

PROPUESTA DE UN MECANISMO PARA ESTABLECER CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN DEL FONDO ESPECIAL DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA ESTATAL

Flor de Ma. Cervantes Gamboa

1. Introducción

En reiteradas ocasiones se han planteado cuestionamientos procedentes de funcionarios universitarios sobre cómo se distribuyen entre las instituciones los recursos que el Gobierno asigna a la educación superior universitaria estatal. La respuesta no ha sido del todo satisfactoria, porque se indica que desde hace muchos años los montos asignados a cada universidad se recalifican anualmente, de conformidad con lo que establece el Convenio de Financiamiento. Surge entonces la inquietud de cómo fueron inicialmente otorgados los recursos a cada institución, y persiste la duda, porque no existen indicadores explícitos de cómo se distribuyó el financiamiento en ese momento.

Por otro lado, autoridades de varias de las cuatro universidades estatales han expresado reiteradamente que requieren de mayores recursos, y manifiestan que con la asignación que les corresponde del Fondo Especial de la Educación Superior (FEES) no les es po-

Resumen. El propósito de este artículo es analizar cómo el Gobierno de Costa Rica ha otorgado el financiamiento a la Educación Superior Universitaria Estatal y cuáles criterios se han utilizado para distribuir los recursos financieros entre las instituciones de Educación Superior Universitaria Estatal.

Con el fin de comprender mejor la situación actual, este artículo ofrece una breve reseña histórica de la normativa del financiamiento de las universidades estatales costarricenses y se hace referencia también a las fuentes y mecanismos de financiamiento de las universidades públicas en varios países del mundo.

Se propone un proceso para establecer criterios de distribución del Fondo Especial de la Educación Superior, conducido por la Comisión de Vicerrectores de Administración de las instituciones universitarias estatales, en el cual se utilice la técnica Delphi.

sible desarrollar nuevos programas docentes, de investigación y de extensión, ni atender una población estudiantil muy superior a la que tenían cuando se acordó la proporción relativa de recursos, que actualmente está en vigencia. Esta situación presiona hacia una diferente distribución del fondo de financiamiento.

De acuerdo con lo indicado, se plantea como problema por investigar el indagar los criterios en que se fundamenta la distribución de los recursos financieros que el Gobierno de la República asigna a las instituciones de educación superior universitaria estatal, cómo se determinaron y si éstos están vigentes en la actualidad.

En concordancia con el problema enunciado se definen los siguientes objetivos:

Objetivo general

Proponer un mecanismo para determinar criterios para distribuir el financiamiento que el Gobierno asigna a las instituciones de Educación Superior Universitaria Estatal.

Objetivos específicos

- Conocer cómo el Gobierno de la República ha otorgado el financiamiento a la Educación Superior Universitaria Estatal.
- Analizar si la distribución inicial entre las instituciones de educación superior universitaria estatal se realizó considerando todas las funciones sustantivas y de apoyo de la gestión universitaria o sólo algunas de ellas.
- Identificar si la distribución del financiamiento entre las instituciones universitarias ha variado con el transcurso del tiempo y por qué razones.
- Identificar cuáles criterios se utilizaron para asignar el actual financiamiento a las instituciones universitarias estatales.
- Conocer cómo el Estado asigna el financiamiento a las universidades estatales en otros países del mundo.

La investigación se efectuó considerando fundamentalmente dos tipos de fuentes: fuentes bibliográficas y fuentes primarias.

Las revisión de las fuentes bibliográficas se clasificó a su vez en dos: análisis de antecedentes y experiencias en otros países del mundo. En el primer caso se consultaron:

- Actas del Consejo Nacional de Rectores. (CONARE) y de la Comisión de Enlace
- Leyes y decretos relacionados con el financiamiento de la educación superior.
- Plan Nacional de Desarrollo de la Educación Superior (PLANES): PLANES I (1976-1980) Y PLANES II (1981-1985).
- Documentos elaborados por la Oficina de Planificación de la Educación Superior.

La revisión de las referencias bibliográficas sobre las experiencias de otros países se realizó considerando publicaciones periódicas especializadas de educación superior, ponencias y documentos presentados en la "Conferencia Regional sobre Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe", realizado en La Habana, Cuba en 1996, y otros documentos de la UNESCO.

En el caso de las fuentes primarias se entrevistó a autoridades universitarias estrechamente vinculadas con el tema, tales como ex-Rectores, Rectores, Vicerrectores de Administración y Directores de la Oficina de Planificación de la Educación Superior (OPES).

La información se recolectó mediante entrevistas personales a las altas autoridades universitarias. Para dicho fin se utilizaron cuestionarios como guías, con preguntas abiertas, dada la temática en cuestión y el tipo de información que se deseaba obtener.

Se efectuó un análisis cualitativo de la información, clasificando las respuestas obtenidas por áreas del quehacer institucional y enumerando los criterios y parámetros mencionados para distribuir el financiamiento de las instituciones de educación superior universitaria estatal.

2. Reseña histórica del financiamiento de las universidades estatales

2.1 Antecedentes

La historia de las actuales instituciones de educación superior universitaria estatal en Costa Rica es relativamente reciente (aproximadamente cincuenta años) en comparación a otros países de América Latina, sin embargo, ha sido prolífera en cuanto a formas de financiamiento.

El financiamiento de la educación superior universitaria estatal en Costa Rica se ha realizado desde 1949 bajo el amparo de la Constitución Política de la República.

La Constitución Política de 1949 consagra muchos de los aspectos relacionados con la educación y la cultura que nos han regido hasta la actualidad, entre los cuales pueden citarse: gratuidad de la enseñanza preescolar, primaria y secundaria, autonomía universitaria, libertad de cátedra y financiamiento universitario.

La Universidad de Costa Rica (UCR), la única institución de educación superior existente en ese entonces (creada en 1940), se financiaba con una suma no menor de la que representaba el diez por ciento del presupuesto anual de gastos del Ministerio de Educación Pública (MEP). Con el transcurrir del tiempo el monto asignado resultó insuficiente para las crecientes necesidades de la UCR, producto de una mayor demanda por estudios universitarios. Este problema se solucionó temporalmente con la asignación de aportes extraordinarios a través de leyes específicas.

El panorama de la educación superior universitaria estatal en Costa Rica se transformó en la década del setenta, al crearse tres instituciones universitarias, como respuesta a la creciente demanda, producto a su vez de la explosión demográfica de los años cincuenta y de un mayor acceso de la población a la educación primaria y secundaria. Las nuevas universidades estatales creadas fueron: el Instituto Tecnológico de Costa Rica

(ITCR,1971), la Universidad Nacional (UNA,1973) y la Universidad Estatal a Distancia (UNED,1977).

Cada institución universitaria se financiaba mediante aportes específicos que el Gobierno proporcionaba. Sin embargo se vio la necesidad de crear un frente común de las universidades estatales, para que entre otros aspectos, se negociara con las autoridades gubernamentales lo referente al financiamiento universitario. Fue así como por iniciativa de las propias instituciones universitarias estatales se firmó el 4 de diciembre de 1974 el "Convenio de Coordinación de la Educación Superior en Costa Rica", que dio origen a los siguientes organismos de coordinación de la educación superior:

- El Consejo Nacional de Rectores (CONARE), integrado por los señores Rectores de las universidades estatales.
- La Comisión de Enlace, constituida en ese momento por los señores Ministros de Educación, de Hacienda y de Planificación.
- La Oficina de Planificación de la Educación Superior (OPES), órgano técnico del Consejo Nacional de Rectores.

El CONARE es el organismo de coordinación entre las propias instituciones universitarias estatales, y la Comisión de Enlace lo es entre éstas y el Poder Ejecutivo.

A la Comisión de Enlace se le asignaron las siguientes funciones:

- a) Promover la creación de rentas con destino global a la educación superior y gestionar créditos internos y externos para ella.
- b) Distribuir las rentas globales asignadas a la educación superior, en forma congruente con los criterios que se señalan en el Capítulo VII de este Convenio, para el cumplimiento del Plan de Educación Superior, sin perjuicio de que se cumplan las asignaciones constitucional o legalmente obligatorias.

2.2 El fondo especial para el financiamiento de la educación superior

2.2.1 Base jurídica del FEES

El 10 de junio de 1976 se creó el Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior (FEES), mediante el artículo 7 de la Ley N° 5909, denominada Ley de Reforma Tributaria. El FEES se alimentaba del producto del impuesto sobre los traspasos de bienes inmuebles, del producto del impuesto sobre las sociedades con acciones al portador y entre el 25% y el 30% de los ingresos del impuesto sobre la renta.

Con la constitución del FEES el Gobierno pretendió solucionar las continuas solicitudes de recursos de las instituciones universitarias estatales, mediante un mecanismo independiente que garantizara su financiamiento.

A principios de 1977 (mediante Decreto Ejecutivo N° 6725-H, publicado en La Gaceta N° 22 del 3 de febrero de 1977) se dió el Reglamento del artículo 7 de la Ley N° 5909 (ley de Reforma Tributaria de 1976) mediante el cual se definen los procedimientos para utilizar el FEES. Es en el transitorio de este reglamento en el que se mencionan por vez primera los porcentajes de distribución del FEES.

Las fuentes que alimentaban al FEES (denominado FEES jurídico) fueron modificadas en varias oportunidades, sin embargo, los recursos recaudados por medio de estos tributos resultaron insuficientes para las necesidades de las universidades estatales.

2.2.2. Rango constitucional del FEES

A mediados de 1977 (por Ley N° 6052 del 15 de junio de 1977, publicada en La Gaceta N° 219 del 18 de noviembre del mismo año) se modificó el artículo 85 de la Constitución Política, incluyendo en el nuevo texto además de la Universidad de Costa Rica, al Instituto Tecnológico de Costa Rica y a la Universidad Nacional (ver texto adjunto).

Se eliminó la relación porcentual con el Presupuesto del Ministerio de Educación Pública. Se añadió un transitorio en el cual se hacía referencia a la Ley N° 5909 (FEES) y a los acuerdos con la Comisión de Enlace, resultantes de la planificación universitaria.

En 1979 la Universidad Estatal a Distancia (UNED) se adhirió al Convenio de Coordinación de la Educación Superior, y como por precepto constitucional las otras tres instituciones universitarias que habían originalmente firmado el convenio ya tenían asignados fondos para su financiamiento hasta 1980, se acordó que la UNED se financiaría con los aportes específicos que el Gobierno le hubiere asignado.

En 1980, mediante otra reforma al artículo 85 de la Constitución Política quedó estipulado en el transitorio los porcentajes de distribución del FEES que le correspondería a cada institución para el siguiente quinquenio: UCR 59,0%, ITCR 11,5%, UNA 23,5% y UNED 6,0%.

Se había propuesto ligar el financiamiento universitario con el Presupuesto Nacional, asignándole entre el 8% y el 12%, pero finalmente se optó por un mecanismo basado en la planificación universitaria, procurando solucionar el problema.

Manifiesta Jofré (1994:109), exrector del Instituto Tecnológico de Costa Rica:

“Debemos recordar que, en la década de 1970 e inicios de la de 1980, la planificación se había constituido en una base privilegiada del proceso administrativo entre los técnicos de la región. Casi todos los problemas de orden organizacional se explicaban en razón de la falta de una planificación adecuada. Teóricamente los argumentos siguen siendo válidos, aunque en la década de los noventa se enfatiza más en las corrientes que tienden a fortalecer la fase evaluativa en los procesos organizacionales”.

ARTÍCULO 85 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

(Reformado según Ley N° 6052 del 15 de junio de 1977, publicada en La Gaceta N° 219 del 18 de noviembre de 1977).

"El Estado dotará de patrimonio propio a la Universidad de Costa Rica, al Instituto Tecnológico de Costa Rica, a la Universidad Nacional y a las demás instituciones públicas de educación superior. El Estado les creará rentas propias, además de las que ellas mismas originen y contribuirá a su mantenimiento con las sumas que sean necesarias.

Transitorio.

Para los periodos fiscales de 1977 a 1980 inclusive, se asignará a la Universidad de Costa Rica, al Instituto Tecnológico de Costa Rica y a la Universidad Nacional, dentro del presupuesto general de gastos del Estado, las subvenciones que sean necesarias para complementar sus rentas hasta garantizarles, conforme a la disponibilidad de los recursos que establece la Ley N° 5909 de fecha 10 de junio de 1976, los montos globales de operación señalados para esos mismos años de conformidad con el documento "Resumen de acuerdos de las Instituciones de Educación Superior y propuesta financiera al Gobierno para el desarrollo de la Educación Superior", aprobado por la Comisión de Enlace el 6 de setiembre de 1976 con base en el Convenio de Coordinación de la Educación Superior en Costa Rica.

En cuanto a los gastos de inversión, el Poder Ejecutivo gestionará de común acuerdo con el Consejo Nacional de Rectores, los préstamos internacionales que sean necesarios y se hará cargo del financiamiento de los fondos de contrapartida y del servicio de la deuda resultantes, por todo el plazo correspondiente, teniendo

en cuenta la disponibilidad de recursos fiscales.

La Asamblea Legislativa, a más tardar dentro de los periodos ordinarios de sesiones de 1979 a 1980, establecerá las disposiciones constitucionales necesarias para garantizar la efectividad de la financiación de la educación superior previstas en el artículo 85, para los años posteriores a 1980."

ARTÍCULO 85 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

(Reforma aprobada en primera legislatura mediante Ley N° 6462 del 18 de setiembre de 1980 y en segunda legislatura mediante Ley N° 6580 del 18 de mayo de 1981).

"El Estado dotará de patrimonio propio a la Universidad de Costa Rica, al Instituto Tecnológico de Costa Rica, a la Universidad Nacional y a la Universidad Estatal a Distancia y les creará rentas propias, independientemente de las originadas en estas instituciones. Además mantendrá con las rentas actuales y con otras que sean necesarias —un fondo especial para el financiamiento de la Educación Superior Estatal. El Banco Central de Costa Rica administrará ese fondo y, cada mes, lo pondrá en dozavos, a la orden de las citadas instituciones, según la distribución que determine el cuerpo encargado de la coordinación de la educación superior universitaria estatal. Las rentas de ese fondo no podrán ser abolidas ni disminuidas, si no se crea, simultáneamente, otras mejores que las sustituyan.

El cuerpo encargado de la coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal preparará un plan nacional para esta educación, tomando en cuenta los lineamientos que establezca el Plan Nacional de Desarrollo vigente.

Ese plan deberá concluirse, a más tardar, el 30 de junio de los años divisibles entre cinco y cubrirá el quinquenio inmediato

siguiente. En él se incluirán, tanto los egresos de operación como los egresos de inversión que se consideren necesarios para el buen desempeño de las instituciones mencionadas en este artículo.

El Poder Ejecutivo incluirá, en el presupuesto ordinario de egresos de la República, la partida correspondiente, señalada en el plan, ajustada de acuerdo con la variación del poder adquisitivo de la moneda.

Cualquier diferendo que surja, respecto a la aprobación del monto presupuestario del plan nacional de Educación Superior Estatal, será resuelto por la Asamblea Legislativa.

Transitorio.

