

# LOS NUEVOS MECANISMOS RELACIONALES DE FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA PÚBLICA: LA APLICACIÓN DEL CONTRATO-PROGRAMA EN ESPAÑA

JAVIER PRADO  
DOMÍNGUEZ\*

## Resumen

En los últimos años, los sistemas universitarios públicos de los países desarrollados han puesto en marcha nuevos mecanismos de financiación, que utilizan modelos basados en fórmulas gerenciales de tipo relacional, con el objeto de tener en cuenta los objetivos educativos y proporcionar una planificación financiera a medio plazo, incentivando la eficiencia y la calidad.

En este trabajo se realiza un análisis de las modificaciones que han experimentado los mecanismos de financiación universitaria, desde una perspectiva de gestión pública, con la introducción, y ulteriores desarrollos, de la figura del contrato-programa en el modelo español de financiación pública universitaria.

Palabras clave: Mejora de la calidad, rendición de cuentas, contrato programa, estado relacional, gestión pública.

## Abstract

In the last years, the public university systems of developed countries have started to implement new financial tools based on piggy-bank management formulas, in order to implement the educational objectives and to provide to medium-term financial planning, promoting the efficiency and the quality.

In this work we carried out an analysis of the modifications that have experienced the mechanisms of university financing, from to perspective of public administration, with the introduction, and ulterior developments, of the figures of the Contract Program in the Spanish pattern of the Public University financing.

Key words: Quality improvement, accountability, contract program, piggy bank welfare state, public management.

---

\* Profesor de la  
Universidad  
de La Coruña, España.  
Correo e:  
ajaprado@unica.udc.es

## Introducción

Actualmente, en los principales países desarrollados, los sistemas públicos de educación superior se encuentran en una situación de relativa estabilidad en cuanto a su crecimiento, pero de profunda transformación en su relación con el entorno, lo que implica una importancia central de la mejora de la calidad en la formulación de las políticas de educación universitaria. Para conseguir este objetivo, los sistemas universitarios públicos están experimentando unas transformaciones importantes de su cultura gerencial, que siguen claramente las líneas de desarrollo establecidas por la nueva gestión pública en relación con el modelo de *continuum público-privado*.

Entre los principales factores externos que impulsan la aproximación de los procedimientos de gestión empleados en las universidades públicas a las técnicas gerenciales del sector privado, cabe citar, por una parte, la competencia entre instituciones universitarias inducida por la globalización y las nuevas exigencias profesionales y tecnológicas, ligadas a los requerimientos del capital humano que es demandado por las economías desarrolladas y, por otra, los nuevos requisitos de eficiencia y calidad institucional, que son exigidos por el ciudadano-cliente en las sociedades democráticas avanzadas.

Esa creciente competencia entre instituciones universitarias junto a las mayores exigencias por parte de los usuarios hacen que las universidades públicas se vean sometidas progresivamente a las condiciones de un mercado que considera que la calidad de sus servicios tiene una importancia central. Esta necesidad de impulsar la calidad del sistema universitario público, implica unas notables necesidades de financiación, que han de satisfacerse en un contexto donde están presentes fuerzas que limitan el crecimiento continuado de los recursos públicos destinados a financiar este nivel educativo. Por un lado, se encuentran las restricciones presupuestarias impuestas con el objeto de reducir el déficit público corriente; por otro, cabe citar la influencia de una corriente de

opinión neoliberal, que critica la asignación del gasto público y la intervención estatal en la educación universitaria. No obstante, ha de precisarse aquí que esta corriente encuentra, tanto en España como en los demás países de la Unión Europea, un contrapeso significativo en los defensores de un capitalismo regulado de mercado, que esgrimen argumentos, encuadrados dentro de la Teoría normativa de la Hacienda Pública, para justificar la financiación de la educación universitaria, tales como son las razones de equidad o la consideración de la educación universitaria como un bien preferente.

