

La financiación de la enseñanza universitaria

Consideraciones sobre el saneamiento financiero y profesionalización de la gestión

Juan Hernández Armenteros

Profesor Titular de Economía Aplicada y Gerente de la Universidad de Jaén

Problemática actual del sistema universitario

Al igual que ocurre en la práctica totalidad de las sociedades desarrolladas, en España, la educación también ha sido considerada una variable estratégica para lograr un crecimiento económico sostenido y armónico. En el ámbito de la educación superior, en los tres últimos lustros, se han producido una serie de hitos que han alterado significativamente las estructuras de un sistema ya centenario. Concretamente, la Ley Orgánica de Reforma Universitaria, de 25 de agosto de 1983, y la total asunción de competencias en materia de educación superior por las comunidades autónomas, constituyen referencias obligadas para aproximarnos a la realidad actual del sistema universitario español.

No es este el lugar donde analizar la reciente evolución de la enseñanza superior en España, dado que nuestra preocupación más directa e inmediata se centra en el ámbito de la financiación del sistema, tanto en lo que afecta a la

determinación de las necesidades de recursos como a los criterios de asignación y participación de cada institución universitaria en el montante de las dotaciones presupuestarias que anualmente se establecen para esta finalidad en el marco de esta política sectorial.

En esta dirección, podemos avanzar que el deseo de establecer un modelo de financiación para las Universidades puede responder a los siguientes objetivos de carácter general:

- ❖ En primer lugar, por la exigencia de la propia realidad del actual sistema universitario, cincuenta y seis instituciones -cuarenta y seis de carácter público y diez de carácter privado- y más de 1.400.000 usuarios del servicio universitario. Esta realidad, elevada demanda universitaria, y el convencimiento, tanto político como social, de que en los próximos años el sistema universitario continuará presentado claros signos de crecimiento, así lo aconsejan.

- ❖ Por parte de las autoridades político-académicas del Estado/

Ministerio de Educación y Ciencia (MEC), y de las consejerías de Educación de las comunidades autónomas que tenían transferidas las competencias en materia de enseñanza universitaria, se elaboró, en el transcurso del año 1994, un documento-informe que esboza un nuevo modelo de financiación para este nivel educativo ⁽¹⁾.

- ❖ Garantizar la calidad del conjunto de la oferta universitaria, lo que implica un claro compromiso de dotar de mayores recursos al sistema.

- ❖ Facilitar el acceso al sistema de enseñanza universitaria en igualdad de oportunidades a todas las personas que reúnan las condiciones académicas que figuran en la Ley de Reforma Universitaria.

(1) El documento "Informe sobre la financiación de la Universidad" fue elaborado por un grupo de trabajo, presidido por el Secretario General del Consejo de Universidades, el profesor Miguel Ángel QUINTANILLA, y aprobado por unanimidad en la sesión que la Comisión de Coordinación y Planificación celebró en Salamanca, el día 14 de diciembre de 1994.

❖ Atender a las exigencias que en materia de programación presupuestaria y financiera establece la Ley de Reforma Universitaria.

❖ Determinar con la suficiente antelación la aportación financiera que la Administración política responsable del servicio destinará anualmente al sistema público universitario.

❖ Fijar anualmente la financiación que por los diferentes conceptos de gasto les corresponda a cada una de las universidades públicas que integran el sistema universitario.

Ciñéndonos a los objetivos que más directamente debe satisfacer el modelo de financiación de la enseñanza universitaria, cabe señalar, entre otros, los siguientes objetivos de carácter específico:

❖ Establecer un marco financiero plurianual que garantice el automatismo y la suficiencia financiera de cada universidad.

La consecución de este objetivo, que introduce elevadas cotas de tranquilidad financiera en la gestión universitaria exige, sin embargo,

objetivar los parámetros que han de ser utilizados para determinar el volumen de financiación; homogeneizar y publicitar los criterios que se habrán de aplicar para la determinación de las necesidades financieras de cada institución y, finalmente, racionalizar la gestión financiera en la búsqueda de la eficiencia económica.

