

NUEVAS TENDENCIAS DE FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR: LA FIGURA DEL CONTRATO PROGRAMA EN CANARIAS

Raquel Martín Rivero
Universidad de La Laguna

ABSTRACT

En los últimos años se han puesto en marcha, por parte de las instituciones de educación superior, nuevos mecanismos de financiación. Hay una tendencia a la utilización de modelos basados en fórmulas que recojan los objetivos educativos y que proporcionen una planificación financiera a medio plazo incentivando la eficiencia y la calidad.

En esta comunicación trataremos de mostrar cuáles son las modificaciones que han experimentado los modelos de financiación universitaria, de acuerdo con esta nueva perspectiva, centrándonos en los cambios que se han producido en el modelo de financiación universitario de Canarias. Las universidades canarias han sufrido modificaciones recientes, surgiendo la figura del contrato programa. Mostraremos las características de este nuevo modelo de financiación, así como los objetivos que persigue para el actual período de aplicación 2001-2004. Finalizaremos el presente artículo con el tradicional apartado de conclusiones.

1. INTRODUCCIÓN

Hoy en día, la educación superior se encuentra entre los segmentos de mayor interés dentro del sistema educativo. En los últimos veinte años el sistema universitario ha experimentado transformaciones importantes¹. Por una parte, la globalización, la internacionalización y las nuevas exigencias profesionales y tecnológicas han afectado a la educación superior. Por otro, la expansión universitaria², las nuevas exigencias de calidad³ y la búsqueda de eficiencia hacen que la educación superior esté, en la actualidad, en un momento de cambio y adaptación. Todo ello implica unas mayores necesidades de financiación; sin embargo, hay aspectos que limitan un crecimiento continuado de los recursos destinados a este nivel educativo. Por un lado nos encontramos con las restricciones presupuestarias impuestas con la finalidad de reducir el déficit público; por otro, se ha extendido una nueva forma de pensar que critica la asignación del gasto público y la intervención estatal en la educación superior. No obstante, hay razones de peso que justifican la financiación de la educación superior por parte del Estado como son las razones de equidad o la educación superior como bien preferente encuadrados dentro de la propia Teoría normativa de la Hacienda Pública⁴.

Partiendo de la necesidad de financiar la educación superior con recursos públicos, pero también viendo que se hace necesario un mayor uso eficiente de dichos recursos, se plantea la necesidad de buscar nuevos modelos que induzcan una más amplia forma de obtención de recursos, que tengan en cuenta la eficiencia, equidad, cantidad y calidad del servicio educativo.

La búsqueda de la eficiencia a la hora de asignar y dar uso a los recursos destinados a la educación superior se ha hecho más presente a partir de la LRU⁵. La autonomía ganada por las

¹ “Las universidades no existen en un vacío social [...]. El mundo real que las rodea está lleno de fuerzas dinámicas que influyen directa o indirectamente sobre las tareas y operaciones de las universidades y, en último extremo, determinan su importancia, alcance y viabilidad como instituciones sociales [...]. El reto o desafío fundamental con el que se enfrentan las universidades españolas es el de hacer frente y mantenerse a la altura de esos cambios que se están produciendo a su alrededor” (Consejo de Universidades, 1987).

² Un análisis detallado sobre el crecimiento del sistema universitario español se recoge en González, M. J. (1999): La Universidad del Siglo XXI. Libertad, competencia y calidad, Círculo de empresarios, Madrid.

³ “La creciente competencia entre instituciones junto con las mayores exigencias por parte de los usuarios hace que las universidades se vean sometidas progresivamente a las leyes del mercado en las que la calidad de los servicios tienen una importancia central. En esta situación de estabilidad en el crecimiento, pero de profunda transformación en su relación con el entorno, la calidad de los servicios que proporcionan las universidades está adquiriendo una dimensión relevante” (Mora Ruiz, J.G. y Villareal Rguez., E., 1997).

⁴ Véase Moreno Becerra, J. L. (1998): Economía de la Educación, Ed. Pirámide, Madrid y Moreno Becerra, J. L. (1983): “Costes, beneficios y financiación de la educación superior”, Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales, nº 12, Facultad de CCEE y EE, Universidad de Málaga, Málaga, pp. 87-106.

⁵ Ley Orgánica 11/1983 de 25 de agosto de Reforma Universitaria.

instituciones de educación superior en los últimos años exige un mayor control de sus recursos por parte de éstas, haciéndose necesario el uso de nuevos instrumentos y modelos que proporcionen un horizonte estable de financiación y que mejoren los objetivos señalados.

Todos estos cambios producidos en el entorno universitario han dado lugar a modificaciones en los modelos de financiación de las instituciones encargadas de impartir educación superior⁶. En esta comunicación trataremos de mostrar cuáles son las modificaciones que han experimentado los modelos de financiación universitaria, centrándonos en los cambios que se han producido en el modelo de financiación universitario de Canarias. Las universidades canarias han experimentado modificaciones recientes en sus instrumentos financieros, surgiendo la figura del contrato programa. Trataremos de ver las características de este nuevo modelo de financiación, así como los objetivos que persigue para el actual período de aplicación 2.001-2.004. Finalizaremos el presente artículo con el tradicional apartado de conclusiones.

2. TENDENCIAS DE FINANCIACIÓN UNIVERSITARIA

La financiación universitaria proviene principalmente de 3 fuentes: a) las tasas académicas, b) las subvenciones públicas y c) otros fondos públicos o privados (donaciones, ingresos por venta de servicios, etc.). Durante las dos últimas décadas se han producido cambios sustanciales en muchos países de la OCDE, incrementando la importancia relativa de las fuentes de financiación privadas, pero las subvenciones públicas siguen manteniendo una presencia mayoritaria (OCDE, 1999). En nuestro país la educación superior está financiada básicamente mediante transferencias desde las Administraciones Públicas (Central y Autónoma).