La interacción de las dos fuerzas, que se acaban de citar, configura el marco actual de la Unión Europea, que considera adecuado financiar la educación universitaria principalmente con recursos públicos, pero reconociendo también que se ha hecho imprescindible exigir una mayor eficiencia y eficacia social en el empleo de dichos recursos. Esto plantea la necesidad de que los gobiernos, como responsables de las instituciones universitarias públicas, transformen los mecanismos de financiación de estas instituciones en auténticos instrumentos promotores de la calidad, procurando dotar al sistema universitario público de unas mayores posibilidades de obtención de recursos, teniendo en cuenta la eficiencia, equidad y calidad que ha de presidir la producción universitaria.

En España, la política de eficiencia a la hora de asignar y emplear los recursos financieros públicos destinados a la educación superior se ha hecho presente a partir de la Ley Orgánica 11/1983 de 25 de agosto de Reforma Universitaria (LRU). A partir de aquí, la evidencia disponible, en los últimos años, pone de relieve que la autonomía ganada por las instituciones universitarias españolas exige una mayor rendición de cuentas (*accountability*) de sus recursos a la sociedad, haciéndose necesario un mayor uso de las alternativas financieras adecuadas para proporcionar un horizonte estable de financiación y mejorar los requerimientos señalados de transparencia informativa.

En este artículo, después de examinar las alternativas financieras a disposición de los gobiernos para implementar políticas de mejora de la calidad, se estudia un mecanismo que podría colaborar positivamente en esa política de mejora. Concretamente, se pretenden analizar los cambios directamente relacionados con la implantación del contrato-programa en el modelo español de descentralización de la financiación universitaria, tratando de analizar las características de este nuevo mecanismo de financiación y los objetivos de mejora gerencial que con él se persigue.

### Principales estrategias financieras orientadas a mejorar la calidad de los sistemas universitarios públicos

Las principales estrategias financieras empleadas en la mejora de la calidad de las instituciones públicas pueden ser ordenadas de acuerdo con alguna de las tres bases que se exponen a continuación.

La primera pretende que el mercado sea el mecanismo con el que promover la política de calidad. Para ello, es fundamental obtener las condiciones de un mercado amplio, en el que se produzcan niveles significativos de diferenciación y competitividad entre las instituciones universitarias. En este caso, el mercado ha de ser complementado con una información pública eficaz sobre las instituciones implicadas y una gran movilidad del alumnado (Dill, 1997: 167-1985).

La segunda recomienda la evaluación directa de la calidad en las universidades mediante la implantación de programas específicos (Barr, 2001, 191-222). Por último, la tercera emplea la utilización selectiva de instrumentos de financiación de la educación universitaria para que el sistema público consiga objetivos de eficacia y equidad predeterminados.

En relación con esta última estrategia, la evidencia señala que, en general, los gobiernos consideran que los incentivos financieros son medios

más efectivos para influir en el funcionamiento de las universidades públicas que cualquier otro medio de intervención administrativa, por su capacidad para modificar los desempeños tradicionales y las actitudes de los agentes implicados en la determinación de la demanda y la oferta universitarias. En concreto, esta estrategia basada en incentivos financieros se articula en torno a las siguientes actuaciones:

*Diversificar las fuentes de financiación.* La diversificación financiera refuerza la autonomía institucional y hace posible corregir los instrumentos de toma de decisiones, apoyando tanto las acciones orientadas al cambio como las actitudes proclives a las políticas de mejora de la calidad. A partir de la información proporcionada por la AEU (1997), las principales tendencias observadas en las políticas de diversificación pueden agruparse de la manera siguiente: a) Ampliación de las fuentes privadas de financiación y posibilidad de apelación financiera a distintas administraciones públicas; b) Incremento de la participación de los usuarios directos mediante el pago de tasas más elevadas; c) Potenciación de la financiación directa mediante la realización de contratos por oferta de servicios prestados a los sectores público o privado, así como la promoción de estructuras conjuntas de colaboración empresarial, tales como los parques tecnológicos; d) Promoción de la financiación mediante la fórmula de mecenazgo; e) Explotación de fondos propios para la obtención de recursos.

*Introducir cambios en los criterios de distribución interna de los recursos.* En este ámbito, la evidencia pone de manifiesto que las políticas de mejora de la calidad se basan en la incorporación de mecanismos relacionales de gestión. Concretamente, las instituciones universitarias públicas pueden adoptar mecanismos de asignación internos, implementar técnicas presupuestarias innovadoras, poner en marcha indicadores de gestión total de la calidad o aplicar sistemáticamente la planificación estratégica (Barr, 2001).