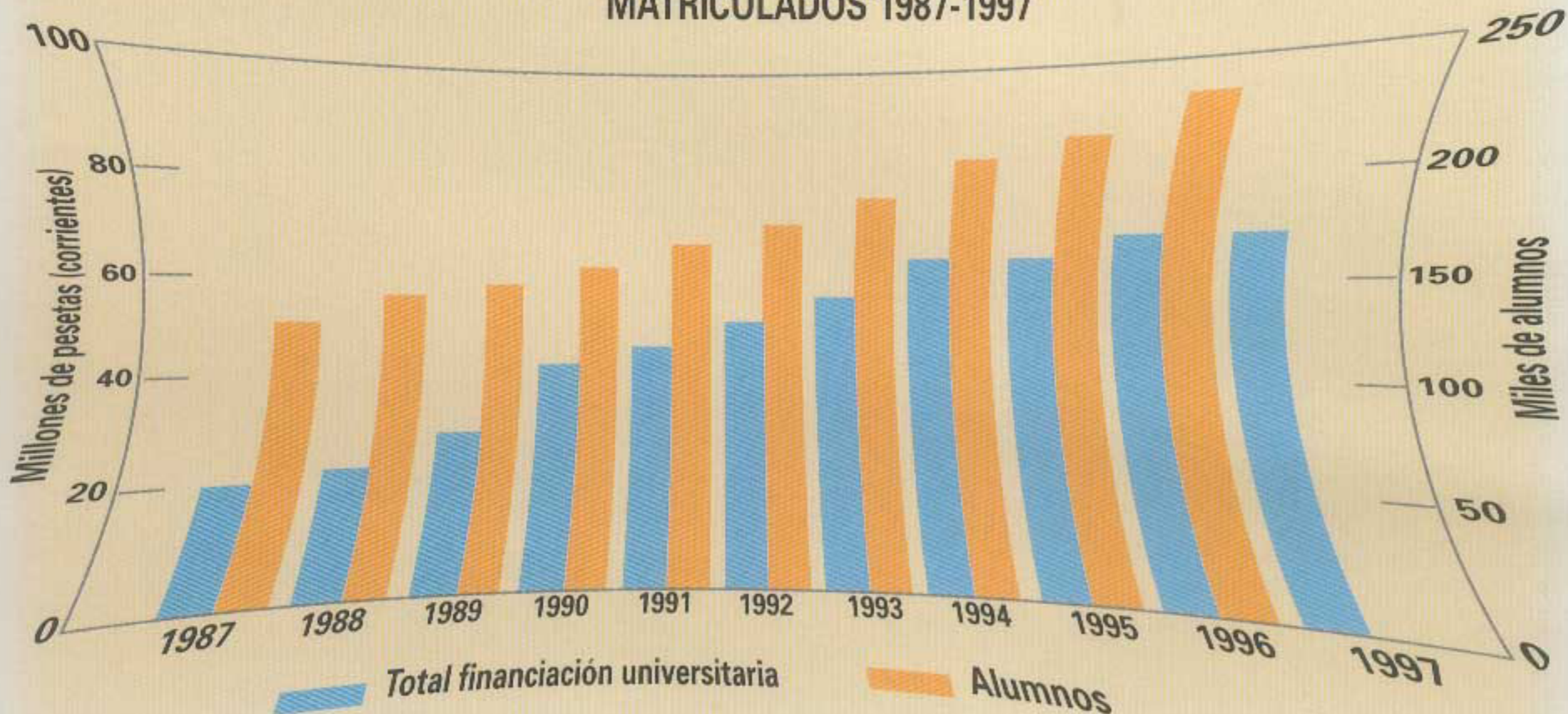
❖ La existencia de un mapa de necesidades -académicas y materiales- junto a la presencia de una creciente demanda de productos y servicios educativos por parte de la sociedad, condiciona, en nuestra opinión, a que todos los responsables políticos y académicos procedan a ordenar y clarificar el sistema de financiación de la enseñanza universitaria, al tiempo que a prever las consignaciones presupuestarias que hagan factibles la consecución de los objetivos generales y específicos que se fijen.

Alcanzar, en términos de porcentajes del Producto Interior Bruto (PIB), las aportaciones financieras que otros países del entorno de la Unión Europea (UE) desvían hacia la enseñanza superior, debe ser el

marco de referencia que oriente la política de financiación a la enseñanza universitaria. Máxime cuando, como en nuestro caso ocurre, el punto de partida presenta evidentes signos de desigualdad, dado el dinamismo del sistema universitario que ha dificultado el acortar estos desequilibrios, a pesar del considerable esfuerzo realizado en estos últimos años.

A modo de ejemplo pueden considerarse las cifras del **Cuadro nº 1** y del **Gráfico nº 1**, referidas al ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, donde el desarrollo del sistema universitario a partir del año de asunción de competencias por el Gobierno de Andalucía (1987), ha registrado aumentos muy apreciables tanto en el número de usuarios del servicio docente como en los recursos presupuestarios asignados específicamente para atender las necesidades productivas del sistema. No obstante, en los últimos años se observa un cambio substancial en el comportamiento financiero de la Junta de Andalucía hacia el sector universitario que puede explicarse de una parte, por la importancia que actualmente ha

Gráfico nº 1
EVOLUCIÓN DE LA FINANCIACIÓN DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN Y CIENCIA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA AL SISTEMA UNIVERSITARIO Y ALUMNOS MATRICULADOS 1987-1997



Cuadro nº 1
ESTRUCTURA POR PROGRAMAS DEL PRESUPUESTO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA PARA UNIVERSIDADES 1987-1997

CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	AÑO 1987		AÑO 1988		AÑO 1989		AÑO 1990		AÑO 1991		AÑO 1992		AÑO 1993		AÑO 1994		AÑO 1995		AÑO 1996		AÑO 1997		
		PESETAS	%	PESETAS	%	PESETAS	%	PESETAS	%	PESETAS	%	PESETAS	%	PESETAS	%	PESETAS	%	PESETAS	%	PESETAS	%	PESETAS	%	
3.21.04.4	Subtotal Capítulo 4	17.606.313	88,51	22.096.410	87,06	26.004.240	80,86	36.940.240	85,11	43.115.990	83,88	50.133.625	84,36	52.996.277	81,88	56.103.000	76,61	60.849.000	83,02	65.047.000	84,02	65.194.000	84,54	
3.21.04.6	Subtotal Capítulo 6	1.030.700	5,18	2.030.700	8,00	4.232.039	13,16	4.769.939	10,99	6.017.779	11,71	5.456.711	9,18	4.548.257	7,03	3.493.000	4,77	6.551.936	8,94	6.006.908	7,76	2.967.115	3,85	
3.21.04.7	Subtotal Capítulo 7	189.700	0,95	189.700	0,75	345.391	1,07	645.391	1,49	1.000.000	1,95	1.117.800	1,88	2.740.853	4,23			966.723	1,32			1.723.000	2,23	
3.21.04	Subtotal Capítulo 04	18.826.713	94,65	24.316.810	95,81	30.581.670	95,09	42.355.570	97,59	50.133.769	97,54	56.708.136	95,43	60.285.378	93,14	59.596.000	81,38	68.367.659	93,27	71.053.908	91,77	69.889.115	90,63	
3.21.17.6	Subtotal Capítulo 6									1.403.589	2,36	2.935.240	4,53	6.701.614	9,15	2.578.700	3,52	2.578.633	3,33	1.967.837	2,55			
3.21.17.7	Subtotal Capítulo 7													1.450.000	1,98	700.000	0,96	721.268	0,93	721.269	0,94			
3.21.17	Subtotal Servicio 17 (F.E.D.E.R.)									1.403.589	2,36	2.935.240	4,53	8.151.614	11,13	3.278.700	4,47	3.299.901	4,26	2.689.106	3,49			
3.21.19.6	Subtotal Capítulo 6	1.015.800	5,11	1.015.800	4,00	1.525.800	4,74	987.900	2,28	984.000	1,91	900.000	1,51	1.078.600	1,67	25.000	0,03					2.320.815	3,01	
3.21.19.7	Subtotal Capítulo 7														300.000	0,41	300.000	0,41	300.000	0,39	300.000	0,39		
3.21.19	Subtotal Servicio 19 (F.C.I.)	1.015.800	5,11	1.015.800	4,00	1.525.800	4,74	987.900	2,28	984.000	1,91	900.000	1,51	1.078.600	1,67	325.000	0,44	300.000	0,41	300.000	0,39	2.620.815	3,40	
3.21	Subtotal Enseñanzas Universitarias	19.842.513	99,76	25.332.610	99,81	32.107.470	99,83	43.343.470	99,87	51.117.769	99,45	59.011.725	99,30	64.299.227	99,34	68.072.614	92,95	71.946.359	98,16	74.653.809	96,42	75.194.036	97,51	
4.2.A	Subtotal Ordenación, Investigación Educativa y Formación del Profesorado	48.500	0,24	48.500	0,19	53.500	0,17	58.500	0,13	165.000	0,32	165.000	0,28	1.650.000	0,25	175.000	0,24	175.000	0,24	180.000	0,23	179.000	0,23	
4.2.B	Subtotal Investigación Científica									118.000	0,23	250.000	0,42	262.500	0,41	4.985.000	6,81	1.175.823	1,60	2.588.989	3,34	1.739.932	2,26	
	Total Financiación Universitaria	19.891.013	100,00	25.381.110	100,00	32.160.970	100,00	43.401.970	100,00	51.400.769	100,00	59.426.725	100,00	64.726.727	100,00	73.232.614	100,00	73.297.182	100,00	77.422.798	100,00	77.112.968	100,00	
Ratio 1	(%) Total Financiación Universitaria s/ P.I.B. r de Andalucía	0,44				0,56		0,68		0,73		0,79		0,84		0,90		0,854		0,832		0,772		
Ratio 2	(%) Total Financiación Universitaria s/Total Presupuesto Junta de Andalucía	2,96		3,20		3,12		3,57		3,81		3,88		3,94		4,07		3,85		3,79		3,38		
Ratio 3	(%) Total Financiación Universitaria s/ Total Presupuesto C.E.C.	10,49		11,56		12,06		14,26		15,09		15,50		15,40		16,58		16,17		15,88		15,71		
	Alumnos Matriculados	123.909		129.542		141.404		153.091		163.245		173.658		193.578		207.047		218.889		235.497				
	Alumnos Matriculados: Tasa anual de variación (%)			4,55		9,16		8,26		6,63		6,38		11,47		6,96		5,72		7,59				
	Esfuerzo Presupuestario / Alumno. (Ptas. corrientes)	160.529		195.929		227.440		283.504		314.869		342.205		334.370		353.700		334.860		328.763				
	Esfuerzo Presupuestario: Tasa anual de variación (%)			22,05		16,08		24,65		11,06		8,68		(2,38)		5,78		(5,33)		(1,82)				
	Esfuerzo Presupuestario / Alumno (Ptas. año 1997)	160.529		186.583		203.195		237.831		248.243		253.574		234.861		236.802		214.344		203.307				
	Esfuerzo Presupuestario: Tasa anual de variación real			16,23		8,90		17,04		4,38		2,15		(7,38)		0,83		(9,48)		(5,15)				

(Miles de pesetas corrientes)

(*) Las cantidades correspondientes al año 1995 son las que figuran en el proyecto de Presupuesto elaborado por el Gobierno de la Junta de Andalucía para dicho año. Proyecto, que fue rechazado por el Parlamento de Andalucía que obligó a la prórroga de los Presupuestos del año 1994.
Nota: Las cantidades entre paréntesis tienen valor negativo.
Fuente: Presupuestos Generales de la Junta de Andalucía. Elaboración propia.

adquirido el esfuerzo de los recursos públicos desviados al sistema y, de otra, por latendencia generalizada en el ámbito de las sociedades desarrolladas a ralentizar la participación financiera pública en este segmento educativo. Hechos, ambos, que abundan en la necesidad de realizar una reflexión rigurosa acerca de la estructura y medios de financiación de la enseñanza superior.