En España tradicionalmente los mecanismos de financiación utilizados eran de tipo incrementalista⁷, es decir, la subvención pública se calculaba en función del presupuesto del año anterior. Estos sistemas han conducido a situaciones de ineficiencia, que han provocado problemas de descrédito o de búsqueda de objetivos netamente políticos. Sin embargo, en la década de los noventa, se han puesto en marcha, por parte de las instituciones de educación superior, nuevos mecanismos de financiación. Hay una tendencia a la utilización de modelos basados en una fórmula que recoja los objetivos educativos, que proporcionen una planificación financiera a medio plazo y que incentiven la eficiencia y la calidad. Así, los modelos incrementalistas han tendido a ser sustituidos por modelos más objetivos de determinación de la subvención a través de diversos indicadores. En general, los sistemas universitarios de

⁶ En el reciente "Informe Universidad 2000" puede encontrarse un análisis detallado de los cambios producidos tanto en el entorno universitario como dentro de las propias universidades.

⁷ Hasta 1992 el modelo de financiación puede considerarse totalmente incrementalista.

financiación tienden hacia una subvención normativa, calculada mediante una fórmula, en función de una combinación de inputs y de outputs, y concedida como subvención global, con plena libertad en su adscripción a los diferentes gastos de acuerdo con la autonomía de la que gozan las Universidades.

A la hora de asignar las subvenciones, los mecanismos o modelos utilizados en los distintos países son variados. En los países de la Unión Europea⁸ uno de los mecanismos más utilizados a la hora de asignar la subvención proveniente de los presupuestos públicos es la utilización de dichas fórmulas⁹, con unos objetivos específicos a financiar, que varían dependiendo del país del que se trate. En general, hay una tendencia de aceptar, tanto en España como en los países de nuestro entorno, la sustitución de las subvenciones generales incondicionadas por “sistemas de financiación objetivos” que establezcan una subvención normativa¹⁰ y que sean representativas de los objetivos educativos, de eficiencia y de calidad, y que se complementen con la aportación de “escenarios de financiación a medio plazo” que permitan la programación del sistema.

Otro mecanismo que está siendo utilizado y que se ha desarrollado recientemente para asignar la subvención pública a las Universidades es el “contrato programa”. Esta figura se caracteriza porque liga a las Administraciones Públicas con cada institución de educación superior y compromete la subvención pública que reciben estas últimas a la consecución de determinados objetivos. Así, podemos encontrar ejemplos de la aplicación de este mecanismo en países como Francia, Finlandia o Nueva Zelanda.

En nuestro país la figura del contrato programa se recoge por primera vez en el “Informe sobre la financiación de las Universidades”¹¹ (Consejo de Universidades, 1995). En él aparecían diferentes criterios para la asignación de recursos a las universidades públicas, entre los que estaba la financiación pública por programas, que supone que la administración fija objetivos y ofrece financiación competitiva a las universidades en función de los programas que éstas se comprometan a realizar para conseguir esos objetivos. Así el contrato programa aparece como novedad a la hora de realizar las transferencias corrientes y se distinguen tres grandes

⁸ Una exposición sobre los sistemas de financiación de las universidades de los países de la OCDE puede verse en Cañabate, A. y Cuervo, L. (1996): “Elementos para una nueva propuesta práctica del sistema de financiación de las universidades”, *Estudios y documentos*, nº 22, pp.135-142.

⁹ La subvención se puede calcular en función de los inputs (estudiantes matriculados, profesores, titulaciones, etc.) o de los outputs (número de graduados). (Véase “Informe Universidad 2000”).

¹⁰ Algunas universidades reciben los fondos a partir de los gastos justificados por las instituciones (asignación de reembolso) como Austria y Alemania.

¹¹ En dicho informe se recogen las características básicas del modelo propuesto por el Consejo de Universidades, así como una proyección a 10 años (1995-2004) de la situación de las universidades públicas.

tipos de objetivos a financiar: adaptación de la oferta de enseñanzas a la demanda social, desarrollo de los estudios de tercer ciclo y programas de mejora de la calidad de la docencia.

Como se destaca en dicho informe, el contrato programa “permitirá a las administraciones diseñar objetivos de desarrollo y de calidad del sistema universitario, ofreciendo a las universidades fondos complementarios para financiar programas orientados a esos objetivos”.

En Arias, (1997) se define el contrato programa como "un convenio plurianual formalizado entre ambos por el cual se especifican (y cuantifican) los criterios de asignación presupuestaria de las CCAA y los objetivos que cada universidad asume, estableciendo un marco de referencia para el seguimiento y valoración del grado de cumplimiento de los mismos".

En España, las experiencias iniciales en la utilización de contratos programa se dieron en Cataluña¹² y Canarias¹³. En la actualidad son muchas las universidades que están tendiendo a introducir dentro de sus modelos de financiación la figura del contrato programa¹⁴. Así, por ejemplo, las universidades valencianas¹⁵ tienen un plan de planificación financiera para el periodo 1.999-2.003; las universidades de Murcia, con un modelo actualmente en negociación para el período 2.001-2.006, recogen la financiación complementaria a través de un contrato programa; las universidades de Madrid cuentan con un contrato programa en materia de inversiones para el período 1.998-2.002; las universidades andaluzas están tratando de que una parte de la financiación se encuentre condicionada a los resultados, destinada a fomentar la mejora en la calidad de la prestación del servicio; etc.