Durante el quinquenio de 1981-1985, la distribución del fondo especial, a que se refiere este artículo, se hará de la siguiente manera: 59 por ciento para la Universidad de Costa Rica, 11,5 por ciento para el Instituto Tecnológico de Costa Rica, 23,5 por ciento para la Universidad Nacional y 6 por ciento para la Universidad Estatal a Distancia."

Los aspectos relevantes de este artículo son: se crean rentas propias para las universidades, se ratifica el FEES, valor real de los montos, y la Asamblea Legislativa resuelve los diferendos.

La completa reforma del artículo 85, aprobada en 1980, no pudo ponerse en práctica, debido fundamentalmente a la severa crisis económica que experimentó el país a principios de la década del ochenta.

En los años inmediatos posteriores a la reforma constitucional se registraron los índices de inflación más altos (65% en 1981 y 81,75% en 1982), lo que impidió que el Gobierno otorgase, en términos reales, los montos acordados en el Plan Nacional de la Educación Superior (PLANES II: 1981-1985). El mecanismo basado en la planificación no surtió los efectos esperados.

Resurgieron los problemas por el financiamiento universitario y se agudizaron, a tal punto que la década de los ochenta se ha denominado "la década de las mayores dificul-

tades". Las negociaciones por presupuesto en el seno de la Comisión de Enlace (integrada por los cuatro Rectores de las universidades estatales y cuatro ministros) eran continuas y se realizaban durante todo el año, a tal punto que ya debía considerarse el presupuesto del año siguiente y no se había acordado el presupuesto del año en cuestión. Los diferendos no fueron resueltos por la Asamblea Legislativa, como los estipulaba la Constitución, y las marchas de protesta hacia la Asamblea Legislativa y hacia la Casa Presidencial eran ya tradicionales.

Los periodos de negociación eran prolongados, desgastantes y finalmente se llegaba a acuerdos no del todo satisfactorios.

En varias oportunidades se procuró otorgar recursos adicionales a las instituciones universitarias estatales, sin embargo éstos no fueron suficientes para mantener en términos reales el presupuesto destinado a la Educación Superior.

Era necesario buscar otro mecanismo que garantizara el financiamiento universitario en términos reales e hiciese más expeditos los periodos de negociación con el Gobierno, siempre dentro del contexto previsto en el artículo 85 de la Constitución Política.

De nuevo se consideró relacionar el financiamiento universitario con el Presupuesto Nacional o con el Producto Interno Bruto, sin embargo, se optó por una fórmula de financiamiento, que garantizara en términos reales los recursos asignados a la Educación Superior.

2.3 El convenio de financiamiento de la educación superior

Con el propósito de cumplir con lo estipulado en el artículo 85 de la Constitución Política de la República, los señores Rectores de las cuatro universidades estatales reunidos en el CONARE propusieron un mecanismo de reajuste automático de financiamiento, el cual se plasmó mediante una fórmula que buscaba consolidar en términos reales el

FEES. El mecanismo fue aceptado por el Poder Ejecutivo y el "Convenio de Financiamiento de la Educación Superior" fue aprobado por la Comisión de Enlace en la Sesión N° 111, celebrada el 8 de noviembre de 1988. Posteriormente fue ratificado mediante Decreto Ejecutivo N° 18644-MEP-H-PLAN-MICIT, publicado en La Gaceta N° 226 del 28 de noviembre de 1988. En ese decreto se indicaba que el convenio regía para el quinquenio de 1989 a 1993.

Los elementos fundamentales de este convenio son:

- Reajuste automático del FEES
- Recursos adicionales para proyectos específicos
- Compromiso de las universidades de generar ingresos propios

En 1993 el Convenio fue renovado, con algunas modificaciones (Sesión N° 156 de la Comisión de Enlace, celebrada el 03/08/93) y fue ratificado por Decreto Ejecutivo N° 22469-MEP-MICIT-H-PLAN, publicado en La Gaceta N° 173 del 9 de setiembre de 1993. En este decreto se estipula que el período de vigencia es el quinquenio 1993-1998, y que rige a partir del 8 de noviembre de 1993.

Los principales cambios introducidos al Convenio fueron el establecimiento de un reajuste mínimo del FEES (10%) y la creación del Programa de renovación de equipo científico y tecnológico, constituido con el 2% del monto del FEES acordado para el año en cuestión. Las universidades se comprometieron a aportar a este programa, sumas iguales a las recibidas.

Jofré (1994:119), quien elaboró la propuesta original del mecanismo automático de reajuste del FEES, y a quien le correspondió -junto a los demás Rectores integrantes del CONARE- la negociación del Convenio en las dos oportunidades (1988 y 1993), manifiesta lo siguiente:

"¿Dio los resultados esperados el citado Convenio de Financiamiento? Sin lugar a dudas. Este Convenio ha presentado enormes ventajas para el sistema de educación pública en Costa Rica, entre las cuales podemos destacar las siguientes:

- Ha eliminado las largas negociaciones entre Rectores y Ministros, las que a veces llevaban una buena parte del año.
- Ha permitido planificar sus recursos a las instituciones de educación superior.
- Ha evitado las tradicionales manifestaciones públicas, las paralizaciones y los desórdenes propios que se originaban en el sistema universitario.
- Ha permitido concentrarse más en el desarrollo universitario, logrando recursos adicionales de enorme magnitud.
- Ha fortalecido en un alto grado la autonomía financiera de los centros de educación superior."

Tras diez años de ejecución del Convenio (1989-1998) se ha comprobado que éste se ha constituido en la pauta de ejecución del artículo 85 de la Constitución Política. El mecanismo de reajuste automático propuesto en él ha sido el medio que ha permitido mantener el monto del FEES de acuerdo con el poder adquisitivo de la moneda, por lo cual era conveniente consolidar este procedimiento, y buscar la forma de que en lo sucesivo el monto del FEES creciera en términos reales.

Fue así como durante 1998 se realizó el proceso de negociación del FEES en el seno de la Comisión de Enlace. Finalmente, en reunión N° 185 de este organismo se aprobó el tercer Convenio de Financiamiento, el cual fue firmado el 8 de diciembre de 1998, con vigencia para el periodo 1998-2003.

El proceso de negociación de este nuevo convenio se fundamentó en las siguientes cuatro garantías, propuestas por el señor Presidente de la República:

1. Mantener como base la transferencia a las universidades en términos reales por habitante.
2. Asegurar el giro oportuno de las transferencias.
3. Garantizar que cualquier ingreso que las universidades generen por sí mismas no disminuirán el monto del aporte estatal.
4. Las universidades recibirán recursos adicionales de acuerdo con el crecimiento real del PIB por habitante.

Las principales modificaciones de este convenio son:

- Crecimiento real del FEES: el reajuste automático se efectuará considerando tres factores:
 1. Índice de inflación
 2. Tasa de crecimiento de la población total del país
 3. Participación en el crecimiento económico
- Giro oportuno de los recursos: las transferencias se girarán en veinticuatro, la primera semana de cada quincena.
- Recursos propios: los recursos que generen las instituciones no incidirán en el monto del aporte del Estado, ni éstas se comprometen a generar un determinado porcentaje del FEES.
- Obligaciones por causa externa

Se adjunta el texto completo del convenio.

3. Distribución histórica del FEES

Con el propósito de conocer cómo se ha efectuado la distribución del FEES entre las Instituciones de Educación Superior Universitaria Estatal, si ha variado con el transcurso del tiempo y qué criterios se han utilizado, se presenta en esta sección un comentario de la información recopilada a través de Actas de las sesiones del CONARE y de la Comisión de Enlace, de entrevistas a autoridades universitarias que participaron directamente en las negociaciones y de documentos de la OPES.

Considerando que es un período de poco más de veinte años, se procurará sintetizar la información, y para efectos de análisis, el periodo se dividirá en cuatro etapas:

1. 1976 - 1980
2. 1981 - 1985
3. 1986 - 1988
4. 1989 - 1998

3.1 Primera etapa: 1976-1980

Este periodo fue muy prolífero en lo que respecta a aprobación de normativa sobre el financiamiento universitario, especialmente los años 1976 y 1977, ya que se crearon o aprobaron:

1. La Ley N° 5909, que crea el FEES
2. El reglamento de la ley de creación del FEES
3. Un nuevo texto del Artículo 85 de la Constitución Política.

Estas disposiciones legales fueron impulsadas por el CONARE y la Comisión de Enlace, organismos que crearon comisiones específicas de estudio.

Como se indicó en el capítulo anterior, el FEES fue creado a mediados de 1976, mediante el artículo 7° de la denominada Ley de Reforma Tributaria (10 de junio, Ley N° 5909), y su reglamento se dio a principios de 1977 (Decreto Ejecutivo N°6725-H, publicado en La Gaceta N° 23 del 3 de febrero). Los objetivos del proyecto elaborado por la Comisión Tributaria que se había creado ad-hoc eran: fortalecer el sistema tributario, mejorar su administración y lograr el financiamiento de la Educación Superior.

En el transitorio del Reglamento del FEES se indica que el monto de 1977 se girará de conformidad con la siguiente distribución institucional (aprobada por la Comisión de Enlace en sesión N° 25, celebrada del 21 de octubre de 1976):

UCR	UNA	ITCR
66,04%	22,50%	11,46%

Ese mismo año se modificó el artículo 85 de la Constitución Política (Ley N° 6052 del 15 de junio de 1977), incorporando además de la Universidad de Costa Rica, al Instituto Tecnológico de Costa Rica y a la Universidad Nacional, y por medio de un transitorio se especificó:

Para los periodos fiscales de 1977 a 1980 inclusive, se asignará a la Universidad de Costa Rica, al Instituto

Tecnológico de Costa Rica y a la Universidad Nacional, dentro del presupuesto general de gastos del Estado, las subvenciones que sean necesarias para complementar sus rentas hasta garantizarles, conforme a la disponibilidad de los recursos que establece la Ley N° 5909 de fecha 10 de junio de 1976, los montos globales de operación señalados para esos mismos años de conformidad con el documento "Resumen de acuerdos de las Instituciones de Educación Superior y propuesta financiera al Gobierno para el desarrollo de la Educación Superior", aprobado por la Comisión de Enlace el 6 de setiembre de 1976 con base en el Convenio de Coordinación de la Educación Superior en Costa Rica. (...)

Como podrá observarse, la base de la distribución del FEES es el documento "Resumen de acuerdos de las Instituciones de Educación Superior y propuesta financiera al Gobierno para el desarrollo de la Educación Superior", que se constituyó en el informe ejecutivo del Plan Nacional de la Educación Superior (PLANES), el cual se ha conocido como el "Plancito" en el medio universitario.

En este documento (1976: 14) se consigna: "En la escogencia de un perfil financiero para el próximo quinquenio, las Instituciones de Educación Superior han tomado en cuenta los siguientes puntos:

- ♦ *Las características propias de cada institución*
- ♦ *El nivel de detalle posible en la estimación, de acuerdo al tamaño de la Institución.*
- ♦ *La necesidad de incorporar en alguna forma desembolsos no considerados en PLANES, como el rubro de extensión (ver página VI-13, PLANES), o el renglón de financiamiento a los estudiantes para el pago de matrícula (ver cuadro 6.4, página VI-17, PLANES) u otros gastos imprevistos.*
- ♦ *La proyección de matrícula escogida".*

Los requerimientos financieros de las Instituciones de Educación Superior para el quinquenio 1976-1980 se efectuaron tomando en cuenta tres componentes (PLANES, 1976: VIII-2 y 3):

1. *El nivel de recursos necesarios para apoyar a la configuración actual de la*

educación superior, pero incluyendo varias medidas de eficiencia. Este componente está relacionado directamente con el nivel de estudiantes matriculados en el periodo, y se obtiene multiplicando la matrícula por los recursos financieros necesarios por estudiante matriculado.

2. *Recursos necesarios para institucionalizar nuevas políticas que tienden a mejorar la configuración actual. Descentralización y la creación de nuevas carreras. Se consideran éstos, gastos que ocurren una sola vez. Ya después de institucionalizarse las políticas, los gastos corrientes pasan a relacionarse directamente con la matrícula.*
3. *Recursos financieros necesarios para mantener la calidad de la educación superior a niveles de 1975 aún cuando la matrícula crezca, según las proyecciones de un 65% a un 130% sobre la matrícula actual.*

El término "recursos necesarios" corresponde al flujo monetario requerido por las instituciones universitarias para cubrir sus gastos corrientes de operación, incluyendo el servicio de la deuda. Las estimaciones de los recursos financieros se efectuaron considerando proyecciones de matrícula, el gasto por alumno (histórico y proyectado) y políticas de las instituciones.

Las consideraciones para realizar las proyecciones se basaron principalmente en los patrones y factores de la Universidad de Costa Rica, por ser la institución de mayor experiencia y por la corta existencia de las otras dos universidades.

Los montos de los recursos financieros requeridos se proyectaron anualmente por institución. La distribución relativa por institución calculada con base en esos montos para el periodo 1976-1980, es la siguiente:

Institución	1976	1977	1978	1979	1980
UCR	68,47	66,04	64,68	62,83	61,09
UNA	21,53	22,52	23,04	24,63	26,07
ITCR	10,00	11,44	12,28	12,54	12,84

Con base en esta información puede concluirse que la distribución de los recursos financieros requeridos por las instituciones universitarias estatales durante el quinquenio 1976-1980 se fundamentó en criterios de planificación universitaria. Sin embargo, en la práctica la distribución de los montos no se aplicó estrictamente, porque los recursos recaudados mediante los tributos (FEES jurídico) resultaron insuficientes para los requerimientos planteados por las instituciones universitarias. En varias ocasiones el Gobierno tuvo que dar aportes específicos a las universidades, para solventar situaciones particulares de cada una, especialmente en lo relacionado con el pago de salarios, lo cual implicó una asignación de montos diferente a la proyectada.

3.2 Segunda etapa: 1981-1985

La distribución acordada para el quinquenio 1981-1985 quedó consignada en el transitorio del artículo 85 de la Constitución Política, cuya nueva redacción fue aprobada en primera legislatura mediante Ley N° 6462, del 18 de setiembre de 1980 y en segunda legislatura por medio de la Ley N° 6582, del 18 de mayo de 1981. Esta fue:

UCR	UNA	ITCR	UNED
59,0%	23,5%	11,5%	6,0%

Esta distribución fue acordada por la Comisión Redactora del Artículo 85 de la Constitución Política, creada por el CONARE, aprobada por éste y finalmente por la Comisión de Enlace para el periodo 1981-1984, en sesión N° 50, celebrada el 18 de febrero de 1980. En esa sesión, el Dr. Francisco Antonio Pacheco, entonces Rector de la UNED, manifestó: *"No quisiera que pasara inadvertido lo del transitorio que para mí es uno de los acuerdos más importantes que se han tomado y que es el que experimenta la posibilidad de una coordinación efectiva"*. La señora Ministra de Educación y Presidenta de la Comisión de Enlace, Licda. María Eugenia Dengo, ex-

presó: *"Cuando supimos que las universidades se habían puesto de acuerdo, nos alegramos mucho, porque sabíamos que era fundamental haber llegado a ponerse de acuerdo en la distribución para el quinquenio, y bago eco de las palabras del Dr. Pacheco en el sentido de todo lo positivo que es haberlo logrado y lo acertado de incluirlo dentro de la propuesta global de reforma al Artículo 85, de manera que si se aprobase quedaría eso consolidado para el quinquenio"*.

