



## LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA EN ESPAÑA: EL VÍNCULO ENTRE FINANCIACIÓN Y CALIDAD

CARMEN PÉREZ ESPARRELLS (\*)

**RESUMEN.** El objeto del artículo es el análisis de la relación entre la financiación autonómica de las universidades públicas y la calidad universitaria en España. Este objetivo principal se concreta en los tres apartados del artículo: en primer lugar, la descripción del contexto actual de la educación universitaria en España; en segundo lugar, los cambios introducidos en el sistema de financiación universitaria como consecuencia de la descentralización; y, finalmente, la revisión de diversas experiencias llevadas a cabo por las comunidades autónomas que intentan potenciar la calidad como uno de los elementos clave de la financiación universitaria.

**ABSTRACT.** The aim of this article is the analysis of the relationship between the financing of public Universities and the quality of Higher Education in Spain. This main objective is shown on three parts of this article: in the first place, the description of the current situation about Higher Education in Spain; in the second place, the changes in the Higher Education funding; and finally, the survey of various experiences developed for Spanish regions that try to promote quality as a key concept in University financing system.

La preocupación por la calidad de la enseñanza universitaria ha generado la necesidad de introducir algunos cambios en el sistema tradicional de la financiación universitaria. Esto ha implicado, no sólo que las Administraciones autonómicas busquen aumentar la eficacia y eficiencia con la que se gestionan los recursos públicos dedicados a la educación universitaria, sino que también ha hecho reflexionar a la Administración Central en la necesidad de potenciar una educación superior de calidad que se acerque a los requerimientos de esta nueva sociedad e integre la calidad como componente estratégico en

la búsqueda de la mejora de la enseñanza universitaria.

En este contexto, el presente artículo se centra en la financiación universitaria autonómica y su vinculación con la calidad de las universidades públicas, defendiendo que el apoyo público a la educación superior sigue siendo esencial para asegurar la consecución equilibrada de los objetivos educativos y sociales. El artículo se estructura en tres grandes apartados: en primer lugar, se describen aquellos aspectos más importantes que configuran la situación actual de la educación universitaria en nuestro país. En segundo lugar, se trata

---

(\*) Universidad Autónoma de Madrid.

específicamente la financiación autonómica de las universidades públicas y su vinculación reciente con fórmulas que tengan en cuenta la calidad universitaria. Finalmente, se repasan las diversas estrategias financieras en busca de la calidad llevadas a cabo en las comunidades autónomas, con especial referencia al caso de los contratos-programa. El artículo se cierra con unas reflexiones finales.

## EL CONTEXTO ACTUAL DE LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA EN ESPAÑA

La situación actual de la educación universitaria en España se caracteriza por diversos rasgos, algunos de ellos históricos, otros estructurales y, finalmente, algunos debidos a las últimas reformas que han tenido lugar. Dentro de ellos, es muy elevado el número de características que afecta al sistema universitario, pero podemos convenir los siguientes aspectos:

- *Crecimiento del sistema universitario.* Los sistemas de educación superior en la mayoría de los países occidentales han experimentado una expansión vertiginosa a partir de la década de los cincuenta. Esta expansión ha tenido lugar posteriormente en España, donde el volumen de matrículas pasó de 170.602 alumnos en el curso 1959-60 a 1.583.297 en el curso 1998-99 (*Informe Universidad 2000*). Esto es, en cuatro décadas sus efectivos se han multiplicado por más de nueve. El anterior crecimiento es similar al del resto de países más desarrollados. No obstante, este incremento no ha sido sostenido en

el tiempo y se experimentó una ralentización en la década de los setenta, volviendo a retomar un crecimiento expansivo en los ochenta. Así, en España, el número de estudiantes matriculados se duplicó entre el curso 1984-85 y 1998-99, pasando de 788.168 a 1.583.297, con una tasa de variación anual media de 4,5% de los estudiantes de nuevo ingreso, según este mismo *Informe*<sup>1</sup>. Además, desde 1984 se han creado 32 universidades nuevas (19 públicas, 12 privadas y la Universidad Internacional de Andalucía). Asimismo, han surgido nuevas titulaciones y se han desarrollado nuevas áreas de conocimiento que responden a los avances tecnológicos desarrollados en fechas recientes.

- *Restricción de recursos financieros.* Esta circunstancia es un problema que afecta de manera creciente a la gran mayoría de los países de nuestro entorno. Incluso en los países de la OCDE ya no existe la bonanza de tiempos pasados. El caso de Japón es el más claro pero también lo anterior es aplicable a Canadá y un buen número de países de Europa occidental, como por ejemplo, Francia y Alemania. En el caso de España<sup>2</sup>, el gasto total del sector público y privado en instituciones de enseñanza superior como porcentaje del PIB pasó del 0,6% en 1985 al 1,1% en 1995. En el mismo periodo, la media de los países de la OCDE fue de 1,2% y 1,3%, respectivamente (*Informe Universidad 2000*). Sin embargo, en España, se ha venido constatando una disminución del porcentaje del

---

(1) Como señala el *Informe Universidad 2000*, el crecimiento de la población universitaria en el futuro es incierto. Es muy probable que el número de estudiantes de perfil tradicional descienda como consecuencia de la evolución demográfica prevista. Sin embargo, esta tendencia podría verse contrarrestada, en parte, por población adulta y la formación continua.