¹² Véase el contrato programa firmado por la universidad politécnica de Cataluña y la Generalitat de Cataluña para el período 1.997-2.000. Asimismo, un análisis detallado sobre la financiación de las universidades catalanas durante el período 85-93 puede encontrarse en Oroval, E. y Calero, J. (1993): “Financiación de la Expansión Universitaria Catalana en los últimos años”, *Estudios Regionales*, nº 36, pp 73-121.

¹³ Véase la Propuesta de Contrato-Programa según Ley Territorial 6/1995. 1996-1998.

¹⁴ Una exposición detallada de los modelos de financiación de las universidades públicas españolas puede verse en la documentación de las Jornadas sobre “Financiación y gestión de las universidades públicas españolas: situación actual y perspectivas de futuro”, celebradas los días 10 y 11 de mayo de 2001 en la Universidad de Murcia.

¹⁵ Véase Universidad de Alicante (1999): Programa plurianual de financiación del sistema público universitario valenciano 1999/2003, (<http://www.vrntt.ua.es/oficina/documentos/programa/programa.asp>).

3. EL CONTRATO PROGRAMA EN CANARIAS

3.1 Marco en el que aparece el contrato programa

Desde principios de la década de los 80, con la Ley de Reforma Universitaria (LRU,1983) y posteriormente con la aprobación de la Ley de Reorganización Universitaria de Canarias(LRUC, 1989), las Universidades canarias¹⁶ han experimentado intensos cambios, produciéndose incrementos tanto en el número de centros y de titulaciones, como en el de alumnos y de profesores¹⁷.

En cuanto a los recursos financieros de los que disponen las instituciones canarias de educación superior, estos provienen fundamentalmente de la Administración Pública. El modelo de financiación de las universidades canarias, dentro del marco general de financiación por medio de transferencias, ha ido variando desde la entrada en vigor de la LRU¹⁸. Inicialmente, la Comunidad Autónoma de Canarias estableció un mecanismo de Planificación del Sistema Universitario a partir de 1984. El Plan Universitario de Canarias es un instrumento de planificación del sistema de educación superior del que se ha dotado a la comunidad autónoma desde el año 1984 (Ley 6/1984 de 30 de noviembre). El primer Plan Universitario de Canarias se aprobó en 1986 y fue revisado posteriormente en 1987, 1988 y 1990. A pesar del mandato de la Ley 6/1984, de revisar anualmente dicho Plan, por diferentes motivos no se procedió a la citada revisión a partir de 1990, si bien es cierto que ésta se realizó por la vía de la Ley de Presupuestos de cada año.

La Comunidad Autónoma de Canarias ha continuado con la política de planificación y desarrollo del sistema universitario al aprobarse dos leyes territoriales (la Ley 8/1994 de Plan de Inversiones y la Ley 6/1995 de Plantillas y Titulaciones Universitarias).

La última revisión del Plan Universitario tuvo lugar en el año 1995 y dio lugar a la citada Ley 6/1995 de Plantillas y Titulaciones Universitarias, con la que se pretendía realizar una nueva planificación plurianual para garantizar la calidad del sistema y adecuar la oferta de titulaciones a la demanda; además introdujo un aspecto novedoso, mediante la definición de un nuevo marco de financiación a través del establecimiento de un Contrato Programa entre el Gobierno de Canarias y la Universidad, en el que establecerían los objetivos para tres años, así

¹⁶ Las características de la universidad de La Laguna, así como su evolución histórica, pueden verse en Cabrera Montoya, B. et al. (1998): Estudio sociológico de la Universidad de La Laguna, Gobierno de Canarias/ Dirección General de Universidades e Investigación/ Consejería de Educación, Cultura y Deportes, S/C de Tenerife.

¹⁷ Un análisis pormenorizado puede verse en, Aguiar, I. et al., (1995): Financiación de la Educación Superior: especial referencia a Canarias. Dirección General de Universidades e Investigación. S/C de Tenerife.

¹⁸ La Ley de Reforma Universitaria recoge, en su título VII, la necesidad de que las Universidades elaboren una programación plurianual.

como la financiación a la que la Comunidad Autónoma se comprometía a dotar a la universidad para cubrir dichos objetivos. Así, esta ley¹⁹ en su artículo 5, dispone:

“La financiación de la transformación de especialidades en titulaciones, de la implantación de nuevas titulaciones y de la ejecución del plan de promoción y acceso a la función pública docente universitaria se hará mediante la aprobación por el Gobierno de Canarias, a propuesta conjunta de las Consejerías competentes en materia de Economía y Hacienda y de Educación en un contrato programa entre la Comunidad Autónoma y cada Universidad...”

Por último cabría destacar que, hasta 1995, los planes trataban de atender de forma prioritaria al crecimiento cuantitativo para acoger a la demanda creciente de alumnos. A partir de ese momento se ha tratado de abordar acciones que permitan que el profesorado desempeñe sus tareas garantizando la máxima calidad y estableciendo un cauce para su estabilización y promoción.

3.2 Características del Contrato Programa en Canarias.

La figura del contrato programa, para el caso de las universidades canarias, se recoge como herramienta para el desarrollo y ejecución del esquema de Planificación financiera del sistema universitario canario. Su duración es de 3 años²⁰ y entre su contenido mínimo están las fuentes de financiación previstas y el volumen previsible de cada una de ellas durante su período de vigencia²¹.

En el Plan de Financiación del sistema universitario de Canarias se señala que: “El contrato programa se ha de concebir como una herramienta subordinada a la ejecución de aquellos aspectos de la financiación que precisan de una evaluación de resultados obtenidos (de eficiencia, de calidad, de excelencia y normativos) y que por tanto, requieran el concurso activo en la programación y aplicación de políticas, programas y actividades de los equipos rectores de las Universidades y, en consecuencia, impliquen un sistema de regulación de la financiación pactada entre las instituciones”.