En la sesión N° 51 de la Comisión de Enlace (13/03/80) se acordó que antes de distribuir el FEES se apartará la partida correspondiente al presupuesto de CONARE, razón por la cual cuando se mencionan los porcentajes de distribución del FEES no se hace referencia a este organismo.

Desde luego, este acuerdo de distribución del FEES es resultado de un proceso de negociación, por lo cual es oportuno recordar —a manera de antecedentes— algunos acontecimientos previos importantes sucedidos entre 1979 y 1980: en mayo de 1979 la UNED había suscrito al Convenio de Coordinación de la Educación Superior; el nuevo PLANES (PLANES II: 1981-1985) debía ser presentado a mediados de 1980; el CONARE había propuesto una reforma al Artículo 85 de la Constitución Política; y había sido nombrada por la Asamblea Legislativa una Comisión Evaluadora de la Educación Superior.

El llegar a este acuerdo de distribución del financiamiento universitario fue un acontecimiento muy importante en el seno de los organismos de coordinación de la educación superior, porque se había pasado por un proceso muy desgastante de negociaciones con el Gobierno, planteando reiteradas solicitudes de recursos adicionales, ya que si el FEES jurídico había resultado insuficiente en 1977 para los requerimientos estipulados en el PLANES, lo era aún más en 1980, y a partir de 1981 se incluiría además a la UNED.

Esta situación (faltante estructural de FEES jurídico) produjo una crisis financiera que trascendió a cuestionar la efectividad del modelo de planificación y de coordinación,

ya que era necesario buscar un medio por el cual se garantizaran los recursos a la Educación Superior.

Entre 1979 y 1980 se acordaron importantes aportes a las universidades. Se otorgaron rentas específicas, como las creadas por medio de la Ley N° 6450 (publicada en La Gaceta N° 151 del 8 de agosto de 1980), que beneficiaba con montos fijos a la UNA (30 millones) y al ITCR (15 millones), y una transferencia de 10 millones para la UNED, la cual se continuó presupuestando en los años sucesivos.

También se dieron recursos adicionales, distribuidos de conformidad con los compromisos adquiridos por cada institución universitaria y según las disponibilidades financieras del Gobierno. Estas últimas sumas se incorporaron al FEES. La distribución acordada para el siguiente quinquenio surgió de considerar la asignación histórica y los nuevos recursos otorgados.

Durante el segundo semestre de 1979 y como fase preparatoria para el próximo quinquenio, el CONARE consideró varias posibilidades de distribución de los recursos del FEES, entre las cuales se pueden citar: con base en el PLANES, con base en un Estudio de Costos y con base en una fórmula de distribución.

El Estudio de Costos es mencionado frecuentemente en las Actas de las sesiones del CONARE, porque en el capítulo VII del Convenio de Coordinación, artículo 22, se estipula que *"Los fondos destinados a cubrir el funcionamiento de carreras ya establecidas, tomando como punto de partida el año 1975, se asignarán a las instituciones en proporción al costo por alumno de dichas carreras"*. El Estudio de Costos se encomendó a la OPES.

En relación con la fórmula de distribución, la Ing. Clara Zomer, Directora de la OPES, expresó (Acta de la sesión N° 143, celebrada el 8 de agosto de 1979):

"La filosofía de la fórmula propuesta consiste en que es un sistema de compensación en que por medio de los parámetros se induce a las instituciones a ser más eficientes, pero no a ser dispendiosas; se parte de una realidad y se asignan recursos adicionales si existen necesidades adicionales y en esos recursos van implícitos pa-

rámetros que la obliguen a ser más eficiente en lo que ya tiene. La fórmula que estoy proponiendo respeta la situación existente, asigna fondos adicionales si hay necesidades adicionales, pero no los asigna en una proporción liberal, sino que mira un poco la distribución del gasto y la eficiencia".

Se indicó que la fórmula dependía en gran parte de los principios de distribución y éstos se discutieron ampliamente. Se propusieron los siguientes principios para la distribución del FEES:

- Debe garantizarse la estabilidad de las instituciones, o sea un fondo mínimo no sujeto a negociación.
- Cualquier fórmula de distribución debería permitir flexibilidad a las instituciones en la distribución interna de los fondos asignados.
- Cualquier fórmula de distribución debe basarse en la medida de lo posible, en datos reales y comprobables y no en proyecciones sujetas a incertidumbres, o bien a políticas de las instituciones que luego podrían no realizarse o ejecutarse.
- Cualquier fórmula debe permitir el financiamiento de nuevos programas mediante justificaciones adecuadas y específicas al margen del proceso general de distribución; como programas de investigación o nuevas formas de enseñanza.
- Cualquier forma de distribución resulta infructuosa si se enfrenta a déficits arrastrados, o bien creados por gastos no autorizados mediante el procedimiento acordado.

Finalmente el CONARE acordó en la sesión N° 143, celebrada el 8 de agosto de 1979:

- a) *Para garantizar la estabilidad de las instituciones, se establece que el monto de la subvención que corresponda a cada una de ellas no podrá ser reducido de un año a otro, a pesar de que la*

aplicación de los criterios demostrare que le corresponde una subvención menor.

- b) Que la Ing. Zomer, como un ejemplo numérico elabore la distribución del Fondo de la Educación Superior para 1980, aplicando la fórmula propuesta por ella para tal fin.

En la siguiente sesión del CONARE se presentaron los resultados de la aplicación de la fórmula, para lo cual se enfrentaron serias dificultades, relacionadas principalmente con la obtención de datos reales. Al respecto el Dr. Pacheco manifestó: *"Le estoy viendo un problema a la fórmula—y la Ing. Zomer lo dijo— que es la disponibilidad y la confiabilidad de los datos, podría ocurrir que en determinado momento se originara un conflicto sobre de dónde salieron esos datos, qué confiabilidad tienen esos datos, y entonces no resolvería el problema de la fórmula. Tal vez sería menos grave la discusión dentro de un sistema que requiriera menos datos"*.

En la misma sesión del CONARE, el Ing. Vidal Quirós, Rector del ITCR, comunicó que tenía instrucciones estrictas del Consejo Director de no aceptar ningún cambio en la distribución del Fondo para 1980.

Para la distribución del FEES de 1980 se consideraron varias posibilidades y finalmente se optó por lo ya acordado, según se indicaba en el transitorio del artículo 85 de la Constitución Política.

La severa crisis económica de principios de los años ochenta, con índices de inflación superiores a 60%, provocó que el FEES disminuyera en términos reales, y se agudizaran las necesidades financieras de las instituciones universitarias. Por lo tanto, durante el quinquenio 1981-1985 se otorgaron asignaciones especiales a las universidades, dirigidas básicamente a cubrir reajustes de salarios, las cuales se distribuyeron de manera diferente al FEES.

Es importante destacar que en la reforma del artículo 85 de la Constitución Política (aprobada en segunda legislatura en mayo de

1981) se consignó que las rentas del FEES serían distribuidas por el "cuerpo encargado de la coordinación de la educación superior universitaria estatal", y en abril de 1982 se aprobó un nuevo "Convenio de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal en Costa Rica", que entre otros aspectos, introduce los siguientes cambios:

- Indica explícitamente que el "cuerpo encargado de la coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal" estará integrado por el CONARE, el CONARE Ampliado y la OPES (Art. 1°).
- Expresa que es función del CONARE la distribución de las rentas globales asignadas a la Educación Superior Universitaria Estatal en forma congruente con los criterios que se señalan en el Capítulo III de este Convenio, para el cumplimiento del PLANES, sin perjuicio de que cada Institución reciba, separadamente, las rentas que legalmente le correspondan (Art. 3°, inciso c).

Esto marca un hito en la historia de las instituciones de educación superior universitaria estatal costarricenses, porque implica que la distribución de los recursos del FEES es potestad del CONARE y no ya de la Comisión de Enlace. La distribución del FEES debía fundamentarse en la planificación y en la coordinación universitaria.

En el capítulo III del Convenio de Coordinación se dan los lineamientos para el financiamiento de la educación superior universitaria estatal. Se indica que:

- El CONARE preparará un plan quinquenal (PLANES), en el cual se incluirán los egresos de operación y de inversión que se consideren necesarios para el buen desempeño de las Instituciones signatarias (Art. 32).
- Las universidades se comprometen a mantener por medio de OPES un estudio de costos de carreras, de egresados y de operación de las unidades

académicas que permita sustentar la planificación y la evaluación de los recursos (Art. 33).

- Los programas docentes se financiarán considerando: la población estudiantil, el costo total de su atención y el valor científico, económico y social de esos programas (Art. 34).
- Los programas de investigación y de extensión o acción social se financiarán en función de su valor científico, y su utilidad social, nacional o regional (Art. 35).
- El financiamiento de la administración y de los programas de construcción y de adquisición de equipo, dependerá de la aprobación de los programas sustantivos correspondientes (Art. 36).

A estos lineamientos no se les ha dado plena aplicación, por diversas razones.

3.3 Tercera etapa: 1986-1988

Esta etapa está marcada por una dramática situación financiera para las universidades. Cada vez era más difícil definir el monto de los recursos que alimentarían el FEES, porque los ingresos generados por los tributos (FEES jurídico) eran cada vez más bajos y por la difícil situación económica. Se vivía un proceso de reestructuración del Estado, con los Programas de Ajuste Estructural (PAE) y se tenía una fuerte presión de parte de los organismos internacionales por financiar la educación primaria y la secundaria, a expensas de la educación universitaria.

En esta época eran frecuentes las marchas universitarias solicitando financiamiento al Gobierno, y se dio el caso de que según la normativa vigente era necesario definir el monto del FEES del año siguiente, para efectos de formulación presupuestaria, y aún no se había acordado el presupuesto del propio año.

Para 1986 el CONARE decidió (Sesión N° 86-01, celebrada el 21/01/86) que la distri-

bución del FEES sería la misma que rigió durante el quinquenio anterior. De igual manera, el monto inicial del FEES de 1987 otorgado por el Gobierno se distribuyó considerando los mismos porcentajes. Sin embargo, al resultar insuficientes esos recursos para el buen funcionamiento de las universidades, éstas se vieron en la necesidad de negociar recursos adicionales. El Gobierno otorgó 405 millones, los cuales se distribuyeron según los requerimientos de cada institución, por acuerdo de los señores Rectores con el Ministro de Educación. La distribución relativa resultante de ese monto adicional fue:

UCR	UNA	ITCR	UNED
47,83	22,30	10,49	19,38

Debido a que en enero de 1988 no se había alcanzado un acuerdo en el seno de la Comisión de Enlace sobre el monto de los recursos del FEES de ese año, el CONARE decidió solicitarle al Tesorero Nacional que el giro de la subvención correspondiente a ese mes se realizara por un doceavo del total girado el año anterior (Sesión N° 88-02, celebrada el 19/01/88). Como en 1987 se habían acordado dos montos con diferentes distribuciones, al calcular los porcentajes sobre el total girado se obtuvo la siguiente composición:

UCR	UNA	ITCR	UNED
57,89	23,40	11,42	7,29

Según consta en el acta de la Sesión N° 102 de la Comisión de Enlace (08/02/88), el CONARE decidió mantener esa distribución para el resto de 1988.

El Gobierno procuró poner en práctica un mecanismo de competencia entre las universidades y de premiación por la generación de recursos propios. Fue así como en 1988 otorgó € 6 millones a la UCR y €6 millones a la UNED como premio por haber reajustado las tasas de derechos de matrícula.

3.4 Cuarta etapa: 1989-1998

A partir de 1989, a raíz de la firma del Convenio de Financiamiento (sesión N° 111 de la Comisión de Enlace, 08/11/88), el FEES no se asigna explícitamente a las instituciones universitarias mediante porcentajes, dada la metodología que se aplica para la recalificación del FEES.

Por medio del convenio se busca consolidar el FEES en términos reales, utilizando para estos efectos una fórmula de financiamiento que contempla un reajuste automático del FEES conforme al índice de inflación, empleando como indicador el índice de precios al consumidor (IPC).

El convenio de financiamiento empezó a regir en 1989 y en la sesión N° 88-39 del CONARE (21/12/88) se indicó la forma en que se determinó la base de cálculo del FEES de 1989. Esta se realizó incorporando los diferentes montos asignados a las instituciones universitarias en 1988, y para los cuales se venían utilizando criterios diferentes de distribución. Las sumas incorporadas fueron:

- €4 740,0 millones, que fueron distribuidos según porcentajes acordados por el CONARE.
- €48,0 millones que otorgara el Ministerio de Hacienda a las Instituciones de Educación Superior Universitaria Estatal, para un reajuste salarial retroactivo al 1° de julio de 1988, con una distribución similar a la señalada en a).
- €52,0 millones específicamente para la UCR (€46 millones) y para la UNED (€6 millones), por el incremento experimentado en los ingresos de estas instituciones durante 1987, por concepto de reajustes a las tasas de matrícula.

El monto inicial del FEES para 1989 fue €5 662,8 millones, y se distribuyó de la siguiente manera (en millones de colones):

UCR	ITCR	UNA	UNED	CONARE*
€3 268,85	€636,85	€1 302,00	€407,70	€47,40

* 1% del FEES del año anterior.

En el inciso f) del acta de la sesión N°88-39 se estipula que *"el acuerdo de distribución del Fondo Especial de la Educación Superior aquí tomado regirá también, en cuanto a su proporción para las cuatro instituciones, para los años de 1990, 1991, 1992 y 1993"*.

A partir de este momento no se hace referencia a porcentajes de distribución del FEES. Sin embargo, a solicitud de algunas autoridades de las universidades, se calcularon "porcentajes equivalentes" a la distribución del FEES de 1989:

UCR	ITCR	UNA	UNED
58,21%	11,34%	23,19%	7,26%

Durante la vigencia del convenio inicial (1989-1993) y posteriormente en el período correspondiente a la renovación del mismo (1994-1998) se han otorgado aportes adicionales al FEES, como resultado del impacto en las finanzas universitarias de resoluciones judiciales y de acuerdos del Gobierno de la República. Estas asignaciones especiales se otorgaron en:

1990	Revaloración profesional de salarios
1992	Junta de Pensiones del Magisterio
1995	Salario escolar

La determinación de los montos específicos para cada ocasión, se efectuó usualmente mediante comisiones técnicas bipartitas (Gobierno-Universidades), en las que se calcularon los montos requeridos por cada institución, con base en las revisiones de planillas o de los datos pertinentes. Posteriormente esos montos fueron ratificados mediante acuerdos de la Comisión de Enlace.

Lo anterior implica que para cada circunstancia en particular se calculó el monto necesario para cada institución universitaria, y no que se otorgó un monto total y éste se distribuiría por porcentajes.

