a los gobiernos y a los vínculos que los relacionan, a causa de que aquéllas no son estimuladas a evaluar su desempeño ni internamente ni por entes externos, como es lo apropiado.

Brunner presenta una alternativa para superar esta triple crisis: el acuerdo de *un nuevo contrato social entre las instituciones de educación superior, la sociedad y el Gobierno*. Este pacto incluye dos ejes principales, a saber: la evaluación y el financiamiento. El primero implica el compromiso de introducir procedimientos de acreditación y de evaluación. El segundo se apoya en el empeño de que las Universidades deben diversificar las fuentes de ingreso y el Estado en proporcionar recursos en función de objetivos y metas convenidos.

Este analista de los problemas de la educación superior en América Latina considera al mismo tiempo que los costos de la inacción son muy elevados, como lo evidencian los recurrentes conflictos que cada año se agudizan más y en algunos casos se hacen irresolubles, con sus nefastas consecuencias para las Universidades.¹⁴⁰

Por fortuna, la profundización de la crisis en los últimos tiempos ha obligado a la Universidad venezolana a reconocer que la reestructuración, la evaluación y la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento no pueden esperar más. Prueba de ello es la *Propuesta para una Negociación Estratégica entre la*

¹⁴⁰ *Ibid.* pp. 65-77.

*Universidad Central de Venezuela y el Gobierno Nacional en Aspectos de Indole Financiera, Presupuestaria y Administrativa a Cumplirse en los Próximos Cinco Años.*¹⁴¹

2. LAS UNIVERSIDADES LATINOAMERICANAS

En este segmento se analizará la experiencia de Universidades de Argentina, Brasil, Colombia y México.

- ♦ **Argentina** está representada por la Universidad Nacional de La Plata, que expuso en el referido Seminario del Programa Columbus dos documentos: “Un Modelo de Distribución del Presupuesto a la Educación Superior. El Caso Argentino” y “Mecanismos Financieros Internos”. El primer documento se inicia con dos aseveraciones: el financiamiento de las Universidades Públicas depende, casi en su totalidad, de los aportes del Estado y la aplicación de la metodología del financiamiento incremental y del poder del *lobby* para la distribución de los recursos públicos.

La legislación vigente en este país establece que las Universidades deben elaborar sus presupuestos y elevarlos al Poder Ejecutivo por intermedio del Consejo Interuniversitario Nacional, a fin de que sean incluidos en la propuesta de Presupuesto Nacional que aquél envía al Parlamento. No obstante, este procedimiento fue desvirtuado. Debido a esta situación, desde 1991 se crearon comisiones para reformar el sistema de asignación, que produjeron resultados positivos y cuyo modelo, que se empezó a aplicar en 1994, se describe en forma resumida a continuación.

¹⁴¹ Universidad Central de Venezuela, Consejo Universitario, “Propuesta al País”, *El Nacional*, (Caracas: 5 de abril de 1997), p. C/5.

El punto de partida para determinar el gasto de cada institución lo constituye su tamaño, definido por el número de alumnos y de egresados. El marco teórico de este modelo se fundamenta en que cada Universidad, en función directa a su tamaño asume costos totales crecientes, pero a una tasa de crecimiento decreciente (costos marginales decrecientes). Esto indica que existe un rendimiento de escala, que debe estar presente en el momento de decidir la apertura de una nueva Universidad. Con la información sobre alumnos, egresados y presupuesto se construyen cuatro regresiones que se denominan alternativas metodológicas y se selecciona la que ofrezca una asignación presupuestaria, cuyo crecimiento se determina previamente. Este procedimiento logra equidad distributiva y otorga previsibilidad presupuestaria.¹⁴²

En el segundo documento se describen algunos aspectos relacionados con el modelo de Universidad, sus características y sus asuntos presupuestarios. Se señalan las fuentes de recursos, las cuales se agrupan en dos grandes secciones: los aportes de Estado Nacional, que representan el 90% del presupuesto total y los recursos propios, que generan el 10% restante y que proviene del cobro de derechos estudiantiles, servicios externos, ingresos por transferencias y tasas.

El cobro de derechos estudiantiles está constituido por un bono de contribución con carácter optativo, que se dedica exclusivamente a becas, por los derechos por diplomas y por derechos de grado. Los servicios externos generan ingresos por prestación de servicios a la comunidad, como imprenta, laboratorio de fotografía, televisión, laboratorio de idiomas, expedición de carnets y uso de biblioteca. Los ingresos por transferencias se refieren a contratos por asesoramiento, producción de bienes, cursos de capacitación, divulgación y

¹⁴² Rubén R. Torres, *Un Modelo de Distribución del Presupuesto a la Educación Superior. El Caso Argentino*, (Francia: Edición Mimeografiada, Marzo, 1994).

actualización, entre otros. Las tasas producen ingresos por concepto de cursos de cuarto nivel (maestrías y doctorados) y cursos de extensión.

Es pertinente reseñar que la Universidad se encuentra desde 1993 en una etapa de transición, por cuanto de un sistema altamente centralizado está cambiando hacia un sistema participativo, en el cual cada unidad ejecutora es responsable plenamente de la toma de decisiones, en lo concierne a gastos de funcionamiento y equipamiento, manteniéndose centralizadas temporalmente las decisiones en materia de personal y construcciones. La asignación de recursos descentralizados hacia las unidades académicas (D_i) se hace con base en una fórmula polinómica que incluye parámetros cuantificables: (cantidad de alumnos regulares por unidad académica (A), espacio físico utilizado (B), relación egresados-alumnos (C), proporción de gasto histórico (D), tasa de deserción de alumnos (E). A cada uno de ellos se le aplica una ponderación previamente determinada, resultando la siguiente fórmula:

$$D_i = 0,1A + 0,1B + 0,1C + 0,8D - 0,1E$$

Finalmente, es importante señalar que debido a que la política salarial está en manos del Estado, se han creado distorsiones en la asignación de recursos que es necesario corregir. Los gastos de personal representan en promedio más del 87% del total de presupuesto de contribución del Gobierno y los incrementos implicaron asignaciones de fondos en función de los montos ejecutados previamente. Esta práctica, obviamente, alienta a aumentar el tamaño de la planta de personal.¹⁴³

- ♦ **Brasil** está representado por las tres Universidades del Estado de São Paulo con el documento titulado “Experiencia de las Universidades del Estado de São

¹⁴³ Jorge Rubén Castro et al., *Mecanismos Financieros Internos: El Caso de la Universidad Nacional de Mar del Plata*, (Francia: Edición Mimeografiada, Marzo, 1994).

Paulo con la Autonomía de gestión Financiera (1989-1993)”. El fundamento de la autonomía de gestión financiera está consagrado en el art. 207 de la Constitución vigente. Empero, como no está reglamentada, no está siendo ejecutada por la mayoría de las Universidades brasileñas. Sin embargo, las Universidades del estado de São Paulo gozan de esta prerrogativa en virtud de un decreto-ley del gobierno de este Estado según el cual éste se compromete a asignar a sus tres Universidades el 9% del total del Impuesto al Consumo sobre la Circulación de Mercancías y Servicios (ICMS). En los últimos cinco años, las transferencias anuales medias suman US\$ 800 millones.

La experiencia acumulada después de cinco años de autonomía de gestión financiera y los aspectos positivos de esta decisión son inmejorables. En materia presupuestaria se pueden citar entre otros: la posibilidad de poner en práctica procesos de planificación administrativa, presupuestaria y financiera de mediano y largo plazo; la planificación académica basada en recursos financieros totalmente controlados por la Universidad; la maximización de los recursos financieros existentes; la posibilidad de aplicación de los recursos en el mercado financiero para aumentar el presupuesto global; la posibilidad de transferir recursos de un año fiscal a otro; desplazamiento de recursos entre partidas; mejoramiento de la gerencia, lo cual ha contribuido a perfeccionar los vínculos con el sector productivo, y más participación de la comunidad universitaria en la distribución de los recursos.