(2) Véase Calero (2003).

PIB destinado a este gasto. Así en 1998, el porcentaje fue de 0,96% del PIB y, en el año 2000, había bajado al 0,84% del PIB<sup>3</sup>. A través de estas cifras se puede constatar que, en España, el porcentaje destinado a educación superior ha sido, por un lado, inferior a la media de los países de la OCDE, y por otro, que, a pesar del incremento observado entre 1985 y 1995, la tendencia de los últimos años ha sido la disminución de recursos.

- *Financiación básicamente pública.* En el caso de las universidades públicas, aproximadamente el 80% de su financiación procede de los presupuestos públicos y, en última instancia, de los impuestos que pagan los contribuyentes (Arasa, 2001). Por tanto, debe garantizarse que los recursos destinados a la educación universitaria se empleen de la manera más eficiente posible, lográndose la máxima calidad. Este argumento se refuerza aún más si se consideran las limitaciones en el gasto público a las que nuestro país se ve sometido como consecuencia del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, derivado de las políticas presupuestarias diseñadas en el Tratado de Maastrich. Por tanto, la eficiencia en el reparto de los fondos públicos y la obtención del máximo rendimiento posible en el uso de los recursos se presenta en la actualidad como una exigencia imprescindible.
- *Cambios en el contexto nacional.* Una de las consecuencias de la aprobación de la Constitución Española en 1978 fue el establecimiento

de un Estado descentralizado. El cambio en la distribución de competencias entre la Administración central y las comunidades autónomas representó una modificación sustancial en el marco de referencia de la financiación de las universidades españolas. Hasta 1985, todas las universidades públicas eran financiadas por el Gobierno central. A partir de esta fecha, se inicia el proceso de descentralización educativa en materia de universidades que culminará nueve años después<sup>4</sup>.

- *Cambios en el contexto europeo.* La enseñanza universitaria en España ha reconocido y asimilado la necesidad de promover cambios en el sistema de educación superior derivados de las nuevas normativas europeas (*Declaración de Bolonia*, 1999). Con la creación del «espacio europeo de educación superior» se está demandando una profunda reorganización y una mayor armonización de los sistemas europeos de educación superior y, consecuentemente, una mejora de la eficacia del sistema universitario. Además, la *Declaración de Bolonia* especifica que los sistemas de educación superior deberían incrementar: la comparabilidad, la compatibilidad, la transparencia y la flexibilidad. Ante esta nueva encrucijada, ha surgido un incremento de las expectativas de la sociedad respecto a la actuación y los servicios de las universidades públicas y una mayor exigencia por parte de los diferentes usuarios de dichos servicios.
- *Cambios en la orientación de la valoración social.* La sociedad ha

---

(3) *La Universidad Española en Cifras* (2002). Consejo de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE).

(4) Desde 1996 todas las universidades públicas están transferidas a los gobiernos regionales, excepto la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) y la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (UIIMP), que continúan dependiendo del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD).

experimentado cambios en sus valores; hoy se enfatizan valores como la calidad y la excelencia investigadora, la competencia, la responsabilidad pública, la transparencia y la eficiencia. El usuario de este servicio asume su papel de «cliente» y exige bienes y servicios de calidad, incluyendo una educación superior que satisfaga sus expectativas. Existe una creciente presión social sobre la calidad de los servicios universitarios: docencia, investigación, etc. Los cambios y transformaciones del entorno de la enseñanza universitaria repercuten de manera directa en los sistemas de gestión, dirección, evaluación y organización de las instituciones de educación superior.

- *Creciente preocupación por la calidad.* Ligada al argumento anterior, esta preocupación comienza a surgir a través de actuaciones coordinadas por distintas instituciones y organismos públicos cuyo fin es la búsqueda de la calidad en la docencia, en la investigación y en la gestión del sistema universitario. Buena prueba de ello son las numerosas actividades puestas en marcha para evaluar la calidad universitaria<sup>5</sup>: el *Programa Experimental de Evaluación (Programa ESMU, 1992-94)*; el *Proyecto Piloto Europeo de Evaluación de la Enseñanza (1994-95)*; los procesos de evaluación interna y externa que se están llevando a cabo en el marco del *Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades (PNECU, 1995)* y del *II Plan de la Calidad de las Universidades (PCU, 2001)*; y los programas de evaluación institu-

cional de la ANECA, como por ejemplo, la evaluación de los programas de doctorado para la obtención de la mención de calidad.