La distribución relativa de los aportes adicionales al FEES es la siguiente:

	UCR	TCR	UNA	UNED
1990 Rev. Profesional	55,57%	11,92%	24,83%	7,68%
1993 JUPEMA	58,33%	11,50%	23,03%	7,14%
1995 Salario escolar	55,66%	10,58%	25,03%	8,73%

Al sumar los montos correspondientes a estas asignaciones especiales con el respectivo FEES, se obtendrían nuevos "porcentajes equivalentes" de distribución del FEES total, tal como se indica seguidamente (sin incluir al CONARE):

	UCR	ITCR	UNA	UNED
1990	58,01%	11,39%	23,31%	7,29%
1993	58,01%	11,34%	23,36%	7,29%
1995	58,00%	11,33%	23,37%	7,30%

Para 1998 los "porcentajes equivalentes" de la distribución del monto total acordado del FEES son los siguientes:

	UCR	ITCR	UNA	UNED
1998	57,90%	11,30%	23,44%	7,36%

A manera de resumen se presenta en el cuadro adjunto la evolución de los "porcentajes equivalentes" de distribución del FEES, para el periodo 1977-1998.

Entre 1977 y 1986 se intentó que la distribución del FEES se basara en la planificación y en la coordinación universitaria (PLANES I y II), pero los resultados fueron muy diferentes. En 1981 los porcentajes asignados experimen-

taron un importante cambio, producto de la incorporación de la UNED al CONARE y a la consecuente participación en el FEES, según se estipula en la reforma de 1980 del artículo 85 de la Constitución Política. A partir de 1988, con la firma del Convenio de Financiamiento, el FEES no se distribuye por medio de porcentajes, sino que los montos acordados y asignados a cada universidad se recalifican utilizando como factor el índice de precios al consumidor. Los "porcentajes equivalentes" de distribución del FEES, calculados para efectos comparativos, indican que la participación relativa de cada institución universitaria en el FEES ha variado muy poco en el periodo 1988-1998. Los cambios han sido producto de aportes específicos a las cuatro universidades estatales, distribuidos según los montos requeridos por cada una. El gráfico adjunto presenta la distribución relativa del FEES en cuatro diferentes momentos: 1983, 1987, 1989 y 1998.

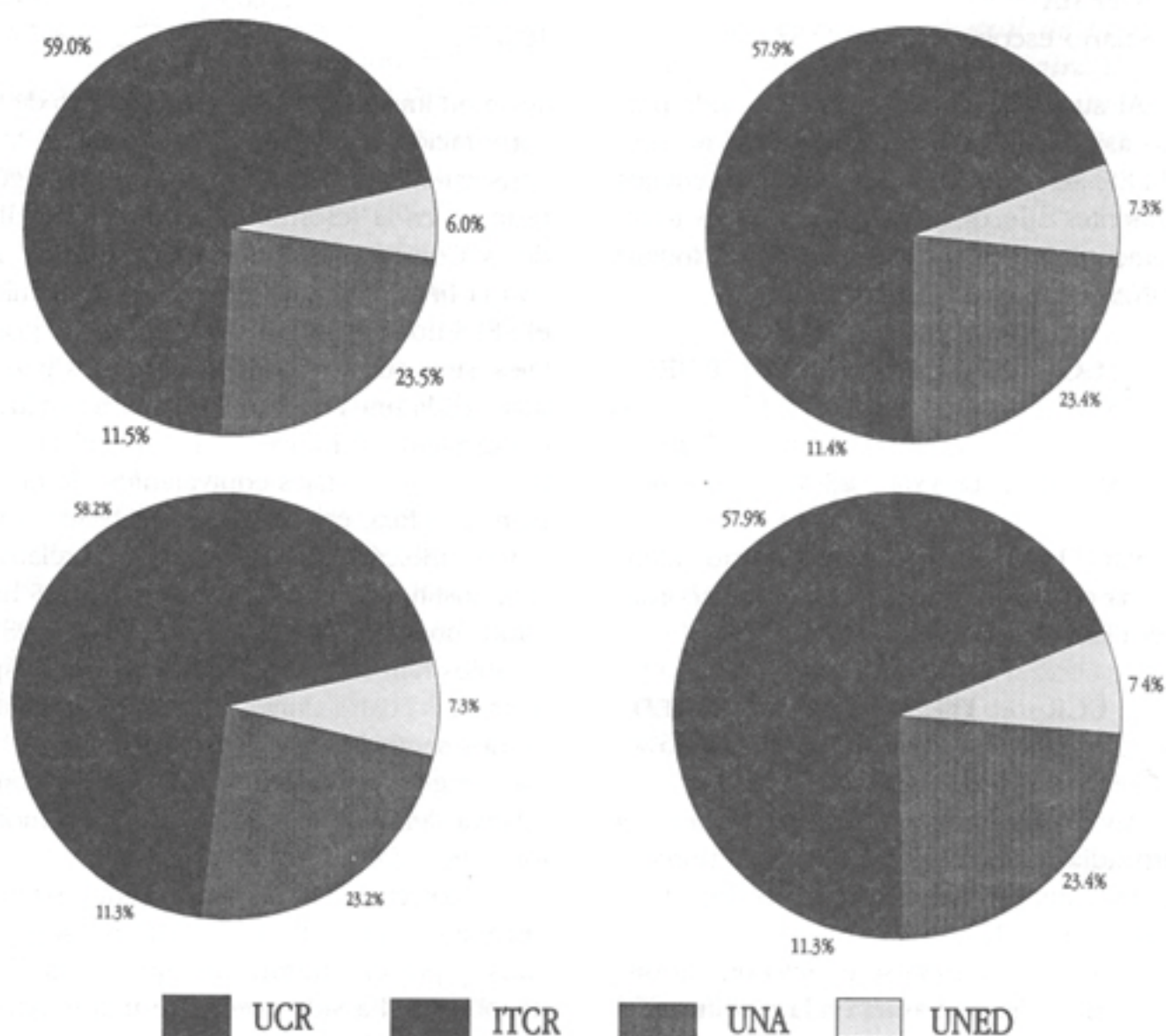
Los criterios utilizados para distribuir el FEES en el periodo 1977-1986 no son explícitos, y por el contrario los que se han logrado obtener ha sido mediante una exhaustiva lectura del PLANES I (1976-1980), del Resumen de Acuerdos y de Actas del CONARE y de la Comisión de Enlace.

Evolución de los porcentajes "Equivalentes" de distribución del FEES. 1977-1998

AÑOS	UCR	ITCR	UNA	UNED
1977	66,04	11,46	22,50	-
1980	61,09	12,84	26,07	-
1981	59,91	11,18	22,86	6,05
1983	59,01	11,50	23,46	6,03
1985	59,02	11,48	23,44	6,06
1986	58,31	11,43	23,65	6,61
1987	57,87	11,40	23,39	7,34
1988	57,89	11,42	23,40	7,29
1989	58,21	11,34	23,19	7,26
1990	58,01	11,39	23,31	7,29
1993	58,01	11,34	23,36	7,29
1995	58,00	11,33	23,37	7,30
1998	57,90	11,30	23,44	7,36

Fuente: Actas del conare.
PES, División de Sistemas.

Distribución relativa del fondo especial para el financiamiento de la educación superior¹ por año, según institución



1/ Luego de rebajar el presupuesto de CONARE.

4. Fuentes y mecanismos de financiamiento universitario en otros países de mundo

Como paso previo a la formulación de la propuesta de este estudio, se consideró conveniente conocer cómo diversos Gobiernos asignan el financiamiento a las universidades, qué mecanismos y qué criterios de distribución emplean.

Se utilizaron como referencia fundamentalmente dos trabajos realizados por Bikas Sanyal, Asesor Principal del programa de investigación "Administración Institucional

en la Educación Superior", conducido en el Instituto Internacional para la Planificación Educativa (IIPE) de la UNESCO. El trabajo principal corresponde al capítulo "Financial Management" incluido en el libro "Innovations in University Management" (1995) y el segundo trabajo es una ponencia, realizada en forma conjunta con Michaela Martin (especialista del mismo programa del IIPE), presentada en la "Conferencia Regional sobre Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe", celebrada en La Habana, Cuba, en noviembre de 1996.

En muchos países las universidades han experimentado restricciones financieras como consecuencia de una disminución de los recursos públicos. Esto ha provocado presiones, tanto en el entorno universitario como a lo interno de las universidades, por una diversificación de las fuentes de financiamiento, puesto que las instituciones universitarias ya no pueden depender sólo del financiamiento gubernamental.

Esta situación requiere de nuevos procedimientos y criterios para la distribución de recursos, así como la evaluación de la utilización de los recursos asignados.

Los gobiernos y las instituciones de educación superior tienen diferentes requerimientos en lo concerniente a mecanismos de financiamiento. Por un lado el Estado requiere un mecanismo que pueda conducir y controlar el sistema de educación superior y provea un medio que asegure el valor monetario y que proteja contra la mala administración; mientras que las instituciones universitarias, por otro lado, desearían un mecanismo que les garantice estabilidad, predictibilidad, igualdad (entre programas e instituciones) y que a la vez sea simple y práctico. Sin embargo, la estabilidad y la predictibilidad no han sido características de los sistemas de financiamiento de las últimas décadas en la mayoría de los países, principalmente los latinoamericanos.

Sanyal (1995) hace referencia a un estudio de J. Aper que indica que en la década del sesenta los fondos de educación superior eran principalmente incrementales; en los setentas aparecieron en escena la programación presupuestaria y la evaluación, así como las fórmulas relacionadas con la matrícula. En los ochentas algunas gobiernos proporcionaron incentivos a las universidades que alcanzaban determinadas prioridades, mientras que en la actual década del noventa los mecanismos de financiamiento se desarrollaron aún más para motivar u obligar a las universidades a adquirir el liderazgo de su financiamiento.

Según lo indican Sanyal y Martin (1997: 827), "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 periodo 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, investigación y servicios de consultoría a una amplia gama de clientes, empleadores de estudiantes y autoridades públicas."

Generalmente se da una combinación de dos o más de estos modelos, y principalmente de los últimos tres modelos.

Los primeros dos modelos tienen la ventaja de ser simples y predecibles. Mediante la determinación de las prioridades de los fondos que serán previstos se logra la planificación y el control, de acuerdo con ciertas normas y criterios. Sin embargo, las universidades han enfrentado dificultades para efectuar los ajustes internos y justificar qué programas deben ser apoyados o cuáles deben ser eliminados. Con estas formas de financiamiento no hay incentivos para mejorar los resultados y la calidad.

Los tres últimos modelos de financiamiento requieren sistemas de información, análisis de costos, producción de indicadores y experiencia en la preparación de lineamientos, propósitos, informes y rendición de cuentas.

El tipo de mecanismo de financiamiento en operación tiene un fuerte impacto en las prácticas institucionales y depende en gran medida del tipo de economía de que se trate: orientada al mercado, en un sistema burocrático y centralmente planificado, autorregulado o dentro del marco de subvenciones gubernamentales.

A continuación se hará referencia a cómo instituciones universitarias en varios países, bajo diferentes condiciones, han adaptado sus prácticas de administración financiera para efectuar cambios. Los países se han clasificado en cuatro grupos, dependiendo de las políticas administrativas y de asignación de recursos adoptadas. Estos son:

- Autorregulación y rendición de cuentas: Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Australia y Holanda.
- Autorregulación en transición: Finlandia, Suecia y Noruega.
- Autorregulación con dificultades: Europa del Este y Latino América y Centroamérica.
- Planificación y control centralizado: Europa del oeste y Asia.

4.1 Autorregulación y rendición de cuentas implementada

Estados Unidos: En Estados Unidos las instituciones universitarias públicas reciben fondos de muy diversas fuentes; las más importantes provienen de los gobiernos federales y estatales y de las organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, las universidades generan recursos propios a través de cursos cortos, conferencias, etc., y últimamente han tratado de equilibrar sus presupuestos mediante el aumento de los derechos de matrícula. Los elementos de la estrategia de ad-

ministración de costos que se han utilizado en la mayoría de las universidades contempla: clarificación de la misión y de sus prioridades, bases de datos de ingresos y de costos que permitan determinar cuáles programas son autofinanciados y cuáles necesitan subsidios, mejoras en los procedimientos presupuestarios y en sus vínculos con la planificación, y mecanismos de rendición de cuentas. Algunas instituciones han ido más allá en los cambios de administración financiera, desarrollando centros de responsabilidad presupuestaria.

Canadá: En Canadá las crecientes restricciones financieras han implicado el cierre de departamentos y la pérdida de puestos de trabajos. Una fórmula de asignación de fondos fue introducida en la década de los sesenta, pero a mediados de los setenta se volvió a los presupuestos incrementales. En Ontario se mantiene una fórmula que incluye la variable histórica de la matrícula, mientras que en Quebec la fórmula permite ligeras modificaciones de distribución y considera la variable del número de diplomas otorgados. Las razones de estos cambios fueron las políticas adoptadas de acceso masivo y la necesidad de controlar el gasto y educar a más estudiantes a un menor costo. Las fórmulas contribuyen a la implementación de las políticas, pero necesitan sofisticados mecanismos de ajuste cuando los fondos para la educación superior disminuyen.

Reino Unido: Desde principios de los ochenta las políticas gubernamentales en el Reino Unido han estado dominadas por el interés de reducir el gasto público por alumno y por la necesidad de incrementar la eficiencia, incentivando a las universidades a aumentar sus propios ingresos y a proporcionar una mayor rendición de cuentas de las transferencias recibidas. Este último aspecto ha adquirido mayor importancia en la actual década. El Consejo de Financiamiento de la Educación Superior implantó un sistema de distribución de recursos que considera una fórmula basada en el número de estudiantes

por nivel y por disciplina, más una asignación por factores especiales institucionales. Posteriormente trató de introducir mayores elementos de competición del mercado, pero las universidades se rehusaron y el sistema fue abandonado. Muy rápidamente se puso en ejecución otro mecanismo que aseguraba la expansión a un bajo costo marginal, y las instituciones fueron obligadas a aceptarlo si deseaban transferencias estatales.

Esta reestructuración de las fuentes de financiamiento produjo relaciones muy tensas en la administración de las universidades, ya que era muy difícil equilibrar los presupuestos con las crecientes demandas de los diversos departamentos, pero también produjo resultados positivos, como:

Se habilitó más información en las universidades con relación a la responsabilidad financiera y a la toma de decisiones.

- Se lograron sistemas de información más completos (mejora cuantitativa y cualitativa) que proporcionan datos comparativos relevantes que facilitan la toma de decisiones y la rendición de cuentas. Los datos se publican anualmente con el nombre de "Estadísticas sobre la gestión universitaria e indicadores de eficiencia".
- De manera general se ha adoptado un sistema de presupuestos de programas y ahora es posible comparar entre universidades el costo anual por estudiante y por disciplina.

La mayoría de las universidades han adoptado algún tipo de fórmula de distribución interna de los recursos, considerando el número de estudiantes de los diversos niveles (grado, posgrado), estableciendo equivalencias, tales como un doctor = 3 graduados a nivel de grado, con el fin de asignar personal académico, bibliotecas y laboratorios. Algunas mantienen un control central sobre los recursos destinados al personal, mientras que otras asignan todos los fondos a las facultades, para que éstas lo distribuyan entre los departamentos.

