



www.adunca.com.ar

Nuevas estrategias para la gestión del financiamiento en las universidades: experiencias en los países del OECD y América Latina(1)

Bikas C. Sanyal(1)

Michaela Martin(2)

*1 Asesor Principal, 2 Especialista de Programa
Instituto Internacional para la Planificación Educativa. París
Telf- (331) 45037755*

INTRODUCCION

En muchos países del mundo han ocurrido cambios importantes en la operación financiera de la universidad. Dichos cambios se han producido en el marco de la disminución de los recursos públicos, lo que ha provocado en muchos casos, restricciones financieras en las universidades.

La situación ha llevado a que existan presiones por parte del gobierno y al interior de las mismas universidades en algunos casos, para una diversificación de las fuentes de financiamiento para la universidad. Está claro que ya las universidades no pueden depender solamente del financiamiento gubernamental si han de conservarse saludables



www.adunca.com.ar

financieramente. Esto requiere nuevos procedimientos y criterios para la asignación de recursos, así como la evaluación de la utilización de los, cada vez más escasos, recursos.

FUNCIONES DE LA GESTIÓN FINANCIERA

Las funciones principales de la gestión financiera de las universidades son:

- proteger las finanzas de la universidad del fraude y otros usos indebidos;
- manejar con prudencia las reservas en efectivo de la universidad;
- establecer indicadores financieros que ayuden al planeamiento y a una eficaz gestión general de la universidad;
- velar porque los recursos se asignen y se utilicen eficientemente, de acuerdo con los objetivos de la universidad;
- establecer mecanismos de asignación de recursos que estimulen a los departamentos y a los individuos a generar ingresos para la universidad.

Protección de las finanzas de la universidad

De todas las funciones, ésta es la función básica de control; la tarea más tradicional y más amplia de los administradores de la gestión financiera de las universidades. Todas las demás funciones dependen, al menos hasta cierto punto, de que esta tarea se realice satisfactoriamente. En ocasiones esto puede irritar tanto a profesores como a estudiantes, que no siempre entienden por qué los pagos en efectivo, necesitan dos o más firmas. En la medida en que los sistemas de información y las auditorías mejoren, se detectarán las irregularidades financieras con mayor facilidad y las regulaciones serán menos onerosas.

La administración de las reservas en efectivo

El alcance de esta segunda función - el manejo de las reservas en efectivo de la **universidad- depende en gran medida de todo el marco legal** en que opera la universidad.



En países en los cuales las universidades no tienen autonomía financiera y no tienen reservas en efectivo, esta función obviamente no existe. Sin embargo, como un número creciente de países se mueven hacia la descentralización, que incluye los presupuestos, esta función cobra mayor importancia.

En países que tienen un sistema bancario desarrollado, una buena administración de los recursos en efectivo puede generar ingresos significativos para la universidad. La gestión de empresas, generadoras de ingresos pertenecientes a la institución, es otro aspecto de creciente importancia dentro de esta función. Librerías, casas de huéspedes, servicios de impresión, alquiler de salones de conferencias, instalaciones deportivas, servicios de consultoría, derechos de propiedad intelectual y muchos otros servicios generan ingresos, costos y balances de efectivo, que deben ser administrados de acuerdo con los intereses de la universidad.

Producción de indicadores financieros

La tercera función, la generación de indicadores de rendimiento útiles, tiene una creciente importancia. Los sistemas modernos de gestión, son devoradores de información, y una gran parte de la información que necesitan tiene que ver con el uso directo o indirecto de recursos financieros. Cualquier sistema nuevo de gestión financiera debe asumir la generación rutinaria de indicadores de eficacia y eficiencia financieras.

Asignación de recursos

La cuarta función, velar porque los recursos sean asignados y utilizados eficientemente de acuerdo con los objetivos de la universidad, es una de las actividades clave en las instituciones que se administran a sí mismas.

Esta es la función que ha cobrado más importancia en muchos países en los últimos diez años. Ha habido una tendencia a pasar de presupuestos por rubros de acuerdo con las asignaciones recibidas, en los cuales las universidades tienen muy poca libertad para la utilización



www.adunca.com.ar

de sus recursos, a presupuestos por programas centrados en resultados o logros en los que las universidades pueden usar sus fondos con mayor libertad para producir los resultados convenidos. Este cambio ha traído consigo la gran necesidad de contar con administradores financieros que sean capaces de elaborar presupuestos y procedimientos de rendición de cuentas que garanticen el logro de los objetivos institucionales y las metas propuestas sean alcanzadas sin que sobrepasen el presupuesto acordado, al mismo tiempo que estimulen a todos los grupos e individuos a actuar de manera consecuente con los intereses de la universidad como un todo.

Estimular la generación de ingresos

La función anterior se traslada con la de estimular a los individuos y áreas subsidiarias de la universidad a generar ingresos en nombre de la universidad como un todo y recompensarlos por ello.

En términos generales, existen dos formas de recompensar al individuo que realice actividades que generen ingresos adicionales. Una es la de considerar esta actividad como parte de su plan de trabajo normal dentro de la universidad y permitir que los trabajos de consultoría cuenten como criterios que pueden ser tomados en cuenta a la hora de que se presenten solicitudes de promoción o puestos superiores. La otra es permitir que los individuos retengan parte del ingreso generado para sí mismos individualmente o para el departamento o centro en el cual el individuo tenga un interés específico.

EL CONTEXTO DE LA GESTION FINANCIERA EN LA UNIVERSIDAD

La gestión financiera en una institución de la educación superior opera dentro de límites determinados por su misión, **sus estructuras** organizativas, y sus fuentes y mecanismos de financiamiento:

Misión

Recientemente, el término « Misión » se ha comenzado a utilizar ampliamente para referirse a los fines, objetivos, funciones generales y



prioridades de una organización. Una «Declaración de Misión» es una manifestación, usualmente breve, que sintetiza esas funciones y prioridades.

Las declaraciones de misión tienen una función de particular importancia en los sistemas de educación superior, grandes y diversificados, que es la de informar a los clientes potenciales (estudiantes y patrocinadores de investigación o consultoría) y a las instituciones gubernamentales de financiamiento acerca del papel muy particular y el lugar que tiene esa institución en el sistema nacional de educación superior. En la práctica a menudo hay una relación recíproca entre misión y financiamiento:

- la misión de una universidad puede influir sobre los fondos públicos que recibe;
- al mismo tiempo, los fondos que obtiene y la forma en que éstos se asignan, contribuyen a determinar su misión.

Resulta evidente que la gestión financiera de una universidad, debe funcionar dentro del contexto de su misión. Si una universidad manifiesta que está poniendo un énfasis especial en el servicio a la comunidad y recibe fondos para ofrecer, por ejemplo: estudios básicos y segundas oportunidades, no es correcto asignar los recursos internamente como si fuera una institución importante en el campo de la investigación contratando un gran número de científicos prominentes poseedores de los conocimientos más avanzados.

Sin embargo, en la práctica y posiblemente porque se les puede considerar una limitación para la flexibilidad futura, las declaraciones de misión generalmente tienden a ser expresadas en términos muy generales y a menudo intercambiables entre instituciones.

Estructuras organizativas

Una universidad como organización está formada por una compleja red de elementos interdependientes: personal académico, personal de apoyo, oficinas, departamentos, centros de investigación y comités. Las finanzas constituyen uno de los lubricantes que permite la interacción fluida entre los diversos componentes.



www.adunca.com.ar

Dependiendo de la estructura organizativa, la función central de la gestión financiera varía entre:

- seguir rutinariamente procedimientos complicados para proteger los fondos públicos del uso indebido;
- establecer sistemas de incentivos para estimular la generación de ingresos;
- recompensar a los que usan los recursos eficientemente.