#### CAMBIOS EN LOS MODELOS DE FINANCIACIÓN UNIVERSITARIA TRAS EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL

Teniendo en cuenta el panorama de la educación universitaria en España definido en el apartado anterior<sup>6</sup>, la hipótesis de partida que se plantea en este artículo es la necesidad de propender al cambio en algunos aspectos del sistema de financiación por parte de las comunidades autónomas y tender hacia la obtención de una buena parte de los recursos en función de los objetivos prefijados y los resultados obtenidos. De forma resumida, la orientación que se ha querido dar al presente artículo quedaría recogida en la siguiente afirmación:

En épocas recientes, se ha argumentado que los sistemas públicos se beneficiarían de la introducción de esquemas de incentivos que favorecieran una mejora de la eficiencia y la calidad de las actividades universitarias

(Informe Universidad 2000, p. 287)

Según la tradición heredada de la situación anterior a la transferencia de las competencias en enseñanza universitaria a las comunidades autónomas, existían dos grandes grupos de subvenciones públicas en el modelo de financiación centralizado: las subvenciones públicas para gastos de carácter corriente y las subvenciones para gastos públicos de inversión. Las primeras consistían en una subvención general básica<sup>7</sup> que se establecía en función de los

(5) Véase Mora (2003).

(6) Debe tenerse en cuenta que a partir de este apartado lo expuesto sólo tiene vigencia para la Universidades públicas.

(7) Esta subvención denominada comúnmente «subvención nominativa» tiene un fuerte peso de la financiación del personal (docente y no docente).

*inputs* (profesores, número de alumnos matriculados, titulaciones, etc.). Las segundas se solían plasmar en un plan plurianual de inversiones a medio plazo, el cual, normalmente como máximo, solía ser quinquenal y cuyos fondos se asignaban según diversos criterios: nivel de infraestructuras existente, necesidades de nuevas instalaciones (edificios) y nuevos equipamientos (bibliotecas, centros de cálculo, redes informativas y sistemas de información), inversión de reposición, etc.

Tras el proceso de descentralización territorial a todas las comunidades autónomas<sup>8</sup>, los distintos gobiernos regionales, guiados por la cercanía de la responsabilidad y acuciados por la demanda de las propias universidades, han puesto en funcionamiento modelos propios de financiación universitaria. Inicialmente, como han señalado numerosos autores<sup>9</sup>, se trataba de sistemas de financiación incrementalistas, recibiendo las universidades de sus respectivos territorios aumentos sobre los fondos que antes recibían de la Administración central, acompañados de ambiciosos planes de inversiones en algunas regiones.

Sin embargo, en los últimos años, estas subvenciones entre las distintas Administraciones públicas educativas y las universidades han empezado a fracturarse y la introducción de fórmulas o mecanismos que tengan en cuenta la calidad es cada vez más frecuente. El modelo de la Comunidad Valenciana, diseñado en 1994, ha sido pionero en esta línea y ha servido de guía como iniciación a esta nueva tendencia de mejora de la calidad y la eficiencia en la distribución de la financiación pública de las universidades. En el límite, hay gobiernos regionales que han canalizado toda la financiación autonómica de sus universidades públicas a través de la figura

de los contratos-programa, como es el caso de Canarias.

El factor más evidente que ha incitado esta transformación es la limitación presupuestaria de los gobiernos regionales ante la demanda creciente de costes de los sistemas de enseñanza universitaria. En el pasado, cuando este nivel educativo atendía a un porcentaje muy reducido de la población, era posible suponer por parte del Gobierno central que los recursos para la educación universitaria seguirían existiendo, y que las universidades podrían continuar sin preocuparse por la eficiencia en el uso de los recursos o de la recuperación de los costes. Actualmente, los Gobiernos regionales cuentan con mayores competencias de gasto y saben que un mayor aprovechamiento de recursos en la educación universitaria supondrá, por ejemplo, más fondos para destinar a otros niveles educativos, a la sanidad o a otras políticas públicas.

Así, en relación con los mecanismos de asignación de recursos públicos a las universidades, las Administraciones educativas autonómicas están desarrollando cambios e introduciendo nuevos procesos con el fin de mejorar la eficiencia en el uso de los fondos e incentivar la eficacia. Algunos de estos mecanismos son los siguientes: modelos de reparto de la financiación para proporcionar estabilidad financiera a las instituciones, además de introducir factores para promover la calidad de las mismas; contratos-programa entre las universidades y las Administraciones educativas autonómicas, mediante acuerdos para el cumplimiento de unos determinados objetivos de calidad y eficiencia; fondos especiales para financiar directamente programas específicos cuyos objetivos sean la mejora de la calidad; y fondos asignados por las universidades en procesos

---

(8) Cataluña (1985), País Vasco (1985), Comunidad Valenciana (1985), Andalucía (1986), Canarias (1986), Galicia (1987) y Navarra (1990), Madrid (1995), Castilla-León (1995), Extremadura (1995), Murcia (1995), Asturias (1995), La Rioja (1996), Aragón (1996), Cantabria (1996), Castilla-La Mancha (1996) y Baleares (1997).

