

LOS MODELOS DE FINANCIACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICAS EN ALEMANIA

Funding Public Higher Education Institutions in Germany

Dr. Gabriel Ramírez Torres¹

RESUMEN: En la actualidad la financiación de las Instituciones de Educación Superior Públicas, IESP, es cada vez más limitado, tanto en países desarrollados, como en países en vías de desarrollo, por esa razón en la mayoría de los países se busca diversificar los ingresos de dichas instituciones. En este trabajo se presentan los modelos de financiación de IESP de un grupo de Estados Federados alemanes, lo que se hace siguiendo una clasificación de que permita agrupar a los mismos de acuerdo a las posiciones de determinadas variables. Los modelos de financiación de las IESP desarrollados son los de Berlín, Brandemburgo, Baden-Württemberg, Baja Sajonia, Bremen, Hamburgo, Hesse y Schleswig-Holstein.

Palabras clave: Instituciones Educación Superior Públicas, Alemania, Modelos de Financiación, Presupuesto, Clasificación, Berlín, Brandemburgo, Baden-Württemberg, Baja Sajonia, Bremen, Hamburgo, Hesse y Schleswig-Holstein.

ABSTRACT: Nowadays, the funds for Public Higher Education Institutions, PHEI, are limited, even in development countries, for that reason, many governments are loo-

1. Gabriel Ramírez Torres. Doctor en Teoría de la Educación. Mención Doctor Europeanus. Universidad Salamanca(2007). Máster en Gestión de Riesgos Financieros de la Universidad Francisco de Vitoria (2003). Lic. Ciencias Pedagógicas Universidad Católica Andrés Bello, UCAB, (Venezuela, 1993). Economista Universidad Central de Venezuela (Venezuela, 1992). Tiene más de doce años de experiencia en distintas instituciones financieras de Venezuela y como profesor de Estadísticas, Economía y de Gestión de Riesgos Financieros en la UCAB. Ha obtenido becas de estudio de instituciones como DAAD (Alemania), Fundación Carolina (España), UCV y UCAB (Venezuela). Vocal de la Asociación de Jóvenes Investigadores de Teoría e Historia de la Educación.

king for different ways to diversify the incomes of those institutions. This paper shows the funding models for PHEI of a German federal states group, following a classification based in the position –Percentile– of specific variables. The models of financing developed correspond to the following German federated states: Berlin, Brandenburg, Baden-Württemberg, Low Saxony, Bremen, Hamburg, Hesse and Schleswig-Holstein.

Key words: Public Higher Education Institutions, Germany, Funding Models, Budget, Classification, Berlin, Brandenburg, Baden-Württemberg, Low Saxony, Bremen, Hamburg, Hesse, and Schleswig-Holstein.

Fecha de recepción: 1-V-2007

Fecha de aceptación: 8-VII-2007

Entorno general de las Instituciones de Educación Superior Públicas (IESP) en Alemania

Los Estados mantienen relaciones con sus IESP que están dadas fundamentalmente por el marco legal que las rige. Alemania es un país con una estructura muy descentralizada. Actualmente, el Gobierno Federal alemán tiene poca participación sobre la educación superior, por lo que son sus dieciséis Estados Federados o *Länder*, quienes tienen mayor autonomía y control sobre sus respectivas IESP, los que han desarrollado una estructura específica para atender los aspectos de la educación de sus ciudadanos². Su sistema educación superior está constituido por las universidades y las universidades de Ciencias Aplicadas, denominadas *Fachhochschulen*.

Esas casas de estudio en Alemania están incluidas como parte de la administración descentralizada y consideradas en algunos casos como corporaciones públicas en materia de Presupuesto³. No obstante, la mayoría de esas instituciones en materia de investigación y enseñanza tienen libertad de auto-administración y auto-gerencia, es decir, tienen autonomía académica.

Las IESP, al pertenecer a entidades descentralizadas, tienen que sus presupuestos forman parte de las cuentas de cada Estado Federado, siendo los mismos aprobados por sus parlamentos. A su vez, dichas instituciones están sometidas a la supervisión Estatal, por parte de sus respectivos Ministerios de Educación, así como al cumplimiento de una Ley Federal⁴. No obstante, a

2. No obstante, el Ministerio de Educación y Ciencia del Gobierno Federal tiene funciones relacionadas con la educación superior en ese país, prácticamente todos los Estados Federados cuentan con sus propios Ministerios de Educación.