En años recientes, se ha observado que muchos países se alejan de una preocupación casi exclusiva por la administración financiera burocrática, para acercarse a una gestión financiera más empresarial, en la que las finanzas se utilizan activamente para persuadir a individuos y grupos subsidiarios dentro de la universidad para que actúen de modo consecuente con los objetivos generales de la universidad

La gestión financiera se ocupa cada día más, de lo que los economistas llaman el problema «Director-Ejecutor». En otras palabras, cómo la persona que controla los recursos convence a las que los utilizan de que actúen de acuerdo con los objetivos de la dirección. Mientras mayor y más compleja es la organización, más difícil es lograr esto.

En términos generales, las decisiones sobre cómo asignar los recursos se pueden tomar mediante procedimientos de gestión colegiados, burocráticos o empresariales:

- En los *sistemas colegiados de gestión*, el criterio académico tiene de ser dominante y se considera que los administradores universitarios deben realizar una función de apoyo. En casos extremos se puede percibir que la universidad está operando para el beneficio del personal académico.
- En las *estructuras de gestión burocrática* los papeles se invierten; la toma de decisiones es jerárquica. La administración domina y el personal académico es «administrado» por directores y administradores profesionales.
- ⁴¹ En las *organizaciones empresariales*, los departamentos e individuos más capaces de generar ingresos son los socios dominantes y la función más importante de los administradores financieros es garantizar los incentivos adecuados para estimular a los que generen estos ingresos. Los clientes deciden. Algunos modelos de la llamada gestión de calidad total ven a las universidades como redes o cadenas internas de clientes y proveedores.



En los términos más sencillos, la estructura organizativa de la universidad consta de:

- una administración central;
- servicios brindados de forma centralizada;
- departamentos especializados de docencia e investigación;
- servicios no académicos.

Incluso este sencillo modelo de estructura organizativa de una universidad puede permitir siete procedimientos básicos de gestión financiera:

- (1) El centro recibe todos los recursos y éstos se asignan, se distribuyen y se administran desde el centro (modelo burocrático puro).
- (2) Las decisiones estratégicas se toman en el centro, pero las decisiones de rutina y su ejecución, las realizan los departamentos (burocracia descentralizada).
- (3) Se destina parte de los ingresos a la administración y a los servicios centrales; el resto se asignan a los departamentos para que se utilicen de acuerdo con las prioridades académicas (modelo colegiado).
- (4) La mayor parte de los ingresos se entrega a los departamentos, los cuales « compran » servicios al centro (modelo híbrido).
- (5) Los departamentos « devengan » ingresos, pero éstos se administran desde el centro (empresarial corporativo).
- (6) Los departamentos « devengan » ingresos: éstos deben pagar impuestos para cubrir costos administrativos centrales y el resto lo utilizan los departamentos de acuerdo con los requisitos de la agencia « compradora » externa (empresarial administrativo).
- (7) Los departamentos « devengan » ingresos y los conservan: « compran » servicios centrales de acuerdo con sus necesidades.

En la práctica, por supuesto, los procedimientos para la asignación de recursos generalmente son una combinación de varios modelos. Por ejemplo, las investigaciones con financiamiento externo generalmente necesitan procedimientos de administración financiero diferentes de los utilizados para las actividades básicas financiadas con el presupuesto de la propia universidad.



www.adunca.com.ar

Los modelos pueden analizarse mejor si los vemos como puntos en un espectro:

- en un extremo nos encontramos que todos los recursos son asignados por la administración central de la universidad: personal, instalaciones y bienes de consumo.
- y en el otro, las facultades y los departamentos que son prácticamente centros presupuestarios autónomos y que cubren sus propias necesidades con los ingresos que ellos mismos han generado.

Algunas universidades están muy cerca de un extremo de este espectro, mientras otras están en el otro extremo. Muchos países en vías de desarrollo todavía cuentan con sistemas de administración financiera muy burocráticos, impuestos por los gobiernos, pero en todos los casos se aprecia una tendencia de devolución de responsabilidades « hacia abajo », respecto a la gestión financiera.

Fuentes y mecanismos de financiamiento

En la última década, muchos países han experimentado un cambio de sistemas de financiamiento basados en los insumos, a sistemas de financiamiento basados en los resultados.

En los sistemas de financiamiento basados en los insumos, se proporcionan fondos públicos a las instituciones para costear sus gastos; por ejemplo, salarios, equipamiento, artículos de consumo e inmuebles, edificaciones, entre otros. Los administradores institucionales deben destinar los fondos a aquellos rubros para los cuales los fondos han sido suministrados; pero, dentro de estos límites, es la universidad la que determina qué es lo que debe producir.

En los sistemas de financiamiento basados en los resultados, se paga a la institución por los servicios que proporciona. De hecho, el gobierno « compra » servicios a la organización. La institución debe decidir cómo distribuir recursos entre diversos tipos de insumos para poder producir los resultados contratados.

Es importante señalar que este paso del financiamiento basado en insumos al financiamiento basado en resultados, se está produciendo no sólo en la educación superior sino también en la mayor parte de los



servicios públicos. Esto refleja los cambios ideológicos y tecnológicos que van más allá de la educación superior.

El cambio que representa pasar de una especificación de insumos a una especificación de resultados tiene grandes implicaciones para los administradores financieros. Trae consigo cambios en las relaciones de poder entre la universidad y la fuente de financiamiento externa; así como al interior de la institución, entre el personal administrativo y el académico.

En términos generales, se pueden identificar cinco formas de financiamiento de las universidades por parte de los gobiernos:

- (1) La universidad elabora periódicamente un presupuesto (generalmente anual) basado en la estimación de los costos de sus compromisos salariales respecto al personal y otros insumos esenciales. El porcentaje de este presupuesto que será financiado, puede ser negociado con el gobierno. Los recursos son «destinados a ese fin » o « hipotecados »; es decir, la universidad debe invertir estos fondos en aquellas áreas especificadas por el gobierno.
- (2) La universidad recibe una dotación única de presupuesto basada en la recibida durante el período anterior más un incremento y puede invertir este dinero como desee dentro de límites legales amplios.
- (3) El financiamiento se basa en una fórmula que refleja los resultados anteriores, pero la universidad puede utilizar éstos fondos libremente una vez que éstos han sido recibidos. La base utilizada en la mayoría de las fórmulas es el número de estudiantes (de acuerdo a disciplinas, nivel de estudios, etc.), pero, cada vez más, los gobiernos están tratando de incluir en la fórmula un índice que refleje el rendimiento **académico de los estudiantes**.
- (4) El gobierno contrata servicios académicos a la universidad. Esta forma de financiamiento es similar a la (3), pero en este caso, la asignación de los fondos se basa en un rendimiento prospectivo y no en el rendimiento pasado.
- (5) La universidad « vende » sus servicios de enseñanza, investigaciones y servicios de consultoría a una amplia gama de clientes, empleadores de estudiantes y autoridades públicas.

En realidad, los mecanismos actuales generalmente combinan dos o más de estos modelos. En particular, se emplean con bastante frecuen-



www.adunca.com.ar

cia diversas combinaciones de (3) (4) y (5). Por ejemplo, la fórmula utilizada puede incluir la mayor parte del financiamiento señalando que una proporción del mismo debe ser determinada de acuerdo a la « venta » de un creciente número de plazas de estudiantes al gobierno. Una de las posibilidades más discutidas ha sido el otorgamiento de « asignaciones » o « vales » a los estudiantes para que éstos paguen las colegiaturas, siendo reembolsados total o parcialmente por subvenciones gubernamentales. No obstante, por lo general es posible identificar un modelo dominante que corresponde a uno de estos tipos « ideales ».

Otro aspecto importante es que muchos de los modelos de financiamiento son, generalmente y en la práctica, modelos incrementales en los que de hecho, las universidades reciben lo que se les otorgó el año anterior más un incremento o una reducción:

- cuando el incremento es positivo, surgen pocos problemas;
- pero cuando es **una reducción, aparece una cantidad considerable de** problemas a la hora de determinar los recortes. En este caso, es necesario que la administración financiera sea firme y que los efectos de los recortes no se distribuyan al azar, (dependiendo, por ejemplo, de cuáles miembros del personal se vayan) para que no se perjudique el desarrollo futuro de la universidad.