*Introducir cambios en los mecanismos externos de asignación institucional de recursos.* Los numerosos mecanismos que se están ensayando en este

ámbito, se basan en alguno de los procesos que se citan a continuación: a) Establecimiento de premios directamente ligados a la consecución de objetivos predeterminados de calidad (Layzell y Caruthers, 1995); b) Asignación de fondos especiales para financiar directamente programas específicos de mejora de la calidad, reforzando esta política con recompensas adicionales cuando los objetivos son conseguidos y estableciendo penalizaciones en el caso contrario; c) Utilización de fórmulas encaminadas a proporcionar estabilidad financiera institucional en un marco compatible con la mejora de la calidad; d) Asignación de recursos mediante procesos competitivos; e) Establecimiento de contratos-programa entre las universidades y las Administraciones públicas para vincular las dotaciones de recursos al cumplimiento de criterios predeterminados de eficiencia y calidad.

### Las tendencias de la financiación de las universidades públicas españolas

En general, la financiación de las universidades públicas españolas proviene principalmente de tres fuentes distintas: 1) las tasas académicas; 2) las subvenciones presupuestarias y 3) los demás fondos públicos o privados, tales como donaciones, ingresos por venta de servicios, etc. Sin embargo, desde hace ya algunas décadas, en los países de la OCDE se están produciendo cambios sustanciales en la composición de los recursos de financiación, incrementándose la importancia relativa de las fuentes de financiación privadas, aunque las transferencias públicas siguen teniendo una presencia mayoritaria (OCDE, 1999). Este es el caso de España donde la educación universitaria está financiada principalmente por transferencias procedentes de las administraciones públicas, central y autonómica.

Hasta 1995, los mecanismos de financiación del sistema universitario español eran de tipo *incrementalista*, puesto que la subvención pública se calculaba a partir del presupuesto del año anterior. Sin embargo, la gestión de estos instru-

mentos ha generado situaciones de ineficiencia, que han provocado problemas de descrédito o de búsqueda de objetivos netamente políticos.

Sin embargo, a partir de 1996, las universidades públicas han comenzado a utilizar nuevos mecanismos de financiación, que dejan de estar inspirados en el paradigma del Estado burocrático para pasar a asentarse en el nuevo paradigma del Estado relacional. Esto último ha impulsado la utilización de modelos basados en fórmulas complejas, que pretenden hacerse eco de los objetivos educativos, proporcionar una planificación financiera a medio plazo e incentivar la eficiencia y la calidad de la producción universitaria.

De esta manera, los mecanismos incrementalistas están siendo sustituidos por *otros instrumentos más objetivos de determinación de la financiación pública* basados en diversos indicadores, tal y como se puede apreciar en el Informe Universidad 2000 (Bricalli, 2000). En la Unión Europea, generalmente, los sistemas universitarios de financiación, mayoritariamente, pública han convergido en el proceso de determinación de la subvención pública incondicionada, calculándola mediante una fórmula, más o menos compleja, que tiene en cuenta una combinación de *inputs* y *outputs*. Esta subvención es otorgada por la administración pública con carácter global, respetando la plena autonomía legal de que goza cada institución universitaria para adscribirla a la presupuestación de sus diferentes gastos.

A la hora de determinar las subvenciones presupuestarias, aunque los mecanismos utilizados en los distintos países de la Unión Europea permiten apreciar diferencias importantes, sin embargo, pueden señalarse dos grandes instrumentos de asignación de las subvenciones públicas, desde aproximadamente 1980.

El primero consiste en *la utilización de fórmulas consensuadas según unos criterios técnicos objetivos* para calcular la subvención pública, basándose en *inputs* tales como los estudiantes matriculados, el número de profesores o de titulaciones, etc., o *outputs* como el número de graduados o de tesis doctorales publicadas o patentes registra-

das. En general, hay una tendencia de aceptar, tanto en España como en los países de la Unión Europea, la sustitución de las subvenciones generales asignadas sin más criterio explícito que el puro incrementalismo por *sistemas de financiación objetivos*, que permitan establecer tanto la subvención incondicionada, mediante criterios representativos de los objetivos educativos de eficiencia y calidad, como los, imprescindibles, *escenarios de financiación a medio plazo*, que facilitan la programación plurianual del sistema público universitario.