(9) Entre otros, Mora y Villarreal (1995), San Segundo (1997) y Pérez Esparrells y Salinas (1998).

competitivos, principalmente, destinados a proyectos de investigación.

Aunque el mapa de sistemas de financiación universitaria regionales es muy variopinto y está poco sistematizado en algunas comunidades autónomas, el objetivo último de los distintos diseños de reparto de la financiación es triple<sup>10</sup>: diversificación de fuentes y especialización de las universidades; competitividad y calidad; coordinación y gestión eficaz. Dentro de estas metas, en los últimos años, parece evidente que se ha impulsado un sistema de financiación pública de las universidades que facilite la competencia entre ellas y premie la calidad y la excelencia.

En este sentido, el vínculo entre calidad de la enseñanza universitaria y su financiación se establece a través de nuevas fórmulas financieras, explícitas para las universidades por parte de los gobiernos regionales, que incorporan incentivos a la calidad y a la competencia entre las universidades públicas. Este vínculo se ha establecido, incluido bien directamente como una parte de los propios modelos de financiación, bien a través de financiación por contratos-programa, como se verá en el siguiente apartado.

#### ALGUNAS EXPERIENCIAS DE BÚSQUEDA DE LA CALIDAD UNIVERSITARIA DESARROLLADAS EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Sin ánimo de hacer ninguna clasificación, las comunidades autónomas pueden dividirse

entre: aquéllas que reparten una parte de su financiación dentro del propio modelo con criterios de cumplimiento de unos determinados objetivos, como sucede con la Comunidad Valenciana o Andalucía, entre otras; y las comunidades autónomas que establecen diferentes contratos-programa entre el gobierno regional (Administraciones educativas autonómicas) y las distintas universidades públicas de su territorio, por ejemplo, los casos de Canarias y Cataluña. A continuación, se resumen las distintas experiencias autonómicas, prestando mayor atención a las principales variables que ligan la financiación autonómica de las universidades públicas con la calidad universitaria, con especial referencia al mecanismo de los contratos-programa.

La principal característica del modelo valenciano es que se trata de uno de los primeros sistemas de financiación universitaria autonómicos que detalla explícitamente las variables que se utilizan en el cálculo del reparto de la financiación a las universidades públicas de su territorio. En el modelo diseñado inicialmente en 1994<sup>11</sup> se distinguían tres vías básicas de financiación: una subvención global no condicionada de financiación básica<sup>12</sup>; una subvención ligada a la consecución de distintos objetivos<sup>13</sup> y una subvención condicionada vinculada a programas específicos de mejora de la calidad.

Con respecto al último grupo de subvenciones, que es el que se destaca por tener en cuenta la calidad, entre las variables iniciales del plan plurianual para la

---

(10) El Informe sobre la financiación universitaria elaborado por el Consejo de Universidades (1995) señalaba estos mismos criterios de partida.

(11) Este modelo ha sido sucesivamente alterado, si bien la esencia del mismo se plantea desde su origen.

(12) La financiación básica de los gastos corrientes de una universidad se establece en función de los costes en los que esta institución incurre con el fin de impartir una docencia de calidad y realizar la investigación básica del personal docente, así como la determinación del número máximo de alumnos financiados a través de esta subvención pública.

(13) El sistema considera tres objetivos diferentes: el modelo premia a aquellas universidades que se esfuerzan por adaptar la oferta de titulaciones a la demanda de los estudiantes; el sistema penaliza a aquellas titulaciones que se mantengan con una demanda por debajo de la fijada en la estructura de costes; y el modelo establece una financiación extra con el objetivo de fomentar en bilingüismo.

financiación del sistema universitario valenciano 1994-98, se recogían las siguientes: programas de tercer ciclo que demuestren un alto grado de calidad y demanda; programas de investigación; programas de innovación educativa; programas de atención al alumnado, que se financiaban mediante contratos-programa plurianuales y programas de servicios a la sociedad, tales como teatros, actividades culturales, etc., también financiados a través de contratos-programa (Mora y Villareal, 1995).

El modelo de financiación de las universidades públicas de Castilla y León diferencia tres tramos de financiación: el automático, el competitivo y el específico para algunas actuaciones. En cada tramo se distinguen un conjunto de instrumentos, cada uno de los cuales tiene una finalidad distinta y un procedimiento de cálculo diferente. A su vez, cada instrumento contempla los cinco tipos de funciones que integran el conjunto de actividades que desarrollan las instituciones universitarias (enseñanza, investigación, servicios, administración e infraestructuras). El segundo tramo incluye instrumentos de tipo competitivo, con la finalidad de incentivar comportamientos de las instituciones encaminados a mejorar la calidad y la eficiencia. Los recursos obtenidos por esta vía competitiva se obtienen a través de convocatorias públicas sobre las siguientes actividades: programas de mejora de la calidad y la eficiencia, como por ejemplo, programas de tercer ciclo y master, programas de mejora de la gestión, programas de aplicación de nuevas tecnologías, etc.; y subvenciones

graduadas unidas a nuevos servicios y convocatorias de investigación, de forma que las universidades reciben una mayor proporción de fondos condicionados a su participación en convocatorias de investigación.