También han aparecido problemas que deben ser resueltos, como el desarrollo de métodos de evaluación; la necesidad de establecer un organismo coordinador, responsable de la distribución de los recursos entre las tres Universidades; la definición de indicadores confiables y la búsqueda de

mecanismos transparentes para que la Universidad presente cuentas a la sociedad.

En el caso de la Universidad del Estado de São Paulo, la responsabilidad de elaborar el presupuesto está en manos del Rector y su equipo; luego pasa al Consejo de Administración y Desarrollo que lo discute y aprueba para ser enviado luego al Consejo Universitario para su sanción definitiva. La Administración Central debe velar por la ejecución del pago de personal, pago de la deuda y realización de la inversión. Los gastos de funcionamiento son distribuidos para que las diferentes unidades universitarias definan las prioridades y los ejecuten. Estos gastos se asignan con base en un porcentaje decreciente de la serie histórica y otro creciente de indicadores de diverso tipo: de enseñanza (horas-aula-alumno), de investigación (número de investigadores), de estímulo (productividad científica y productividad didáctica y variables determinantes diferenciadas (ejemplo: manutención de hospitales, museos, haciendas, etc).

El documento menciona que en esta Universidad el presupuesto del año 1994, que alcanzó a US\$ 218,0, se distribuyó así: 80,7% para pago de personal, 13,8% para gastos de funcionamiento y 5,5% para gastos de inversión.

La metodología utilizada para asignar los recursos se basa en tres tipos de variables: variables determinantes comunes, variables estímulo y variables determinantes diferenciadas.

En el primer grupo se engloban las actividades comunes a todas las unidades universitarias y a las áreas de conocimiento: enseñanza de pre y postgrado e investigación básica y aplicada.

La variable enseñanza (VE) se calcula computando las cargas didácticas (CD) en pregrado (CDP) y en postgrado (CDPG), valoradas por el indicador horas-aula-alumno, que es igual al número de alumnos por el número de horas aula total de las unidades. La carga didáctica de postgrado tiene una ponderación de 2 en relación con la de pregrado. Entonces,

$$VE = CDP + 2CDPG$$

La variable investigación (VI) se obtiene por medio del número de docentes con actividades de dedicación a tiempo integral (DTI) y el número de docentes en tiempo parcial (DTP). Entonces,

$$VI = DTI + DTP/2$$

La variable estímulo (VE) se determina por medio de la productividad científica (PC) y la productividad didáctica de la unidad universitaria. Los indicadores de productividad científica son: número de publicaciones en libros y revistas especializadas (NP), número de presentaciones en congresos y simposia (NA), número de docentes en la forma ya definida. Entonces,

$$PC = NP + 0,25 NA/ND$$

La productividad didáctica de la unidad (PDU) se determina por el número de horas-aula-alumno (NHA) y el número de docentes (ND). Entonces,

$$PDU = NHA/ND$$

$$VE = PC/2 + PDU/2$$

Las variables determinantes diferenciadas son aquéllas propias de algunas unidades, áreas de conocimiento y cursos. Por ejemplo: manutención de hospitales, museos, haciendas de enseñanza, investigación y actividades de extensión de servicios a la comunidad. Como son difíciles de cuantificar, se dividieron en grupos y a cada uno se le asigna un factor de corrección, que significa un aumento en el presupuesto de funcionamiento.¹⁴⁴

¹⁴⁴ Universidades de São Paulo, *Experiencia de las Universidades de São Paulo con la Autonomía de Gestión Financiera (1989-1993)*, (Francia: Edición Mimeografiada, Marzo, 1994).

- ♦ **Colombia** representa un ejemplo de una prestigiosa Universidad privada, la Pontificia Universidad Javeriana (PUJ) de Bogotá. El documento describe, en primer término, cómo ha sido el desarrollo del modelo de distribución de recursos a través del tiempo, hasta concebir una metodología según la cual, la administración central asignaba a cada facultad los fondos, con base en su presupuesto de ingresos. La distribución de estos recursos ascendía al 75% del total de ingresos, el restante 25% se destinaba a las unidades que no generaban ningún tipo de ingreso. Este procedimiento reproducía, entre otros problemas, excesiva centralización en el manejo de los ingresos y de los gastos y no estimulaba el cumplimiento de los objetivos y metas de la Universidad. Por tanto, se propuso un modelo presupuestal apoyado en los siguientes principios: Descentralización por centros de costo, descentralización de funciones, participación en el proceso presupuestario, información integral, aprovechamiento de nuevas tecnologías, cambios en la legislación universitaria y mantenimiento de la unidad de caja y tesorería.

Estos fundamentos obligaron a los responsables de la administración universitaria a determinar un marco teórico del modelo presupuestal, construido sobre las siguientes bases: enfoque sistémico, arquitectura organizacional, ajustes por inflación, apropiación para reposición de equipo de sistemas e investigación, valor del dinero en el tiempo y sistema de información gerencial.

Por considerarlo relevante, se debe citar el contenido de la misión y proyecto educativo, incluido en el enfoque sistémico. Al efecto, la Universidad Javeriana se compromete a contribuir a la solución de los problemas nacionales, como son:

la crisis ética y la instrumentalización del ser humano, el poco aprecio de los valores de la nacionalidad y la falta de conciencia sobre la identidad cultural, la intolerancia y el desconocimiento de la pluralidad y la diversidad, la discriminación social y la concentración del poder económico y político, la inadecuación e ineficiencia de sus principales instituciones, la deficiencia y la lentitud en el desarrollo científico y tecnológico y la irracionalidad en el manejo del medio ambiente y de los recursos naturales.¹⁴⁵

Por ser de interés y sólo a título informativo, el autor quiere hacer referencia a la forma como la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB) en Venezuela, de carácter privado como la PUJ, financia sus gastos. La matrícula que pagan los estudiantes cubre aproximadamente el 70%. Los diversos servicios distintos a la docencia que realiza la Universidad (investigación, asesorías, publicaciones, formación continua y otros) aportan un 17%. Los egresados, empresas y amigos contribuyen con alrededor del 7% y el Estado con un 6%.¹⁴⁶

- ♦ **México** está representado por su más importante institución de educación superior, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), por medio del documento “Composición, Integración y Distribución del Presupuesto”, el cual contiene los siguientes aspectos: descripción general de la Universidad, fundamentos jurídicos del presupuesto, evolución histórica del presupuesto, situación actual del presupuesto (estructura, ingresos, egresos, proceso global y control y evaluación) y limitantes actuales de la presupuestación, orientación al futuro. Una matrícula de 270.000 estudiantes, 15 facultades, 7 escuelas nacionales, 2 bachilleratos, 62 carreras, 320 postgrados, 436 planes de estudio, 25 institutos, 14 centros, 6 programas dedicados a la investigación, 28.080

¹⁴⁵ Gerardo Arango Puerta, *Exposición de casos: Pontificia Universidad Javeriana*, (Francia: Edición Mimeografiada, Marzo, 1984).

académicos, 64 dependencias administrativas, 25.339 trabajadores y un presupuesto de 2.474.746.080,00 nuevos pesos para 1993 dan cuenta del tamaño de la Universidad.