No es posible establecer una correspondencia directa entre el tipo de mecanismos externos de financiamiento y los procedimientos internos para la distribución de los recursos. La experiencia en muchos países sugiere que el modelo (1) y en alguna medida el (3) requieren de regulaciones burocráticas que garanticen que los fondos sean empleados en la forma en que lo requiere el gobierno o la institución central que provee los fondos. El modelo (2) y algunos aspectos del (3) permiten a la universidad algún grado de manejo colgado en el que las prioridades académicas influyen de forma significativa. Los modelos (4) y (5) requieren, en distintos grados, una administración en la que se recompense la gestión empresarial y la satisfacción de las demandas del mercado.



CAMBIOS EN LA GESTION FINANCIERA INSTITUCIONAL EN LOS PAISES OCCIDENTALES INDUSTRIALIZADOS

Todas las instituciones deben emprender, al menos, el proceso presupuestario anual a corto plazo (adquisición y movilización de recursos, la ubicación de los mismos, seguimiento y control de la utilización de éstos, generación de cuentas y realización de informes), así como someterse a una auditoría.

Sin embargo, los factores que intervienen en la gestión financiera pueden en realidad variar grandemente debido a una serie de factores:

- el tipo y extensión de los fondos estatales,
- las políticas directivas y regulaciones;
- el tipo de institución (privada o pública, de investigación o docente); la estructura de toma de decisiones (centralizada o descentralizada).

Es lógico esperar que haya sido necesario realizar una serie de cambios bastante radicales en las estructuras internas de la gestión financiera en aquellas universidades que se han visto obligadas a adquirir un carácter más empresarial.

La administración de una universidad donde las principales decisiones financieras radican en la asignación de una suma predeterminada en correspondencia con sus prioridades académicas, es muy diferente a aquella en la que la mayoría de las decisiones importantes que le atañen, como por ejemplo, el empleo del personal, se toman fuera de la institución. Ninguna de las dos se asemejan mucho a la universidad con orientación de mercado, en donde los ingresos se obtienen directamente como resultado del trabajo de las unidades básicas funcionales y de cada uno de los miembros que las componen. En este último caso, una de las principales preocupaciones de las administraciones es la de establecer un sistema de incentivos que compulsen a todo el personal de las unidades funcionales a responder a las oportunidades comerciales, cada vez más variables, de forma tal que contribuyan de manera simultánea a la obtención de ingresos para la universidad y al mantenimiento de su integridad académica.



www.adunca.com.ar

Las consultas y los servicios se están transformando en fuentes cada vez más importantes de financiamiento. Los mismos son vistos y valorados como un importante y novedoso mecanismo de financiamiento en los países industrializados de occidente. En la región occidental de Alemania, los ingresos externos de las instituciones se han incrementado en un 50 % en los últimos 15 años; el componente industrial creció rápidamente en un 130 % entre 1980 y 1985. En los Estados Unidos de América, las instituciones públicas y privadas obtienen prácticamente la misma proporción de ingresos por concepto de la venta de sus servicios (un 20 % y un 24 % respectivamente). Otras regiones del mundo han comenzado a seguir este ejemplo. Al parecer, varias instituciones tecnológicas han obtenido buenos dividendos, aun en los países en vías de desarrollo, como por ejemplo, el Instituto de Investigaciones de la Industria Ligera en Guandong, China, el cual ha aumentado en nueve veces sus ingresos por concepto de investigaciones realizadas.

La gestión financiera institucional bajo sistemas auto-regulados

La necesidad de un buen control financiero requirió muchos cambios en la dirección universitaria.

A continuación se intentará describir lo que ha ocurrido internamente, pero estableciendo necesariamente un nexo entre estos cambios y el marco externo, comenzando con los sistemas auto-regulados:

- el fortalecimiento de la administración central;
- el reagrupamiento de las unidades básicas para que funcionen como centros de costo;
- la promoción de un miembro del personal de finanzas al cargo de Segundo Vicerrector para Asuntos Financieros, o la inclusión de un administrador financiero dentro del grupo de dirección;
- especificación de las misiones con el objetivo de medir su cumplimiento sobre la base de los objetivos y orientar las asignaciones **hacia las áreas priorizadas**;
- el Reino Unido, los Países Bajos y Finlandia constituyen ejemplos interesantes de cambios dentro de un sistema de autorre-



www.adunca.com.ar

gulación. Quizás sea en el Reino Unido en donde han ocurrido las transformaciones más radicales e importantes.

Ejemplo uno: El Reino Unido

Desde comienzos de la década del 80, la política gubernamental en el Reino Unido ha estado dominada por:

- la preocupación por reducir el gasto público por cada alumno en la educación superior;
- la necesidad de incrementar la eficiencia, incentivando a las universidades a obtener ingresos y a responder de manera más estricta ante los empréstitos recibidos, requisito éste que ha adquirido mucha mayor importancia en los años.90.

La primera serie de reducciones realizadas a comienzos de los años 80, generó recortes de entre un 6 % y un 30 %, según las características propias de cada institución. Algunos ajustes de carácter especial mitigaron los peores efectos, tales como las compensaciones por concepto de retiro temprano y la protección de los programas priorizados de ingeniería y técnica. De igual forma las estrategias se centraron en el desglose de los recursos destinados a la docencia y a las investigaciones, así como en condicionar los fondos a la entrega.

La Ley de Reforma Educacional de 1988 ofreció mayor autonomía para la administración de los recursos de las instituciones, así como estableció medidas de responsabilidad más estrictas, sobre la base de que los recursos serán empleados de manera más efectiva, si las personas que están a cargo de los servicios educacionales reciben el máximo poder de decisión para utilizar los recursos en la solución de necesidades locales.

El Consejo de Financiamiento Universitario (CFU) implantó un sistema de financiamiento a través del cual las instituciones solicitaban una determinada cantidad de plazas para una amplia gama de especialidades. En la práctica, las universidades se negaban a solicitar poca cantidad de plazas y por consiguiente, reducían aún más la unidad de financiamiento.



www.adunca.com.ar

Como resultado de esto, en 1991 el CFU abandonó el sistema y estableció solamente objetivos provisionales. En cuanto al año 1992, se decidió entonces que para los dos próximos años, las universidades tan sólo tendrían garantizadas aquellas plazas respaldadas por los fondos asignados para el curso 1991-1992. Cualquier decisión que entrañara un incremento en este sentido debía estar basado en la proporción de estudiantes de cada universidad contra la cantidad de plazas con respaldo financiero.

En resumen, el gobierno había encontrado una vía de asegurar su crecimiento a bajo costo y las instituciones de educación superior estaban obligadas a acceder con el fin de obtener los fondos correspondientes. El gasto público por graduado en Gran Bretaña es ahora muy inferior al de la mayoría de los demás países europeos, con excepción de aquellas naciones que cuentan con sistemas de matrículas abiertas, como Francia, en donde existen altos índices de deserción escolar.

El CFU publicó un código de práctica para la realización de auditorías internas y externas de las universidades. Igualmente está encargado de supervisar el buen estado financiero de las instituciones.

La reestructuración de las fuentes financieras provocó grandes tensiones en la administración de las instituciones, pero arrojó una serie de resultados como los siguientes:

- Muchas de ellas instrumentaron presupuestos a nivel de departamento, bien incluyendo o excluyendo el salario del personal (este último representa entre un 72 y un 90 % de los gastos de los departamentos);
- de igual forma, muchas de las instituciones promovieron o incrementaron la cantidad de funcionarios superiores encargados de la recaudación de los fondos, de la concertación de los vínculos industriales y de los estudiantes en el exterior;
- se habilitó más información dentro de las instituciones con relación a la responsabilidad financiera y a la toma de decisiones;
- se ha mejorado la cantidad y calidad de la información comparativa, particularmente con la publicación anual de «Estadísticas sobre la gestión universitaria e indicadores de eficiencia», lo que obliga a las instituciones a hacer preguntas y buscar razones ante posibles variantes. Por consiguiente, resulta posible en estos momentos establecer comparaciones entre los gastos de la admi-



www.adunca.com.ar

nistración central, las bibliotecas, las computadoras y los inmuebles;

- de manera general se ha adoptado un sistema de presupuesto de programa, y actualmente es posible comparar el costo anual por estudiante en cada especialidad entre las universidades.