Algunas universidades han tomado medidas adicionales para distribuir más exactamente los costos de los servicios centrales utilizados por las unidades (centros de costos). Algunos ejemplos son: costos de las Bibliotecas según el número de estudiantes y de funcionarios, costos de las Oficinas de Registro y de Servicios Estudiantiles según el número de estudiantes, edificaciones según metros cuadrados ocupados y facilidades administrativas según número de personal administrativo. Esto ha tenido drásticos efectos en las facultades que tienen una gran matrícula, pero las ha obligado a registrar sus costos de manera más exacta y en algunos casos a buscar servicios adicionales, como computacionales y contables. Los departamentos han tenido que enfrentar la presión de la competencia por recursos, y adicionalmente la mayoría de las universidades tienen sistemas de incentivos para el personal que genera ingresos. Las universidades británicas han tenido que adaptarse rápidamente al nuevo sistema y al bajo nivel de fondos.

El sistema de financiamiento gubernamental más reciente se basa en los siguientes parámetros (Sanyal y Martin: 833):

- Compensación de cuotas de enseñanza
- Financiamiento no consolidado, que es un elemento del financiamiento de la docencia, asignado sobre una base prorata
- Financiamiento marginal, que ayuda al aumento en el número de alumnos a tiempo parcial
- Financiamiento de transición
- Número máximo total de estudiantes
- Un fondo de financiamiento no basado en fórmula, componente para planes de estudio a plazo fijo, el que se redujo en un 15% y se reducirá aún más en el futuro.

La experiencia del Reino Unido muestra que las formas en que las universidades reciben sus fondos tiene una poderosa influencia en la distribución interna de los recursos y en su administración, y hasta en el comportamiento organizacional y en la prestación de los servicios académicos.

Australia: El gobierno australiano introdujo en 1988 un sistema de operación de

transferencia de fondos en bloque a las instituciones, basado en la cantidad de estudiantes, con pesos asignados a los diversos niveles de estudiantes (grado, posgrado) y a los programas de investigación, por grupos de disciplinas. Por ejemplo, el peso mínimo se otorgó a las disciplinas de Contabilidad, Economía, Derecho y Humanidades (1), y el máximo a la investigación de grado en Medicina o en Agricultura (4,7). Cada institución tenía también que preparar un informe que era examinado anualmente por el Consejo de Educación Superior y monitoreado por un Grupo de Expertos. El informe debía contener: misión, estadísticas sobre el número de estudiantes por nivel y disciplina, y docentes, trabajos de investigación y planes de administración de la investigación; medidas tomadas para alcanzar las prioridades nacionales y otras actividades significativas.

Requirió algún tiempo efectuar el cambio del otorgamiento de fondos basada en los precedentes históricos hacia el mecanismo establecido para este propósito, para lo cual se estableció el "Mecanismo Relativo de Financiamiento", el cual registra y lleva control en cada universidad del tamaño, la ubicación, el papel regional, el número de sedes y los costos de arrendamiento.

Un mayor cambio significó el "Esquema de Contribución de la Educación Superior", mediante el cual el estudiante paga su subvención a través del sistema de impuestos cuando empiece a trabajar, a menos que prefiera efectuar un solo pago y obtener un 25% de descuento.

Holanda: Desde 1986 Holanda ha adoptado una selectiva política de crecimiento y de reducción financiera: un corte de puestos no académicos fue requerido en cada universidad, y ciertos departamentos e instituciones fueron cerradas por decreto gubernamental. Las instituciones reciben una suma global para cubrir los gastos de personal y mantenimiento. El 90% de las transferencias gubernamentales a las instituciones son calculadas de acuerdo con una fórmula basada

en el número de estudiantes. Estas son modificadas por la tasa de deserción y son calculadas para nueve campos de estudio, impidiendo al gobierno influir en los resultados por disciplina. Los costos unitarios en los diversos campos se basan en normativas de docentes por estudiante; los resultados finales se ajustan considerando los porcentajes de graduación y las tasas de deserción producidas. 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. Se ha introducido la evaluación ex-post para un mejor control de la calidad.

Un incentivo adicional es otorgado por el sistema de financiamiento estudiantil por completar los estudios en un determinado tiempo. Los programas son modulares y cada estudiante recibe, por una sola vez, subvenciones para cubrir los costos de matrícula de un cierto número de módulos. Para las familias con ingresos por debajo de un cierto nivel, las subvenciones también cubren el 60% de mantenimiento, para lo cual es requisito el buen rendimiento anual.

Las universidades tienen libertad de gastar sus transferencias gubernamentales de conformidad con sus propias preferencias, bajo ciertos límites, los cuales incluyen que los salarios son fijados por legislación, y la aprobación gubernamental es requerida para los puestos más altos; y la limitación más importante es que sólo se permite que el 1% de las transferencias totales se transfieran al año siguiente.

El sistema de financiamiento holandés supone que (Sanyal y Martin: 835):

- 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.

Las reacciones a este sistema de financiamiento dependen de qué tan seguras se sienten las instituciones. Algunas facultades son presionadas a buscar recursos adicionales y a racionalizar sus planes de estudio, al convertirse en centros de costos. Se ha introducido un nuevo sistema contable y se estableció por aparte una organización administrativa. Mediante estos métodos las universidades vencen sus problemas financieros, y rápidamente incrementan la matrícula (número de estudiantes) y los ingresos procedentes de fuentes privadas. Sin embargo, este estilo de administración empresarial de administración financiera también produjo otros problemas: se requirió un intenso programa de entrenamiento para el personal de las facultades, el cual no fue completamente exitoso, y para determinar los costos de los productos y proveer datos confiables se necesitó un eficiente sistema de información administrativo.

4.2. Autorregulación en transición

Los países nórdicos (Finlandia, Suecia y Noruega) fueron visionarios en el financiamiento de sus instituciones de Educación Superior, pues aunque aún no tenían situaciones financieras críticas, se percataron que en un futuro cercano tendrían que hacer economías.

Finlandia: Finlandia desarrolló una política de experimentar sobre el mejoramiento administrativo financiero y la puso en práctica en dos universidades. Después de veinte años de control gubernamental, con todo el personal nombrado dentro del régimen de funcionarios civiles y el presupuesto determinado por partidas, a estas dos universidades se les otorgaron transferencias globales y se les asignó la tarea de crear un eficiente sistema de administración financiera, el cual se extendería al resto de las instituciones de Educación Superior, una vez aprobado. Una de estas universidades, en búsqueda de la eficiencia, descentralizó la gestión financiera a los departamentos y organizó la autoeva-

luación departamental, un sistema de información administrativo y un medio de comunicación entre las autoridades universitarias y las gubernamentales, con el fin de negociar los logros que debían alcanzarse. El proceso fue gradual y la única restricción inicial dada a los departamentos fue la salarial, por lo demás éstos podían decidir cómo invertir la suma total otorgada. Los beneficios ya son notorios, principalmente en aumentar la conciencia de los costos y la posibilidad de negociar y de influir en las decisiones. Se espera que para cuando el Gobierno Finlandés anuncie su decisión de efectuar las economías, imponiendo una reducción de un 5% del personal, el sistema de Educación Superior como un todo podrá beneficiarse de la experiencia de las instituciones piloto para efectuar una ligera transición del presupuesto como asignación global hacia el presupuesto administrado por los departamentos.

Suecia: En 1987 Suecia cambió de un presupuesto por partidas a una fórmula basada en la enseñanza por amplios grupos de disciplinas, además de investigación y de proyectos especiales, lo cual permitió una mayor discreción en los gastos. El sistema fue revisado en 1993 para permitir a las instituciones mediante planes de desarrollo, conseguir fondos basados en un contrato a tres años plazo, incluyendo además criterios de recompensas por mejorar la calidad.

Noruega: Noruega adoptó en 1980 una planificación estratégica a cinco años plazo y transferencias globales de financiamiento. Los lineamientos presupuestarios institucionales deben contener una descripción de los resultados esperados para ese año y aquellos que se alcanzaron el año anterior y además deben incluir los documentos de planificación. A nivel institucional cada departamento tiene que administrar sus propios fondos y debe efectuar un reporte al finalizar el año; se permite un 5% de transferencias de un año al otro, lo cual ha reducido el pánico al finalizar el año, por temor a que los fondos sean cortados o

confiscados. Algunas innovaciones se ha producido, pero la mayoría de las universidades tienden a operar en la misma forma en que lo hacían con anterioridad.

En la mayoría de estos países autorregulados, las asignaciones a las universidades se efectúan cada vez más basados en una fórmula de financiamiento. Existe una tendencia a reducir el vínculo entre fondos para enseñanza y para investigación, y a crear fondos separados para proyectos prioritarios e innovadores. Los gobiernos han empezado a ver esos fondos como una forma efectiva de influir en las actividades académicas. La mayoría del financiamiento está basado en un conjunto de normas y criterios, y se otorga una transferencia global que permite una sustancial flexibilidad en los gastos, y un pequeño porcentaje para ser diferido para el siguiente año. Los planes de desarrollo institucionales, la ejecución y los resultados han sido incorporados recientemente a la fórmula.

El financiamiento basado en fórmulas ha proporcionado una mayor flexibilidad a aquellos países en los cuales el presupuesto se asignaba de manera centralizada en partidas, pero por otro lado ha requerido de una mayor rendición de cuentas.

4.3. Autorregulación con dificultades

Países de Europa Central y del Este

En estos países el gasto público en educación ha disminuido substancialmente. Los estados han tratado de reducir el número de estudiantes de acuerdo con las necesidades proyectadas de mano de obra calificada.

Hungría: En Hungría la reducción fue calculada en 26% entre 1978 y 1988. Las transferencias anuales son distribuidas por el Ministerio de Educación mediante los Fondos de Estudiantes, Fondos de Derechos de Matrícula, Investigación y Fondos para facilidades y desarrollo. Las universidades han reaccionado introduciendo programas más baratos, elimi-

nando los programas desactualizados y los dirigidos a estudiantes extranjeros. Ha habido una rápida expansión de universidades privadas con carreras de Administración.

Rumania: En Rumania la tendencia hacia la privatización ha sido muy fuerte, pero además el gobierno ha introducido también dos categorías de financiamiento en las universidades públicas: las que tienen fondos gubernamentales para cubrir los derechos de matrícula y las que no los tienen. Esta última categoría se aplica a aquellos estudiantes con resultados no satisfactorios en su rendimiento, por lo cual no califican para una subvención gubernamental, pero que sus familias pueden pagar los derechos de matrícula.

Federación Rusa: Las instituciones de educación superior en la Federación Rusa han estado bajo gran presión financiera. La inflación galopante ha repercutido en las universidades rusas, y ha provocado que los fondos se giren mensualmente, en vez de anualmente. Los aumentos deben ser pagados dos o tres veces al año por los estudiantes y los profesores, y el número de estudiantes ha disminuido un tercio en los últimos cinco años. Las empresas o los padres deben financiar a los estudiantes, pero esto sólo es posible en las áreas con altos niveles salariales. Con el propósito de generar más recursos, las instituciones han reaccionado modificando los cursos, de manera que tomen en cuenta las demandas de las empresas, en algunos casos esperando el equipamiento necesario y en otros casos organizando almuerzos de negocios o cursos vespertinos, principalmente en las áreas de Administración de Negocios, Computación e Inglés.

Los mecanismos de financiamiento en Europa Central y del Este se mantienen en la mayoría de los casos en asignaciones con bases históricas, aunque hay elementos emergentes de mercado. No hay informes de que se hayan introducido procedimientos de rendición de cuentas, relacionadas con la misión y la ejecución.

América Latina

Varios autores han indicado que los principales problemas de la Educación Superior Universitaria en América Latina son:

- La expansión cuantitativa de la matrícula ha sido vertiginosa (demanda social masiva) y el financiamiento gubernamental no ha mantenido el mismo ritmo, por consiguiente la calidad de la educación ha declinado.
- Imposibilidad para los estudiantes de dedicarse a tiempo completo a sus estudios por falta de recursos.
- Niveles salariales para académicos tan bajos que los obliga a buscar un segundo o tercer trabajo, o abandonar su cátedra.
- Profesores nombrados e inamovibles.
- Escasez de personal administrativo calificado.
- La administración está altamente politizada, con una gran participación de sindicatos estudiantiles y de profesores y una alta injerencia del Estado.
- Falta de incentivos para mejorar la calidad.
- Carencia de sistemas de información y gerenciales.

Las universidades públicas generalmente no tienen libertad de establecer sus propios presupuestos o sus propias escalas salariales; su administración financiera se limita sólo a gastos corrientes menores. La organización básica se ha mantenido igual por décadas, y consiste en un presupuesto centralizado con una estructura independiente por facultades, en un sistema de admisión abierta, con derechos de admisión gratuitos o muy bajos.

Los gobiernos han limitado la asignación financiera, y con el fin de aliviar la presión de la demanda social y los crecientes recursos que esto implica, han permitido la creación de universidades privadas.

A continuación se hará una breve referencia a la situación financiera de algunos países del área:

Brasil: La Constitución de 1988 otorgó el autogobierno a las universidades, pero esto sólo se dio en la teoría, porque las universidades están sujetas a una serie de restricciones administrativas y financieras. Las universidades no tienen libertad de administrar y controlar su presupuesto y redistribuirlo internamente, ya que deben respetar el presupuesto establecido por el Gobierno. Modelos políticos y colegiados de toma de decisiones predominan entre las instituciones, y las decisiones usualmente se basan en compromisos entre los diversos grupos de presión. Tanto el personal académico como el administrativo están preocupados por las negociaciones salariales, pues el ingreso real ha decaído; muchos funcionarios han tomado trabajos adicionales de tiempo parcial o han dejado sus puestos al ser contratados en posiciones mejor pagadas por las nuevas universidades privadas. Las posibilidades para el mejoramiento de la administración financiera son muy limitadas.

Argentina: El gobierno desea cambiar de los actuales presupuestos controlados, basados en partidas a uno de transferencias globales, y desregular los salarios, pero las universidades no están de acuerdo, y se han opuesto tanto a esta medida como a la introducción del pago de derechos de matrícula. Procurando incentivar la búsqueda de fuentes complementarias de financiamiento, el Gobierno ha prohibido la reducción del financiamiento público a las universidades que obtengan recursos externos adicionales, sin embargo, esta disposición es vista con mucha cautela.

Venezuela: Los presupuestos han sido absorbidos por los incrementos salariales; el costo unitario en las universidades públicas es el triple que en las privadas; hay excesivo personal no académico y se han efectuado recortes en equipamiento y en bibliotecas. Muchas universidades han acumulado deudas y el Gobierno Central ha tenido que rescatarlas. Los grupos de presión del personal

y de los estudiantes se oponen a la introducción de reformas.

México: Con pocas excepciones, las universidades estatales siguen un patrón tradicional y rígido de comportamiento y organización. En la última década se han presentado algunas iniciativas, como el Sistema Nacional (1989), la Comisión Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (1989) y el Sistema Nacional de Evaluación (1993), sin embargo, se desconocen los resultados, y la crisis económica ha impedido el adecuado funcionamiento de estas medidas. El Estado financia más del 90% de los gastos de operación de las universidades, razón por la cual ha propuesto incrementar aportes de otros sectores de la sociedad. El financiamiento se otorga en bloques generales que cubren docencia e investigación, basados en los presupuestos anuales de las universidades, y en las peticiones de éstas por categorías globales. El financiamiento por estudiante ha disminuido y las universidades han incrementado los derechos por concepto de matrícula y los costos de los servicios a los estudiantes y al público. Es generalmente reconocido que los procedimientos financieros son inadecuados: hace falta análisis de costos, supervisión administrativa y rendición de cuentas. Muchas instituciones tienen un déficit crónico.