3. En el caso de Baja Sajonia, por ejemplo, los centros de estudios superiores deben cumplir con requisitos de gerencia, de administración y auditoría como el resto de instituciones públicas, es decir, son sujeto legal y están bajo la supervisión del Land.

4. Cfr. Einundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Fianazreformgesetz). 12/05/1969.

dichas instituciones se les otorgan los recursos necesarios para su financiación, a la vez que se les provee de infraestructuras adecuadas para realizar cabalmente sus funciones.

El mayor porcentaje de la financiación de la educación superior en Alemania es dotado por recursos públicos, aun cuando en los últimos tiempos se ha comenzado a incluir mayor participación privada, con el pago de matrículas. Las IESP al formar parte de los *Länder*, sus gastos corrientes de enseñanza y de investigación (salarios, materiales y costes operativos) se financian en su mayoría, a través, de los presupuestos de los mismos.

Breve recorrido por la Financiación de la Educación Superior en Alemania

La educación superior en Alemania está enmarcada por un grupo de principios básicos que proceden de la reforma universitaria de principios del siglo XIX, impulsada en buena parte por los esfuerzos de Wilhelm von Humboldt⁵. Entre los principios más resaltantes se tenía la autonomía interna de las IESP, que aún cuando las mismas eran mantenidas por el Estado, a su vez tenían libertad de enseñanza y de investigación.

Los aspectos antes mencionados fueron poco aplicados durante los años del nacional socialismo, debido a que las universidades estaban controladas completamente por el poder central, como el resto de las instituciones.

Una vez terminada la Segunda Guerra Mundial, durante el proceso de reconstrucción de Alemania se acordó en correspondencia con el principio de soberanía cultural (*Kulturhoheit*), que el sistema de educación superior era materia de los *Länder* o Estados Federados.

La política sobre la educación superior en la República Federal Alemana (RFA) era coordinada por la Conferencia Permanente de los diferentes Ministerios de Educación y Cultura de los diferentes *Länder*. Por su parte, el Gobierno Federal inicialmente no ejerció influencia sobre el desarrollo de la misma⁶.

En 1969 la Ley «*Grundgesetz*»⁷ fue enmendada estableciendo que el Ministerio de Educación e Investigación determinaría la financiación de esas instituciones, otorgándole a cada estado la responsabilidad de financiar sus instituciones y de crear sus propias políticas de financiación. Lo antes referido

5. Cfr. http://es.wikipedia.org/wiki/Wilhelm_von_Humboldt página consultada en fecha 12/07/2006.

6. Cfr. EUROPA COMMISSION. «The Financing of higher education in Europe». Completed by European Research Associates (EU – RA). Belgium. 2004. Pág. 80.

7. Cfr. Einundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Fianazreformgesetz). 12/05/1969.

originó la expansión y construcción de 12 instituciones de educación superior, así como a una planificación educativa y al fomento de actividades de investigación uniendo responsabilidades entre el Gobierno Federal y los *Länder*.

A partir del año 1970, con el establecimiento de los *Fachhochschulen* –como un tipo de institución de educación superior diferente–, se dio un mayor desarrollo en ese nivel educativo. En ese momento, se autorizó al Gobierno Federal para establecer un marco de legislación concerniente a sus principios generales. A partir de esa época se hizo una distinción entre las universidades (que incluyen las áreas técnicas, de enseñanza, escuelas de Teología, Arte y Música) y las universidades de ciencias aplicadas (*Fachhochschulen*, que a su vez incluyen también los *Fachhochschulen* para la Administración Pública).

Por su parte, la educación superior en la República Democrática Alemana (RDA) estaba basada sobre el modelo de economía planificada, como el resto de la ex Unión Soviética. La autonomía de sus IES era limitada sólo a la libertad de enseñanza y de investigación, mientras que ideológicamente las facultades fueron revisadas y un amplio acceso a esas instituciones fue introducido⁸.