Desde finales de los ochenta, el instrumento anterior está siendo complementado con un mecanismo mucho más selectivo, denominado *contrato-programa*, con el objeto de mejorar el proceso de asignación de la subvención pública a las universidades. Esta figura se caracteriza porque liga individualmente las administraciones públicas competentes con cada institución de educación superior y compromete la subvención pública que reciben estas últimas a la consecución de determinados objetivos explícitos.

En España, la figura del contrato-programa se recoge por primera vez en el Informe sobre la Financiación de las Universidades (Consejo de universidades, 1995). En este documento aparecían diferentes criterios para la asignación de recursos a las universidades públicas, entre los que cabe destacar financiación pública por programas, que supone que la administración fija objetivos y ofrece financiación competitiva a las universidades públicas de acuerdo con los programas que éstas se comprometan a realizar para conseguir los objetivos explícitos. En dicho documento, además de que el contrato programa aparecía como una novedad a la hora de efectuar las transferencias públicas corrientes a las universidades, se distinguían tres grandes objetos de financiación: la adaptación de la oferta de titulaciones a la demanda social; el desarrollo de los estudios de tercer ciclo y la puesta en marcha de programas de mejora de la calidad docente e investigadora. De esta manera, el contrato programa se perfilaba como un instrumento

que permitiría a las administraciones públicas el señalamiento y diseño de objetivos de desarrollo y de promoción de la calidad del sistema universitario público, ofreciendo a sus universidades fondos complementarios para financiar programas orientados a la consecución de los objetivos explícitos.

Desde la perspectiva de la gestión pública relacional, ese contrato programa podría definirse como un convenio plurianual formalizado entre un gobierno, central o regional, y una universidad pública por el cual se especifican y cuantifican los criterios de asignación presupuestaria del gobierno implicado, así como 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 Cataluña (Universidad Politécnica de Cataluña, 1998) con el contrato programa firmado por la Universidad Politécnica de Cataluña y la Generalidad de Cataluña, para el periodo 1997-2000 y Canarias en la Propuesta de Contrato-Programa 1996-1998, según Ley Territorial 6/1995. En la actualidad son muchas las universidades públicas que están introduciendo en sus modelos de financiación la figura del contrato-programa. Así, por ejemplo, las universidades de la Comunidad de Valencia tienen un programa de planificación financiera para el periodo 1999-2003; las universidades de la Comunidad de Murcia, con un modelo, para el periodo 2001-2006, que establece la financiación complementaria mediante un contrato-programa; las universidades de la Comunidad de Madrid cuentan con un contrato programa en materia de inversiones para el periodo 1998-2002; las universidades de la Comunidad de Andalucía están tratando de que una parte de la financiación se encuentre condicionada a los resultados y, finalmente, el gobierno regional de Galicia está estudiando la posibilidad de introducir la figura del contrato-programa en la financiación del sistema universitario de Galicia a partir de 2003.

## El contrato-programa en la financiación de las universidades públicas españolas

Desde principios de la década de los ochenta, con la Ley de Reforma Universitaria (LRU,1983) y posteriormente con la aprobación de Leyes de organización universitaria regional, las universidades españolas han experimentado un intenso crecimiento tanto en el número de centros y de titulaciones, como en el de alumnos y de profesores.

En cuanto a los recursos financieros de los que disponen las universidades españolas, estos provienen fundamentalmente de las administraciones públicas, principalmente de la administración regional. Sin embargo, el modelo español de financiación universitaria, dentro de un marco general de financiación mediante transferencias públicas, ha ido variando desde la entrada en vigor de la LRU con la introducción de fórmulas complejas de asignación. En una buena medida, este proceso de cambio se explica porque la propia LRU recoge, en su título VII, la necesidad de que las universidades elaboren una programación plurianual, que se ha revelado como un mecanismo favorable a la introducción de innovaciones en los mecanismos de financiación.