El modelo de financiación universitaria en la región de Murcia<sup>14</sup> se basa en un plan consensuado por las Universidades y que diferencia entre financiación básica<sup>15</sup>, financiación complementaria basada en el cumplimiento de objetivos de calidad y financiación de inversiones nuevas a través de convenios<sup>16</sup>. En relación con la financiación complementaria, ésta viene determinada por el cumplimiento de objetivos de calidad (docentes, de investigación y gestión) pactados con las universidades mediante contratos-programa, que suponen todavía un porcentaje residual sobre el montante global de la financiación básica.

El gobierno andaluz ha diseñado y consensuado con las universidades públicas andaluzas un modelo de financiación del sistema universitario que garantice, entre otros objetivos, una financiación que, además de ser suficiente, se aplique de forma que se alcancen los niveles óptimos de eficiencia en el gasto público, y que genere suficientes incentivos para que la actividad universitaria se desenvuelva en condiciones de excelencia y gran calidad. Así, el sistema de financiación de las Universidades andaluzas para el período 2002-06 esta formado por tres grandes componentes: financiación ordinaria, para cubrir las operaciones corrientes; financiación de inversiones, destinada a financiar la creación o

---

(14) Para una descripción detallada del modelo, véase Egea, Mula y Tobarra, 2001.

(15) La financiación básica se caracteriza por estar basada en costes, estableciéndose módulos mínimos de calidad en función de determinados indicadores: tamaño de grupos, carga lectiva del profesorado y grado de experimentalidad de las titulaciones. Igualmente, se garantizan unos recursos mínimos para cada una de las titulaciones.

(16) El modelo contempla la financiación de inversiones nuevas en cada una de las universidades de la región (Universidad de Murcia y Universidad Politécnica de Cartagena), fijadas previamente en un plan plurianual. Esta financiación da prioridad a las cofinanciadas por los fondos FEDER, es pactada a través de convenios entre las Universidades y la Administración regional y se basa en necesidades objetivas.



mantenimiento de infraestructuras<sup>17</sup>; y financiación de la investigación, que se dedica a la promoción y el desarrollo de la actividad investigadora que se lleva a cabo en las universidades públicas andaluzas y que se incorpora en los capítulos correspondientes del *III Plan Andaluz de Investigación*<sup>18</sup>. La financiación de las universidades, incluida la Universidad Internacional de Andalucía, quedará dividida en un 90% de financiación incondicionada y un 10% afectada a resultados.

El primer contrato-programa establecido en el ámbito universitario entre una comunidad autónoma y las universidades públicas fue el constituido entre el Gobierno canario y las universidades ubicadas en esta comunidad autónoma –la Universidad de La Laguna y la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria– y estuvo vigente desde el 1 de enero de 1996 hasta el 31 de diciembre de 1998. En dicho contrato-programa, se estableció una planificación de plantillas y se fijaron las titulaciones autorizadas para el período<sup>19</sup>. En este primer contrato-programa se recogían un conjunto de acciones a realizar que condicionaban la financiación en función, entre otras, de las siguientes variables: calidad de la

docencia universitaria, investigación, control financiero a través de auditorías periódicas de gestión, financieras y de seguimiento del contrato-programa y mejora del nivel de información.

Actualmente, se encuentra vigente el segundo contrato-programa 2001-04 establecido con ambas universidades de forma independiente. Estos contratos continúan en la misma línea de establecer una mayor transparencia, fijando unas reglas claras de financiación a las universidades y posibilitándoles una planificación a medio plazo. Los objetivos son definidos en los siguientes tres ámbitos (Lobo y Alámo, 2002): general, estratégico y financiero. En el ámbito general, se pretende incrementar la financiación ligada al cumplimiento de objetivos e incrementar la aportación de la financiación propia de la universidad. El ámbito estratégico busca potenciar la calidad básica y la eficiencia y fomentar la calidad del personal y la organización. El ámbito financiero está planteado desde una triple perspectiva: la primera se relaciona con la estructura financiera ya que lo que se pretende conseguir una adecuada estructura de las fuentes de financiación<sup>20</sup>; la segunda se relaciona con la eficiencia, en el sentido que se

---

(17) Esta financiación se contempla de forma específica en el vigente *II Plan Plurianual de Inversiones* (2001-05).