En 1989, antes de la reunificación con la República Federal Alemana, un número de reformas en educación superior en la RDA fueron lanzadas, las cuales tenían que ver con la nueva situación de los *Länder*.

Desde comienzo de los años 1990, el Gobierno Federal Alemán y los Estados Federados han intensificado sus esfuerzos para introducir reformas a la educación superior en Alemania, como el resultado de sus obligaciones financieras, de los niveles de dirección de esas instituciones y por la necesidad de fortalecer la gerencia de ese nivel educativo.

En los nuevos *Länder* de Alemania se ha ido aumentando la capacidad de Investigación y Desarrollo, dado que el Ministerio de Educación Federal reservó durante los primeros años de la reunificación, una cantidad anual de aproximadamente € 1.533.876⁹, con la finalidad de invertirlos en reconstruir los sistemas de investigación de esos nuevos estados, lo cuales estaban dirigidos a tres sectores: la educación superior, educación no superior y negocios empresariales¹⁰.

8. Cfr. EUROPA COMMISSION.: Op. cit. Pág. 80.

9. Esa cifra dada en Euros corresponde a los 3.000.000 de marcos otorgados por el programa que a un tipo de cambio aproximadamente de 1,955830 marcos por euros, generan esa cantidad aproximada.

10. Cfr. EUROPA COMMISSION. : Op. Cit. Pág. 82.

No obstante, dada la baja capacidad de investigación y desarrollo industrial de los nuevos *Länder* para el momento de la reunificación, el Ministerio de Educación Federal ha estado continuamente estimulando la inversión privada en todo el país, con especial énfasis en esa región.

La Dra. Bárbara Kehm¹¹ señala que el marco del ordenamiento jurídico vigente en los años noventa pudo autorizar a las instituciones a enfocar más sobre la planificación estratégica, implementar una organización administrativa más flexible, a la vez que afirmaba que las instituciones habían comenzado a buscar vías para diversificar su financiación para incrementar sus fondos.

La educación superior en Alemania está fundada sobre tres fuentes principales: el gobierno federal, estatal y local. En la última enmienda de Agosto de 1998, el marco de la Ley provee las directrices federales que todas las instituciones estatales de educación superior deben seguir.

Para el año 1999, el gobierno federal otorgó sólo el 7% de los fondos de la educación superior, mientras que los Estados Federados suministraron el 73,7%; el restante 19,3% fue proveído por otras instancias locales. Cabe resaltar que los recursos asignados por el gobierno federal han ido disminuyendo cada año entre 1992 y 1998, con excepción de 1999, cuando los mismos se incrementaron en un 0,02%¹².

En enero de 2004 se creó un programa de € 1,9 billones para los próximos 5 años, con el propósito de estimular la competencia académica y evitar la fuga de cerebros especialmente a los Estados Unidos de América, a la vez que se trata de reducir las deserciones o abandonos estudiantiles¹³.

En Alemania, actualmente, la política educativa es responsabilidad de los 16 Estados Federados con poca influencia del gobierno federal. Aún cuando el porcentaje mayoritario de la financiación de las IESP lo cubre el Estado, en sus distintas instancias, la Corte Constitucional (*Bundesverfassungsgericht*) resolvió el 26 de Enero del 2005 que el Gobierno Federal no tiene poder de evitar que los *Länder* establezcan sus propias matrículas individuales¹⁴.

No obstante, en la mayoría de los *Länder*¹⁵ se han tomado medidas de cobro de matrículas en especial a aquellos estudiantes que estén en casos de

11. Cfr. KEHM, Bárbara.: *Strategic Management of Internationalization Processes. Problems and Options*. Munich. In: TEAM – Tertiary Education and Management –. Págs. 369-382.

12. Cfr. EUROPA COMMISSION.: Op. Cit. Págs. 82-83.

13. Cfr. IDEM. Ibidem.: Op. Cit. Págs. 82-83.

14. Cfr. <http://www.bverfg.de/pressemitteilungen/bvg05-008.html>. Bundesverfassungsgericht. Pressemitteilung N° 8/2005 vom 26. Januar 2005. Página consultada en fecha 08/10/2006.

15. De acuerdo a información del Ministerio de Educación alemán y de la Asociación de Estudiantes de Alemania –Deutsches Studentenwerk–, 12 de los 16 *Länder* para el año 2005 han obtenido algunos ingresos por concepto de matrícula de sus estudiantes.