A partir de la segunda mitad de la década de los noventa, tanto el gobierno central como los regionales han continuado con la política de planificación y desarrollo del sistema universitario al aprobar Leyes de ordenación universitaria. Con esta política han pretendido, por una parte, poner en marcha un nuevo tipo de programación plurianual para garantizar la calidad del sistema y adecuar la oferta de titulaciones a la demanda y, por otra, introducir un nuevo marco de financiación mediante el establecimiento de los contratos programa entre las administraciones públicas competentes y las instituciones universitarias.

De esta manera, ha comenzado a disponerse de mecanismos efectivos para ligar la consecución de los objetivos explícitos de la programa-

ción plurianual con la financiación pública otorgada a las universidades para conseguir dichos objetivos. Por tanto, estos nuevos mecanismos hacían posible plantear conjuntamente las líneas de acción siguientes: 1) establecer un sistema de planificación de las plantillas universitarias; 2) racionalizar la dotación de las titulaciones que el gobierno competente podrá autorizar en los próximos años a cada una de las universidades y 3) determinar la forma de financiación de los objetivos explícitos de la programación universitaria.

### Características típicas relacionales del contrato-programa en España

En el sistema universitario público español, la figura del contrato-programa se considera como una herramienta para el desarrollo y ejecución del esquema de planificación financiera de las universidades. En lo que se refiere a duración y contenidos financieros, los contratos-programa desarrollados hasta el momento cabe destacar, por un lado, que su duración típica varía entre tres y cinco años y, por otro, que tienen un contenido mínimo en el que se identifican las fuentes de financiación previstas y el peso de cada una de ellas durante el periodo de vigencia del mismo.

En la financiación del sistema universitario público español, el contrato-programa se configura como un instrumento subordinado a la ejecución de los aspectos financieros que precisan de una evaluación de los resultados obtenidos en eficiencia, calidad y excelencia, así como en las cuestiones normativas pactadas entre las partes contratantes. Por tanto, estas características relacionales hacen necesario el concurso activo en la programación y aplicación de políticas, así como la puesta en marcha de programas y actividades específicas por los equipos rectores de las universidades, que terminan perfilando un sistema de regulación de la financiación pactada entre las instituciones que suscriben el contrato.

A partir de la información aportada por las universidades que suscribieron los primeros contratos-programa en España, puede afirmarse que el conjunto de acciones potencialmente

realizables es susceptible de clasificarse en seis grandes áreas de actuación: 1) titulaciones; 2) calidad de la docencia; 3) investigación; 4) equidad del sistema universitario; 5) personal, y 6) financiación y racionalización de la gestión universitaria. Respecto a la articulación de sus contenidos, algunas cláusulas son claramente normativas; otras implican compromisos por parte de diversas dependencias del gobierno central y de los gobiernos regionales; otras suponen compromisos específicos por parte de cada una de las universidades y, por último, cabe señalar la existencia de cláusulas que son meramente una declaración de intenciones.

Con respecto a la puesta en marcha de los primeros contratos-programa, hay que destacar que la dificultad más importante que hubo de superarse fue la carencia de los datos necesarios para realizar el examen de cumplimiento de las diferentes cláusulas estipuladas. Por esta razón, fue necesario encargar a empresas externas la obtención de la información relevante mediante *auditorías externas de gestión*. La realización de estas auditorías ha ofrecido a las instituciones universitarias públicas datos reales que sirven como indicadores de gestión y ofrecen la posibilidad de monitorizar la evolución de los gastos corrientes y la racionalización de las inversiones, contribuyendo a mejorar la transparencia de las universidades a la hora de evaluar el destino de la financiación pública.

A partir del examen de la información aportada por las universidades públicas españolas, en lo que se refiere a la identificación de los logros obtenidos con estos primeros contratos-programa pueden destacarse los siguientes resultados:

- 1) La consecución de un marco estable de relación institucional entre las partes implicadas.
- 2) La implantación de nuevas titulaciones ha seguido aceptablemente el calendario previsto, y lo mismo cabe decir de la financiación del profesorado necesario para el desarrollo de las mismas.
- 3) La puesta en marcha de un proceso de evaluación institucional de la calidad docente de las universidades públicas.