Desde hace 25 años se aplica la técnica del presupuesto por programas, que responde a tres objetivos: para qué, para quien y el destino del gasto. Su estructura programática opera con cuatro funciones (docencia, investigación, extensión y apoyo), 26 programas y la precisión del objeto del gasto (pago de remuneraciones y prestaciones personales, gasto corriente y gasto de inversión). Todo esto está integrado en el presupuesto de ingresos (subsidio del Gobierno Federal e ingresos propios) y el presupuesto de egresos.

Cada año la Secretaría Administrativa prepara la estimación de recursos necesarios para la solicitud del subsidio, actualizando las remuneraciones y prestaciones personales, calculando las partidas de operación directa con la participación de todas las dependencias universitarias, estimando los servicios generales y proyectando los costos de los programas institucionales. Estos montos integran la solicitud de subsidio, que se envía al Gobierno Federal para su análisis, evaluación y determinación de los recursos financieros que serán autorizados para la Universidad. Simultáneamente, el Patronato Universitario estima los ingresos propios por servicios educativos, los servicios y productos diversos y los productos del patrimonio universitario.

Al conocerse los dos montos, se constituye el presupuesto de ingresos y se inicia el proceso de análisis y evaluación de múltiples datos para configurar el presupuesto de egresos. Luego, el Proyecto de Presupuesto es sometido a consideración del Rector, quien lo envía para análisis y dictamen de la Comisión

¹⁴⁶ Universidad Católica Andrés Bello, *Profesionales Comprometidos con su País*, (Caracas: Abril, 1997).

de Presupuestos del Consejo Universitario y finalmente pasa a este organismo para su conocimiento, análisis, evaluación y aprobación.

Entre las limitaciones detectadas, se mencionan: estrechez del presupuesto frente al desarrollo de la institución, disminución real en la planeación académica de mediano y largo plazo, predominio de proyecciones históricas y aplicación restringida de procesos de evaluación local e institucional asociados al proceso presupuestal.

La UNAM ha propuesto cambios en el financiamiento de la institución sobre la base de buscar una mayor diversificación de las fuentes de financiamiento, de incrementar el establecimiento de convenios de prestación de servicios, de promover campañas de cuotas voluntarias, de impulsar la creación de patronatos específicos, de gestionar un crédito ante el BID, de solicitar al Gobierno Federal el financiamiento de programas institucionales de amplio alcance y de promover la Fundación UNAM.

Las orientaciones se han canalizado hacia la descentralización institucional, el impulso a la planeación-evaluación académicas como fundamento del presupuesto, el establecimiento formal de indicadores académicos, la búsqueda de una mayor participación y responsabilidad de las dependencias en la formulación presupuestaria y el reordenamiento de la gestión administrativa.

Por último, el documento presenta información para la serie histórica 1974-1992 sobre el presupuesto de ingresos, según la cual los ingresos propios contribuyeron en el último año con el 7,68% y el subsidio federal con el 92,32%. Asimismo, la docencia absorbió el 64,97% del gasto; la investigación, el 24,80%; la extensión, el 5,03% y el apoyo el 3,18%. A las remuneraciones personales se

dedicó el 49,11% de los egresos; a las prestaciones y becas, el 25,06%; a los servicios, el 11,09%; a los artículos y materiales de consumo, el 4,28%; al mobiliario y equipo, el 5,58%; a los inmuebles y construcciones, el 0,74% y a las asignaciones complementarias el 4,13%.¹⁴⁷

3. UNIVERSIDADES EUROPEAS

- ♦ **Francia** está representada por la Université Paris XII - Val de Marne, por medio del documento "Présentation Générale", y por la Université de Bourgogne, con el documento "Resource Allocation Systems Inside Universities". El primer documento incluye información sobre matrícula, carreras, investigación, recursos humanos, planes de estudio, formación continua, relaciones universidad-industria, postgrados, presupuesto y relaciones internacionales.

Sobre los aspectos presupuestarios se presentan los siguientes datos, referidos a 1993:

Del monto total del presupuesto el 71% se dedica al pago de personal; el resto se distribuye en cuatro programas, de la siguiente forma: Formación Inicial (67%), Formación Continua (19%), Investigación (10%) y Cooperación Internacional (4%).

Fuentes: Ministerio de Educación Nacional (54%), Derechos Universitarios (20%), Prestación de Servicios (14,5%), Ingresos Financieros (6%), Arancel de Aprendizaje (4%) y Otros Ministerios (1,5%).

Los gastos corrientes se distribuyen en las siguientes partidas: Electricidad, Contratos, Reparaciones y Mantenimiento (48%), Personal (11,5%), Exoneraciones, Teléfono, Fotocopias y Suministros (7,9%), Reintegros de Préstamos (1%), Servicios Centrales (8,6) y Políticas Comunes (22,1%).¹⁴⁸

¹⁴⁷ Salvador A. Malo, *El Caso de la Universidad Nacional Autónoma de México. Composición, Integración, y Distribución del Presupuesto*, (Francia: Edición Mimeografiada, Marzo, 1994).

¹⁴⁸ Université de Paris XII - Val de Marne, *Présentation Générale*, (Francia: Edición Mimeografiada, Marzo, 1994).

El documento expuesto por el representante de la Université de Bourgogne es de tipo teórico, pero interesante para recordar algunos principios sobre asignación de recursos y sobre su uso en el contexto de las Universidades, como lo afirma su autor. De esta manera, se inicia con los métodos para asignar recursos: la centralización y la descentralización, concluyendo que estos dos procesos constituyen las bases de las economías centralmente planificadas y de las economías de mercado, respectivamente.

Si se considera a las Universidades como productoras de servicios con limitados recursos, se puede distinguir los diferentes tipos de unidades que participan en el proceso productivo: a.- Unidades operacionales, que son aquellas que desempeñan tareas directamente relacionadas con las actividades fundamentales (misiones) de las instituciones (enseñanza, investigación, servicios a la comunidad, etc. b.- Las unidades de apoyo, que son las que proveen servicios a las unidades operacionales o a otras unidades de apoyo y c.- Los centros, que son responsables de las operaciones combinadas de todas estas unidades.

El sistema de distribución central de recursos se realiza en especie. Todos los tipos de unidades son centros de costo, donde el uso de las cantidades físicas de los distintos recursos es registrado y transformado en costos por la aplicación de algunos valores monetarios. Estos valores no son precios, dado que no tienen influencia en las decisiones para usarlos, aunque deberían reflejar, sin embargo, la escasez relativa de los diferentes recursos para la institución como un todo (precios de sombra). A las unidades no se les permite sustituir un recurso por otro y no tienen poder de compra para gastar.

En este sistema centralizado, el presupuesto de las diferentes unidades es meramente una lista de derechos escritos sobre varios recursos físicos, valorados a un precio que puede ser el de mercado o cualquier otro calculado por el centro. El valor de este grupo de recursos asignados a una determinada unidad puede ser llamada apropiación. También existe la figura del apartado, que es un instrumento contable que permite a una unidad presupuestaria registrar el uso planeado de un recurso.

La principal desventaja de este sistema es que las unidades no tienen incentivos para hacer un uso eficiente de los recursos asignados, debido a que los traslados entre las líneas presupuestarias no están permitidos y no hay motivos para no hacer compras. Las unidades tenderán a acumular cantidades no usadas de recursos para protegerse de futuros recortes presupuestarios

El sistema descentralizado de asignación de recursos tiene su fundamento en algunas premisas, como ésta: las Universidades son organizaciones que deben su existencia al hecho que producen un complejo grupo de servicios interrelacionados y lo hacen más eficientemente que productores individuales (economías de escala). Esto se origina principalmente en los usos compartidos de recursos. Además, dentro de ellas existe un mercado interno que debe ser gerenciado, controlado o regulado por el centro de la institución.