Por otra parte, conviene tener presente que la referencia comparativa de nuestro esfuerzo económico para con el sistema universitario, debe ser necesariamente completada con otra referencia guía, como es la situación diferencial que en términos relativos se encuentra el esfuerzo económico hacia el sistema universitario con relación a la media de otros Estados de la UE y con la media de la OCDE. La razón última de la consideración del *diferencial de equiparación* se encuentra, de una parte en la *endeblez* de nuestro PIB y, de otra, en la *abundancia* de nuestra demanda universitaria.

Sin embargo, esta *necesidad adicional* de financiación debe ligarse a la onsecuio de determinados objetivos que necesariamente han de estar asociados a la mejora de la calidad del producto universitario y, consecuentemente, han de repercutir en lograr mayores índices de eficiencia tanto en el plano puramente académico (mejora de los rendimientos académicos, reducción del diferencial existente entre la duración programada para alcanzar la titulación y la realmente utilizada, etc.), como en lo concerniente a la eficiencia derivada de la aplicación de los factores de producción (racionalización y optimización de los recursos humanos: docentes y no docentes) introducción de criterios empresariales en la gestión, y empleo de los recursos financieros destinados a atender las necesidades materiales de la docencia, etc.

❖ El tercer objetivo específico a procurar por el modelo de financiación, radica en explicitar el esfuerzo financiero que cada estamento

realiza para atender a los gastos derivados del desarrollo de este nivel de la oferta educativa.

Las características del producto: *educación superior*, que tradicionalmente ha estado al alcance de un reducido y elegido grupo de personas que, con escasa participación indirecta en los costes de producción, han disfrutado de los beneficios derivados de la obtención del grado, hace que al generalizarse la demanda de este producto tenga que clarificarse la participación de cada estamento (oferente y demandante), así como los mecanismos de financiación.

El bien educación/formación, en la medida que alcanza mayores niveles de satisfacción, entendida ésta en cantidad y calidad del bien para un sujeto determinado, vaperdiendo su carácter de bien público y se va aproximando al de bien privado, situándose en un intervalo que la teoría de la Hacienda Pública ha definido como *bienes y/o servicios preferentes* ⁽²⁾.

En este sentido, conviene precisar cuál ha de ser la aportación financiera que los demandantes de los servicios universitarios han de sufragar, entendiendo como mayoritaria la participación de los poderes públicos, al objeto de que cada Universidad conozca de antemano su capacidad de financiación y busque

(2) El término de *necesidades preferentes*, ha sido incorporado a la jerga económica por el hacendista norteamericano Richard A. MUSGRAVE, para designar una modalidad de bienes de consumo cuya importancia se considera tan destacada que se provee a su satisfacción coactivamente con carácter público. En el caso de la educación superior los argumentos que, en opinión de AGUIAR DÍAZ y OTROS (1995; pág. 26), pueden apuntarse para considerarla como bien preferente son los siguientes: "1) la soberanía del consumidor puede ejercerse más eficientemente cuanto mejor informado se está; 2) esa información debe estar lo más extendida posible para evitar la imposición de grupos más favorecidos, y 3) la doctrina básica de la soberanía del consumidor descansa en el supuesto de un pleno conocimiento del mercado y de un cálculo racional exacto. La educación superior puede neutralizar o corregir distorsiones de la estructura de las preferencias que, de no hacerse, perjudicaría a las elecciones de los consumidores".



fórmulas alternativas a la aportación directa, tanto pública como privada, conducentes a completar sus presupuestos.

El progresivo y acelerado crecimiento de la demanda de educación superior por parte de la población española en el segmento de edad correspondiente a este nivel educativo, se ha visto facilitado por la práctica generalidad de la localización de estos servicios a nivel provincial, que hace que su oferta adquiera las características de los denominados *servicios de proximidad* y por el esfuerzo presupuestario que se viene realizando para atender la demanda y procurar no reducir los niveles de calidad y excelencia que deben impregnar a este nivel educativo.

❖ La consecución de estos objetivos específicos a través del desarrollo de un modelo de financiación pública al sistema universitario, será posible sólo si las instituciones que lo integran deciden participar de manera unánime en el diseño, ejecución y verificación de las pautas de comportamiento académico y financiero que lo propician.

El objetivo de homogeneizar y unificar los comportamientos financieros de las universidades no puede conducirnos a omitir la diversidad que actualmente está presente en el sistema universitario. Por contra, atendiendo a criterios de solidaridad

y búsqueda de equilibrios, el diseño que se formule para el modelo de financiación debe contemplar el suficiente período de tiempo para que en la transitoriedad se corrijan los desequilibrios interuniversitarios. El resultado final debe ser un sistema de financiación que facilite la gestión académica de las instituciones universitarias, que haga de la diferencia un valor de atracción y cohesión pero que, a la vez, resulte solidario y equilibrado cuando se consideren los factores de determinación de los recursos a asignar a cada institución universitaria.

El reconocimiento de estas realidades obliga, en nuestra opinión, a la sociedad española a continuar realizando un esfuerzo financiero con la educación superior, pero como se señala en el "Informe sobre financiación de la Universidad" (vd. pág. 10): "el modelo de financiación de las universidades no sólo se limita a prever un aumento sustancial de los recursos..., sino también una forma nueva de distribuir esos recursos y, en cierta medida, también de administrarlos". El planteamiento que predomina al considerar el actual estado del sistema universitario queda formulado en el Informe en los siguientes términos: "hay que dedicar más recursos a la educación universitaria para que los recursos que se dedican se puedan gastar mejor".