El primer contrato programa²² se recogían un conjunto de acciones a realizar clasificadas en 6 grandes áreas: 1) titulaciones, 2) calidad de la docencia, 3) investigaciones, 4)

¹⁹ En resumen, la Ley indicada persigue: 1) establecer un sistema de planificación de las plantillas universitarias, 2) fijar las titulaciones que el Gobierno podrá autorizar en los próximos años a cada una de las Universidades y 3) determinar la forma de financiación de los objetivos anteriores.

²⁰ La Ley 2/2000 de 17 de julio ha ampliado el plazo previsto, para el contrato programa, de 3 a 4 años.

²¹ Dentro del contenido mínimo del contrato programa aparecen otros elementos, pero solamente hemos querido destacar aquellos aspectos referentes a la financiación.

²² El primer contrato programa estuvo vigente desde el 1 de enero de 1996 hasta el 31 de diciembre de 1998.

equidad del sistema universitario, 5) personal, y 6) financiación y racionalización de la gestión universitaria. En su conjunto, consta de un total de 87 cláusulas de contenido diverso y de distinto nivel de concreción. Algunas cláusulas tienen contenido normativo, otras implican compromisos por parte de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes o del Gobierno en su conjunto; otras suponen compromisos por parte de cada una de las Universidades; y por último, otras son meramente una declaración de intenciones.

Con respecto a dicho contrato programa, hay que destacar que, a la hora de llevar a cabo su evaluación, nos encontramos con una ausencia de datos necesarios para el cumplimiento o evaluación de las diferentes cláusulas. Se encargó a una empresa externa²³ la obtención de estos datos, que constituyeron una valiosa aportación y contribuyeron a mejorar notablemente la transparencia de la universidad en cuanto a lo que el destino de la financiación pública se refiere.

En referencia a la valoración del primer contrato programa²⁴, podemos destacar los siguientes puntos:

1. Se ha conseguido establecer un marco estable de relación institucional entre las partes implicadas.
2. La implantación de las nuevas titulaciones se ha llevado a cabo según el calendario previsto, así como la financiación del profesorado necesario, según la Ley de Plantillas y Titulaciones.
3. Con respecto a la calidad docente, las universidades canarias han entrado en un proceso de evaluación institucional.
4. En referencia a la investigación se ha cumplido el objetivo de su incremento (cuadro 1), pero hay una escasez de control sobre el rendimiento. Asimismo, se ha producido un aumento de información sobre las actividades y recursos de I+D y de equipamiento científico.
5. En cuanto a las cláusulas relacionadas con la equidad del sistema universitario (cuadro 2), se ha logrado incrementar la escolarización universitaria durante el período de vigencia del contrato programa.
6. Con respecto a las cláusulas referidas al personal docente, ha habido algunos incumplimientos como, por ejemplo, la elaboración de las relaciones de puestos de trabajo, la implantación de los sistemas de control sobre las horas docentes y de tutorías, o la evaluación de los programas de tercer ciclo. Sin embargo, en lo que respecta a las necesidades de personal

²³ A esos trabajos de obtención y suministro de datos de las Universidades canarias se les conoce como "Auditorías de gestión" y el trabajo encargado en su momento consistió en: conocer datos de la situación objetiva en materia de personal docente y no docente, facilitar datos para obtener un conocimiento mínimo de aspectos financiados con cargo a las transferencias de la CAC, ofrecer a las universidades datos reales que les sirvan como indicadores de gestión y ofrecer un estudio sobre gastos corrientes y un plan de racionalización e implementación del mismo.

²⁴ La información que aparece y la evaluación de la misma hace referencia únicamente a la Universidad de La Laguna.

docente, la ULL presenta un alto ratio profesor/alumno y no hay retraso en la ejecución del plan de plantillas según los calendarios previstos en la ley.

7. Por último, en cuanto a los aspectos relacionados con la gestión y financiación universitaria, cabría destacar, con respecto a la gestión, que la principal deficiencia es la falta de implantación de un sistema de contabilidad analítica y, además, por parte de la universidad, se detectan deficiencias respecto a la elaboración y envío de la información requerida por el Gobierno de Canarias. En relación a la financiación, el principal problema encontrado es que la consecución de objetivos no estaba vinculada a medidas financieras específicas, adicionales a las partidas ordinarias dedicadas al sostenimiento de la universidad. Mas bien, la universidad adquiriría un conjunto amplio de compromisos genéricos a cambio de una financiación global, cuyo componente principal lo constituye el capítulo de personal universitario (véase cuadro 3).

CUADRO 1: INVESTIGACIÓN. UNIVERSIDAD DE LA LAGUNA.

	96-97	97-98	98-99
Proyectos de investigación	136	136	180
Convenios	98	99	119
Convenios de investigación celebrados*	68	71	78
Con las Admones. Públicas	36	37	50
Con empresas privadas	32	34	28
Masters, cursos y jornadas*	8	10	12

Fuente: Memorias Universidad de La Laguna. Años 1996/97, 1997/98 y 1998/99.

*Los datos hacen referencia a aspectos gestionados por la Fundación Empresa-Universidad.

Elaboración propia.

CUADRO 2: ESCOLARIZACIÓN. UNIVERSIDAD DE LA LAGUNA.

	1995-96	1996-97	1997-98
Nº alumnos matriculados	24.055	24.322	25.666
Alumnos de nueva inscripción	5.194	5.056	4.659
Alumnos nueva insc/nº alumnos	21,59%	20,79%	18,15%
Nº profesores	2.057	2.126	2.201
Relación alumnos/profesor	12	11	11,7
Relación alumnos/prof (Media España)	18,2	18,2	17,8

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Elaboración propia.

CUADRO 3: PRESUPUESTOS LIQUIDADOS. UNIVERSIDAD DE LA LAGUNA.