Las reglas del mercado son: a.- Las unidades tienen libertad para tomar sus propias decisiones y relacionarse entre ellas por medio de la compra venta de bienes y servicios. b.- Las unidades deben balancear sus ingresos con sus gastos. c.- Todo recurso tiene un precio tan pronto como la cantidad disponible está limitada en relación con las necesidades de la institución.

Cuando se quiere hacer operacional el mercado interno dentro de las Universidades, emergen muchas interrogantes. La primera de ellas tiene que ver con el nivel de los precios internos. La lógica de estos precios no sólo requiere que los recursos escasos determinen un precio que se traduzca en mayor eficiencia de su uso, sino también exige que los precios de varios recursos sean tales que no distorsionen la estructura de la utilización de recursos haciendo una más atractiva que las otras. En las instituciones públicas no existen incentivos individuales como en las privadas y cuando se piensa en establecerlos, se choca con trabas de orden legal. Otra interrogante es la referente a las relaciones entre el mercado interno y el externo. En este sentido, la competencia puede ser un instrumento poderoso para mejorar la distribución interna de recursos. Siempre que sea posible, algún tipo de competencia es necesaria en el mercado interno. Sin embargo, debido al relativo pequeño tamaño de las Universidades como organizaciones, este prospecto tiene muchas limitaciones. Una de ellas es la pérdida de eficiencia. Esto trae como consecuencia el problema de la contratación de servicios fuera de las instituciones, en el sentido de que si a las unidades se les permite contratar servicios privados a diferentes precios y condiciones, la consistencia de los precios del mercado interno puede verse comprometida.

El mercado interno se enfrenta con la dificultad de poder hacer cargos por servicios, sobre todo cuando son demasiado costosos para operar y cuando la provisión de servicios debe ser financiada por las unidades centrales a través de una contribución obligatoria que deben pagar las unidades usuarias, que puede no tener relación con la cantidad de servicios realmente consumidos por éstas. A esta contribución podría llamarse impuesto universitario, que puede ser aplicado sobre un tipo de ingreso, sobre la totalidad del ingreso o sobre cualquier otra base impositiva. Los cargos por servicios y el impuesto

universitario son dos instrumentos de distribución interna de recursos. El problema que enfrenta el centro es garantizar que las decisiones tomadas a nivel de las unidades operacionales estén en armonía con las decisiones estratégicas de la institución.

Cualquiera sea el sistema de distribución de recursos, la medición de los costos es esencial para la gerencia de las Universidades. Es necesaria, por ejemplo, para permitir prever las implicaciones financieras de los cambios en las misiones o en las actividades de estas instituciones. Darle valor a través de los precios internos a un producto universitario es una tarea compleja; por tanto, es conveniente tener criterios claros sobre esta materia.

Finalmente, es necesario considerar la equidad en la distribución de recursos. Una premisa que puede servir de referencia es la siguiente: lo que es justo es aquello que está en armonía con las creencias compartidas de la comunidad académica acerca de cuáles deben ser las misiones de la institución en un momento dado. Es posible que pueda ocurrir un conflicto entre equidad y eficiencia, especialmente cuando las Universidades atraviesan procesos de cambio. Como se puede inferir, el tema de la equidad es difícil de tratar.¹⁴⁹

- ♦ **Holanda** está representada por dos Universidades, Utrecht con el documento “Aspects of Budget Allocation” y la Universiteit Twente con el documento “Resource Distribution System”.

¹⁴⁹ Thierry Chevaillier, *Resource Allocation Systems Inside Universities*, (Francia: Edición Mimeografiada, Marzo, 1994).

En este país, el Gobierno aporta el 70% del total de ingresos de los cuales el 43% se aplica a la enseñanza y el 27% a la investigación. Los estudiantes aportan por matrícula el 7% y la venta de servicios el 23%.

En la Universidad de Utrech, el proceso de distribución de fondos se realiza de acuerdo con la política universitaria, la determinación de costos y la experiencia histórica, las cuales conforman un modelo de asignación. Además, se consideran recursos fuera del modelo. Los gastos se controlan por medio de normas sobre autorización de gastos, contabilidad y auditoría.

Por otra parte, existen dos proyectos estratégicos. El primero tiene que ver con el cambio en la manera de gerenciar la Universidad y propone las siguientes acciones: asignar más responsabilidades a las facultades en relación con la calidad de la enseñanza y los programas de investigación; concentrar la gestión en los aspectos estratégicos; crear un clima propicio para mejorar los acuerdos entre los sectores involucrados en la toma de decisiones; fortalecer la gerencia a nivel de las facultades y ejecutar, hasta donde sea posible, una gerencia integral.

El segundo proyecto estratégico pretende buscar mecanismos para aportar fondos que permitan mejorar la realización de las actividades primarias: identificar los cambios que son necesarios en el modelo de asignación de recursos y en la política de personal y de gestión, a fin de asegurar un balance razonable en las catorce facultades entre las actividades que se llevan a cabo y los medios disponibles; formular propuestas para implementar los cambios necesarios y buscar un acuerdo entre las partes involucradas para que estos cambios puedan cristalizar.

El modelo de asignación presupuestaria se fundamenta en los siguientes criterios: costo por estudiante, permanencia de los alumnos, costo de la enseñanza y de la investigación, asignación básica para investigación, egreso de phd, subsidios a la investigación, asignación a las facultades para investigación fundamental y asignación de los derechos de matrícula a las facultades.

El desarrollo y la efectividad de la institución se llevan adelante por medio de la reducción de costos indirectos (eficiencia), el fortalecimiento posicional de las facultades, el robustecimiento de la gerencia integral a nivel de las facultades y el mejoramiento de la calidad de las unidades de servicio.¹⁵⁰

En la Universidad de Twente, el sistema de asignación de recursos ha sufrido desde 1983 un proceso gradual de cambios que se ha manifestado en una política de descentralización hacia las facultades, las cuales pueden escoger su propia “mezcla de productos”. Esto se ha logrado por una política de financiamiento y libertad para gastar su presupuesto anual en una variedad de categorías de costos dentro de la suma total asignada. La Administración Ejecutiva sólo realiza un chequeo marginal a fin de investigar si las medidas coinciden con la estrategia global de la Universidad.

Los aspectos más relevantes del sistema son los siguientes: registro total de los costos y beneficios; descentralización de las decisiones; existencia de un modelo de presupuesto normativo, basado en elementos de producción; distribución de la suma total de los presupuestos entre los departamentos, los cuales tienen la libertad de gastar y modificar las partidas de gasto (dentro de ciertas limitaciones); integración de los presupuestos (aportes del gobierno,

¹⁵⁰ B.E. Van Vucht Tijssen, *Aspects of Budget Allocation at Utrecht University*, (Francia: Edición Mimeografiada, Marzo, 1994).

contratos, consultorías); servicios centrales cargados a las facultades; los saldos de estos presupuestos al final de un período pueden ser transferidos al año fiscal siguiente; estímulo a las unidades para buscar fuentes adicionales de fondos; control creciente por medio de los registros contables y por último, parte del presupuesto se reserva centralmente para financiar proyectos estratégicos, estimular innovaciones tanto en la docencia como en la investigación, financiar actividades inter o multidisciplinarias y resolver problemas imprevistos.

El modelo de asignación de recursos en la Universidad de Twente se reorganizó paralelamente con el modelo nacional (HOBEEK) y se empezó a aplicar en 1994, basado en los siguientes elementos: cuatro programas (enseñanza, investigación, apoyo central y asignaciones no reglamentarias); fondos reglamentarios para la enseñanza, basados en el desempeño de las unidades de docencia; fondos reglamentarios para la investigación basados en el desempeño de las unidades de investigación; precios integrales, definidos por el presupuesto total disponible y el presupuesto necesario solicitado para los programas de apoyo central y asignaciones no reglamentarias y finalmente, la posibilidad de asignar un presupuesto adicional estratégico, basado en aspectos de los Planes Estratégicos y de Desarrollo.