4) El cumplimiento de los objetivos de crecimiento de la investigación, aunque ha de citarse que se detectaron insuficiencias de control sobre el rendimiento de los recursos empleados. Asimismo, se ha producido un aumento de información sobre las actividades y recursos de I+D y de equipamiento científico.

5) El mantenimiento de la equidad del sistema universitario, pues no se vio mermada la escolarización universitaria durante el periodo de vigencia de los contratos-programa.

6) La existencia de algunos incumplimientos en las cláusulas referidas al personal docente, como las observadas en 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.

7) Respecto a la gestión universitaria, la principal deficiencia es la falta de implantación de un sistema de contabilidad analítica y, además, por parte de las universidades, se detectan deficiencias respecto a la elaboración y envío de la información requerida por los gobiernos competentes. En relación a la financiación, el principal problema encontrado es que la consecución de objetivos no se vinculaba 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 es el capítulo de personal universitario.

Con una óptica de gestión pública relacional, la ejecución de estos primeros contratos programa permite observar la generación de un proceso de obtención de información acerca del destino de las subvenciones recibidas por las universidades públicas, una fórmula que podría sintetizarse como transparencia a cambio de financiación. El examen detenido de esa información, contenida en los informes de evaluación publicados permite considerar que los objetivos originales pensados para estos primeros contratos programa se han cumplido aceptablemente.

Con la obtención de esta nueva información pasaba a disponerse de una imagen más fiel de la realidad de las universidades españolas y de cuáles eran sus debilidades y fortalezas generales y particulares (Fernández Cainzos y Prado Domínguez, 1999).

A partir de 1996, los nuevos contratos-programa establecen unas reglas transparentes de financiación y adoptan un conjunto de medidas adicionales para facilitar la aplicación ordenada de sus reglas de cálculo, ofreciendo a las universidades públicas la garantía de contar con una programación presupuestaria a medio plazo.

En este sentido, los contratos-programa plantean una serie de objetivos a cumplir por las universidades públicas, que son clasificados en: generales, estratégicos y financieros.

Con los objetivos generales se está pretendiendo: 1) aumentar el peso relativo de la financiación que ha de quedar ligada a la consecución de los objetivos y resultados estipulados (*outcomes*); 2) lograr un incremento notable de la aportación que se realiza con los recursos propios de las universidades públicas.

Los objetivos estratégicos están siendo orientados a la consecución de: 1) aspectos generales de calidad básica y eficiencia; 2) aspectos particulares de calidad del personal y de organización.

Los objetivos financieros están siendo enfocados a: 1) la adecuación de la estructura de las fuentes de financiación de las universidades para situar la participación pública y privada de acuerdo con las orientaciones de los nuevos modelos de financiación, enunciados en el actual contexto de consolidación presupuestaria; 2) la mejora de la eficiencia en el uso de los recursos por parte de la universidad; 3) la estimulación de la participación de la sociedad (cooperación relacional) en los grandes programas de inversiones universitarias y en todos aquellos otros programas de gasto público en que sea posible.

Para facilitar la consecución de los objetivos financieros en los nuevos contratos-programa se han considerado las diferentes fuentes de financiación del sistema universitario en su conjunto, que abarcan los instrumentos siguien-

tes: los presupuestos ordinarios de gasto; los precios por prestación de servicios académicos; la obtención de ingresos en el sistema (venta de contratos, patentes, etc.); los presupuestos complementarios para financiar el crecimiento del sistema y las dotaciones para la formación de capital público; los ingresos asociados a las inversiones y los retornos procedentes 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 convierte en un instrumento útil no sólo para planificar la financiación básica proveniente de la administración, sino también el resto de las fuentes financieras de las que dispone la universidad pública.

En este sentido, desde la perspectiva de la gestión pública relacional, la incorporación de los contratos-programa supone el establecimiento de una serie de estrategias y líneas de actuación, que quedan ligadas directamente con las directrices señaladas en los presupuestos generales de las administraciones públicas para los créditos presupuestarios. Como una buena prueba de esta afirmación, cabe decir que, actualmente, tal vinculación se aprecia claramente en las distintas modalidades de dotaciones de recursos presupuestarios existentes, que se citan a continuación:

1. Financiación básica inicial: con el objeto de establecer la aportación al coste estándar de la universidad realizada por la administración pública competente.