(18) Los indicadores y, por tanto, las actividades que se incorporan en los Planes operativos de mejora de la calidad, hacen referencia a varios de los siguientes aspectos (Egea, Mula y Tobarra, 2001): mejora del rendimiento académico, mejora de la inserción de los egresados, mejora de la evaluación de la docencia, reducción de la masificación, mejora en la adaptación de la oferta de estudios a la demanda, mejora en grupos de investigación de excelencia, mejora de los resultados en investigación, mejora en transferencia de resultados de I+D, mejora de los estudios de postgrado y del rendimiento académico en los mismos, mejora de las técnicas de dirección, mejora en las relaciones de la Universidad con la sociedad, mejora en los sistemas de presupuestación y en el grado de cumplimiento presupuestario.

(19) Establecido al amparo de la *Ley 6/1995 de Plantillas y Titulaciones universitarias*, con la que se pretendía realizar una nueva planificación plurianual que permitiera garantizar la calidad del sistema y adecuar la oferta de titulaciones a la demanda.

(20) Para la consecución de los objetivos financieros se considera el conjunto de fuentes de financiación del sistema universitario, como son: 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 del capital público, ingresos asociados a las inversiones y retornos de la explotación del patrimonio, así como otras fuentes de financiación coyunturalmente disponibles. De esta forma, la planificación de los recursos financieros que establece el contrato-programa no atañe exclusivamente a los fondos procedentes de la Administración, sino también al resto de las fuentes financieras de las que dispone la Universidad (la aportación de las familias y otros agentes privados).



persigue la mejora de la eficiencia en el uso de los recursos por parte de la universidad; y, la tercera, guarda relación con la participación, pues se trata de estimular la participación de la sociedad en los grandes programas de inversiones universitarias y en aquellos otros en los que esta participación sea posible (Martín Rivero, 2001).

Desde 1994, la Universidad Politécnica de Cataluña (UPC) viene desarrollando un proceso de planificación estratégica y mejora de la calidad<sup>21</sup>. Uno de los logros principales de este proceso consistió en la firma de un contrato-programa entre la Generalitat de Cataluña y la UPC para el período 1997-00. Este primer contrato-programa determinaba, de común acuerdo, los objetivos y finalidades que perseguía la UPC en este período y establecía un nuevo modelo de relación y financiación de la institución universitaria basado en el cumplimiento de objetivos de calidad al servicio de la sociedad. Actualmente, está en marcha el segundo contrato-programa para el cuatrienio 2002-05 en el marco de la política universitaria y científica y de acuerdo con la legislación vigente en esta materia en Cataluña. Este segundo contrato-programa forma parte de plan de financiación plurianual, el modelo de distribución de la financiación de las universidades públicas catalanas, que se concreta anualmente, aunque con un período de cuatro años (2002-05). El rediseño del contrato-programa se ha efectuado sobre la base de cuatro ejes estratégicos: dar respuesta a las necesidades y demandas sociales, aumentando los estándares de calidad y excelencia; aumentar la implicación con la sociedad y las instituciones, y también las relaciones con la comunidad tecnológica y científica; mejorar la calidad de vida de la comunidad universitaria y su identificación con los objetivos de la UPC; e incrementar la eficacia de la organización interna. Para ello, se han seleccionado 10 objetivos y 32 indicadores.

Estos objetivos, indicadores y compromisos que recoge el contrato-programa pueden ser revisados anualmente según los resultados de la evolución y la programación universitaria.

Además de la experiencia más desarrollada de la Universidad Politécnica, se encuentran vigentes otros contratos-programas que tienden a la convergencia con los objetivos planteados en el Documento *Bases per a l'elaboració de contractes-programa amb les Universitatats catalanes*, en el marco de un nuevo modelo de distribución de la financiación de las Universidades públicas. Entre ellos, se pueden destacar el acordado con la Universidad de Barcelona (1999-2002) y el de la Universitat Rovira i Virgili (2000-2002). Los objetivos propuestos, en general, están relacionados con la mejora de la calidad docente y el rendimiento académico de los alumnos, con el incremento de la actividad y de la calidad investigadora, con el establecimiento de una mayor vinculación entre las universidades y la sociedad, con el impulso del catalán en la vida universitaria, con la implantación de organización eficaz y flexible y con la mejora de la inserción laboral de sus titulados universitarios.

A diferencia del resto de contratos-programa comentados anteriormente, el contrato-programa marco firmado por la Comunidad de Madrid y las seis universidades públicas establecidas en esta región para el período 2001-05 presenta la peculiaridad de que se trata de un modelo de financiación global. De hecho, este plan de financiación universitaria ha sido ideado para solucionar el grave problema de insuficiencia financiera que las universidades madrileñas (principalmente las más antiguas) habían arrastrado desde 1995, año en el que se realizaron las transferencias de educación universitaria desde la Administración central a la Comunidad de Madrid.

---

(21) Véase Vilalta (2001).