Las más importantes características del sistema de fondos son:

- **Organización de la Administración.** El sistema financiero está basado en centros de costo y en los centros de beneficio. Esto significa que las unidades presupuestarias son responsables de los costos en que incurren y en los beneficios que obtienen; lo cual implica que el presupuesto se asigna como una suma global a cada unidad, a partir de elementos de evaluación determinados por la producción y la calidad. Hay tres tipos de unidades presupuestarias, a saber: a.- Centros de beneficio (facultades), cuya producción es definida en términos de matrícula, egresados de pre y postgrado, donaciones, productos de

investigación, contratos, consultorías, etc. Cada producto tiene su precio específico. El presupuesto se determina, entonces, multiplicando el precio por el producto. b.- Centros de costo (departamentos centrales y departamentos de servicios parcialmente centrales). En este caso también se multiplica el precio por el producto correspondiente. La diferencia con los centros de beneficio radica en que el producto es difícil de definir, debido a que está relacionado con actividades de apoyo como administración financiera, política de personal, política de construcciones, etc. c.- Unidades que cobran servicios y productos a los centros de beneficio y de costo, tales como, biblioteca, centro educacional, centro de computación, taller de reparaciones, restaurant, servicios de reproducción, etc. A fin de asegurar que los productos son realmente demandados por las facultades, la mayor parte del presupuesto está incluido en la suma total de aquéllas, con el objeto de facilitarles la compra de estos servicios a los departamentos de servicios centrales. A esto se le llama absorción de costos.

- Asignación del Presupuesto y Gastos. Los presupuestos son asignados a las unidades por medio del modelo de distribución del presupuesto reglamentario y de las asignaciones no reglamentarias. Las facultades y departamentos son autónomas para gastar el presupuesto: pueden hacer traslados entre categorías presupuestarias (algunos traslados necesitan la autorización del departamento financiero de la Universidad); pueden decidir sobre las cantidades a distribuir entre personal, equipamiento, suministros; son dueños de los beneficios de los contratos de enseñanza y de investigación y de las consultorías; las utilidades o las pérdidas son trasladadas totalmente a ellos; tienen que liquidar cualquier balance negativo con sus fondos y pueden trasladar los saldos de un año al siguiente período fiscal. Pero aproximadamente un tercio de su presupuesto es deducido para cubrir los costos de los servicios centrales, las asignaciones no reglamentarias y los proyectos.

- Gravámenes. El presupuesto de los departamentos de los servicios centrales se alimenta de asignaciones presupuestarias y de los cargos que se hacen a las facultades y departamentos. Existe un sistema de compras semiobligatorias, pues cada facultad o departamento tiene que demandar los servicios de los departamentos centrales (compras internas), a menos que no esté disponible o la ratio precio/desempeño sea muy alta (compras externas).
- Fondos. La Universidad tiene cuatro tipos de fondos principales: fondos de compensación, fondos de apropiación, fondos de estímulo y fondos de reserva. Además, otros ocho fondos.
- Ciclos de Planificación. La Universidad tiene un Plan Estratégico, que cubre un período de diez años, que es revisado cada cinco años, y un Plan de Desarrollo para cuatro años y que se ratifica cada dos años. Las Facultades tienen también un plan de desarrollo y algunas de las otras unidades tienen planes para uno o más años. El presupuesto anual incluye una declaración de políticas. Al final del año se presenta un informe anual que contiene los estados financieros, certificados por un contador público titulado.
- Descentralización. El propósito del concepto de descentralización es mejorar el conocimiento sobre el costo y la contabilidad al nivel descentralizado, a partir de un incremento en la autonomía de facultades y departamentos. Este objetivo se logra descentralizando el nivel de toma de decisiones, las responsabilidades asociadas a este aspecto y los presupuestos correspondientes de la desconcentración de actividades. Con respecto a la asignación de los presupuestos, se producen las siguientes situaciones: a.- La asignación del presupuesto a las facultades se lleva a cabo por medio de un modelo normativo, fundamentado en elementos de producción y asignaciones no reglamentarias. b.- La asignación presupuestaria a los departamentos de servicios centrales se realiza por medio de una hoja de distribución de costos que determina parcialmente un presupuesto central, cargos parciales a las facultades, ingreso

parcial derivado de las consultorías y asignaciones no reglamentarias. c.- La asignación presupuestaria a los departamentos de la administración central se lleva adelante a partir de normas, elementos de producción y asignaciones no reglamentarias. El superavit al final del año fiscal se deposita en un fondo de reserva descentralizada (o en el caso de déficit, automáticamente es retirado del mismo fondo) y el total del fondo puede ser transferido al siguiente año fiscal.

El incremento de la autonomía tiene consecuencias tanto a nivel central como en el área descentralizada. Entre éstas se pueden citar: a.- Se debería considerar el marco legal de la Universidad como una referencia fija. Se puede hacer tanto como sea posible usando la libertad que permite la ley o se puede solicitar cambios legales para reorganizar la Universidad. b.- El sistema de administración financiera debería ser capaz de guiar las actividades descentralizadas. Esto se puede realizar descentralizando parcialmente las tareas de la gestión financiera. c.- Deberían estar claros los criterios de rentabilidad a ambos niveles. d.- La política de la dirección institucional debería incluir un adecuado nivel de competencia, especialmente de los decanos y directores. e.- Es recomendable tratar de descentralizar un número significativo de tareas, responsabilidades y del presupuesto de personal. f.- La eficiencia y la eficacia de las operaciones deberían ser incrementadas.

- Integración de los Presupuestos. Se distinguen cuatro tipos de presupuestos: a.- El primer flujo de fondos lo constituye el presupuesto del Estado, a través del Ministerio de Educación y Ciencia. Se permite a la Universidad equilibrar este presupuesto. En caso de que ocurra un balance negativo, el déficit debe ser cubierto internamente por la Universidad. b.- El segundo flujo de fondos está representado por los aportes de la Fundación Nacional de Ciencias y es un subsidio que se debe gastar en empleo para estudiantes de postgrado y equipamiento. c.- El tercer flujo de fondos lo constituyen los ingresos propios de

la Universidad, que la hacen menos dependiente de las fluctuaciones, incluyendo reducciones del presupuesto del Estado. d.- El cuarto flujo de fondos se refiere a los retiros que se hacen de alguno de los fondos para cubrir una actividad específica. Estos cuatro flujos integran un solo presupuesto para la Universidad. La única exigencia de este sistema es que el Ministerio de Educación y Ciencia exige un informe anual sobre el uso apropiado del presupuesto del Estado.

- Política de Inversiones. Las asignaciones presupuestarias todavía no incluyen inversiones para construcción, las cuales están centralizadas en el Ministerio de Educación y Ciencia. Existe un proyecto de ley para cambiar esta situación, que permitiría a las Universidades incluso entrar al mercado de capitales para solicitar préstamos. Sin embargo, la Universidad permite a las facultades y departamentos, en algunos casos, realizar construcciones con cargo a sus presupuestos.
- Política Financiera (micro). a.- La Universidad trabaja con un sistema de depreciación y amortización. b.- La Universidad ha desarrollado un sistema confiable de manejo de caja a fin de maximizar los intereses. c.- La Universidad trata de mejorar su posición financiera maximizando la equidad. d.- Como una Universidad empresarial está tratando de arriesgar más, con la condición de obtener proporcionalmente más beneficios.
- Sistemas de Información. A fin de producir importante información como insumo para el proceso de las decisiones presupuestarias, se usan varios sistemas de información gerencial. El propósito es obtener cada vez más, mayor detalle.