Chile: A partir de 1981 Chile ha reducido el papel del Estado en la Educación Superior, fomentando el crecimiento de las universidades privadas y de los centros técnicos de capacitación e implementando un sistema de préstamos estudiantiles. Actualmente el financiamiento estatal se realiza considerando cuatro variables:

- Una única suma calculada con bases históricas
- Una proporción dada de acuerdo con el número de estudiantes del primer año
- Créditos a los estudiantes que reúnen ciertos criterios de calidad educativa

- Un pequeño porcentaje que se otorga a las universidades donde estudian los mejores 20.000 alumnos del país (seleccionados con criterios comparativos).

De 1981 a 1991 el financiamiento estatal a las universidades ha decaído de un 4% a un 2,5% del Producto Interno Bruto. Aproximadamente el 16% de los ingresos universitarios son obtenidos mediante la venta de servicios (el personal tiene que dedicar más tiempo a esta actividad) y el 10% procede de inversiones. Aunque en principio la eficiencia interna parece haber mejorado, al consumir menos recursos, los costos unitarios por graduado se mantienen altos.

Colombia: Las universidades públicas son financiadas en un 90% por el Gobierno, a pesar del incremento en los derechos de matrícula y el aumento en el costo de los servicios. Por medio de estudios se ha comparado la administración financiera en universidades públicas y privadas. El costo promedio por estudiante en las universidades públicas es el doble que el de las universidades privadas, lo cual es atribuido a que las universidades privadas gastan menos en equipamiento y en laboratorios y a que la mayoría del personal trabaja tiempo parcial. Las instituciones privadas mantienen un control más estricto sobre la productividad del empleo y la administración financiera se facilita porque reciben los derechos de matrícula al principio de cada periodo lectivo, mientras que las universidades estatales reciben sus transferencias irregularmente y tienen que pagar beneficios salariales y subsidiar las cafeterías, las residencias y los cursos de extensión. Adicionalmente, algunas universidades privadas prestigiosas perciben altos niveles de ingreso procedentes de cursos cortos y de donaciones de exalumnos, lo cual no se da en las universidades estatales.

La administración financiera en las universidades latinoamericanas puede ser tipificado por:

- El presupuesto es el principal instrumento del control académico, pero ese proceso está muy centralizado, causando atrasos.
- Hay muy poca correlación entre planes y presupuestos, insuficientes datos cuantitativos y cualitativos y carencia de análisis económico y financiero.
- Un concepto autoritario de administración y control ha asfixiado cualquier interés latente que pudiera existir en la eficiencia de los costos.

Tanto en los países de Europa Central y del Este, como en los latinoamericanos, las universidades actúan a la defensiva y carecen de sistemas de administración financiera que les permita producir datos de costos. En el primer grupo se han aprovechado oportunidades proporcionadas por el mercado para aumentar los derechos de matrícula y cambiar o eliminar cursos, mientras que en el segundo grupo las políticas gubernamentales se han orientado hacia sistemas de transferencias globales basadas en fórmulas de financiamiento, y a reformas, pero hasta el momento las universidades han reaccionado, oponiéndose o atrasando las medidas, aunque hay algunas señales de actividades preparatorias, tales como investigación en administración financiera y análisis de costos.

4.4. Planificación y control centralizado

En los países desarrollados con sistemas centralizados, el financiamiento universitario es usualmente otorgado por una variante del presupuesto por partidas. Las instituciones reciben los fondos estatales subdivididos en categorías de gastos, y esos montos sólo pueden ser gastados dentro de esas categorías. Las funciones de planificación y control están integradas al presupuesto, haciendo énfasis en la determinación del control de las proporciones que se gastarán en cada factor. Los fondos usualmente son asig-

nados con base en incrementos anuales, ya sea considerando la inflación o la expansión del personal.

A continuación se hará referencia a la situación financiera de algunos países europeos y la de las universidades africanas se tratará de manera general.

Francia: Los primeros pasos para cambiar la administración financiera comenzaron en 1989, cuando el Ministerio de Educación inició un sistema de contratos a 4 años plazo, el cual actualmente cubre la mayoría de las universidades. El propósito del contrato era transferir mayor responsabilidad de planificación a las instituciones. Los primeros informes no son del todo satisfactorios, ya que las universidades han realizado análisis de situación actuales y pasadas, pero no han realizado planes de desarrollo. Los contratos cubrían los siguientes tipos de gastos: costos de materiales (horas de enseñanza), mantenimiento y costos de limpieza, y funcionarios de tiempo parcial y de tiempo extra. Las universidades generan sus propios ingresos a través del cobro de derechos de matrícula, autoridades locales, impuestos de aprendizaje y servicios. La experiencia indica que es necesario un trabajo preparatorio y una subsecuente evaluación y ajuste.

Bélgica: Entre 1975 y 1987 los fondos para la educación superior disminuyeron en un 29%. Recortes fueron hechos en el financiamiento por estudiante y algunos alumnos no resultaron elegibles para recibir subvenciones gubernamentales. Las subvenciones son hechas de conformidad con una fórmula basada en la enseñanza, por ejemplo el número de estudiantes matriculados procedentes del año anterior, clasificados según disciplina de estudio. Las universidades también reciben subvenciones para servicios sociales e inversión. En Bélgica una gran discreción administrativa ha sido ejercida por parte de las instituciones, dado que los pagos al personal son su responsabilidad y las categorías son suficientemente amplias para permitir la flexibilidad.

Alemania: El Estado financia el 84% de los gastos de las universidades y el restante 16% procede de venta de servicios a través de investigaciones. Los estudiantes no pagan derechos de matrícula. En general, se han efectuado muy pocos cambios en el sistema incremental de presupuesto por partidas.

Italia: Los recursos se distribuyen entre los salarios del personal, y la administración general de acuerdo con el peso de la cantidad de estudiantes y los costos de capital. El Acta de 1992 que da más autonomía a las instituciones está todavía en discusión, en particular las implicaciones en la gestión financiera.

En resumen, las posibilidades de utilizar el presupuesto como una herramienta para incrementar la responsabilidad institucional y la rendición de cuentas, particularmente relacionada con los planes de desarrollo, ha sido reconocida en Francia y en Alemania. En Bélgica, por medio de una mayor flexibilidad en el sistema presupuestario, se ha motivado el mejoramiento de la administración institucional, con el propósito de enfrentar los recortes financieros. En estos tres países se han logrado avances en: recolección de datos, análisis de costos, sistemas de información y software específico que le permitirá a las instituciones actuar más como socios en la administración financiera de la educación superior.

Universidades africanas

En Africa casi todas las universidades son públicas y reciben entre el 90% y el 100% de su fondos de fuentes gubernamentales. El Gobierno nombra en muchos casos el personal clave para los asuntos académicos y administrativos. Las universidades tienen algún control para la distribución interna de los relativamente pocos recursos que no son destinados al pago de salarios.

Las conclusiones del Taller de las Universidades del Este de África, efectuado en Mauritania en 1993 por el Instituto Internacio-

nal de Planificación de la Educación (IPE) indican (Sanyal, 1995: 157):

- Ausencia de normas de costos y otros estándares (docentes requeridos, relación estudiantes-docentes, espacio docente requerido por estudiante, costos estándares unitarios por profesor, investigación y consultoría) requeridos para formular las necesidades presupuestarias con el detalle adecuado.
- Falta de una apropiada clasificación y codificación de costos que conduce a un inadecuado registro de costos.
- Ausencia de centros de costos bien definidos para la efectiva asignación de todos los costos atribuibles a cada centro o unidad.
- Falta de administradores financieros adecuadamente entrenados, debido a los bajos salarios y a la posición que ocupan en la jerarquía administrativa.
- Falta de control sobre los donadores de fondos, debido a fragmentación institucional y debilidades en la capacidad de la administración financiera interna.
- Falta de técnicas modernas de procesamiento de datos para registro y contabilidad, los cuales son en la mayoría de los casos procesados manualmente.

Sanyal (1995: 157) hace también referencia a las observaciones de Robert Blair, plasmadas en un Informe al Banco Mundial, que indican que las Universidades Africanas tienden a ser costosas, ineficientes e inadecuadamente financiadas, lo cual conduce a un pobre mantenimiento de construcciones y equipamiento, deterioro de los recursos bibliográficos, acceso totalmente insuficiente a inversiones, administración inflexible de los recursos financieros y de personal y relaciones ineficientes con sus gobiernos, particularmente en lo que se refiere a asuntos financieros.

Las universidades africanas se están volviendo más conscientes de sus costos, producto de sus propios problemas financieros y

del trabajo de diferentes agencias, como la Asociación de Universidades Africanas (AAU) y la Asociación para el Desarrollo de la Educación Africana (DAE). Las universidades son conocedoras de los problemas que tienen que resolver, como lo ilustraron en la Declaración Windhoek (1992), adoptada por los políticos de alto nivel y los Vicecancilleres de universidades de varios países africanos: mantenimiento de sistemas de información y su análisis; devolución de responsabilidades financieras a los centros de costos; diversificación de las fuentes de recursos; presupuestación y distribución racional; criterios claros para la reducción de costos; incentivos para que los centros de costos se beneficien de las economías realizadas; cooperación regional para reducir los costos de algunos programas; establecimiento de una Unidad apropiada para promover las actividades de recolección de fondos.

Esta información muestra el impacto que tienen los Gobiernos de cada país sobre las medidas adoptadas por las universidades en el área de la gestión institucional en general y de la administración financiera en particular.

Entre las estrategias que los Gobiernos han aplicado para crear un marco de referencia que facilite una gestión financiera creativa en el nivel institucional, pueden citarse (Sanjal y Martin, 1997: 845-848):

- Mecanismos para la asignación de recursos
- Posibilitar la flexibilidad en la utilización de los recursos
- Crear un marco de referencia que contribuya a la diversificación de los recursos
- Hacer que nuevos recursos están disponibles mediante préstamos para los estudiantes
- Desarrollar un sector privado de educación superior
- Permitir la planificación financiera en el plano institucional

5. Propuesta de un mecanismo para establecer criterios de distribución del FEES

La distribución del Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior ha tenido modificaciones muy leves en los últimos tres quinquenios, a pesar de que el entorno de las universidades ha experimentado transformaciones aceleradas, y que se han producido importantes cambios al interno de las propias instituciones. De hecho la distribución del FEES, más que un resultado, se ha convertido en una premisa para el desarrollo universitario, porque la asignación proporcional de los recursos financieros está dada.

¿Tiene sentido perpetuar, no un mecanismo ni unos criterios, sino una distribución del financiamiento universitario, otorgada con base en supuestos de planificación de principios de la década del ochenta y en situaciones específicas que vivían las universidades en ese entonces?

El sentido común podría indicar que lo más cómodo es dejar las cosas tal como están y no causar distorsiones en la marcha de la coordinación de las Instituciones de Educación Superior Universitaria Estatal. Sin embargo, la lógica y la racionalidad indican que es conveniente explorar y analizar mecanismos y criterios para una distribución más dinámica, más actualizada, que responda mejor a las situaciones presentes de las universidades.

El nuevo Convenio de financiamiento, recientemente firmado, introduce nuevos factores de indexación que le permitirían al FEES un crecimiento en términos reales, lo cual plantea la posibilidad de considerar la redistribución.

Dificultades políticas y de intereses institucionales sugieren cautela a la hora de plantear opciones tecnocráticas, es por eso que se plantea abordar el asunto de la siguiente manera:

MECANISMO PROPUESTO

Se propone un proceso conducido por la Comisión de Vicerrectores de Administración, que actualmente funciona en el CONARE, en el cual se utilice la técnica Delphi.

La Comisión de Vicerrectores de Administración funciona desde hace varios años en labores de coordinación interuniversitaria, y está conformada por los Vicerrectores de Administración de la UCR y del ITCR, por el Vicerrector de Desarrollo de la UNA y por el Vicerrector Ejecutivo de la UNED.

Características

La técnica Delphi es una estrategia útil de generación y clarificación de ideas, que se emplea para alcanzar el consenso, asignarle prioridad a las ideas y tomar decisiones en acciones alternativas.

Se le denomina así por su relación con las consultas que hacían los antiguos griegos al oráculo Delfos, es decir, las consultas a quien "se supone que sabe".

La técnica Delphi pretende extraer y maximizar las ventajas que presentan los métodos basados en grupos de expertos y minimizar sus inconvenientes. Para ello se aprovecha la sinergia del debate en el grupo y se eliminan las interacciones sociales que a menudo provocan muchos conflictos dentro de todo grupo. De esta manera se espera obtener un consenso lo más confiable posible del grupo de expertos.

Esta técnica presenta tres características fundamentales:

1. Anonimato: Ningún experto conoce la identidad de los otros panelistas. Esto tiene una serie de aspectos positivos, como:
 - Impide la posibilidad de que un miembro del grupo sea influenciado por la reputación de otro o por el peso que supone oponerse

a la mayoría. La única influencia posible es la de la congruencia de los argumentos.

- Permite que un miembro pueda cambiar sus opiniones sin que eso suponga una pérdida de imagen.

- El experto puede defender sus argumentos con la tranquilidad que da saber que en caso de que sean erróneos, su equivocación no va a ser conocida por los otros expertos.

2. Iteración y retroalimentación controlada: la iteración se consigue al presentar varias veces el mismo cuestionario. Como además, se van presentando los resultados obtenidos con los cuestionarios anteriores, se consigue que los expertos vayan conociendo los distintos puntos de vista y puedan ir modificando su opinión si los argumentos presentados les parecen más apropiados que los suyos.
3. Respuesta del grupo en forma estadística: La información que se presenta a los expertos no es sólo el punto de vista de la mayoría, sino que se presentan todas las opiniones indicando el grado de acuerdo que se ha obtenido.

Enfoque

Esta técnica, denominada también método Delphi, es uno de los métodos generales de prospectiva, que se basan en la consulta a expertos y utilizan como fuente de información un grupo de personas que se supone tienen un amplio conocimiento de la materia que se va a tratar.

Los métodos de expertos tienen las siguientes ventajas:

- La información disponible está siempre más contrastada que aquella que posee el participante mejor preparado. Esta aseveración se basa en la idea de que varias cabezas piensan mejor que una.

- El número de factores que es considerado por un grupo es mayor que el que podría ser tenido en cuenta por una sola persona. Cada experto podría aportar a la discusión general la idea que tiene sobre el tema debatido desde su área de conocimiento.

Así también los métodos de expertos tienen desventajas, relacionadas sobre todo con un posible sesgo común a todos los participantes, en función de su procedencia o su cultura. Este problema puede evitarse con una correcta elección de los participantes.

En el cuadro adjunto se presentan las ventajas y las desventajas de la técnica Delphi.