Además, se ha articulado un plan plurianual de inversiones para el período 1998-02 y un nuevo programa específico de inversión para el trienio 2003-05, en cooperación con los correspondientes Fondos Europeos. Además, cada universidad ha firmado un contrato-programa con la Administración de la Comunidad de Madrid. Estos contratos-programa son los encargados de ejecutar el plan plurianual de inversiones y, en concreto, son el instrumento de gestión de las dotaciones económicas que tienen como destino la formación del capital público aplicado a la enseñanza superior en la Comunidad de Madrid para el cumplimiento de los siguientes objetivos generales: conseguir una adecuada planificación de la evolución del sistema universitario en la comunidad, como expresión de las necesidades sociales a medio y largo plazo; implantar con carácter general la programación plurianual, permitiendo atender a los objetivos específicos de desarrollo de calidad y de ajuste de la oferta a la demanda del sistema universitario; y conseguir un adecuado mantenimiento del patrimonio público destinado a la enseñanza superior lo que redundará en la mejora de los ratios de calidad del sistema y en el aprecio social de sus instituciones educativas.

En conclusión, si se comparan las distintas fórmulas que establecen un vínculo entre la financiación y el logro de objetivos relacionados con la calidad, se observa que la gran mayoría responde a acciones muy similares. Entre estas destaca, por un lado, que los modelos que basan una parte de su financiación atendiendo a la calidad y la eficiencia del sistema, limitan la misma a un porcentaje que no supera el 15% del monto global de financiación. Por otro lado, cuando se posibilita a las propias Universidades obtener recursos directamente a través de contratos-programa, se trata de fondos adicionales que suponen un porcentaje de aproximadamente entre el 10% y el 12% de la financiación que recibe la universidad condicionada al cumplimiento de

determinados objetivos establecidos en el propio contrato-programa o similares mecanismos (Pérez Esparrells, Rahona y Vaquero, 2002).

## CONCLUSIONES

La finalidad de este artículo ha sido reflexionar sobre la necesidad imperante de establecer modelos de financiación ligados a la calidad para las universidades públicas. Estamos convencidos de que el arraigo de la calidad en el entorno territorial, nacional e internacional no encontrará su concreción a menos que tengan lugar algunos cambios sustanciales en la propia financiación universitaria. Para ello, tras la revisión de algunas experiencias emprendidas por las comunidades autónomas, se puede afirmar que la preocupación por la calidad ha trascendido a los esquemas de incentivos en la financiación autonómica de las universidades públicas, esquemas que buscan la calidad en la enseñanza universitaria. Si bien, a nuestro modo de ver, la presencia de la calidad en la financiación universitaria pública se encuentra en un estado inicial que deberá desarrollarse en un futuro inmediato.

Todo ello nos ha servido de guía para centrarnos en los distintos mecanismos aplicados por las comunidades autónomas para acercar la financiación pública a la calidad de las universidades públicas de su territorio. Así, dentro de los distintos tipos de subvenciones públicas habitualmente utilizadas en el sistema público de financiación universitario español, nos hemos centrado en algunas comunidades autónomas y en las subvenciones públicas ligadas a objetivos de calidad. Los recursos recibidos a través de este mecanismo son una muestra concreta de la intención de ligar la financiación al logro de resultados, y por consiguiente, de la búsqueda de la excelencia, la calidad y el establecimiento de una cierta competencia entre las instituciones universitarias españolas. No obstante, cabe

destacar que este mecanismo se encuentra en un proceso incipiente de desarrollo, y por lo tanto, es todavía muy pronto para evaluar resultados.

Así, todas las comunidades autónomas, en mayor o menor medida, han puesto en marcha sistemas de financiación que ligan una parte de los recursos financieros al logro de ciertos objetivos previamente definidos. Los resultados han sido variados, puesto que se han establecido objetivos que obedecían a las distintas realidades, tanto de cada universidad, como de la comunidad autónoma a la cual pertenecen. No obstante, han servido para otorgar mayor transparencia acerca del destino de las subvenciones públicas recibidas por las universidades. Otro logro ha sido el de establecer un marco más estable de financiación a través de una planificación a medio plazo que contempla el cumplimiento de ciertos objetivos, comprometiéndose para ello los recursos necesarios. Al mismo tiempo, en el activo de estas medidas hay que computar: el haber promovido e incentivado el incremento de recursos provenientes de otras fuentes de financiación; el haber mejorado la calidad de la enseñanza; el haber respondido a las demandas de la ciudadanía; y el haber avanzado en la eficacia de la gestión institucional, entre otros. La intuición hace pensar que se han obtenido resultados positivos en todas las comunidades autónomas que los han puesto en marcha, lo cual, sin duda, será perfeccionado en el futuro como consecuencia del aprendizaje y de la evaluación de los resultados.