Como el lector se ha podido dar cuenta, a esta Universidad se le ha dedicado un espacio mayor que al resto de las instituciones incluidas en la muestra. La causa de esto radica en que el documento presentado es muy

completo e interesante como ejemplo para las Universidades venezolanas, en lo que respecta a generación de ingresos propios y descentralización.¹⁵¹

- ♦ **Inglaterra** tiene representación a través de The University of Warwick, la cual presentó el documento “Accounting for the Research Component of the Public Grant: A Case-Study”, el cual comienza por declarar que los fondos públicos recurrentes para las Universidades en el Reino Unido se originan en dos fuentes: el subsidio del Gobierno y los derechos de matrícula pagados por los estudiantes seleccionados por las autoridades locales de educación, que a su vez reciben fondos del gobierno para este propósito. La proporción de la contribución es en promedio anual el 40% y el 60% del presupuesto de la Universidad, respectivamente.

La primera asignación presupuestaria se hace a dos programas: docencia e investigación. A esta última actividad se aportan fondos con fundamento en criterios de calidad, de acuerdo con una evaluación previa y alcanzan generalmente un 30% del presupuesto total. Esta asignación cubre los costos por concepto de salarios de los investigadores permanentes, el costo de los gastos generales y el costo de la investigación que no es financiada por cualquier otra fuente de carácter público. Es oportuno mencionar que el 70% de los presupuestos de las Universidades del Reino Unido se dedica al pago de personal.

A fin de medir la efectividad para obtener fondos de la correspondiente agencia del Gobierno (Funding Council) y la contribución que estos fondos hacen a los logros de la investigación, una firma de consultores privados

¹⁵¹ F. Schutte, *Resource Distribution System of the University of Twente*, (Francia: Edición Mimeografiada, Marzo, 1994).

recomendó siete diferentes grados, de los cuales las Universidades escogieron el E, por ser el más práctico. Además, el Consejo comisionó a cuatro Universidades para adelantar un informe sobre la contabilidad de las investigaciones y sobre las limitaciones que ofrecía el grado E seleccionado.

En la práctica, la contabilidad tiene tres aspectos: a.- Contabilidad para insumos, que se refiere a la distribución de los fondos de investigación asignados a Universidades por el Consejo, a fin de asegurar que los fondos han sido gastados en investigación. b.- Contabilidad para productos; es decir, para la cantidad, calidad y valor de los productos de la investigación, a fin de garantizar que el Gobierno y el público están percibiendo positivamente los escasos recursos gastados en investigación. c.- Contabilidad para el proceso que convierte los insumos en productos. Esto requiere el monitoreo de las horas trabajadas y la observación del espacio y del equipo.

Por otra parte, es verdad que existen dos tipos de asignación de recursos usados en las Universidades del Reino Unido: por centros de costo (departamentos o unidades académicas equivalentes); es decir, la asignación se realiza por medio de una suma de dinero que se determina según el ingreso que genera el centro de cualquier fuente. Puede ser que el centro de costo sea una facultad o grupo de departamentos, los cuales decidirán las prioridades en la facultad o grupo. El segundo tipo, menos común, se refiere a la asignación central de recursos, que trata las sumas recibidas como un bloque que es dividido con los criterios y prioridades de la Universidad.

En cuanto al cálculo de los costos de la enseñanza, se procede a determinar los costos de los siguientes ítem: costos de biblioteca, costo de espacio para la enseñanza, gastos generales, costos de computación, costo de los servicios de

deporte y recreación y otros costos de los servicios estudiantiles. El total se divide entre el número de estudiantes a fin de obtener el respectivo costo unitario.¹⁵²

4. UNIVERSIDADES NORTEAMERICANAS

Consideraciones Generales. Las Universidades norteamericanas presentaron un *paper* con el título “Resource Allocation Systems Inside Universities” contentivo de tres *Case Studies*: The University of Maryland, Indiana University y University of Missouri, precedido de una introducción. Este documento será, como en casos anteriores, descrito de forma resumida a fin de conocer los aspectos más importantes de instituciones universitarias extranjeras que sirvan de comparación y, en algunas ocasiones, de ejemplo para las Universidades venezolanas.

La introducción reconoce, en primer término, que en general y de manera particular las Universidades norteamericanas son instituciones que viven un constante proceso de cambio, a la vez que son un vehículo de cambios sociales, económicos y políticos. En otras palabras, demandan y producen cambios, aunque paradójicamente son también vistas como guardianes del *statu quo* social e intelectual.

Hoy en día, la educación superior de los Estados Unidos lucha con el impacto de tres importantes fuerzas de cambio: social, tecnológica y fiscal. Esta última ha obligado a las instituciones a adoptar cambios en la eficiencia de la gerencia; a propiciar cambios en los programas, añadiendo nuevos o reduciendo e incluso eliminando algunos existentes; a poner énfasis en las necesidades económicas de encuentros para el entrenamiento tecnológico; a reconsiderar la

¹⁵² J.W. Nicholls, *Accounting for the Research Component of the Public Grant: A Case Study*, (Francia: Marzo, 1994).

misión institucional y la consecuente mano de obra, así como a ejecutar los cambios curriculares y en los procedimientos internos y, finalmente, a redimensionar la liberalidad de las disciplinas y los aspectos cuantitativos de las instituciones.

El resultado ha sido una imperativa redistribución de recursos, que ha sido difícil para todos. La reducción y redistribución de recursos ha puesto a las Universidades frente a una rígida elección de políticas: reducir los gastos anuales (aplicar cortes a todos los programas de manera uniforme o reducción selectiva o eliminación de gastos de acuerdo con criterios relevantes a la misión institucional); aumentar los recursos tradicionales (matrícula, venta de servicios, etc.) e incrementar la eficiencia (aplicando innovaciones tecnológicas a la docencia y a otros centros de costos y disminuyendo el personal administrativo).

Todo esto fue producto de la recesión económica de finales de los años 80 y comienzos de los 90, de la reducción en los gastos de defensa y del continuo debate sobre la relevancia de los programas universitarios que se produjo dentro y fuera de estas instituciones.

Los mecanismos de asignación de recursos reflejan los patrones de las fuentes de ingreso, las prioridades de gasto y el carácter organizacional. Los recursos son, por supuesto, escasos y su asignación interna es un proceso que los pone a disposición de las actividades constituidas de acuerdo con un régimen de prioridades, racionalmente establecido, de cada una de estas actividades.