CONCEPTO	1996		1997		1998	
		%		%		%
GASTOS						
I. Personal	10.603.866.594	74,94	10.727.465.902	72,69	11.279.456.594	71,65
II. Gasto en bienes corrientes y servicios	2.079.044.194	14,69	2.096.091.564	14,20	1.697.624.662	10,78
III. Gastos financieros	41.438.996	0,29	34.238.609	0,23	375.169.277	2,38
IV. Transferencias corrientes	248.397.524	1,76	299.536.329	2,03	328.595.239	2,09
VI. Inversiones reales	1.081.698.675	7,64	1.498.207.351	10,15	1.949.764.893	12,39
VII. Transferencias capital	385	0,00	0	0,00	0	0,00
VIII. Activos financieros	96.225.071	0,68	101.728.706	0,69	111.256.970	0,71
	14.150.671.439	100,00	14.757.268.461	100,00	15.741.867.635	100,00
INGRESOS						
III. Tasas y otros ingresos	1.822.253.042	12,78	2.122.975.740	14,46	2.252.216.574	14,71
IV. Transferencias corrientes	10.918.075.671	76,59	11.090.310.210	75,54	11.825.667.783	77,25
V. Ingresos patrimoniales	21.733.617	0,15	89.350.968	0,61	132.913.473	0,87
VII. Transferencias capital	640.120.944	4,49	603.902.744	4,11	571.688.629	3,73
VIII. Activos financieros	122.267.180	0,86	124.752.092	0,85	124.405.121	0,81
IX. Pasivos financieros	729.911.212	5,12	650.404.745	4,43	398.823.867	2,61
Financiación inversiones	0	0,00	0	0,00	2.000.000	0,01
	14.254.361.666	100,00	14.681.696.499	100,00	15.307.715.447	100,00

Fuente: Memorias Universidad de La Laguna. Años 1996/97, 1997/98 y 1998/99.
Elaboración propia.

La ejecución del primer contrato programa para Canarias se resume en la obtención de información acerca del destino de las subvenciones recibidas por las universidades, una fórmula que podría cristalizarse como “transparencia a cambio de financiación”. El haber obtenido esa información permite considerar que los objetivos del primer contrato programa se han cumplido²⁵, según el informe de evaluación realizado. Con ello se dispone en la actualidad de una imagen más fiel de la realidad de las universidades canarias y de cuáles son sus respectivas debilidades y fortalezas.

En este momento está vigente el contrato programa suscrito para el período comprendido entre el 1 de enero de 2001 y el 31 de diciembre de 2004²⁶. El Gobierno de Canarias se plantea, junto con la Universidad de La Laguna, la reedición de la fórmula del contrato programa como instrumento de articulación consensuado de las relaciones entre los inputs y la financiación del sistema universitario. El nuevo contrato programa establece unas reglas transparentes de financiación y adopta una serie de medidas adicionales para que se posibilite la aplicación ordenada de sus reglas de cálculo, ofreciendo a la Universidad de La Laguna la garantía de contar con una programación presupuestaria a medio plazo.

Este segundo contrato programa plantea una serie de objetivos a cumplir por parte de la universidad, que aparecen clasificados en: objetivos generales, objetivos estratégicos y objetivos financieros.

²⁵ Véase Gobierno de Canarias; Consejería de Educación cultura y Deportes y DGUI (1999): Informe sobre los contratos programas firmados con las Universidades Canarias (1996-1998).

²⁶ Véase el “Contrato-programa entre la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias y la Universidad de La Laguna (2001-2004)”.

Los objetivos generales consisten en:

- a) Propiciar un incremento importante de la estructura de la financiación que ha de quedar ligada a la consecución de objetivos y resultados.
- b) Lograr un incremento importante de la aportación que se realiza con los recursos propios de las Universidades.

Los objetivos estratégicos²⁷ se articulan en:

1. Objetivos generales de calidad básica y eficiencia.
2. Objetivos particulares de calidad del personal y de organización.

Dentro de los objetivos financieros específicos nos encontramos con los siguientes:

- a) Adecuación de la actual estructura de las fuentes de financiación de la universidad con el objetivo de situar la participación pública y privada del sistema en los nuevos objetivos del modelo de financiación, como vehículo de crecimiento del gasto universitario sobre los volúmenes actualmente logrados en el sistema.
- b) Mejora de la eficiencia en el uso de los recursos por parte de la universidad.
- c) Estimular la participación de la sociedad en los grandes programas de inversiones universitarias y en todos aquellos otros programas en que sea posible.

Para la consecución de dichos objetivos se consideran las diferentes fuentes de financiación del sistema universitario en su conjunto, esto es: presupuestos ordinarios de gasto de la comunidad, precios por prestación de servicios académicos, obtención de ingresos en el sistema (venta de contratos, patentes, etc.), presupuestos adicionales para financiar el crecimiento del sistema y los destinados a formación de capital público, ingresos asociados a las inversiones y retornos de la explotación del patrimonio, así como cualquier otra fuente de financiación coyunturalmente disponible (internacionales, europeas, estatales, de las CCAA o de entidades locales). De este modo, el contrato programa se plantea no sólo para planificar la financiación básica proveniente de la Administración sino también el resto de las fuentes financieras de las que dispone la Universidad²⁸.

Con la finalidad de ver los objetivos financieros en más profundidad, vamos a pasar a realizar y exponer a continuación un análisis más detallado de la situación actual, partiendo de datos del año 1999, para posteriormente ver cual es la situación que se propone alcanzar para el año 2004. Para dicho análisis vamos a centrarnos en los siguientes aspectos²⁹:

²⁷ Los objetivos estratégicos son un total de nueve y se pueden ver en el contrato programa (2001-2004).