La figura 1 muestra el tipo de cambio y de reducción ocurridos en las estructuras de dirección de la administración financiera en el Reino Unido. Nótese el énfasis sobre la línea de administración centralizada opuesta a la colegiada, así como el reagrupamiento de las facultades.

La mayoría de las universidades han adoptado algún tipo de fórmula para la asignación de recursos internamente, por ejemplo, estableciendo equivalencias, tales como un Doctor = 3 no Doctores, a los fines de asignaciones para personal, bibliotecas y laboratorios, así como normas y proporciones. Algunas mantienen el control central sobre el personal; otras, después de separar los recursos necesarios para la administración central, asignan todos los fondos a las facultades para que se dividan por consenso entre los departamentos.

De esta manera, hay un nuevo énfasis sobre el departamento como ejecutante y sobre la presión de la competencia entre departamentos. La gestión financiera es una de las tareas críticas de la próxima década. Hoy día, aumenta la esfera de acción de los funcionarios de finanzas de las universidades del Reino Unido. La preparación que se necesita para enfrentar un sistema de educación superior que cambia rápidamente, con nuevas estructuras de financiamiento y nuevas sanciones, ha traído consigo una mayor necesidad de contar con administradores profesionales ágiles y de alta calificación.

En 1995, el financiamiento gubernamental hizo descender aun más el financiamiento no basado en fórmulas. El sistema de financiamiento gubernamental más reciente se basa en los siguientes parámetros: compensación de cuotas de enseñanza; financiamiento no consolidado, que es un elemento del financiamiento de la docencia, asignado sobre una base prorrateada; financiamiento marginal, que ayuda al aumento en el número de alumnos a tiempo parcial; financiamiento de transición; número máximo total de estudiantes; y sólo un financiamiento fondo no basado en fórmula, componente para planes de estudio a plazo fijo, lo que se redujo en un 15 por ciento y se reducirá aún más en el futuro.



Ejemplo dos: Países Bajos

Los Países Bajos adoptaron un método de financiamiento diferente: las instituciones reciben una suma global para cubrir los gastos de personal y mantenimiento, basada en el número de estudiantes de primer año menos las deserciones, y tienen la libertad de gastar según sus propias preferencias. Sin embargo, los salarios están limitados por ley y se requiere la aprobación del gobierno para los cargos superiores. Las inversiones se cubren con fondos de proyectos y los fondos para investigaciones se asignan sobre la base de personal académico Equivalente a Tiempo Completo (ETC) y de niveles anteriores. Se ha introducido la evaluación «ex-post» para un mejor control de la calidad. Al igual que en el Reino Unido, el número de estudiantes aumentó y el costo por estudiante disminuyó.

Según este sistema de financiamiento:

- las instituciones deben adaptar su capacidad a los cambios en las demandas y en el mercado laboral;
- deben evaluar su rendimiento en términos de calidad, con la ayuda de inspectores del Ministerio;
- los planes de estudio han de ser más flexibles, es decir, modulares.

A cada estudiante se le acreditará un número de módulos en diferentes momentos de su carrera;

- a cada institución se le otorgará también un presupuesto según su misión, para financiar proyectos innovadores y centros de excelencia.

La reacción de las universidades al tipo de sistema de financiamiento parece depender de cuáles inseguros se sintieron. La Universidad de Amsterdam experimentó con un presupuesto global, no especificando asignaciones por rubro, lo cual requiere justificar cada gasto propuesto, comenzando teóricamente por una base de cero.

Por otra parte, la nueva y pequeña Universidad de Twente decidió que debía hacer algunos cambios muy radicales si quería sobrevivir. Dividió su financiamiento gubernamental anual en un 85 por ciento para distribuir a las facultades y un 15 por ciento para incentivos y para nuevas áreas estratégicas. Las facultades se vieron presionadas a buscar ingresos y racionalizar sus planes de estudios, al convertirse en centros de



www.adunca.com.ar

costos, Todos los costos (incluidos los gastos generales de alimentación) y los presupuestos (de acuerdo con el sistema nacional de financiamiento) están basados en el rendimiento. Se introdujo un nuevo sistema de contabilidad y se estableció una organización empresarial separada. El sistema ha estado en funcionamiento durante varios años y se le considera el más avanzado de los Países Bajos. Ya la universidad no tiene problemas financieros, aumenta rápidamente la autogeneración de ingresos y crece el número de estudiantes. Sin embargo, este estilo empresarial de gestión financiera genera otros problemas: el personal de las facultades tiene que recibir gran cantidad de entrenamiento y explicaciones (algunos todavía no son aptos para el trabajo). Por otra parte, para establecer los costos sobre la base del rendimiento se necesita un sistema eficiente de información que pueda brindar resultados precisos.

Ejemplo tres: Finlandia

Los países nórdicos tienden a una visión a más largo plazo con respecto al financiamiento de sus instituciones de educación superior. Aunque la situación financiera no era crítica aún, se percataron de que a pocos años tendrían que hacer economías.

Finlandia en particular ha emprendido una política de experimentación en el perfeccionamiento de la gestión financiera. Se designaron dos instituciones (escuela de Economía, en Joensuu y Helsinki) como proyectos pilotos de cambio.

Después de 20 años de control gubernamental, donde todos los miembros del personal eran trabajadores de la administración pública y los presupuestos tenían asignaciones por rubro, a estas dos instituciones se les entregaron cantidades globales y se les dio la tarea de crear un sistema de gestión financiera eficiente que, después de aprobarse, se pondría en práctica en todas las instituciones en 1994. Joensuu, como institución pequeña, sentía que tenía que estar a la vanguardia en lo que se refiere a la eficiencia. Descentralizó la gestión financiera al nivel de departamento, organizó la autoevaluación departamental, instaló un sistema de información y un medio de diálogo entre dirigentes académicos así como un medio de diálogo con el gobierno a fin de negociar los resultados que debían alcanzarse. El proceso ha sido gradual. En 1991, se asignaron sumas globales a los departamentos sin obligaciones fija-



www.adunca.com.ar

das, salvo salariales. A partir de 1992, los departamentos pudieron decidir sobre cómo utilizar su personal - hasta entonces las responsabilidades docentes se definían por categorías.

Ya se observan los resultados en una creciente conciencia de costos. La responsabilidad de comercializar ya influye sobre las decisiones y no todos los puestos vacantes se ocupan, se hace mayor uso de personal a medio tiempo y se comparte más el personal entre los departamentos. Se esperaba que para 1994, cuando el gobierno finés haya anunciado que proyectaba hacer economías e imponer una reducción de personal del 5 por ciento, el sistema en su conjunto podría beneficiarse de las experiencias de las instituciones pilotos y pasar sin problemas al sistema de presupuestos por cantidades globales y a la gestión departamental.

LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA RECIENTE

Diversos autores han aludido a los problemas que la educación superior enfrenta en la región latinoamericana: demanda social masiva; deterioro en la calidad; imposibilidad para los estudiantes de dedicarse a tiempo completo a sus estudios por falta de recursos; niveles salariales tan bajos para académicos que les obliga a buscar un segundo o tercer trabajo, o sencillamente ocasionan su abandono de la cátedra. Al mismo tiempo, el poder de los sindicatos de profesores y de estudiantes, muchas veces afiliados a partidos políticos, convierten cualquier intento de cambio en un tema altamente político. Los gobiernos en la región han limitado el gasto al sector, tratando al mismo tiempo de aliviar la presión de la demanda social permitiendo así la entrada en operación de instituciones privadas, generalmente ofreciendo los tipos de educación más baratos.