La asignación tiene dos dimensiones: una estratégica y otra procedimental. Las universidades emplean una o más opciones estratégicas en materia de recursos: a.- Planes de largo plazo. Tienen la ventaja de que aplican recursos donde se necesitan para lograr un crecimiento cuantitativo o alcanzar un objetivo de

naturaleza cualitativa, sujeto a unos patrones y prioridades preexistentes. Estos planes no facilitan la asignación de recursos a nuevos programas y requieren revisiones periódicas. b.- La política incremental. Es en esencia una estrategia no planificada. Los incrementos son distribuidos igualmente entre las actividades y en consecuencia, no genera cambios importantes. c.- La Política Suma Cero. Esta estrategia requiere periódicamente de un análisis y de una nueva justificación de las decisiones sobre las prioridades y sobre la distribución de recursos. Presenta un máximo de flexibilidad en relación con los cambios, pero no es práctica para las Universidades dedicadas fundamentalmente a la investigación, que están comprometidas con inversiones en equipos y laboratorios especializados y en el desarrollo de carreras con períodos académicos muy largos. Es una estrategia más apropiada para secciones de corporaciones, incluso en la investigación, que para el sector académico. d.- Costos Comparativos. Esta estrategia atrae fuentes externas de fondos, tanto públicas como privadas. También atrae segmentos internos conocedores del status cualitativo de la contraparte académica e institucional. Busca un nivel de respaldo de recursos para las actividades más importantes de la institución, comparable con un standard de grupos de alta calidad de pares o grupos comparativos. e.-Acreditación. En Estados Unidos, todas las Universidades presentan dos evaluaciones de acreditación: una general (regional) y otra especializada (nacional). En cada caso los análisis de la acreditación son periódicos, no permanentes, y dan a las partes externas la oportunidad de evaluar si la aplicación de los recursos ha sido adecuada al desempeño de la misión preestablecida en la entidad bajo estudio. f.- Obligaciones de Derecho. Las Universidades norteamericanas deben destinar recursos para satisfacer los derechos establecidos por las leyes y reglamentos, en materia de protección ambiental y de adaptación de personas con discapacidades físicas o de aprendizaje, de diversificación de grupos raciales, étnicos o por sexo, tanto de estudiantes como de empleados universitarios. Existe también otra categoría de obligaciones que se

impone la propia Universidad: costos compartidos (pago por servicios provistos por entes externos), incremento de los salarios por aplicación del IPC para los empleados y ajuste por inflación para los costos anteriores.

Cada Universidad construye un marco de referencia para la distribución de los recursos, que constituye un sistema obligatorio para producir decisiones sobre la estrategia, asignación de fondos, análisis de los resultados y cambios. Este modelo en con frecuencia una mezcla de decisiones locales y centrales, pero la decisión final será central o local.

Si el cambio es un factor importante, la decisión final tendrá origen en el centro. Si las estrategias de asignación son de largo plazo, suma-cero o costos comparativos, la decisión será central. Las decisiones descentralizadas o dispersas parten de estrategias incrementales, de acreditación o de obligaciones de derecho. Es conveniente señalar que el proceso de decisión de las Universidades norteamericanas en relación con la asignación de recursos, sean de origen centralizado o disperso, no atañe sólo al personal administrativo, sino también al personal académico.

Existe un creciente interés entre las Universidades más importantes en la diversificación de las fuentes de fondos: a.- Los más importantes provienen del Gobierno (federal, estatal, legislaturas, Congreso). b.- Los que provienen del sector privado y que se dirigen hacia la investigación tienen un potencial comercial creciente y c.- Los ingresos por concepto de matrícula y por la venta de bienes y servicios son importantes y probablemente aumenten su magnitud relativa.

- ♦ **The University of Maryland.** Casi en el mismo momento en que se creó el Sistema de esta institución, que integró en 1988 a diez Universidades, un college,

varios centros e institutos de investigación y a una organización, se produjo un deterioro de las condiciones económicas de los Estados Unidos y del Estado de Maryland. En vista de esta situación, la Universidad diseñó un Plan Maestro que ponía en claro los elementos de las actividades indispensables para el logro de su misión y la estrategia de costos comparativos, con la finalidad de que los recursos se concentraran en la búsqueda de un mejoramiento de la calidad, con base en la incorporación de profesores de alto nivel académico.

Se adoptaron diez proposiciones básicas para guiar el sistema. Las principales fueron: incrementar los ingresos distintos a los provenientes del Estado, elevar los ingresos por pago de matrícula, establecer un sistema permanente de evaluación y mecanismos de mejoramiento, considerar la privatización de un college, considerar a la calidad como un meta de primer orden y aplicar una moderna tecnología de la información tanto en el área académica como en la administrativa.

Debido a que en 1989 tuvo lugar una reducción fiscal, que hizo disminuir el presupuesto total en un 20%, se tomaron decisiones sobre disminuciones o reducciones de programas en el College Park de la Universidad. Situación similar ocurrió en el resto de los campus. En general, la institución promovió cambios estructurales en algunos servicios administrativos y en programas académicos con el objeto de eliminar la duplicación existente. Además, se consolidaron programas intercampus para suprimir las deseconomías y de esta manera disminuir costos. Algunas escuelas y departamentos fueron cerrados.

En un tiempo relativamente corto, el sistema de la Universidad de Maryland redujo sus actividades en un 20% y reasignó fondos entre programas o campus a fin de cumplir con las metas del Plan Maestro.

La Lecciones Aprendidas. a.- Las exigencias de tipo financiero son mejor manejadas en una combinación de un sistema centralizado con otro descentralizado. b.- La familiaridad que proporciona el gobierno compartido tiende a incrementar el respeto mutuo entre los administradores y los académicos durante las crisis. c.- La participación de los profesores en determinar las acciones que permitan la reasignación, fusión, eliminación o reducción de programas, es indispensable. d.- La comunicación abierta a toda la comunidad reduce la suspicacia y la paranoia, pero puede originar súplicas e intentos de enredar el proceso y la estructura y e.- Cuando el mejoramiento de la calidad es la meta, la estrategia incremental y las acciones que afectan a todos los grupos son contraproductivas.¹⁵³

- ♦ **Indiana University.** Esta institución forma también un sistema integrado por un campus bandera, el de Ciencias de la Salud y otros seis campus adicionales. En las dos últimas décadas la Universidad ha manejado cambios significativos en la organización, en el crecimiento, en los aspectos cualitativos de la actividad académica y en la ampliación de programas académicos. El cambio fue realmente de crecimiento y fue planeado y llevado a cabo en un clima de expectativas sociales y políticas de crecimiento y de disposición para incrementar los recursos a fin de alcanzar las metas propuestas.

La Universidad aceptó la estrategia del Plan Maestro que contemplaba seis objetivos primarios: una Universidad destacada en la investigación; un centro cultural de excelencia; un centro de educación en las artes liberales; un centro distinguido de educación profesional que responda a las necesidades de cambio de la economía, la sociedad y la política; un centro reconocido de

¹⁵³ John W. Ryan, *Resource Allocation Systems Inside Universities*, (Francia: Edición Mimeografiada, Marzo, 1994).

interconexiones internacionales en el saber, la investigación, la enseñanza y el servicio y un grupo diverso de comunidades académicas dentro del sistema de una Universidad.

Con la participación de toda la comunidad universitaria se logró un acuerdo sobre seis prioridades para la distribución y redistribución de recursos: mejorar el contenido de la educación de pregrado; mejorar la calidad de los profesores guías en el pregrado; hacer énfasis en la calidad en la investigación; impulsar los vínculos entre los activos de la Universidad y el crecimiento y el desarrollo económico; estimular la calidad de la educación profesional y poner énfasis en asegurar el acceso a las oportunidades educacionales.

La Universidad promulgó la más específica y completa agenda de objetivos de política en su historia. Se identificaron cincuenta y cinco objetivos para mejoramiento de programas, colaboración intercampus y redistribución de fondos. Esta agenda fue aprobada por aclamación unánime de todos los segmentos de la institución. Ningún programa fue cerrado, ninguna escuela fue eliminada. La Universidad no sufrió reducción de fondos, aunque los recursos del Estado no se incrementaron. No obstante, el Gobierno Federal aportó fondos para nuevas actividades de investigación y se firmaron contratos con el sector privado.

Los análisis produjeron una reafirmación de los principios básicos del sistema: a.- El sistema sería “presidencial”; es decir, el Presidente (Rector) continuaría siendo el jefe del sistema y de cada componente. b.- Las escuelas profesionales serían multicampus, a fin de evitar duplicación de costos. c.- Todos los ingresos generados por los campus (matrícula, derechos

universitarios, contratos, donaciones, etc.) permanecerían en el presupuesto de cada campus. d.- Los estudiantes podían cambiarse de un campus a otro.