²⁸ Además, con la finalidad de conseguir los objetivos propuestos y a través de las fuentes financieras citadas, el modelo de financiación ha de cumplir las siguientes reglas: transparencia, objetividad, facilidad de aplicación, corrector de desequilibrios, facilitar del logro de objetivos sociales demandados al sistema universitario (eficiencia, calidad, competitividad, etc) y suficiencia (el conjunto de recursos debe garantizar el cubrir todos los costes ordinarios para el cumplimiento de las funciones de la universidad).

²⁹ Los datos de los cuadros 4 y 5 hacen referencia a las 2 universidades canarias (ULL y ULPGC).

1. Esfuerzo global económico: será medido a través del peso de la educación universitaria en relación al PIB regional³⁰.
2. Programación de las fuentes de financiación a medio plazo y reparto de los esfuerzos de financiación³¹.

Con respecto al esfuerzo global económico (Cuadro 4), para el año 1999 el gasto total universitario destinado a la educación superior en Canarias fue de 31.850.492.016 pesetas, lo que suponía una participación con respecto al PIB del 0,95%. Se espera que en el año 2004, el esfuerzo financiero pase a representar el 1,1% del PIB³².

CUADRO 4: VOLUMEN TOTAL DE RECURSOS Y ESFUERZO SOBRE EL PIB REGIONAL. UNIVERSIDADES CANARIAS.		
	1999	Objetivo 2004
Gasto Total Universitario (miles)	31.850.492	47.965.193
PIBpm (miles)*	3.336.520.000	4.339.450.000
% Gasto Total/PIB	0,95%	1,10%

Fuente: Plan de Financiación del sistema universitario de Canarias 2001-2004.
 *Fuente: INE.
 Nota: esta información es la que aparece en la última versión disponible del Plan (octubre 2000).
 Elaboración propia.

Con respecto al reparto de esfuerzos, podemos observar, a través del cuadro 5, cual fue la situación en el año 1999 y cual es la que se pretende alcanzar para el año 2004. En este cuadro, para el año 1999 se puede observar que el mayor porcentaje de financiación lo representan las transferencias corrientes (75,4%) seguido de las ventas de bienes y servicios (14,5%). Asimismo, se deduce que la financiación pública corriente se situó en un 79,2% y la privada en un 20,8% del total del sistema de financiación corriente (cuadro 6). Considerando los recursos de capital, la financiación pública representó el 78,23% del sistema. El 21,7% restante suponía financiación privada. Para el año 2004 se espera conseguir que la participación pública pase a representar el 78,28% del conjunto de las fuentes de financiación del sistema y el 78,99% de las fuentes corrientes.

³⁰ “La financiación de la enseñanza superior en España ha aumentado en los últimos años de forma considerable, hasta alcanzar el 1,01% del PIB. No obstante, debería plantearse como objetivo razonable el alcanzar en 10 años el 1,5% del PIB para acercarse al nivel medio de los países desarrollados”. (Consejo de Universidades, 1995).

³¹ El crecimiento del gasto total con respecto al PIB debe hacerse manteniendo básicamente la distribución actual del origen de los fondos (80% fondos públicos, 20% fondos privados)”. (Consejo de Universidades, 1995).

³² Se parte de la hipótesis de que el PIB en el año 2.000 incrementa en un 7% respecto al año 1.999 y el resto de los años lo hace a una tasa media interanual del 5%.

CUADRO 5: ESTRUCTURA DE LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN. UNIVERSIDADES CANARIAS.

	1999	%	Objetivo 2004	%	Variación
VENTA DE BIENES Y SERVICIOS	4.605.339	14,5%	8.360.333	17,4%	3,0%
De matrícula de estudiantes	2.900.032	9,1%	4.796.515	10,0%	0,9%
Del programa nacional de becas: para las matriculas de becarios	656.093	2,1%	705.088	1,5%	-0,6%
De la Comunidad para becas de matriculas	50.000	0,2%	872.697	1,8%	1,7%
De la prestación de servicios	999.213	3,1%	1.985.759	4,1%	1,0%
TRANSF. CORRIENTES DE LAS ADMONS. PÚBLICAS	24.009.684	75,4%	36.254.491	75,6%	0,2%
Transferencias de la Admon. Regional	21.970.078	69,0%	26.860.508	56,0%	-13,0%
Transferencias de la Admon. Regional objetivos	0	0,0%	3.837.215	8,0%	8,0%
Acciones específicas C.P.: F. competitiva, etc.	0	0,0%	630.742	1,3%	1,3%
Acciones específicas C.P. Déficit	0	0,0%	1.040.845	2,2%	2,2%
Acciones Especiales C.P. I.Reposición	0	0,0%	1.295.060	2,7%	2,7%
De otras Admons Públicas y empresas	2.039.607	6,4%	2.590.120	5,4%	-1,0%
TRANSF. DE CAPITAL DE LAS ADMONS. PÚBLICAS	2.775.258	8,7%	2.868.319	6,0%	-2,7%
De la Admon. Regional para inversiones	1.795.039	5,6%	1.822.319	3,8%	-1,8%
Inversiones directas de la Admon. Regional	0	0,0%	0	0,0%	0,0%
Aportaciones capital otras Admons.Púb. y emp. Gtos finalistas, inves	980.219	3,1%	1.045.641	2,2%	-0,9%
OTROS RECURSOS	460.211	1,4%	479.652	1,0%	-0,4%
TOTAL GASTO UNIVERSITARIO	31.850.492	100%	47.965.193	100%	

Fuente: Plan de Financiación del sistema universitario de canarias 2001-2204.

Nota: esta información es la que aparece en la última versión disponible del Plan de Financiación (octubre de 2000)

Elaboración propia.

CUADRO 6: REPARTO DE LOS ESFUERZOS DE FINANCIACIÓN.