La estructura básica de las universidades públicas latinoamericanas ha cambiado poco desde el momento en que fueron establecidas. Mantienen un sistema de facultades independientes y profesores nombrados e inamovibles. Generalmente, hay una escasez -de personal de administración calificado, de incentivos para *mejorar la* calidad y de sistemas de información y gerencia. Algunas instituciones, como las universidades de provincia en Colombia, Perú y Ecuador, operan con nive-



www.adunca.com.ar

les muy bajos de alumnos en algunas facultades. También sufren de excesivo personal administrativo y de exceso de profesores; en Brasil, Por ejemplo, la relación estudiante-profesor es de 8: 1, mientras que ésta es dos y hasta tres veces más alta en universidades privadas. Hay también una baja utilización de la planta física debido, principalmente, al calendario académico en algunos países.

La administración está altamente politizada, con una gran participación de sindicatos estudiantiles y de profesores y una alta injerencia del Estado. Debido a esta situación política y social se ha impedido que se realicen cambios significativos a los modelos de administración de las instituciones estatales de educación superior, aun cuando la necesidad de mejora es ampliamente reconocida y a pesar de una creciente competencia del sector privado. La burocracia estatal generalmente impide el funcionamiento eficiente de las instituciones estatales. Estas no tienen la posibilidad de establecer sus propios presupuestos o su propia escala salarial, de tal manera que las únicas decisiones presupuestales que toman son de pequeños gastos corrientes.

Sin embargo, algunos de los gobiernos de la región han comenzado a proponer el abandono del presupuesto incremental, a limitar el aislamiento de sus universidades con respecto a la economía real y a introducir la evaluación como un instrumento de política educativa. Tradicionalmente, las instituciones de educación superior en América Latina han funcionado con un sistema de acreditaciones mediante el cual programas nuevos o instituciones recién creadas reciben una acreditación oficial tras cumplir unos requisitos mínimos de calidad. La acreditación puede ser otorgada por el ministerio respectivo, una institución autónoma creada para este fin o algún tipo de, organización mixta. Sin embargo, intentos para permitir una comparación de la calidad de las instituciones, que se refleje en la acreditación, han comenzado a realizarse. Este proceso ha tenido sus problemas, como en el caso de Venezuela donde se está combatiendo la acreditación misma de las universidades.

En los países que han tratado de implantar cambios en su gestión institucional, la tasa de estudiantes universitarios es como sigue: en Brasil se ha mantenido estable, se ha reducido en México, mientras que en Chile (a raíz del mayor énfasis de la privatización) y en Venezuela (donde el nivel de financiamiento se ha mantenido constante) han expandido el número de alumnos, como se puede ver a continuación.



www.adunca.com.ar

Número de estudiantes por 100,000 habitantes

	1985	1989	1990	1992
Brasil		1065	1074	1079
Chile	1629	1843	1938	2145
Colombia	1328	1496	1496	1554
México	1598	1589	1552	1477
Venezuela	2581	2798	2847	2853

Sobre el gasto hay menos información disponible. Sin embargo, en el siguiente cuadro se puede observar el impacto que ha causado la privatización en Chile y Colombia, donde han aumentado substancialmente los préstamos estudiantiles y las tarifas de matriculación (un efecto más marcado en Chile que en Colombia).

Gasto corriente por estudiante universitario como múltiplo del PIB por habitante

	1980	1990	1992
Brasil	0.59	1.110	1.09
Chile	1.11	0.29	0.24
Colombia	0.41	0.36	0.38

A pesar de los problemas que existen a nivel nacional en la región, hay ejemplos de diversas universidades que se han embarcado en procesos de cambios administrativos serios. Además, los fondos necesarios para crear un sistema de gestión e información computarizado han sido puestos a disposición de algunas universidades en la región (la UNAM en México, la USP en Sao Paulo y otras en Brasil). Estas inversiones pueden aumentar rápidamente la productividad y la eficiencia de estas instituciones si se les da una utilización debida.



www.adunca.com.ar

México

Los últimos gobiernos mexicanos han intentado crear un sistema que permita regular la expansión de efectivos, evaluar las instituciones, estrechar los vínculos con el sector productivo de la economía y lograr diferencias salariales para profesores, según su eficiencia. Sin embargo, con pocas excepciones, las universidades estatales siguen un patrón de comportamiento y organización, tradicional y rígido. Intentos de incrementar el número de estudiantes en sectores tecnológicos han fracasado y los intereses de grupos de presión han podido más que la retórica estatal. Resultados de iniciativas relativamente recientes, incluyendo el Sistema Nacional de 1989 que otorga incentivos en forma de bonificaciones de hasta el 30% del salario a profesores y la Comisión Nacional para la Evaluación de la Educación Superior de 1989, no son todavía conocidos. En 1990 y 1991, evaluaciones institucionales encontraron que muy pocas universidades podían suministrar estadísticas de sus operaciones, y que donde existían evaluaciones, éstas eran tan sólo descriptivas y no analíticas. El gobierno propuso un Sistema Nacional de Evaluación en 1993 que debería someter a instituciones, sub-sistemas y programas a una evaluación por parte de otras instituciones similares. Sin embargo, la crisis económica que actualmente atraviesa el país ha impedido el funcionamiento apropiado de estas medidas.

En México el Estado es responsable por más del 90 % de los gastos de operación de las universidades y, por esto, el gobierno ha propuesto incrementar el financiamiento por otros sectores de la sociedad. La UNAM aceptó, tras una larga discusión, cobrar una matrícula anual del orden de US \$670 por estudiante, y se le han dado incentivos para prestar servicios de consultoría o asesoría técnica al sector privado, para así estrechar los vínculos entre el sector productivo y las universidades.

La Secretaría de Educación Pública (SEP), coordinadora de las universidades públicas, se ha quejado de la no-cooperación de universidades en los cambios propuestos por el gobierno, mientras que la Asociación Nacional de Universidades ha pedido más tiempo e información para estudiar las propuestas. La SEP otorga financiamiento en bloques generales que cubren enseñanza e investigación, basados en los presupuestos anuales de las universidades y los pedidos de éstas para categorías globales. El financiamiento por estudiante ha disminuido y las universidades han incrementado los costos de matriculación así como los



www.adunca.com.ar

costos de servicios para estudiantes y para el público en general. Sin embargo, los resultados financieros dejan mucho que desear: no hay análisis de costos ni supervisión sobre presupuestos. Muchas instituciones viven en déficit permanente.

Chile

El Comité para la Reforma de la Ley de Educación Superior Chilena de 1991 propuso reforzar la autonomía y autorregulación de las universidades, con un único control del Consejo Nacional de Educación Superior que sería el ente responsable por la acreditación de nuevas universidades y por la aprobación de nuevos programas de estudio. Se ha propuesto copiar el modelo holandés de evaluación. Préstamos y becas estudiantiles serían aceptados por las universidades y un Fondo para el Desarrollo Institucional crearía incentivos para mejorar la calidad de la educación.

A partir de 1981, Chile ha intentado reducir el papel del Estado en la educación superior, permitiendo el establecimiento de universidades y centros de formación técnica privados, así como instaurando un sistema de préstamos estudiantiles.

Hoy en día, el financiamiento estatal se hace en relación a cuatro variables: (i) una suma global basada en costos históricos; (ii) una suma basada en el número de estudiantes en el primer año; (iii) otra suma que depende del número de estudiantes que cumplan ciertos criterios de calidad educativa; y (iv) un pequeño porcentaje que se le otorga a las universidades donde estudian los mejores 20.000 alumnos del país (basado en criterios comparativos). El personal de las universidades ha perdido su calidad de empleados públicos, y las diferencias salariales se han permitido. Entre 1981 y 1991 la proporción del gasto público destinado a las universidades cayó del 4 al 2,5 % del PIB. Aproximadamente el 16 % de los ingresos de las universidades provienen de la venta de servicios (profesores deben dedicarle más tiempo a esta actividad) y el 10 % viene de inversiones. Sin embargo, aun cuando la eficiencia global del sistema parece haber mejorado, debido a que más alumnos consumen menos recursos, la relación de ingreso-graduación en las universidades tradicionales (las seis universidades nacionales que existían en 1973) se ha



www.adunca.com.ar

deteriorado y los costos unitarios por estudiante que se gradúa son muy altos.