2. Financiación básica condicionada: representativa de fondos adicionales dotados por las administraciones públicas que se vinculan al cumplimiento de objetivos e indicadores de la actividad universitaria. Entre los principales destinos de esta financiación se encuentran las políticas orientadas: 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.

3. Financiación básica complementaria sujeta a programación: con la que se dotan recursos financieros dedicados a programas de calidad institucional o de calidad del capital humano de la universidad.

4. Financiación de acciones específicas: formada por dotaciones de recursos dedicados a programas para financiar acciones de calidad y de reposición y mantenimiento del capital físico productivo.

5. Financiación de nuevas titulaciones: dotaciones destinadas a constituir fondos adicionales para incrementar o racionalizar la oferta de titulaciones

6. Financiación del déficit: dotaciones que tratan de equilibrar, con el horizonte puesto en 2003, los resultados presupuestarios negativos acumulados por las universidades.

tablecen reglas transparentes de financiación para el sistema universitario público español y adoptan una serie de medidas adicionales para que, en el periodo de implantación, se posibilite la aplicación ordenada de sus estipulaciones de cálculo ofreciendo a las universidades la garantía de contar con una programación presupuestaria a medio plazo.

De este modo, el contrato programa se convierte en un instrumento útil no sólo para planificar la financiación básica proveniente de la administración pública, sino también el resto de las fuentes financieras de las que dispone la universidad pública. La incorporación de los nuevos contratos-programa supone el establecimiento de una serie de estrategias y líneas de actuación, que quedan ligadas directamente con las directrices señaladas anualmente en los presupuestos generales de las administraciones públicas al crecimiento del gasto público.

---

### Conclusiones

Existe en la actualidad una tendencia a aplicar instrumentos relacionales de financiación universitaria que permitan ligar los objetivos educativos, con la planificación financiera a medio plazo, la promoción activa de la eficiencia y la calidad. En este sentido las universidades públicas españolas, al igual que otras universidades de la Unión Europea, están experimentando recientemente modificaciones en sus modelos de financiación, desarrollando la figura del contrato-programa.

En España, los primeros contratos-programa, que se implementaron a partir de 1996, fueron de difícil evaluación, sobre todo a la hora de valorar aspectos relacionados con la financiación, dada la falta, tanto de información, como de concreción a la hora de establecer los objetivos financieros.

Desde la perspectiva de la gestión pública relacional, los nuevos contratos-programa es-

## Referencias

- ASSOCIATION of EUROPEAN UNIVERSITIES (1997). *Five Ways to Improve University Funding*, Genève, CRE DOC num. 2.
- BARR, N. (2001): *The Welfare State as Piggy Bank: Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*, Oxford, Oxford University Press.
- BRICALL, J. M. (2000). *Informe Universidad 2000*, (<http://www.crue.upm.es>)
- CONSEJO de UNIVERSIDADES (1995). *Informe sobre la financiación de las Universidades*, Madrid.
- DILL, D.D. (1997). *Higher Education Markets and Public Policy*, Higher Education Policy, 10.
- FERNÁNDEZ CAINZOS, J.J. y Prado Domínguez, J. (1999). “El proceso de reforma contable de las Administraciones Públicas según criterios gerenciales”, en *Revista Técnica del Instituto de Auditores-Censores Jurados de Cuentas de España*, núm. 14.
- LAYZELL, D.T. y Caruthers, J.K. (1995). *Performance Funding at the State Level: Trends and Prospects, Annual Meeting of the Association for the Study of Higher Education*, Orlando, Florida.
- OCDE (1999). *Education Policy Analysis*, París, OCDE Publications.
- Porta, J. *et al.* (1998, coords.). *La Universidad en el cambio de siglo*, Madrid, Alianza Editorial.
- Universidades Españolas (1996 a 2001). *Memorias Anuales*, varios números.
- Universidad Politécnica de Cataluña (1998): *Contrato-programa para una universidad tecnológica catalana de calidad al servicio de la sociedad*, Barcelona, Servicio de Publicaciones de la UPC.