Sin embargo, quizás no esté lejano el momento en que la sociedad española deba plantearse una serie de interrogantes referidos no sólo a la eficiencia interna del sistema sino, fundamentalmente, a la oportunidad y a la equidad que subyace cuando se tienen que valorar los resultados obtenidos y la utilización que la sociedad -que mayorita-

riamente los financia- hace de ellos. La racionalización de los recursos, escasos por naturaleza, es un principio que necesariamente debe orientar cualquier política de gastos, con independencia del carácter público o privado del agente que la ponga en práctica.

Lo necesario no siempre es suficiente

La existencia de una generalizada unanimidad que en torno al diagnóstico que sobre la actual realidad del sistema de la enseñanza superior en España pueda darse entre los distintos sectores que intervienen, tanto en la provisión como en la demanda de este servicio, no nos puede conducir a la simplificación del tratamiento que la institución universitariare quiere.

Ciertamente, las cuestiones que acabamos de relatar, no son las únicas ni, probablemente, sean en todos los casos las más importantes. Quizás las más aceptadas o quizás las más vulgarizadas. Pero, la intensidad y la contemporaneidad con que en cada caso se manifiestan hace difícil, o al menos poco operativo, el diseñar normas de conducta que globalicen e igualen las soluciones.

De ahí que, a mi juicio, resulte previo emprender actuaciones, unas de carácter general, y otras específicas para cada institución, que complementen el diagnóstico que sobre el sistema universitario se formula en el "Informe sobre financiación de la Universidad", conducentes a fijar los parámetros que han de orientar el futuro modelo de financiación para la prestación de este nivel educativo.

En esta dirección, resulta totalmente necesario definir con nitidez,

al menos, los siguientes puntos que conforman el marco general de actuación:

- ❖ Los objetivos que deben perseguir las instituciones universitarias: Docencia/Formación, Investigación (Básica y/o Aplicada) y Difusión cultural.

- ❖ Los destinatarios potenciales de sus servicios:

- **Sin limitaciones**, salvo las derivadas de la capacidad intelectual de los rendimientos académicos obtenidos por el alumno.
- **Selectiva** en el acceso, al menos para algunas titulaciones.
- Selectiva, en función de las **peculiaridades** de cada institución, etc.

- ❖ Los agentes que financian el servicio:

- La **Administración Pública**
- El **usuario directo** del servicio
- **Sistema mixto**, en este caso, definición de la estructura de financiación

Igualmente, convendría que cada institución universitaria diseñara un *plan estratégico* (3) donde explicitara, entre otras, estas cuestiones:

- **Grado de idoneidad** de su oferta de servicios a la realidad socioeconómica de su entorno más próximo.
- Esquema de **las políticas y de las medidas** diseñadas para dar satisfacción a sus objetivos programáticos.
- **Inventario de recursos** (humanos y materiales) con



los que hacer frente a los objetivos programados.

- **Programa de financiación** que refleje el comportamiento tanto temporal como financiero de los afectados por el servicio universitario.
- **Programas de evaluación** de resultados dirigidos a conocer tanto la calidad del servicio y satisfacción del usuario como los costes de su prestación.

La existencia de un marco general y de un programa estratégico facilitaría, sin duda, a los responsables de la gestión académica y económica-administrativa de cada universidad el desarrollo de sus competencias, así como la periodicidad de sus respectivas evaluaciones.

Sin embargo, a nadie se le oculta que en la práctica este esquema de mínimos que acabamos de formular se presenta escasamente desarrollado y, en la mayoría de los casos, ampliamente confuso, bien por la inexistencia u obsolescencia de un marco legal que así lo establezca, bien por la presencia del carácter de semiprofesionalidad o amateurismo que salpica a un considerable número de sus actuales órganos decisorios.

Considero, que la reválida operativa del diagnóstico de la actual situación del sistema universitario

El resultado final debe ser un sistema de financiación que facilite la gestión académica de las instituciones universitarias, además de ser solidario y equilibrado

español además de pasar por la incorporación de más recursos, exige, paralelamente, de actuaciones tendentes a obviar los problemas que la dimensin y extensin del sistema lleva presentando de manera persistente. En esta dirección, y a modo de ejemplo, resulta imprescindible clarificar si el producto a financiar se ciñe al ámbito de la *formación* ó incluye con carácter general o específico las actuaciones propias del área de la *investigación*.

Esto que parece simple y que puede que para muchas personas con dilatada experiencia en los ambientes universitarios aparezca como apriorísticamente resuelto y, por lo tanto, innecesario e incluso inoportuno considerarlo, dificulta el mero planteamiento del problema y, no digamos ya, las soluciones que puedan darse a éste ⁽⁴⁾.