Brasil

Las universidades obtuvieron, en teoría, el derecho a la auto-reglamentación bajo la Constitución de 1988, aunque todavía estén sujetas a ciertas restricciones administrativas y financieras. Las universidades no tienen la libertad de controlar su presupuesto o de distribuir el gasto como deseen, ya que tienen que respetar el presupuesto como establecido por el gobierno y no pueden tener diferencias en el escalafón de salarios de profesores. Gastos corrientes actualmente representan el 90% del presupuesto de las universidades federales. El presupuesto de éstas es decretado por el Congreso tras discusiones con el Ministerio de Finanzas y de Educación. Intentos de introducir un financiamiento global basado en fórmulas de eficiencia, para que las universidades puedan decidir sus gastos libremente, no han tenido éxito, debido a la oposición de grupos de presión.

La toma de decisiones se basa en modelos colegiales o políticos, de tal manera que el resultado es un compromiso entre diversos grupos de presión. A raíz de esto, hay una gran resistencia al cierre de cursos que no son populares entre los estudiantes (con niveles de asistencia muy bajos) o a cambios en el currículo. En cambio, ha habido un gran aumento en el número de comisiones, para el estudio de problemas, y de consejos electos. Los profesores están ante todo preocupados por niveles salariales, ya que la remuneración en términos reales ha disminuido. Una consecuencia de este fenómeno es la necesidad de buscar un segundo empleo o de abandonar el sector público en busca de trabajos mejor remunerados. Las posibilidades de mejorar la gestión financiera están, por estos motivos, algo limitadas. Sin embargo, el estado de Sao Paulo ha decidido otorgar el 9 % de lo recibido por concepto de impuesto estatales, a las universidades. Asimismo, le ha dado a las universidades el derecho a que decidan como se van a utilizar los recursos, y el gobierno estatal ha anunciado su intención de pasar, dentro de los próximos diez años, a un sistema de financiamiento basado en fórmulas financieras que tomen en cuenta los resultados y calidad de educación. Las universidades se han opuesto a estos cambios.



Argentina

Tras haber controlado el fenómeno de la hiper-inflación, Argentina pudo por primera vez en una década instituir presupuestos anuales en 1992 para la administración pública. El gobierno ha querido pasar de presupuestos controlados a sumas globales para libre uso y disposición de las universidades y desreglamentar los salarios, pero ha encontrado la resistencia de las universidades. Sin embargo, el gobierno ahora pide al Congreso que, del presupuesto total, autorice el 80% de los fondos con uso específico, y que el 20 % restante sea utilizado como consideren apropiado las universidades. Además, el gobierno ha prohibido la reducción del financiamiento público a las universidades que obtengan recursos externos adicionales. De esta manera ha creado un incentivo para la búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento.

Sin embargo, las propuestas han encontrado resistencia. Los objetivos proclamados del gobierno de aumentar la eficiencia han sido visto con sospecha, porque se cree que cualquier aumento en la eficiencia se traducirá en una disminución del financiamiento público en el futuro. Sin embargo, es un hecho que desde ya hace algunos años, las universidades han estado buscando fuentes alternativas de financiamiento. Las universidades públicas también se oponen a la introducción de pago de matrículas, una de las medidas, propuestas por el gobierno, encaminadas a recobrar los costos de operación. Ésta es tal vez la propuesta más polémica porque implicaría un cambio constitucional.

Colombia

En Colombia se ha comparado la gestión financiera en las instituciones privadas y públicas. En este país, el 90 % del financiamiento de las universidades públicas proviene del gobierno, a pesar de incrementos en las matrículas y el aumento en el costo de servicios. El costo promedio por estudiante en las universidades públicas es el doble que el costo en las privadas, pero esto se puede en parte explicar por hecho de que las universidades privadas gastan menos en equipos y laboratorios y porque la gran mayoría de los profesores lo son a medio tiempo.

Por lo tanto solamente existe un asistente académico por cada doce estudiantes, en lugar de uno por cada siete en las universidades



www.adunca.com.ar

públicas. Sin embargo, la productividad de empleados en las universidades privadas es más elevada y hay un mayor control sobre la gestión financiera. Esto se debe a que las instituciones privadas reciben sus ingresos de matriculación regularmente al comenzar cada semestre, mientras que las universidades públicas solamente reciben sus ingresos de manera irregular e incurren en gastos como beneficios de personal, cafeterías y residencias subsidiadas y otros gastos en que no incurren las universidades privadas. Además, algunas universidades prestigiosas reciben importantes ingresos por cursos de corta duración y también reciben donaciones de ex-alumnos, algo que no sucede en las públicas.

Cuba

En Cuba, un proceso de descentralización comienza a darles mayor autonomía y flexibilidad a las universidades en el diseño de currículo y la utilización de profesores. Sin embargo, directores de universidades no han querido tomar decisiones solos y esto ha hecho fracasar el proyecto. Cuba ha continuado fusionando instituciones y facultades buscando mayor eficiencia y ha aumentado actividades externas para generar mayores recursos.

La Universidad de la Habana ofrece servicios de asesoramiento, consultoría etc. Esta universidad había captado en 1994 el 26% de las divisas que ingresan al Ministerio de Educación Superior (MES). Un por ciento de los ingresos en divisas de la UH se entregan al MES para el financiamiento de centros universitarios que son importantes mantener en funcionamiento, pero que por razones diversas no captan las divisas necesarias para el desarrollo de sus labores docencia e investigación. La distribución de divisas es la siguiente: el 25% se le da al que lo capta, y del 75% restante, la mitad (37.5%) va al Ministerio de Educación Superior, y el restante se divide en partes iguales entre la administración central de la universidad y la facultad (18.75% c/u). El ingreso de todas las universidades en 1994 fue de 5.5 millones USD, aumentando de un nivel de 500,000 USD en 1990.



CONCLUSIÓN. ESTRATEGIAS PARA MEJORAR LA GESTION FINANCIERA

Introducción

El análisis de las experiencias nacionales e institucionales presentadas en este documento ha mostrado el impacto que tiene el sistema nacional de administración sobre el tipo de estrategias adoptadas por las instituciones de educación superior en el área de la gestión financiera.

Se ha puesto en evidencia que, por una parte, muchos de los gobiernos que cuentan con sistemas auto-regulados, que tradicionalmente interfirieron poco en los asuntos de sus instituciones de educación superior, ahora están cada vez más preocupados por resultados y rendimientos institucionales específicos. Por otra parte, muchos gobiernos con sistemas de planificación centralizados han empezado a devolver autonomía administrativa a las instituciones de educación superior. En ambos casos se espera que las instituciones rindan cuentas y creen mecanismos de evaluación que muestren que los recursos se utilizan efectiva y eficientemente. Por consiguiente, se puede concluir que la tendencia en los, sistemas auto-regulados y en aquéllos que eran planificados y controlados centralmente es hacia el manejo gubernamental a distancia.

Estrategias nacionales

En este contexto, los gobiernos han aplicado diferentes estrategias para crear un marco de referencia que facilite una gestión financiera creativa en el nivel institucional.

Primera estrategia: mecanismos para la asignación de recursos

En relación con los mecanismos de asignación de recursos, se discutieron las siguientes estrategias:

- los presupuestos por rubros (*line item budgets*) son reemplazados por presupuestos a suma alzada (*lump sum budget*) con vistas a hacer que quienes están más próximos a las actividades fundamentales de la educación superior se responsabilicen de las decisiones;



www.adunca.com.ar

- cada vez más, los recursos se asignan sobre la base de fórmulas de financiación que incluyen parámetros incorporados de productos (por ejemplo, número de graduados), a fin de dar signos claros a las instituciones de educación superior de lo que se espera en términos de productos y crear un incentivo para el rendimiento;
- el gobierno elabora un conjunto de indicadores de rendimiento para indicar los criterios en relación con los cuales las instituciones serán evaluadas, así como para crear un instrumento de monitoreo para el sistema de educación superior; se dispone de presupuestos incitativos y de recursos para propósitos especiales allí donde el dinero del gobierno se reasigna para lograr ciertos impactos o estimular proyectos innovadores en áreas prioritarias para el gobierno.