	1999	Objetivo 2004	Variación
TOTAL FINANCIACIÓN CORRIENTE	89,80%	93,02%	3,22%
FINANCIACIÓN PÚBLICA	79,20%	78,99%	-0,21%
FINANCIACIÓN PRIVADA	20,80%	21,01%	0,21%
TOTAL FINANCIACIÓN (CORRIENTE+CAPITAL)	100%	100%	0,00%
FINANCIACIÓN PÚBLICA	78,23%	78,28%	0,05%
FINANCIACIÓN PRIVADA	21,70%	21,72%	0,02%

Fuente: Plan de Financiación del sistema universitario de canarias 2001-2204.

Nota: esta información es la que aparece en la última versión disponible del Plan de Financiación (octubre de 2000).

Elaboración propia.

Por tanto, podemos intuir que el porcentaje de financiación pública, tanto respecto a la financiación corriente como al total, tiende a mantenerse sin cambios considerables. Sin embargo, si observamos los porcentajes de cada una de las partidas, vemos las siguientes modificaciones:

- Incremento de la partida "ventas de bienes y servicios" pasando de un 14,5% en el año 1999 al 17,4% en el 2004. Este incremento se espera que se produzca mediante el aumento de las matrículas, pasando a representar el 10%, y en la partida otros ingresos (4,1%), es decir, los recursos propios.
- Incremento de las nuevas becas de la Comunidad, pasando del 0,2% a representar el 1,8% de los recursos totales para el año 2004.
- Aparición de las acciones específicas y especiales del contrato programa (6,2%), de las transferencias de la Administración Regional por objetivos (8%).
- Reducción de las transferencias de capital, pasando de representar el 8,7% de la financiación en 1999 al 6% en el 2004.

- Leve reducción del porcentaje de participación en la financiación de la partida “otros recursos”.

En general, lo que se persigue es:

1. Incrementar la estructura de financiación procedente de la Administración que ha de quedar ligada a la consecución de objetivos y resultados.
2. Introducir los nuevos programas de Becas de la Comunidad.
3. Preparar durante el período 2001-2004 la aplicación de una nueva estructura de financiación para el período 2004-2008 que posibilite, por un lado, el incremento de la aportación que se realiza con recursos propios, y por otro, mantener la participación del resto de instituciones sociales (empresas, Administraciones Central y Local, etc.).

Calculada cual es la financiación necesaria para cubrir el funcionamiento normal del sistema, para dar una calidad preestablecida, el plan aprobado establece el volumen de recursos que debe ser generado desde las otras fuentes de financiación del sistema universitario:

FINANCIACIÓN DEL PRECIO DEL SISTEMA ₂₀₀₄ = 75,59% SUBVENCIONES + 14,21% TASAS (incluye becas) + 4,43% INGRESOS PROPIOS + 5,77% APORT. OTRAS ADMONES. PÚBLICAS
--

Por último, el desarrollo del Plan de Financiación supone el establecimiento de una serie de estrategias y líneas de actuación, que deben interaccionar con el diseño de las líneas presupuestarias de financiación pública³³ que se desarrollarán anualmente en los siguientes epígrafes³⁴ (cuadro 7):

- Financiación básica inicial: es la aportación anual al coste estándar de la universidad procedente de la Administración. Para el total de período 2001-2004 representará el 81,1%.
- Financiación básica condicionada: son fondos adicionales dotados por la Administración y están vinculados al cumplimiento de objetivos e indicadores de la actividad universitaria. Dichos objetivos son: a) adecuar la oferta y la demanda de acuerdo con las necesidades sociales de formación universitaria, b) mejorar la eficiencia general de la universidad en su función de formación de titulados y c) mejorar la eficiencia económica, actuando sobre las estructuras de costes y de ingresos de la universidad para adecuarlas a las estructuras financieras objetivo del sistema. Su representación será del 10,9%.
- Financiación básica complementaria sujeta a programación: se aplicará a dos tipos de programas: los de calidad institucional y los de calidad de los recursos humanos. Este epígrafe supondrá un 1,8% del total de la financiación del período.

³³ La dotación total a la ULL por parte de la Administración durante el período de vigencia del contrato programa será de 67.109.347 miles de pesetas.

³⁴ El desarrollo detallado puede verse en la última versión del segundo contrato programa firmado entre la Universidad de La Laguna y el Gobierno de Canarias.

- Financiación de acciones específicas: son programas para financiar acciones de calidad y de reposición y mantenimiento. Constituyen el 17,1% del Plan de Financiación.
- Financiación de nuevas titulaciones: conforman fondos adicionales para la financiación de las nuevas titulaciones.
- Financiación del déficit: son fondos que tratan de equilibrar los resultados presupuestarios negativos acumulados de la ULL. Representan el 3,5% del total del Plan de Financiación.

**CUADRO 7: PLAN DE FINANCIACIÓN DEL SISTEMA UNIVERSITARIO.
UNIVERSIDAD DE LA LAGUNA.**

	Total período 2001-2004	Porcentaje
Subvención cap. 1º	52.780.690	78,6%
Consolidación/n.titulaciones	0	0,0%
Fondo revisión ley pptos	1.055.614	1,6%
Subvención cap. 2º	622.299	0,9%
Total F. Básica	54.458.603	81,1%
Complementaria programa RRHH	800.000	1,2%
Complementaria programa calidad institucional o RRHH	400.000	0,6%
Total F. Corriente	55.658.603	82,9%
F. Calidad objetivos	1.398.000	2,1%
F. Calidad PDI	5.782.000	8,6%
F. Calidad PAS	138.156	0,2%
Acciones específicas Calidad	7.318.156	10,9%
Devolución avales	347.840	0,5%
Déficit presupuestario	1.971.001	2,9%
Acciones específicas F. Déficit	2.318.841	3,5%
Acción específica inversión, reposición y mantenimiento	1.813.748	2,7%
Total acciones específicas	11.450.745	17,1%
TOTAL ULL	67.109.348	100,0%

Fuente: Contrato programa 2001-2004.(Versión abril 2001).
Elaboración propia.