La tipología del usuario de los servicios universitarios, el modo de acceso, la permanencia en la institución, son sólo algunas de las cues-

(4) Recientemente el profesor Rafael DELGADO CALVO-FLORES (1996), se planteaba una serie de interrogantes acerca del binomio docencia versus investigación en el ámbito de las universidades españolas y afirmaba que: "la docencia como fin universitario exclusivo supone el peligro de privación de vitalidad de la ciencia que enseña, pues los nuevos avances y conocimientos llegan al alumno fuera de época o nunca. La investigación como fin universitario preferente trae consigo el riesgo de la pérdida de la calidad docente, con el consiguiente fraude a los alumnos".

tiones que podemos enumerar y que están condicionando no solamente el diagnóstico, sino, fundamentalmente, el tratamiento que opere eficazmente sobre este segmento educativo. De ahí, que considere necesario establecer un esquema de financiación para las instituciones universitarias, e igualmente comparto el criterio de incrementar los actuales niveles de financiación. Pero, en mi opinión, estas actuaciones en el caso de ponerse en práctica resultarían insuficientes y probablemente no alcanzarían la eficiencia que de ellas se espera si no se complementan.

El agotamiento del modelo tradicional de universidad, demanda no sólo de mecanismos de financiación sino, fundamentalmente, de un nuevo diseño global que tenga como referencia al binomio formación-investigación para atender a los requerimientos de la sociedad española en los ámbitos más extensos que los estrictamente culturales ⁽⁵⁾.

Saneamiento financiero y gestión profesionalizada

Llegado a este punto, permítanme establecer una premisa de cuyo contenido hago uso con frecuencia y que viene a decir que "*copiar no siempre es sinónimo de torpeza y/o de pereza sino, por el contrario, de tenacidad y/o dinamismo*". Por qué esta reflexión en este momento. Muy fácil, porque pienso que aquel eslogan turístico de finales de los años sesenta "*España, es diferente*", que tanto impactó en la sociedad española, se inclumple con bastante generosidad cuando el objeto de análisis excede de nuestras playas y de algunos tópicos de nuestra cultura.

(5) En esta dirección se interrogaba la profesora Aurelia M. MODREGO RICO en un interesante artículo publicado en el diario EL PAIS titulado "Las universidades, ¿víctimas de su éxito?", donde planteaba la necesidad de adaptar nuestro actual sistema de producción del conocimiento y diseñar formas nuevas de organización y gestión que, de acuerdo con la realidad interna y la del entorno, permitan crear ventajas comparativas para cada una de las instituciones que integran el sistema público de universidades.

(3) La profesora Francisca Rosa ALAMO VERA, autora de una tesis doctoral dedicada al análisis de la planificación estratégica en el ámbito de las universidades, ha constatado el escaso nivel de desarrollo que la planificación estratégica tiene actualmente en el sistema universitario español frente al uso de estas técnicas por parte de universidades de Estados Unidos, Reino Unido y otros países desarrollados.

Las potencialidades que la planificación estratégica ofrece a los responsables de la gestión universitaria para abordar el análisis de los problemas de estas instituciones y para proponer soluciones adecuadas a la realidad y particularidad de cada entorno e institución, constituyen argumentos de peso para, en opinión de ALAMO VERA, realizar los esfuerzos necesarios tendentes a la implantación de un modelo de planificación estratégica adaptado a los propósitos y necesidades de las organizaciones universitarias.

En efecto, el comportamiento que ha caracterizado la evolución de nuestro sistema universitario, ni es único ni es sustancialmente diferente al que se ha dado o se está dando en sociedades que registran parámetros de desarrollo socioeconómico similares al experimentado por la sociedad española en los últimos treinta años ⁽⁶⁾.

Convendría, o aún más explícito, debería analizarse y profundizarse en el tratamiento que han dado a la problemática universitaria los responsables de esta política sectorial en aquellos países que puedan operar como referentes del nuestro. La bibliografía disponible sobre el particular alumbra en la dirección que hemos apuntado en el epígrafe anterior, siendo frecuentes los casos en los que los incrementos de financiación no sólo pasan por la transparencia a la que obliga todo modelo de asignación de recursos sino que, también, están sujetos a auditorías conducentes a evaluar la calidad de los servicios ofertados y la eficiencia de su provisión.

Este sería, a mi entender un método idóneo para avanzar, si bien no debemos olvidar que la simple traslación de las soluciones adoptadas para el sistema universitario en otros países puede llegar al absurdo cuando se materializan en nuestra actual estructura universitaria. Sobre este particular, todos quizás recordemos algunos ejemplos importados y de vigencia en nuestro actual sistema universitario cuya virtualidad en muchos casos aún no ha sido posible descubrir.

(6) *"La educación superior se encuentra en crisis prácticamente en todos los países del mundo. El número de alumnos aumenta, pero la financiación pública disminuye, ... La enseñanza superior, en virtud de esas tendencias y de los nuevos desafíos a que debe hacer frente, tiene que replantearse su cometido y su misión, definir enfoques nuevos y establecer nuevas prioridades para el futuro".*

Este texto corresponde al Prefacio, del reciente informe de la UNESCO (1995), titulado: "Documento de Política para el Cambio y el Desarrollo en la Educación Superior"; donde se analizan los problemas que aquejan actualmente a este segmento educativo.

El vocablo *sanear* entre otros significados hace referencia al hecho de reparar o remediar una cosa, lo que en la jerga económica se traduce en el diseño y aplicación de políticas conducentes a recuperar la normalidad patrimonial y productiva de una empresa. Desde esta perspectiva el *saneamiento financiero* de las instituciones universitarias sería el resultado obligado de la pérdida del equilibrio financiero que con anterioridad venían registrando.

Expuesta la situación en estos términos procedería, en primer lugar, estudiar cuáles han podido ser los factores que han propiciado la ruptura del equilibrio financiero de la institución para, en segundo lugar, diseñar el plan de actuación específico capaz de conseguir y mantener su solvencia financiera.