«larga duración de estudios», es decir, que hayan excedido el período de estudio previsto de acuerdo al campo de estudio que hayan escogido; o para los estudiantes de post grados que comienzan una nueva y diferente asignatura; o los que provienen de ciudades distintas a la que está ubicada la Universidad; todos estos tienen que pagar en promedio una matrícula cercana a los € 500 semestrales, de acuerdo a los datos obtenidos en la asociación de estudiantes¹⁶.

El aumento en la autonomía de financiación en las IESP ha hecho que esas instituciones requieran de la aplicación de nuevos instrumentos de gerencia, tales como la contabilidad con estados financieros anuales, así como la supervisión o auditoría contable. En algunos *Länder* los *Presupuestos Sum Lump*, la financiación basada en Fórmulas y los Contratos-Programas han sido introducidos después de los años 1990.

Los fondos destinados a las IESP, en la mayoría de los casos, no pueden ser acumulados para el siguiente año y salvo algunas excepciones particulares, como el caso de Renania del Norte, Renania Palatinado, esas instituciones no tienen permitido construir reservas. En general, el uso de las líneas de requerimientos es gradualmente otorgado por la suma global de fondos, por Fórmulas o mediante la ejecución de Contratos-Programas.

Los costes incurridos en la ejecución de obras de infraestructura, así como de equipamiento científico son asumidos en partes iguales por los Estados Federados y el Gobierno Federal. No obstante, las decisiones de financiación en estas áreas requieren de las recomendaciones favorables del Consejo Científico, que es un órgano encargado de supervisar el cumplimiento de proyectos específicos.

Clasificación para el análisis de los modelos de financiación de las IESP de los Estados Federados.

El análisis de los modelos de financiación que se aplican a los Estados Federados alemanes, se realiza partiendo de la creación de una clasificación que permite tomar una muestra de ellos (ver cuadro N° 1), considerando un conjunto de parámetros como son el presupuesto otorgado por los *Länder* a esas instituciones, así como el número de estudiantes en las mismas en un año determinado¹⁷. Igualmente se consideraron otras dos variables complementarias, como lo son el Producto Interior Bruto (PIB) de los Estados Federados, así como el Número de IESP en esas regiones, para los casos de Percentiles muy

16. Cfr. <http://www.campus-germany.de/english/1.659.1630.html> página consultada en fecha 08/10/2006.

17. Cfr. STATISTISCHES BUNDESAMT.: *Bildung und Kulture. Finanzen der Hochschulen*. Berlin. Statistisches Bundesamt. Págs. 32-44.

dispares¹⁸. Para todas las variables se consideró el período académico 2003-2004.

Cuadro N° 1: Clasificación de los *Länder* para las variables definidas

Länder	Presupuesto miles € ¹	Número de estudiantes ²	PIB en miles de € ³	N° de Universidades ⁴	Nombre Clasificación
Brandenburg Bremen Saarland Thuringia (Thüringen)** Mecklenburg-Western Pomerania Renania Palatinado	Por debajo del monto de € 494.003.800 se encuentra el 33% de las IES públicas con menores presupuestos.	El 33% de las IES públicas con menor cantidad de estudiantes tienen hasta 48.547 alumnos.	Por debajo de € 41.776 se encuentra el PIB del 33% de los Länder con menor volumen de producción en Alemania a precios de 1995.	Estados Federados que poseen hasta 12 IES públicas.	ALFA
Schleswig-Holstein Saxony (Sachsen) Saxony-Anhalt (Sachsen-Anhalt) Hamburgo Berlín*	Entre € 494.003.800 y € 1.050.067.650 se encuentra el 33% de los presupuestos centrales de las IES públicas alemanas.	Entre 48.547 y 143.966 alumnos se encuentran los Percentiles 33 y 67 de la cantidad de estudiantes de las IES públicas alemanas.	Entre € 41.776 y € 91.238 se encuentran los Percentiles 33 y 67 del PIB de los Länder a precios de 1995.	Estados Federados que poseen entre 12 y 21 IES públicas.	BETA
Hesse Baja Sajonia Bavaria Baden-Württemberg Renania del Norte - Westphalia	Por encima de € 1.050.067.650 se encuentra el 33% restante de las IES públicas con mayores presupuestos.	Por encima de 143.966 alumnos se encuentra el 33% de las universidades públicas con mayor cantidad de estudiantes.	Por encima de € 91.238 se encuentra el PIB del 33% de los Länder con mayor volumen de producción de Alemania a precios de 1995.	Estados Federados que poseen más de 21 IES públicas.	OMEGA

Fuente: Elaboración Propia.