Técnica Delphi: ventajas y desventajas

VENTAJAS	DESVENTAJAS
1. Permite el anonimato de los participantes.	1. Los juicios son los del grupo seleccionado y pueden no ser representativos.
2. Barato.	2. Tendencia a eliminar posiciones y a forzar un consenso a mitad de camino.
3. Libera de la presión social, de las influencias personales, y de la dominación individual.	3. Consume más tiempo que el proceso nominal del grupo.
4. Permite compartir la información y razonar entre los participantes.	4. No debe ser visto como una solución total.
5. Conduce el pensamiento independiente y la formulación gradual.	5. Requiere habilidad en la comunicación escrita.
6. Un panel bien seleccionado de participantes (una mezcla de funcionarios, de los individuos bien informados, de los ciudadanos de la comunidad, del funcionario regional, de científicos sociales académicos, etc.) puede proporcionar una amplia y analítica perspectiva de los problemas locales y de las preocupaciones.	6. Requiere la consolidación adecuada del tiempo y del participante (cerca de 30 a 45 días para terminar el proceso entero).
7. Puede ser utilizado para alcanzar consenso entre grupos hostiles entre sí.	

Fuente: *Delphi Technique*. hammock.ifas.ufl.edu/txt/fairs/5603

- Desarrollar un cuestionario que se centre en identificar acontecimientos: problemas, causas, soluciones, acciones. La intención es que cada persona consultada (expertos) enumere las ideas con respecto a la situación especificada.
- Distribuir el cuestionario a un grupo apropiado de participantes o de expertos.
- Cada participante genera ideas independientemente, conforme va contestando el cuestionario y lo devuelve.
- Resumir las ideas expresadas en los cuestionarios, elaborando el informe de retroalimentación y un segundo cuestionario. Éste debe invitar a los participantes a establecer prioridades de las respuestas de la primera ronda.

Pasos de implementación

La técnica Delphi se basa en explorar la opinión de los panelistas mediante un cuestionario que se va modificando en cada ronda del estudio con el fin de encontrar el máximo número de enunciados que susciten el más amplio consenso. Como es un método que no requiere interacción cara a cara entre los participantes, puede utilizarse con grupos que ordinariamente no se reunirían juntos por diversas razones. También puede usarse en la configuración de grupos pequeños o de talleres.

Los siguientes pasos son una guía general para usar la técnica Delphi:

- Distribuir el informe resumen de retroalimentación y el segundo cuestionario al mismo grupo de expertos consultados.
- Los participantes consultados revisan el informe de retroalimentación, independientemente asignan prioridades a las ideas expresadas en el segundo cuestionario, y devuelven las respuestas.
- Este proceso se repite hasta que se alcance el acuerdo general en problemas, causas, soluciones y acciones.
- Se prepara un informe final y un reporte de retroalimentación y se distribuye a los expertos consultados. Los informes de retroalimentación elaborados a través de este proceso permiten el intercambio de opiniones y el establecer las prioridades. A menudo se dan cambios individuales de opiniones y de prioridades después de que las personas consultadas evalúan las perspectivas generales de los grupos.

Considerando que uno de los factores clave para el éxito de la aplicación de esta técnica reside en una cuidadosa selección del panel de expertos, se recomienda una configuración del panel con sobresalientes políticos, académicos y técnicos universitarios, entre los cuales pueden citarse:

- Ministros y exministros de Educación, de Hacienda y de Planificación
- Rectores y exrectores de las Instituciones de Educación Superior Universitaria Estatal
- Vicerrectores y exvicerrectores
- Miembros de los Consejos Universitarios
- Directores de Oficinas de Planificación Universitaria
- Directores de Departamentos Financieros Académicos destacados
- Dirigentes de los grupos gremiales: sindicatos, asociaciones solidaristas, etc.
- Presidentes de las Federación o Asociaciones de estudiantes universitarios

El informe final resultante de este proceso se enviará al Consejo del Sistema de Financiamiento. Se propone que este Consejo sea integrado por once miembros, nombrados por consenso del CONARE, a partir de listas de cuatro personas aprobadas por los Consejos Universitarios de cada institución. Estas personas deben ser de reconocida solvencia moral y deben estar por encima de las parcialidades institucionales, ya que en lo sucesivo no serán representantes de las instituciones que los propusieron, sino que actuarán en procura del bienestar colectivo. El quorum de este Consejo se establecerá con la presencia de siete de sus miembros, y las decisiones se tomarán por mayoría calificada de al menos el 75% de los presentes.

CRITERIOS

Como se indicó anteriormente, los criterios de distribución del FEES se construirán en forma conjunta utilizando la técnica Delphi. Sin embargo, a manera de ejemplo se mencionarán a continuación algunos criterios de las áreas de docencia y de investigación, obtenidos de la revisión bibliográfica y de las entrevistas realizadas a las autoridades universitarias.

Criterios del Área de Docencia

1. Población estudiantil
 - Matrícula inicial: número de estudiantes matriculados por periodo lectivo
 - Carga académica: número de créditos matriculados y estudiantes equivalentes a tiempo completo.
 - Diplomas otorgados: número de diplomas por grado académico y carrera. Ponderación de diplomas según grado académico: asignación de pesos según grado.
 - Periodo de permanencia y de graduación.

2. Situación del graduado en el mercado laboral: aceptación de los graduados, niveles de ocupación.
3. Tipo de carrera
Clasificar carreras según inversión que requieran en equipos y materiales de laboratorios. Ejemplo: Ingenierías, Ciencias de la Salud, Ciencias Básicas, etc.
4. Presencia y perfil de los docentes
 - Número de estudiantes por docente (estudiantes por grupo)
 - Metodologías de enseñanza: aspectos tecnológicos
 - Nivel académico del personal docente: factor por desarrollo del personal
 - Carga académica
5. Nivel socioeconómico de los estudiantes
Asignarle diferente ponderación según procedencia de los estudiantes: tipo de colegio, lugar de procedencia.
6. Estudio de costos
 - Gastos liquidados totales y por unidades, académicas y de investigación
 - Carga académica de los docentes
 - Salario promedio de los docentes
 - Créditos matriculados por los estudiantes, por unidad académica
 - Rendimiento académico de los estudiantes

Criterios del área de investigación

1. *Proyectos*
 - Número de proyectos inscritos, en ejecución y concluidos, por año.
 - Número de proyectos por disciplina del saber.
 - Tipo de investigación
2. *Investigadores*
 - Número y calidades de los investigadores: nivel académico, carga académica, características demográficas.
 - Número de investigadores por proyecto

3. Resultados

- Número y tipo de resultados
- Publicaciones realizadas en revistas especializadas

4. Recursos financieros

- Presupuesto asignado a los centros e institutos de investigación
- Costo por proyecto de investigación

5. Impacto

- Valor científico y utilidad social

Discusión final

La distribución del Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior es una situación que no tiene una única solución o respuesta. Las respuestas posibles pueden ser varias, por eso debe elegirse entre varias opciones y tomar una decisión, a la que preferiblemente se haya llegado por consenso.

La distribución del FEES no es un asunto que se resuelve con conocer una de las respuestas correctas, ni siquiera la respuesta correcta, porque tiene varias perspectivas o enfoques: uno político y otro técnico. La respuesta que se elija tiene que ser un resultado justificable al que se haya llegado por compromisos o actos de voluntad. Es entonces cuando se vuelve más importante el mecanismo que los posibles criterios que se lleguen a plantear, porque para que la propuesta planteada sea efectiva, se requiere que se haya logrado un consenso implícito, sobre todo en una sociedad democrática, como es la universidad, con una organización muy horizontal, en la cual la autoridad y la toma de decisiones está muy dispersa.

Podría pensarse que el enfoque político lo dan los actores que participan en la toma de decisiones (el mecanismo) y que el enfoque técnico lo dan los actores que colaboran con la construcción de los criterios de distribución del FEES. Sin embargo, ¿actúan siempre los políticos y los técnicos como tales? ¿Desempeñan estos actores un único rol?

O a menudo, ¿actúan los políticos como técnicos y éstos como políticos?

El rol que desempeñen los actores de un proceso determinado depende de las circunstancias y de los intereses en juego, y en resumen de qué ganen y de qué pierdan con la decisión a la que se llegue. Es por eso que se recomienda una política de efecto sumavariante, en la cual se busca conciliar los intereses compartidos y los diferentes, en contraposición con una política de efecto sumacero, en la cual se enfrentan los intereses opuestos.

Es en este sentido que se propone un mecanismo para construir en conjunto criterios para distribuir el FEES, mecanismo mediante el cual puedan conciliarse y concertarse los intereses, y en el que de ser posible, se dé compromiso de las partes involucradas.

6. Conclusiones

- Desde 1949 el financiamiento de la educación superior universitaria estatal en Costa Rica se ha realizado bajo el amparo de la Constitución Política, en su artículo 85.
- La distribución de los recursos financieros requeridos por las instituciones universitarias estatales durante el quinquenio 1976-1980 se fundamentó en criterios de planificación universitaria. Sin embargo, en la práctica la distribución de los montos no se aplicó estrictamente, porque los recursos recaudados mediante los tributos (FEES jurídico) resultaron insuficientes para los requerimientos planteados por las instituciones universitarias. En varias ocasiones el Gobierno tuvo que dar aportes específicos a las universidades, para solventar situaciones particulares de cada una, especialmente en lo relacionado con el pago de salarios, lo cual implicó una asignación de montos diferente a la proyectada. Situación similar sucedió durante el quinquenio 1981-1985.

- Con la reforma del artículo 85 de 1980, la distribución de las rentas del FEES son potestad del CONARE y no ya de la Comisión de Enlace, lo cual implica un cambio fundamental.
- Los criterios utilizados para distribuir el FEES en el período 1977-1998 no son explícitos. Entre 1977 y 1986 se intentó que la distribución se basara en la planificación, pero los resultados fueron muy diferentes. A partir de 1988 se ha perpetuado una distribución, que corresponde a una situación dada en ese momento, la cual se ha actualizado de conformidad con el índice de inflación. Se han presentado algunas excepciones, que corresponden a asignaciones especiales según los requerimientos de cada institución.
- Tras diez años de ejecución del Convenio de financiamiento (1989-1998) se ha comprobado que éste se ha constituido en la pauta de ejecución del artículo 85 de la Constitución Política. El mecanismo de reajuste automático ha sido el medio que ha permitido mantener el monto del FEES en términos reales, ha agilizado las negociaciones entre Rectores y Ministros, ha fortalecido la autonomía universitaria y ha permitido concentrarse más en el desarrollo universitario.
- Los gobiernos y las instituciones universitarias tienen diferentes requerimientos de mecanismos de financiamiento. El Estado requiere un mecanismo que pueda conducir y controlar el sistema de educación superior y provea un medio que asegure el valor monetario y que proteja contra la mala administración; mientras que las instituciones universitarias desearían un mecanismo que les garantice estabilidad, predictibilidad, igualdad (entre programas e instituciones) y que a la vez sea simple y práctico.
- Cada vez son más los países en los que los Gobiernos otorgan las asignaciones a las universidades con base en una fórmula de financiamiento. La principal

variable considerada son los estudiantes, ya sea la matrícula o los graduados. En algunos casos se otorgan equivalencias por disciplina, por niveles o por grado académico, según las prioridades establecidas por el gobierno o por las propias instituciones universitarias. El financiamiento basado en fórmulas ha proporcionado una mayor flexibilidad a los países en los cuales el presupuesto se asignaba de manera centralizada por partidas, pero por otro lado ha requerido de sistemas de información y sistemas contables que proporcionen indicadores de eficiencia y eficacia, y de una mayor rendición de cuentas.

- La experiencia ha mostrado que mientras la distribución de recursos financieros entre las universidades la realice el Gobierno, ya sea sólo o con participación de representantes universitarios, está en discusión la eficiencia interna de cada institución y cada vez más es requisito la rendición de cuentas.
- Si el Gobierno otorga un fondo común de recursos financieros, y la distribución de éste es potestad de las propias instituciones universitarias, se procurará mantener el "statuo-quo", ya que el asunto de la distribución implica en alguna medida competencia entre las instituciones y acuerdo sobre los criterios de asignación.
- La distribución del Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior es una situación que no tiene una única respuesta. Las respuestas posibles pueden ser varias, por eso debe elegirse entre varias opciones y tomar una decisión, a la que preferiblemente se haya llegado por consenso. Es en este sentido que se propone un mecanismo para construir en conjunto criterios para distribuir el FEES, mecanismo mediante el cual puedan coinciliarse y concertarse los intereses, y en el que de ser posible, se dé compromiso de las partes involucradas.

Convenio de financiamiento de la educación superior universitaria estatal 1998-2003

La comisión de enlace

Considerando:

Primero. Que la Educación Nacional, desde la preescolar hasta la superior universitaria, constituye el eje fundamental del desarrollo social, político y económico del país y exige, por lo tanto, una atención privilegiada, una dotación suficiente de recursos y una equilibrada y justa distribución de éstos entre todas las instituciones educativas estatales, en todos los niveles y modalidades del sistema.

Segundo. Que es fundamental para el país que sus Instituciones de Educación Superior Universitaria Estatal continúen e incrementen el desarrollo de sus planes y programas y que se requiere que éstas cuenten, según lo previsto en el artículo 85 de la Constitución Política, con la seguridad económica que les sirva de base para su buen desempeño.

Tercero. Que el mecanismo de convenio adoptado por esta Comisión hace una década ha sido un medio eficaz de garantizar la estabilidad y de hacer posible el mejoramiento del monto de los recursos aportados al Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior Estatal (FEES), creado para atender, en lo global, el fin previsto en el considerando anterior.

Cuarto. Que el Poder Ejecutivo ha expresado su interés por que se continúe con la aplicación de mecanismos de convenio, de manera que se pueda asegurar el valor real por habitante de las transferencias al FEES, y que se pueda lograr el incremento de dichas transferencias de acuerdo con el crecimiento de la economía del país.

Quinto. Que para las Instituciones de Educación Superior Universitaria Estatal es necesario continuar realizando acciones que generen un incremento real y sostenido de sus recursos propios, sin que ello implique disminución alguna del monto del aporte financiero que ellas reciban del Estado.

Sexto. Que los retos que se le presentan a la Nación hacen imprescindible que el Gobierno de la República y las Instituciones de Educación Superior Universitaria Estatal realicen esfuerzos coordinados en procura de alcanzar un elevado nivel en áreas estratégicas para el desarrollo económico, social y cultural del país.