Además, después de unos años de rodaje de estas fórmulas o mecanismos, como puede haber diferencias entre CC.AA. excesivamente relevantes en su concepción de la calidad, podría ser el momento oportuno de que se establecieran criterios y variables que, como señala la LOU en su disposición adicional octava, «puedan servir de estándar para la elaboración de modelos de financiación por los poderes

públicos, en el ámbito de sus competencias», esto es, respetando la autonomía de las comunidades autónomas y la propia autonomía universitaria. Simultáneamente, se podría crear una Comisión Interuniversitaria para la Calidad, en la que las CC.AA. intercambiaran sus experiencias y se fijaran las líneas de actuación para vincular calidad y financiación.

A pesar de lo anterior, creemos que todavía sigue pendiente profundizar en la tarea de ligar la financiación de las universidades públicas al logro de resultados de calidad en las distintas comunidades autónomas. Por ello, se anima desde aquí a todos los gobiernos regionales a poner en marcha modelos de financiación que, por un lado, logren una mayor transparencia en la asignación de los recursos, y por otro, condicionen una parte de la financiación a la mejora de la calidad y eficiencia de la gestión universitaria. Y es que este creciente interés por la calidad del servicio supondrá, en un futuro muy próximo, un paso muy importante para la modernización del sistema universitario español, que tiene ante sí el reto de la convergencia real con el nuevo entorno europeo derivado de la *Convención de Bolonia* (1999).

## BIBLIOGRAFÍA

- ARASA, C. et al: *Informe para un debate*. Plataforma para la mejora de la calidad de la enseñanza universitaria en España. Federación Nacional de Asociaciones de Catedráticos, 2001.
- BOLOGNA: <http://europa.eu.int/comm/education/socrates/erasmus/bologna.pdf> (1999).
- BRICALL, J. M. et al.: <http://www.crue.upm.es/informeuniv2000.html>. *Informe Universidad 2000*. Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas, CRUE, 2000.
- CALERO, J.: «La educación superior en España: financiación y acceso», en *Revista de Educación*, 330 (2003), pp. 205-215.

- CONSEJO DE UNIVERSIDADES: *Informe sobre la Financiación de las Universidades*, 1994.
- CONSEJO DE COORDINACIÓN UNIVERSITARIA: «Informe Anual de la Tercera Convocatoria», en *Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades*, 2002.
- «La evaluación institucional: concepto y método» Documento de trabajo enmarcado en el *Plan de la Calidad de las Universidades*. Secretaría General, 2002
- EGEA, N., MULA, A. y TOBARRA, P.: «La financiación de la Universidad Española» en *Universidad, Autonomía y Financiación*. Universidad de Murcia, Vicerrectorado de Economía y Administración, 2001
- HERNÁNDEZ ARMENTEROS, J.: *Información académica, productiva y financiera de las Universidades públicas de España en La Universidad Española en cifras*. CRUE, 2002.
- LOBO, M. y ÁLAMO, F. R.: *Contrato-programa y plan estratégico: el caso de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria*. Mimeo, 2002.
- MARTÍN RIVERO, R.: «Nuevas tendencias de financiación de la educación superior: la figura del contrato-programa en Canarias», en *X Jornadas de la Asociación de Economía de la Educación*. Universidad de Murcia, 2001, pp. 53-70.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES: *La integración del Sistema Universitario Español en el Espacio Europeo de enseñanza superior*. Documento-Marco, febrero 2003.
- MORA, J. G.: «La mejora de la eficacia de la enseñanza superior en el Nuevo contexto europeo», en *Papeles de Economía Española*, 95 (2003), pp. 188-194.
- MORA, J. G. y VILLARREAL, E.: «Un modelo para la financiación de las Universidades públicas» en *Planificación, Evaluación y Financiación de sistemas educativos*. Madrid, Civitas, 1999, pp. 175-199.
- PÉREZ ESPARRELLS, C. y SALINAS, J.: «El uso de los indicadores de gestión en la evaluación de la calidad universitaria» en *Hacienda Pública Española*, Monográfico Educación y Economía, 1998, pp. 157-167.
- PÉREZ ESPARRELLS, C., RAHONA, M. y VAQUERO, A. (2002). «La calidad de las Universidades públicas españolas: una aproximación a partir de indicadores de evaluación», en *XI Jornadas de la Asociación de Economía de la Educación* (AEDE). Universidad de Lisboa, 27 y 28 de septiembre de 2002. Mimeo.
- PNECU: *Informe final* en <http://www.mec.es/consejou/calidad> (2002).
- SAN SEGUNDO, M. J.: «Claves para la financiación universitaria» en *Universidad y Futuro, Los nuevos retos del Sector Público ante la Unión Monetaria Europea*. Cinco Días y Arthur Andersen, 1997.
- «Financiación de la enseñanza universitaria: el papel de los precios a la luz de la experiencia internacional reciente», en *Revista de Educación* (1999), pp. 71-87.
- VILALTA, J.: «Implantación y evaluación de planes estratégicos en las Universidades», en *Documento nº 14, XIX Jornadas de Gerencia Universitaria*. Sevilla, Mimeo, 2001.