Este ha sido el procedimiento que parcialmente se ha seguido por parte de las personas que hemos participado en la elaboración del *"Informe sobre financiación de la Universidad"*. Las insuficiencias que pueden apreciarse en este documento no siempre pueden ser justificadas desde la complejidad que implica encontrar áreas de consenso, cuando los participantes que concurren postulan planteamientos diferenciados, sino que, en muchos casos, son debidas a las notorias deficiencias que plantea la información estadística de base, necesaria

El agotamiento del modelo tradicional de Universidad demanda mecanismos de financiación y un nuevo diseño global que tenga como referencia el binomio formación-investigación

para poder analizar la realidad productiva de cada institución y, por agregación, del propio sistema universitario.

Entenderán, por ello, las reservas que vengo formulando acerca de la bondad que intrínsecamente puede ofrecer cualquier modelo de financiación que trate de resolver, sin más, los aspectos estrictamente financieros de nuestras instituciones. Este convencimiento me lleva a plantear una dualidad operativa, puesto que sería tachado al menos de imprudente si reconociendo la pérdida (presente o futura) del equilibrio financiero de las instituciones universitarias no formulara actuación alguna bajo pretexto de las disfunciones que pueden aflorar al aplicar un esquema general de financiación.

Por lo tanto, considero pertinente establecer un esquema más de asignación que de financiación para nuestras universidades que se sustente en pocas variables y en simples relaciones y, paralelamente, abordar con rigor un análisis individualizado para cada institución que nos permita, posteriormente, definir los puntos de encuentro que deben ser los referentes del definitivo modelo de financiación de las instituciones universitarias.

Este análisis, que puede realizarse siguiendo la metodología que en Francia viene aplicando el *Observatorio de Costes*, nos evidenciará en cada caso cuáles son los factores que han propiciado la quiebra del equilibrio financiero de la universidad y cuál ha de ser el plan de saneamiento que en coherencia ha de aplicarse. Saneamiento que podría llegar a ser innecesario, puesto que lo que se puede estar produciendo en una determinada institución es un distanciamiento de sus objetivos fundacionales ó una indeseable pérdida de eficacia en la asignación interna de sus recursos ó cualquier otra situación oculta que una vez destapada facilita sin más su equilibrio financiero.

En otros casos, la recuperación del equilibrio financiero no resultará tan fácil y exigirá del correspondien-



te plan de saneamiento financiero que haga factible situar a esta universidad con parámetros equivalentes a las de otras universidades, de manera que pueda participar y competir por los recursos a distribuir por el modelo de financiación sin que inicialmente se pueda ver afectada negativamente.

El dinamismo que incorpora este esquema de trabajo exige de definiciones concretas y precisas a los temas que planteábamos en las páginas iniciales, puesto que, en caso contrario, lo que se propiciaría es una cascada permanente de desequilibrios que haría inviable cualquier diseño estable del modelo.

La evaluación de los resultados en los ámbitos académicos, investigadores y de gestión constituye la herramienta idónea para objetivar la adecuación de los medios a los fines, al tiempo que permite corregir las desviaciones que estimen pertinentes como planificar y programar las actuaciones futuras.

La segunda parcela que considero clave para la operatividad y vitalidad de un futuro modelo de financiación para las instituciones universitarias tiene como centro de referencia la *profesionalización de la gestión* en las esferas académicas, investigadoras y económico-administrativas.

Efectivamente, escasos serían los logros por generosos que fuesen

los esfuerzos si la instrumentación y gestión de las actuaciones continuarán realizándose de conformidad con los actuales parámetros de gobierno y gestión que la Ley Orgánica de Reforma Universitaria estableció en 1983.

En este punto existen dos áreas que obligadamente deben verse afectadas por la propia coherencia del esquema que estoy defendiendo. De una parte, la estructura de gobierno y representatividad de las instituciones universitarias y de otra, la responsabilidad operativa de gestión que deberá recaer en personas con probada capacidad para ejecutar las políticas que en el ejercicio de su autonomía se hayan fijado los órganos de gobierno de la universidad.

La reforma institucional debe realizarse buscando la simplificación y clarificación en la estructura jerárquica de gobierno de la universidad, de manera que se acabe con las disfunciones que se producen por la existencia de multiplicidad de escalones decisorios, no necesariamente coordinados, y con el asambleísmo que aqueja a algunos de sus órganos de gobierno. Parece lógico que si a los responsables máximos de estas instituciones (rectores) se les pide resultados evaluables de su gestión, se les debe jurídicamente capacitar para que, una vez aceptado su programa de gobierno por el claustro, puedan decidir con total

libertad las personas que desde los diferentes niveles de gobierno de la institución (vicerrectorados, directores académicos, directores de departamentos, etc.) han de responsabilizarse de la consecución de los objetivos programáticos.

En esta misma línea, convendría, de una vez por todas, despejar las cautelas que desde distintos ámbitos de la universidad se tiene para con el Consejo Social, planteándose con rigor el valor añadido que este órgano de gobierno representa para la institución. La mera existencia de una estructura de gobierno superpuesta a las que ya están presentes en abundancia en la institución, por mucho carácter representativo que sus miembros tengan de la sociedad donde la universidad se proyecta, en mi opinión, es puro simbolismo.