Todas estas estrategias gubernamentales tratan de combinar la necesidad de coordinación nacional y el establecimiento de directrices con el propósito de estimular la iniciativa y el comportamiento innovador en las instituciones de educación superior.

Segunda estrategia: posibilitar la flexibilidad en la utilización de los recursos

Hoy en día, las instituciones de educación superior a nivel mundial tienden a encontrarse en contextos relativamente inestables. Deben ser capaces de reaccionar rápidamente a las oportunidades y amenazas que surgen. Por consiguiente, las reglas relativas al uso de los recursos públicos deben ser flexibles y permitir la creatividad. Especialmente en el caso de los sistemas que utilizan rubros presupuestarios para el control de los insumos, los gobiernos deben crear un marco de referencia legal que posibilite la flexibilidad en los desembolsos de los fondos y en la formulación del presupuesto, en la transferencia al año subsiguiente de los excedentes del año anterior y en la transferencia de dinero de un rubro presupuestario a otro.



www.adunca.com.ar

Tercera estrategia: crear un marco de referencia que contribuya a la diversificación de los recursos

El marco de referencia legal debe también contribuir a la generación de ingresos suplementarios y a la diversificación de los recursos. Los gobiernos permiten cada vez más a las instituciones, sus departamentos o personas que retengan una parte del ingreso financiero que han generado. Algunos incluso complementan el ingreso de sus instituciones de educación superior a partir de la prestación de sus servicios a una nueva clientela. La autonomía para utilizar el dinero así ganado en proyectos institucionales o para invertirlo en el mercado , constituye un incentivo para diversificar los recursos.

Cuarta estrategia: hacer que nuevos recursos estén disponibles mediante préstamos para los estudiantes

La introducción de préstamos para los estudiantes como un medio para recuperar los costos de la educación superior es una medida que se está implantando cada vez más para generar nuevos recursos a nivel del sistema. Se espera que los préstamos destinados a los estudiantes harán que estos últimos asuman una mayor responsabilidad por sus estudios. También se espera que los préstamos respondan a consideraciones de equidad, pues los estudiantes de educación superior benefician de una tasa de retorno privado relativamente alta de la inversión pública en educación. Sin embargo, un sistema de préstamos para los estudiantes requiere que exista un marco administrativo para asegurar que los préstamos sean reembolsados y que la tasa de no-reembolso sea razonable.

Quinta estrategia: desarrollar un sector privado de educación superior

Un número cada vez mayor de países está estimulando la creación o el desarrollo de instituciones privadas de educación superior a fin de reducir el peso financiero sobre el Estado. Se espera que de esta manera se alivie la presión de los egresados de la educación secundaria sobre un insuficiente número de plazas en las instituciones del sector



www.adunca.com.ar

público. Esto permite la expansión de la educación superior sin disminuir la calidad de la educación brindada por el sector público.

Sexta estrategia: permitir la planificación financiera en el plano institucional

En las secciones previas se precisó que las instituciones necesitan planificar por lo menos con una perspectiva de mediano plazo. Se analizó la planificación estratégica como uno de los enfoques disponibles para sistematizar el desarrollo institucional. A fin de coordinar la planificación institucional y nacional es importante tener un marco de referencia para una negociación conjunta y contratos plurianuales que formalicen los resultados de esta negociación.

Las instituciones necesitan disponer 'de fondos que se asignan regularmente a fin de posibilitar que los gerentes financieros ejecuten adecuadamente sus funciones rutinarias.

Estrategias institucionales

Primera estrategia: integrar la gestión financiera y las políticas institucionales

El módulo anterior indicó la importancia de concebir planes y presupuestos financieros como instrumento de gestión para la coordinación, el control y la evaluación de una universidad en el contexto actual de crisis financiera. También es importante que los objetivos y procedimientos de gestión financiera se subordinen a las políticas institucionales globales. Por consiguiente, tiene que haber una estrecha integración y planificación de los asuntos académicos y administrativos. La formulación de presupuestos por programa puede ser un instrumento para la traducción de la política institucional en términos presupuestarios. El presupuesto de base cero, que permite la posibilidad de considerar patrones alternativos de gasto, puede crear la flexibilidad requerida para efectuar recortes o aumentos durante el año presupuestario.



www.adunca.com.ar

Segunda estrategia: facilitar la generación de ingresos y la recuperación de costos en el nivel de la unidad básica

Si ha habido un cambio fundamental en las funciones de la gestión financiera, éste se ha dado en relación con las nuevas y cada vez más importantes tareas de la generación de ingresos y la recuperación de costos. Estas tareas se pueden lograr mediante una serie de medios:

- la comercialización y el mercadeo de programas y actividades universitarias (por ejemplo, programas de educación continua);
- crear empresas de las que las universidades sean propietarias, comercializar patentes e innovaciones;
- alquilar instalaciones y espacios de la universidad;
- aumentar los pagos por concepto de pensiones, exámenes, alojamiento y alimentación;
- fomentar el patrocinio de estudiantes y pasantes por parte de empleadores;
- atraer estudiantes de países extranjeros en función de pensiones diferenciadas o a costo total;
- manejar la reserva de caja de manera tal que genere tanto interés como sea posible;
- invertir en la bolsa;
- atraer donaciones de la industria, el comercio o filántropas para las instituciones, el personal o las residencias del personal docente;
- atraer regalos o donaciones de los alumnos;
- atraer donaciones de fuentes nacionales o internacionales para la investigación.

Si una universidad trata de promover la generación de ingresos y la recuperación de costos es necesario fomentar que dichas tareas sean efectuadas por las unidades básicas y el personal, y hay que estar dispuesto a devolver un monto apropiado a la universidad. Se debe incentivar el trabajo de consultoría y permitir que los individuos o las unidades básicas retengan una parte del ingreso generado. Dicho trabajo se debe tomar en cuenta en las solicitudes de promoción o para ocupar puestos de alto nivel.



www.adunca.com.ar

Una estrategia orientada hacia la generación de ingresos podrían implicar también la necesidad de crear o fortalecer aquellas estructuras de la universidad involucradas en, por ejemplo, la comercialización de los servicios de la universidad, tal como el departamento de comunicación o los servicios de extensión.

Tercera estrategia: reducir los costos y aumentar la eficiencia

Dada la crisis financiera existente en los presupuestos de diversos sectores públicos, se espera que las instituciones de educación superior aumenten la eficiencia en la utilización de sus recursos. Asimismo, se espera que logren el mismo nivel de efectividad con menos recursos. Esto implica necesariamente la reducción de sus costos, lo que no se debe hacer a expensas de la calidad de los servicios prestados.

El mayor gasto en la educación superior está constituido por el pago del personal. Estos costos son relativamente rígidos, dado que las escalas salariales son determinadas normalmente por una autoridad pública situada fuera de la institución de educación superior o mediante una negociación con el sindicato a nivel institucional. Por esta razón, las instituciones tratan generalmente de recortar los costos no académicos tales como inversión de capital, costos administrativos, construcción y mantenimiento. Sin embargo, debe notarse que algunos de estos presupuestos, por lo menos en el largo plazo, son esenciales para la calidad de los servicios académicos prestados. Vale la pena considerar algunas estrategias como las siguientes:

- evaluar el costo de los servicios prestados por la universidad y determinar si la sub-contratación (por ejemplo, para la limpieza y el mantenimiento) es más rentable;
- crear mecanismos para efectuar el análisis de costos y tratar de vincular los costos y los beneficios, separando los costos relacionados con la enseñanza y la investigación;
- elaborar normas de costos y otros estándares, con vistas a cobrar también totalmente las actividades de servicios prestados por la institución a la clientela externa.