Los pagos de matrícula se incrementaron y los ingresos derivados de este concepto fue la principal fuente para mejorar la calidad de la enseñanza de pregrado.

Las lecciones aprendidas de esta experiencia se pueden resumir así: a.- Cualquier Universidad necesita institucionalizar los procesos de autoanálisis. b.- El Plan Maestro fue útil a la Universidad. c.- En un sistema multicampus o en una Universidad grande, las ventajas descansan en la organización financiera con un poder central fuerte, que sea capaz de delegar suficiente responsabilidad operacional. d.- Para que las políticas sean efectivas, es necesaria una importante participación de los profesores.

Finalmente, se transcriben algunos porcentajes del presupuesto de la Universidad presentados en el documento estudiado, que aunque no están actualizados, pues corresponden a 1987, dan una idea de la estructura de los ingresos con respecto al gasto total. A los fondos provenientes del Estado corresponde el 30%; al pago de matrícula, el 20% y a la investigación el 11%. Se supone que el 39% restante de los ingresos se obtiene de contratos, derechos universitarios, consultorías, donaciones, etc.¹⁵⁴

- ◆ **University of Missouri.** Para el período académico 1981-1982, esta institución sufrió las consecuencias de la recesión y de desastres naturales, que la afectaron en una reducción del 20% de su presupuesto operativo. Esta disminución fue tan severa que los cambios eran inevitables. La alternativa era repartir los

efectos de la crisis en todos los campus que integran el sistema o fortalecer algunos a costa de reducir o eliminar otros.

La respuesta a la crisis ocurrió dentro del contexto del Plan Maestro, que para ese momento estaba en vigencia y de la estrategia de los costos comparativos, que intentaban colocar a esta Universidad dentro de las diez más grandes de los Estados Unidos.

Las modificaciones que se hicieron al Plan se derivaron de la decisión de mantener o fortalecer algunos programas, trasladando recursos desde otros que se redujeron, fusionaron o eliminaron. El proceso más ilustrativo fue el que ocurrió en el campus de Columbia. Allí se nombró una comisión en la que participaron profesores, profesionales, decanos y estudiantes. Utilizaron cuatro criterios para evaluar las unidades: calidad, centralización del programa en función de la misión de la Universidad, eficiencia de los costos y demanda de ingresos de estudiantes y record de colocación de graduados.

La reacciones a las recomendaciones de la comisión fueron de consternación y oposición: a.- Los decanos de las escuelas señaladas protestaron por la falta de información oportuna y precisa sobre la crisis financiera. b.- Las críticas se centraron en la falta de actualización y de sistematización de los datos. c.- El Director fue atacado por tomar decisiones personales sobre lo que debería ser la Universidad. d.- Algunos profesores se quejaron de que la crisis no era fiscal. e.- Otros se quejaron de que la comisión no fue representativa y que la comunicación fue inadecuada.

¹⁵⁴ Indiana University, *Case Study. Indiana University*, (Francia: Edición Mimeografiada, Marzo, 1994).

Finalmente, la Universidad fue forzada a abandonar el Plan Maestro y la estrategia de los costos comparativos y a aceptar las opciones incremental y de obligaciones de derecho, que no estén al servicio de las prioridades de calidad o centralización de programas.

Las lecciones aprendidas de esta experiencia fueron: a.- Cuando suceden crisis repentinas, es una ventaja tener una tradición de confianza entre los miembros de la comunidad y los administradores. b.- Es igualmente ventajoso tener una historia de colaboración cercana en materia académica, entre los profesores, sus cuerpos representativos y la administración. c.- Cuando el objetivo es la reducción de un programa, el proceso de determinar los criterios y decidir las unidades que deben ser reducidas, tiene que ser cuidadoso, abierto y participativo. d.- Un adecuado análisis, comunicación y participación necesitan suficientes intervalos de tiempo para alcanzar el consentimiento y la legitimidad de los resultados. e.- Cuando se dan situaciones de reducción de recursos, su redistribución acarrea problemas emocionales y psicológicos, así como la presentación de análisis lógicos.¹⁵⁵

5. CONSIDERACIONES FINALES.

Como es fácil concluir, a la luz de los casos descritos, existen profundas diferencias en variados aspectos de la vida universitaria de los países utilizados como muestra. Entre ellas destacan las siguientes:

- a) En Europa y en los Estados Unidos, la dependencia financiera de fondos públicos es menor.

¹⁵⁵ University of Missouri, *Case Study. University of Missouri*, (Francia: Edición Mimeografiada, Marzo, 1994).

- b) En general, la estrategia para asignar recursos, basada en los centros de costo, es más utilizada en los países de Europa y en los Estados Unidos.
- c) La utilización de indicadores de calidad, de eficiencia y de productividad para distribuir los recursos, es también una práctica común en esos países. para distribuir los recursos.
- d) Los recursos dedicados a la investigación son relativamente mayores en estos mismos países.
- e) Por medio de la descentralización, se utiliza el procedimiento de cargar el costo de los servicios centrales al resto de las unidades de las Universidades de Europa y estados Unidos.
- f) El mejoramiento de la gerencia es preocupación constante de estas Universidades.
- g) En las Universidades norteamericanas, la redistribución de recursos provocada por restricciones presupuestarias, se traduce en cierres, eliminación o reducción de algunos programas para poder mantener o reforzar otros.
- h) En los Estados Unidos se ha desarrollado en los últimos años la creación de sistemas de Universidades con el objeto de hacer más eficiente el uso de recursos, por medio de la eliminación de la duplicación de costos.
- i) Es, asimismo, una práctica corriente la utilización de planes maestros, el establecimiento de prioridades, la realización de evaluaciones institucionales, el pago de matrícula que intenta recuperar lo costos, la diversificación de los ingresos, la existencia de sistemas de información de calidad y la participación de toda la comunidad universitaria en la toma de decisiones.
- j) Se reconoce también a las Universidades norteamericanas la aceptación del cambio continuo, tanto en las áreas fiscal y tecnológica, como en la social.

No obstante, existen algunos rasgos comunes, entre los que sobresalen:

- a) La búsqueda de nuevos modelos para asignar recursos, tanto para los distintos sistemas universitarios nacionales como para las diferentes unidades que integran cada entidad.
- b) La puesta en práctica de procesos de descentralización o el fortalecimiento de los ya vigentes.
- c) La selección de indicadores de eficiencia y de productividad, como patrones para asignar recursos.
- d) La diversificación de los ingresos, como vía para incrementar los presupuestos.
- e) El mejoramiento de la gerencia con la finalidad de aumentar la productividad de los recursos.

Ante este panorama, la Universidad latinoamericana debe acelerar su proceso de transformación a fin de iniciar el próximo siglo con un nuevo perfil. En este sentido, la especialista en educación Carmen García Guadilla ha propuesto la siguiente agenda:

- Prioridad en el establecimiento de nuevas relaciones con el sector productivo, particularmente en las áreas de ciencia y tecnología.
- Actualización de conocimientos en todas las disciplinas.
- Búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento.
- Incorporación de nuevos sistemas de información a tono con la globalización e integración del conocimiento y la información.
- Incorporación de las demandas de integración y globalización económica.
- Establecimiento de nuevos sistemas de gestión que hagan más eficientes la conducción de estas instituciones. Para lograr este objetivo se debe adelantar



mecanismos de evaluación, acreditación, cambios reales, mayor transparencia de los resultados en relación con el financiamiento otorgado.¹⁵⁶

¹⁵⁶ Carmen García Gudilla, *Conocimiento, Educación Superior y Sociedad en América Latina*, (Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1996), p.143.