Finalmente, en el apartado institucional resulta necesario potenciar los mecanismos de coordinación interuniversitarios en los ámbitos de las comunidades Autónomas y del Estado, fundamentalmente, en los apartados concernientes al diseño de la oferta académica, homologación de títulos y evaluación de resultados.

La reforma que acabamos de esbozar resultaría insuficiente si no se procediera a profesionalizar las diferentes áreas de la gestión universitaria, tanto por lo que concierne a las cualificaciones que deben reunir las personas responsables de la materialización de la política de cada institución, como en lo referente a las instalaciones e infraestructuras informáticas que deben ser diseñadas y aplicadas buscando las economías de escala que puedan derivarse de su normalización.

El carácter voluntarista que puede apreciarse en muchas de las personas que diseñan y ejecutan políticas en el ámbito de la gestión universitaria carece de operatividad desde el momento en que la institución universitaria ha alcanzado la extensión y la complejidad propia de una gran empresa, máxime cuando sus resultados sean evaluados atendiendo a los medios de que ha dispuesto.

La adecuada selección de los recursos humanos -docentes y no docentes- y la acertada utilización de éstos de acuerdo al perfil académico y funcional, junto con la existencia de un actualizado programa de formación, son referencias obligadas para avanzar en la dirección de la profesionalización de la gestión que, en última instancia, redundará en la mejora de la calidad de los servicios universitarios.

La trascendencia de la llamada *función directa*, entendida como señalan Veciana y Genesca ⁽⁷⁾ como actuación de todos los directivos y mandos de la empresa y no sólo de los altos directivos, resulta totalmente necesaria para conseguir la competitividad que garantice la permanencia y éxito de la empresa en su entorno socioeconómico. Este planteamiento debe, en nuestra opinión, ampliarse e introducirse en el ámbito de las instituciones universitarias, lo que sin duda conllevará un cambio importante en las directrices que actualmente definen el marco operativo de la gestión universitaria.

La gestión universitaria, al igual que la de otra actividad productiva, para alcanzar mayores cotas de eficacia debe estar impregnada y orientada desde y hacia, lo que Veciana y Genesca, consideran factores de éxito de la empresa y competencias de la función directa, y que son los siguientes: el entorno, el ámbito internacional, la disposición a la acción y a la experimentación, actuación sobre las personas que integran la plantilla, existencia de unos valores éticos que sean compartidos, preocupación por las innovaciones tecnológicas, participación de la idea de la mejora de la calidad del servicio, atención a los costes y la productividad, capacidad de adaptación y flexibilidad, y especial preocupación por la retroinformación. La asunción por parte de los gestores de las instituciones universitarias de estas orientaciones implica introducir una mayor profesionalización en las esferas directivas del sistema.

Convendría, igualmente, clarificar y abreviar tanto el proceso de

*La reforma
institucional debe
realizarse
buscando la
simplificación y
clarificación en la
estructura
jerárquica del
gobierno de la
Universidad*

toma de decisiones como los mecanismos de ejecución. En este sentido, la convivencia de estructuras verticales y horizontales debe favorecerse, aunque procurando eliminar las zonas de sombras o áreas de indefinición que entorpecen la transmisión de los mensajes y propician núcleos de ineficiencia. El área de la gestión académica por la actual multiplicidad de escalones decisorios a los que se ve sometida es una buena muestra de los que acabo de formular.

En suma, la gestión universitaria en sus ámbitos académicos, investigadores y económico-administrativos no puede, en modo alguno, ser considerada como la *asignatura maría* de un plan de estudios. Por el contrario, los cada vez mayores niveles de exigencias que la sociedad les plantea a las instituciones universitarias, obliga a estas centenarias estructuras a una permanente actualización de sus métodos de trabajo y a una progresiva especialización de sus recursos humanos y materiales que les permita mantener los niveles de excelencia que les han caracterizado. ■

(7) VECIANA, J. M^a y GENESCA, E.: "Management y competitividad en la empresa española", *Alta Dirección* n^o 174. 1994.

Nota del autor: El origen de este artículo se encuentra en la ponencia que presenté en la I Conferencia Permanente de Gerentes de Universidades, celebrada en las Palmas de Gran Canaria, los días 8 y 9 de junio de 1995.

Bibliografía

- Aguiar Díaz, I., Álvarez González, J.A., Cabrera Sánchez, J.M.; González López-Valcarcel, B., Moreno Becerra, J.L. y Rodríguez Feijoo, S.: "Financiación de la educación superior. Especial referencia a Canarias". Dirección General de Universidades e Investigación. Gobierno de Canarias; Santa Cruz de Tenerife. 1995.

- Alamo Vera, F.R.: "La planificación estratégica de las universidades". *Vector Plus*. n^o 6; septiembre-diciembre, 1995; págs. 4-18.

- Consejo de Universidades: "Informe sobre financiación de la Universidad". *Universidades*, n^o VI; Monográfico; diciembre-enero, 1995-1996.

- Delgado Calvo-Flores, R.: "¿Universidad docente o investigadora? He ahí la cuestión". *Diario Ideal*, 11 de junio de 1996.

- UNESCO: "Documento de Política para el Cambio y el Desarrollo en la Educación Superior". UNESCO, París. 1995.

- Veciana, J. M^a y Genesca, E.: "Management y competitividad en la empresa española". *Alta Dirección*. n^o 174. marzo-abril, 1994; págs. 21-36.