Acuerda:

Suscribir el siguiente CONVENIO DE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA ESTATAL, con una vigencia de cinco años, contados a partir de la fecha de este acuerdo, y según los términos que se expresan a continuación

Capítulo I

Fondo especial para el financiamiento de la educación superior estatal (FEES)

Artículo 1. El monto que anualmente se destine al FEES estará conformado por el total de las transferencias con destino global que hayan sido acordadas, o que lleguen a acordarse, para la educación superior universitaria estatal y comprende, en la actualidad, las sumas del FEES referido como algorítmico, del Programa de Renovación de Equipo Científico y Tecnológico, y del Salario Escolar.-

Artículo 2. El monto del FEES para cada año se calculará mediante la siguiente fórmula:

$$FEES_t = FEES_{t-1} (1 + i_t) (1 + p_{t-1} + G_t \cdot TPA_{t-1})$$

$i \geq 0$: variación porcentual anual del Índice de Precios al Consumidor (IPC), medida de diciembre a diciembre

$p \geq 0$: tasa anual de crecimiento de la población total del país

t : año en cuestión del período acordado

G : factor anual de gradualidad (ver tabla específica)

TPA : factor de participación en el crecimiento económico (ver tabla específica)

G: Factor de Gradualidad

1999	0.20
2000	0.40
2001	0.60
2002	0.80
2003	1.00

CRECIMIENTO PIB real / Habitantes
%

CRECIMIENTO PIB real / Habitantes %	Factor
De 0 a 1	0
Más de 1 hasta 2	0.010
Más de 2 hasta 3	0.015
Más de 3 hasta 4	0.020
Más de 4 hasta 5	0.025
Más de 5	0.030

Artículo 3. Para efectos de aplicación del algoritmo anterior, se establecerán cada año, a más tardar en el mes de junio, estimaciones para los años correspondientes de la variación anual del IPC, del crecimiento del Producto Interno Bruto real y de la tasa anual del crecimiento de la población. La estimación del IPC se hará por acuerdo de la Comisión de Enlace; para la referida al PIB se utilizará la del Banco Central, y para la de la tasa de crecimiento de la población la que emita el órgano competente.

Artículo 4. Las estimaciones indicadas en el artículo anterior serán utilizadas para calcular, mediante la fórmula consignada en el Artículo 2 de este convenio, el valor inicial del monto del FEES que será incluido en el Proyecto de Presupuesto Ordinario de la República para el año correspondiente.

Artículo 5. Reajuste y valor final de las estimaciones del IPC

- 5.1 Las estimaciones de la variación porcentual del IPC se revisarán cada año:
- En el mes de enero, con el objeto de fijar el valor real de la variación del IPC en el año precedente.
 - En el mes de junio, para reajustar la variación de la proyección porcentual del IPC para ese año, con base en el comportamiento real de la inflación.
- 5.2 Si la estimación inicial de la variación del IPC resultase inferior a la establecida en el aparte 5.1, las diferencias correspondientes que se produzcan en el monto del FEES serán incluidas en un presupuesto extraordinario que el Poder Ejecutivo remitirá oportunamente a la Asamblea Legislativa.
- 5.3 Si se hubiese dado una sobreestimación de la variación porcentual del IPC del año t , entonces, su valor se ajustará al valor real de la inflación de dicho año, para efectos de la base de cálculo del FEES del año $t+1$.

Artículo 6. El reajuste al valor final del crecimiento del PIB real se efectuará cuando el Banco Central fije su importe. Para el cálculo de los efectos presupuestarios que la fijación de dicho indicador pueda tener para las transferencias del FEES se seguirá un procedimiento similar al establecido en el artículo anterior para los ajustes presupuestarios por la variación del IPC.

Artículo 7. Si el órgano competente llegase a establecer tasas de crecimiento de la población que modificasen las estimaciones utilizadas en virtud del Artículo 3 de este Convenio, el cálculo de los efectos presupuestarios que dichas variaciones pudiesen tener en los montos del FEES, de los años que corresponda, se efectuará en la misma forma en que se realizan los reajustes por el IPC.

Capítulo II

Giro oportuno de los fondos

Artículo 8. El giro oportuno de los recursos asignados a la educación superior universitaria estatal se efectuará de manera que se cumplan, al menos, las siguientes condiciones:

- Los recursos correspondientes al pago del salario escolar serán girados en el mes de enero de cada año.
- Los restantes recursos del FEES, así como las transferencias específicas establecidas por ley, se girarán en veinticuatro horas, la primera semana de cada quincena. No obstante, el Ministerio de Hacienda podrá plantear que la suma que corresponde al pago del decimotercer mes sea girada en noviembre del año respectivo.
- Los ajustes de las transferencias que sean acordados se incorporarán con prioridad al Presupuesto de la República de manera que, en lo posible, sean girados en el mismo período en que se acuerden.

Capítulo III

Recursos propios

Artículo 9. Las Instituciones de Educación Superior Universitaria Estatal se comprometen a continuar aumentando cada año, en cifras reales, los recursos propios durante la vigencia de este Convenio.

Artículo 10. Los recursos que generen las propias Instituciones de Educación Superior Universitaria Estatal no incidirán en forma alguna en el monto del aporte del Estado según se establece en este Convenio.

Capítulo IV

Programa de renovación de equipo científico y tecnológico

Artículo 11. Adicionalmente, el Gobierno de la República destinará una suma anual equivalente al 2% del monto del FEES del año respectivo con el fin de que las Instituciones de Educación Superior Universitaria Estatal lo empleen exclusivamente en un Programa de Renovación de Equipo Científico y Tecnológico. Las Instituciones aportarán a dicho Programa, de sus presupuestos, sumas iguales a las que reciban del Gobierno.

Artículo 12. El Consejo Nacional de Rectores, por medio de Oficina de Planificación de la Educación Superior (OPES), supervisará la aplicación de los fondos del Programa e informará semestralmente sobre el destino de éstos a la Comisión de Enlace.

Artículo 13. Las Instituciones de Educación Superior Universitaria Estatal promoverán el fortalecimiento del área de ciencia y tecnología y tomarán acciones tendientes a incrementar anualmente el número de estudiantes en estas áreas durante la vigencia de este Convenio.

Capítulo V

Obligaciones por causa externa

Artículo 14. Adicionalmente, el Estado financiará el costo que representen para las Instituciones de Educación Superior Universitaria Estatal los casos de aplicación de nuevas disposiciones legales o de resoluciones judiciales que, a juicio de la Comisión de Enlace, califiquen debidamente según lo que se señala en el Artículo 15.

Artículo 15. La calificación la hará la Comisión de Enlace, caso por caso, y para ello se deberá cumplir, al menos, las siguientes condiciones:

- a. En cuanto a resoluciones judiciales, las Instituciones deberán demostrar a satisfacción de los representantes del Poder Ejecutivo que aquéllas no se originan en acuerdos o acciones propios del ámbito de discreción de las mismas instituciones y que, además, se han agotado todos los recursos legales en la debida defensa del Estado, en general, y de las Instituciones, en particular.
- b. Deberán mostrar, asimismo, que las disposiciones legales o resoluciones a las que se refiere el caso, colocan a las instituciones en una situación de aplicación obligatoria, y que su observancia acarrea un costo que las pone en una imposibilidad material de ejecución.

Artículo 16. Los representantes del Poder Ejecutivo en la Comisión de Enlace podrán solicitar que se cumplan otras condiciones que no invaliden las anteriores y que se consulten otros criterios que se estimen apropiados para definir la calificación del caso en estudio.

En fe de lo anterior, firmamos en San José a los ocho días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y ocho.

Guillermo Vargas Salazar
Ministro de Educación Pública
Presidente
Comisión de Enlace

Leonel Baruch Goldberg
Ministro de Hacienda

Esteban Brenes Castro
Ministro de Agricultura y Ganadería
y de Ciencia y Tecnología

Roberto Tovar Faja
Ministro de la Presidencia
y de Planificación Nacional

Alejandro Cruz Molina, Rector
Instituto Tecnológico de Costa Rica
Presidente
Consejo Nacional de Rectores

Gabriel Macaya Trejos, Rector
Universidad de Costa Rica

Jorge Mora Alfaro
Rector
Universidad Nacional

Celedonio Ramírez Ramírez
Rector
Universidad Estatal a Distancia

Miguel Angel Rodríguez Echeverría
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
Testigo de Honor

Referencias bibliográficas

Comisión de Enlace. *Actas de la Comisión de Enlace*. Varios años.

_____. *Convenio de Financiamiento 1989-1993*. Acta de la sesión N°111, celebrada el 8 de noviembre de 1988. 1988.

_____. *Convenio de Financiamiento 1993-1998*. Acta de la sesión N°158, celebrada el 3 de agosto de 1993. 1993.

_____. *Convenio de Financiamiento 1998-2003*. Firmado el 8 de noviembre de 1998. 1998.

CONARE-OPES. *Actas del Consejo Nacional de Rectores*. Varios años.

_____. *PLANES. Plan Nacional de Educación Superior 1976-1980*. San José, Costa Rica. 1975.

_____. *Plan Nacional de Educación Superior. Resumen de Acuerdos de las*

Instituciones de Educación Superior y propuesta financiera para el desarrollo de la Educación Superior en el quinquenio 1976-1980. San José, Costa Rica. 1976.

_____. *PLANES 1981-1985. Plan Nacional de Educación Superior II*. San José, Costa Rica. 1980.

_____. *Leyes, decretos y convenios de la Educación Superior Pública en Costa Rica*. San José, Costa Rica. 1980.

_____. *Costos por carrera en las Instituciones Públicas de Educación Superior*. 1979. San José, Costa Rica. 1980.

_____. *Leyes, decretos y convenios relacionados con el financiamiento de la Educación Superior Universitaria Estatal de Costa Rica*. San José, Costa Rica. 1989.

_____. *Leyes, convenios y decretos de la Educación Superior Universitaria Estatal en Costa Rica*. San José, Costa Rica. 1990.

_____. *PLANES IV. Cuarto Plan Nacional de la Educación Superior Universitaria Estatal 1991-1995*. Resumen Ejecutivo. San José, Costa Rica. 1993.

_____. *Informe de la Comisión de Financiamiento Permanente*. San José, Costa Rica. 1993.

_____. *Evolución de los porcentajes de distribución del Fondo Especial para la Educación Superior (FEES): 1981-1993*. San José, Costa Rica. 1993.

_____. *Principales acuerdos relacionados con el financiamiento de la Educación Superior Universitaria Estatal en Costa Rica*. San José, Costa Rica. 1994.

- _____. *Principales acuerdos sobre el Financiamiento de la Educación Superior Universitaria Estatal. 1988-1998*. San José, Costa Rica. 1998.
- CRESALC/UNESCO *La Educación Superior en el Siglo XXI. Visión de América Latina y el Caribe*. Tomo II. Documentos de la Conferencia Regional sobre Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe, realizada en La Habana, Cuba del 18 al 22 de noviembre de 1996. Ediciones CRESALC/UNESCO. Caracas, Venezuela. 1997.
- Gómez Meneses, V. Y González Calvo, M. *Aspectos organizativos de la Vicerrectoría de Investigación y Extensión. Normas y procedimientos en la gestión interna de investigación y extensión*. Instituto Tecnológico de Costa Rica. Vicerrectoría de Investigación y Extensión. 1998.
- Jofré Vartanián, A. *La Universidad en América Latina. Desafíos y estrategias para las próximas décadas*. San José, Costa Rica: Editorial Tecnológica de Costa Rica. 1994.
- Sanyal, Bikas C. *Innovations in University Management*. UNESCO Publishing, International Institute for Educational Planning. 1995.
- Sanyal, B. y Martin, M. *Nuevas estrategias para la gestión del financiamiento en las universidades: experiencias en los países del OECD y América Latina*. En: *La Educación Superior en el Siglo XXI. Visión de América Latina y el Caribe*. Tomo II. Ediciones CRESALC/UNESCO. Caracas, Venezuela. 1997.
- SINAES. *Guía para la autoevaluación de carreras y de programas*. Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior. San José, Costa Rica. 1998.
- Universidad de Costa Rica. *Gastos unitarios de docencia. 1985-1988*. Oficina de Planificación Universitaria. Serie de Diagnósticos. s.f.
- _____. *Principios y Políticas Generales de la Universidad de Costa Rica*. Consejo Universitario. 1997.
- Universidad Nacional. *Políticas Institucionales*. SCU-1229-98. Consejo Universitario. 1998.
- _____. *Renovación de la estructura organizacional*. SCU-1535-98. Consejo Universitario. 1998.
- _____. *Directrices Institucionales para la formulación, aprobación, ejecución, evaluación y seguimiento del POAI*. SCU-1566-98. Consejo universitario. 1998.
- ### Referencias de internet
- BID. *Libro de consulta sobre participación*. Sección VII. Metodologías, enfoques y técnicas. iadb.org/exr/español/políticas/participa/sec7.htm (27/12/98).
- Delphi Technics*. hammock.ifas.ufl.edu/txt/fairs/5603 (27/12/98).
- Contenido de la colaboración*. goc.es/goc-/CONTENID.htm (27/12/98).
- El método Delphi*. 9 Jan 98. borneo.gtgc.ssr.upm.es/encuestas/delphi.htm (03/01/99).
- ### Entrevistas
- Arias Camacho, Rodrigo. Vicerrector Ejecutivo de la UNED. (30/11/98)
- Barrantes Mesén, Ramiro. Vicerrector de Administración de la UCR. (11/12/98).

Gutiérrez Saxe, Miguel. Director del Estado de la Nación. (22/12/98).

Rojas, Yolanda. Ex-Vicerrectora de Docencia de la UCR. (15/12/98).

Jofré Vartanián, Arturo. Ex-Rector del ITCR. (02/12/98).

Serrano Rodríguez, Carlos. Ex-Vicerrector de Administración de la UCR. (30/11/98).

Macaya Trejos, Gabriel. Rector de la Universidad de Costa Rica. (21/12/98).

Solano Brenes, Ana Isabel. Vicerrectora de Administración del ITCR. (10/12/98).

Masís Bermúdez, José Andrés. Director de la OPES. (18/12/98).

Zomer Rezler, Clara. Ex-Directora de la OPES. (23/11/98).

Mora Alfaro, Jorge. Rector de la Universidad Nacional. (15/12/98).

Patricia Jiménez Herrera

I. Introducción

Actualmente es indispensable repensar cuál será el papel de las universidades en el futuro y específicamente el desempeño del administrador universitario de cara al siglo XXI ante los retos y los cambios vertiginosos que enfrentan todos los países a nivel mundial.

Dentro de los principales retos que debe enfrentar un administrador universitario están: la globalización, la planetarización, el desarrollo sostenible, la cooperación interinstitucional, la reforma estructural y la privatización, entre otros. Para una mejor comprensión se describe brevemente cada uno de ellos.

La globalización es el proceso conjunto de planificación y satisfacción de las necesidades materiales y tecnológicas de los países. Por ello, requiere de competitividad fundamentalmente y apertura de fronteras nacionales en el área de la economía, lo social, lo cultural, lo cual exige competitividad y cooperación.

El concepto planetarización se refiere a la toma de conciencia advirtida por el individuo con respecto al universo y las posibilidades educativas y culturales surgidas de esa concepción del planeta en forma global. Esto implica que todos somos responsables por la solución de problemas comunes y que se comparte información a nivel mundial.

El desarrollo sostenible de una nación no puede ser decidido únicamente por

Resumen: En este artículo se analiza el perfil del administrador universitario que regulará las instituciones de educación superior estatal costarricense ante los retos del futuro próximo. Para lograr el objetivo se describen brevemente los retos y desafíos de las universidades en el siglo XXI y se analizan las competencias y habilidades que se requieren para el desempeño del administrador universitario en relación con la realidad de la educación y el futuro de las universidades.