4. CONCLUSIONES

Existe en la actualidad una tendencia a aplicar modelos de financiación universitaria basados en una fórmula que recoja los objetivos educativos, que proporcionen una planificación financiera a medio plazo y que incentiven a la eficiencia y la calidad.

Las universidades canarias, al igual que otras universidades españolas, han experimentado recientemente modificaciones en sus modelos de financiación, desarrollando desde el año 1996 la figura del contrato programa.

El primer contrato programa surge para el período 1996-1998. Cabe destacar el esfuerzo realizado a la hora de cumplir las cláusulas en él recogido. Sin embargo, dicho contrato es de difícil evaluación, sobre todo a la hora de valorar aquellos aspectos relacionados con la financiación, dada la falta, tanto de información, como de concreción a la hora de establecer los objetivos financieros.

Para este nuevo período 2001-2004, existe ya el segundo contrato programa. En él se establecen reglas transparentes de financiación del sistema universitario canario y se adoptan una serie de medidas adicionales para que, en el período de implantación, se posibilite la aplicación ordenada de sus reglas de cálculo ofreciendo a la Universidad de La Laguna la garantía de contar con una programación presupuestaria a medio plazo.

Este segundo contrato programa se diferencia del primero en que es más concreto, en el sentido de que los objetivos aparecen mejor definidos, así como los indicadores destinados a evaluar su cumplimiento. Ello permitirá que a su término, se pueda realizar una mejor valoración y evaluación del mismo.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, I. et al. (1995): *Financiación de la Educación Superior: especial referencia a Canarias*. Dirección General de Universidades e Investigación. S/C de Tenerife.
- Arias, A. (1997): *El régimen económico y financiero de las Universidades*, Estudios Complutenses, Madrid.
- Blaug, M. y Moreno Becerra, J. L. (1984): *Financiación de la educación superior en Europa y España*, S XXI/IESA, Madrid.
- Bricall, J. M. (2000): *Informe Universidad 2000*, (<http://www.crue.upm.es>)
- Cabrera Montoya, B. et al. (1998): *Estudio sociológico de la Universidad de La Laguna*, Gobierno de Canarias/ Dirección General de Universidades e Investigación/ Consejería de Educación, Cultura y Deportes, S/C de Tenerife.
- Consejo de Universidades (1995): *Informe sobre la financiación de las Universidades*, Secretaria General, Madrid.
- Consejo de Universidades (1987): *La reforma universitaria española. Evaluación e informe*. Ministerio de Educación y Cultura.
- Generalitat de Catalunya (1997): *Contracte Programa 1997-2000. Per a una universitat tecnològica catalana de qualitat al servei de la societat*, Universitat Politècnica de Catalunya.

- González, M. J. (1999): *La Universidad del Siglo XXI. Libertad, competencia y calidad*, Círculo de empresarios, Madrid.
- Gobierno de Canarias; Consejería de Educación Cultura y Deportes y DGUI (1999): *Informe sobre los contratos programas firmados con las Universidades Canarias (1996-1998)*.
- Gobierno de Canarias; Consejería de Educación Cultura y Deportes y DGUI (1995): *Propuesta de Contrato-Programa según Ley Territorial 6/1995. 1996-1998*.
- Cañabate, A. y Cuervo, L. (1996): "Elementos para una nueva propuesta práctica del sistema de financiación de las universidades", *Estudios y documentos*, nº 22, pp. 135-142.
- Jornadas sobre *Financiación y gestión de las universidades públicas españolas: situación actual y perspectivas de futuro*, 10 y 11 de mayo de 2001. Universidad de Murcia.
- Molto, T. y Oroval, E. (1981): *Financiación de la enseñanza superior*, Institut de Ciències de l'Educació, Barcelona.
- Mora J. G.; Palafox, J. y Pérez García, F. (1993): *La financiación de las Universidades Valencianas*, Edicions Alfons el Manganim, Valencia.
- Mora Ruiz J.G. y Villarreal Rodríguez, E: (1997): "Evaluación y financiación de las universidades", *Cuaderno de Innovación y Educación*, Universidad de Vigo, pp.13-32.
- Moreno Becerra, J. L. (1983): "Costes, beneficios y financiación de la educación superior". *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, nº 12, Facultad de CCEE y Empresariales de la Universidad de Málaga, Málaga, pp. 87-106.
- Moreno Becerra, J. L. (1998): *Economía de la educación*, Ediciones Pirámide, Madrid.
- OCDE (1999): *Education Policy Analysis*, OCDE Publications, Francia.
- Oroval, E. y Calero, J (1993): "Financiación de la Expansión Universitaria Catalana en los últimos años", *Estudios Regionales* nº 36, pp. 73-121.
- Porta, J. y Lladpmpsa M. (Coords.) (1998): *La Universidad en el cambio de siglo*, Alianza Editorial, Madrid.
- Sánchez Campillo J. Y González López, M. J. (1997): "Los modelos de financiación para las universidades: la experimentalidad de los estudios y los estímulos a la eficiencia", *VI Jornadas de A.E.D.E.*, Universidad de Vigo.
- Universidad de Alicante(1999): *Programa plurianual de financiación del sistema público universitario valenciano 1999/2003*, (www.vrntt.ua.es / oficina / documentos / programa / programa .asp)

Universidad de La Laguna. *Memorias años 1995-96, 1996-97, 1997-98 y 1998-99.*