Cuarta estrategia: desarrollar estructuras administrativas adecuadas

Las estrategias mencionadas anteriormente relacionadas con las nuevas funciones de gestión financiera implican que cambien las estructuras de apoyo y los mecanismos de gestión financiera. Hasta ahora, se han identificado las siguientes estrategias adoptadas por instituciones de educación superior:

- devolver la responsabilidad financiera y la rendición de cuentas a las unidades que tienen a su cargo las principales decisiones en el plano académico;
- desarrollar el concepto de una autoridad interna de asignación de recursos, por ejemplo, un comité de planificación de recursos, para movilizar, asignar y monitorear la utilización de los mismos;
- reagrupar las unidades básicas para actuar con centros de costos y reestructurar las actividades y los registros de contabilidad financiera de la universidad en torno a centros de costo/beneficio;
- hacer que los centros de costos asuman todos los costos del programa (por ejemplo, el costo que resulta del alquiler y del mantenimiento del espacio y del equipo);
- mejorar el estatuto del gerente financiero dentro de la jerarquía universitaria;
- fortalecer el departamento de auditoría interna;
- centralizar la función de compra en un departamento a fin de ejercer un mejor control de todas las compras.

Una cuestión delicada para la mayoría de instituciones se refiere al grado deseado de autonomía financiera que se debe asignar a las unidades básicas. Es aconsejable que el nivel central administrativo retenga una parte del presupuesto para implantar iniciativas innovadoras y de carácter exploratorio, así como un margen para ejecutar iniciativas de interés común para todas las partes constituyentes de una institución de educación superior. Así, se puede obtener dinero simiente (*seed money*) para proyectos que se consideren importantes para la institución como



www.adunca.com.ar

Quinta estrategia: desarrollar un sistema apropiado de gestión de la información

Muchas de las estrategias mencionadas arriba suponen la disponibilidad de datos oportunos y exactos, ya sea que estén vinculados con un nuevo tipo de relación de la institución con su autoridad nacional o con la necesidad de monitoreo institucional de las políticas. Dada la complejidad de los procedimientos administrativos, disponer de un sistema de gestión de información (SGI) se convierte en un instrumento necesario para producir dicha información oportuna y regularmente. Sin embargo, un SO debe adaptarse al grado de evolución de la autoridad administrativa prevaleciente en la institución. Debe informar a todos con autoridad sobre los fondos comprometidos, sobre los principales indicadores relacionados con la salud financiera de la institución. Por consiguiente, debe elaborar indicadores de eficacia y eficiencia financiera, y apoyar la producción del informe anual brindando estadísticas de gestión e indicadores de rendimiento de la universidad.

Un SGI debería también cumplir los siguientes objetivos:

- buscar la transparencia de la información en todos los niveles institucionales y sobre todas las fuentes de ingresos;
- contribuir a elaborar una clara percepción de todos los costos y beneficios derivados de las actividades del programa (evaluación);
- brindar información sobre quién está afectado y cómo se pagan las cuentas si los recursos asignados por el gobierno son insuficientes.

Sexta estrategia: brindar formación adecuada

Los cambios en las estructuras y procedimientos en el área de la gestión financiera que se han indicado anteriormente sólo se pueden institucionalizar si las personas responsables están dispuestas y son capaces de implantarlos diariamente. Las instituciones que están comprometidas con la devolución de la responsabilidad administrativa a las unidades básicas tendrán que combinar el cambio en los procedimientos y las técnicas, así como la introducción de instrumentos nuevos o diferentes como el SGI, junto con un programa integrado de formación para los responsables de la toma de decisiones en el área académica,



DESCRIPTORES

UNIVERSIDAD: ENSEÑANZA SUPERIOR; FINANCIAMIENTO; GESTION DE LA FORMACION; OCDE; AMERICA LATINA; EUROPA

UNIVERSITY-, HIGHER EDUCATION; FINANCING; TRAINING MANAGEMENT; OECD; LATIN AMERICA; EUROPA.

NOTAS/BIBLIOGRAFIA

1. Los puntos de vista y opiniones expresados en este artículo son de responsabilidad de los autores y no representan necesariamente los puntos de vista de la UNESCO o del UPE. Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Secretaría de la UNESCO, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras. Se emplean los nombres que tenían los países y territorios cuando se preparó el presente informe.

ACKERMAN, J.; BRONS, R. (1989) *Changing financial relations between government and higher education*. The Hague, Lemma.

BOURN, M. (1993) Some aspects of cost analysis in universities. *Higher Education Policy*, Vol. 6, N° 3 (Sep. 1993), International Association of Universities, London.

BRUNNER, J. (1990) *Educación superior en América Latina: cambios y desafíos*. Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile.

BRUNNER, J.J. (1994) Government and higher education. En: G. Neave and F. Van Vught (eds.) *Government and higher education relationships across three continents. The winds of Change*, Pergamon.

CORNISH, M.D. (1994) *Managing budget deficits in higher education: the experience of the University of Edinburgh*. IIEP, París.

COWEN, R. (1991) The management and evaluation of the entrepreneurial university: The case of England. *Higher Education Policy*, Vol. 4, N° 3 (Sep.), International Association of Universities, London.

ESTEVES GARCIA, W. (1987) *Crisis in the management of education: the case of Brazil*. OEA/Cinterplan, Caracas.

FRANCO, A. (1991) Financing higher education in Colombia. *Higher Education*, Vol. 21, No 2 (Mar.). Kluwer Academic Publishers, Netherlands.

HOLTTA, S.; PULLAINEN, K. (1994) *Improving managerial effectiveness at the University of Joensuu*. IIEP, París.



www.adunca.com.ar

- IIEP (1995) *Modulo 1. La gestión financiera en la educación superior: tendencias y experiencias internacionales* REP, París.
- REP (1995) *Modulo 1. Gestión institucional de la educación superior: tendencias y experiencias internacionales*. 11PE, París.
- REP (1995) *Modulo 3. La gestión financiera en la educación superior.- tendencias y experiencias internacionales*. Material pedagógico del REP, París.
- JONES, D. A (1989) Practical unit cost approach to budgeting and accountability in colleges. En: *Financial Management in Education*. Open University, Milton Keynes.
- LEVY, D. (1994) Towards state supervision? En: G. Neave and F. Van Vught (eds.) *Government and higher education relationships across three continents, The winds of Change*, Pergamon.
- LEVY, D. (1991) Problems of privatization. En: *World Bank Seminar on Innovation and Improvement of Higher Education in Developing Countries*, (30 June- 4 July). Kuala Lumpur.
- LOCKWOOD, G.; DAVIES, G. (1985) *University: the management challenge*. NFER, Windsor.
- MARQUIS, C. (1994) *Federal government and universities*. En: G. Neave and F. Van Vught (eds.) *Government and higher education relationships across three continents. The winds of Change*, Pergamon.
- MERINO BRITO, C.; ZEMELMAN, R. (1994) *Modernización administrativa de la Universidad de Concepción*. IIEP, París.
- NAVARRO, J.C. (1991) Venezuelan higher education in perspective. *Higher Education Supplement*, Vol. 21, N° 2 (Mar), Kluwer Academic Publishers, Netherlands.
- NUFFIC (1989) *Higher education in the Netherlands*. The Hague, Lernma.
- SALMI, J. (1991) *Perspectives on the financing of higher education*. World Bank, Washington, DC.
- SANYAL, B.C. (1995) *Innovations in university management*. UNESCO, Paris.
- SCHWARTZMAN, S. (1993) Policies for higher education in Latin America: the context. *Higher Education*, Vol. 25, N° 1, Kluwer Academic Publishers, Netherlands.
- VAHL, F (1991) The decision making and management process in federal universities in Brazil. *Interamerican Journal of University Management*, (Abr.).
- WILLIAMS, G. (1992) *Changing patterns of finance in higher education*. OU Press, Buckingham.
- WILLIAMS, G. (1992a) An evaluation of new funding mechanisms in British higher education. *Higher Education in Europe*, Vol. 17, N° 1.
- WILLIAMS G. (1995) Financial management. En: *IIEP Workshop on Institutional Management in Higher Education*, (Mar.), Kenya.
- WINKLER, D.R. (1990) *Higher education in Latin America*. The World Bank, World Bank Discussion Papers, Washington, DC.