1, 2 y 4. Statistisches Bundesamt: Bildung und Kulture. Finanzen der Hochschulen. Statistisches Bundesamt. Cálculos Propios.

3. Statistische Ämter des Bundes und der Länder. Bruttoinlandsprodukt in Preisen von 1995 in Deutschland 1991 bis 2004 nach Bundesländern. Ergebnisse vor der Revision 2005.

* Aún cuando el presupuesto de Berlín es ligeramente mayor al del P67, el resto de sus indicadores están dentro del segundo grupo, por esa razón se le ha ubicado en esa posición.

** Aún cuando el Percentil del N° de alumnos es mayor, el resto de sus indicadores están dentro del primer grupo, por esa razón se ha ubicado en esa posición.

El objeto de la clasificación es agrupar las regiones según parámetros comunes y no el darle una connotación particular a cada zona geográfica. Por esa razón se ha denominado los grupos de regiones –con letras griegas Alfa, Beta y Omega–, sin representar ningún orden o posición. En el siguiente cuadro se presentan los resultados de la ubicación de las regiones alemanas, de acuerdo al cálculo antes referido.

1. Grupo Alfa

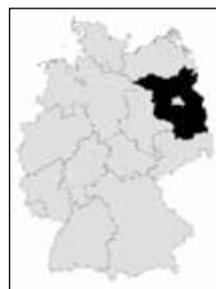
Este grupo recoge el 33% de las regiones con IESP con menores presupuestos y número de estudiantes en las mismas. Los estados federados que

18. Dado que puede haber alguna diferencia entre las posiciones de los *Länder* en las variables definidas su posición final se ubica dentro de la categoría en la que tenga mayor proporción de valores considerando la totalidad de los parámetros señalados.

conforman este grupo son Brandemburgo, Bremen, Saarland, Thuringia y Mecklenburg-Western. A continuación, se presentan los modelos de financiación de las IESP de los dos primeros Länder citados.

a) *Brandemburgo*

El Estado Federado de Brandemburgo tiene 3 Universidades (Frankfurt/Oder, Cottbus y Potsdam), 2 escuelas de Artes, 6 *Fachhochschulen* de los cuales 1 es privada o de la Iglesia, y dos escuelas dedicadas a la administración pública, lo cual hace un total de 13 instituciones de educación superior¹⁹. La financiación de las IESP de esta región se orienta por un lado a un presupuesto convencional con amplio margen de operación, mientras que por el otro, está orientada a que el funcionamiento de las tareas futuras estén cubiertas.



Asignación Básica de recursos

La arquitectura del nuevo modelo que se aplica en este estado federado toma en cuenta los siguientes elementos: Primero, una porción básica que depende del número de estudiantes en su tiempo regular de estudios y de los profesores. Esta parte representa el 75% del volumen de presupuesto, que a su vez está disponible de acuerdo al cumplimiento de tareas.

En el caso particular de la financiación de las IESP en este *Land*, desde el año 2005, su Ley de Universidades establece la posibilidad de realizar un cruce a un nuevo modelo basados en elementos, tales como la asignación de recursos en función de los logros obtenidos de acuerdo a objetivos, a la vez que tome en cuenta los costes de funcionamiento²⁰.

En este modelo de financiación se toma en consideración la incorporación de detalles de cuentas coste y cuentas de funcionamiento, así como de un plan económico en el que se especifican las descripciones de productos y funcionamiento de esas instituciones.

De acuerdo a los objetivos estatales o perfiles de la Universidad, se realiza una asignación orientada a gastos especiales que no estén incluidos en la base del modelo en que se puedan cuantificar sus tareas. Este tipo de actividades, cubren hasta el 3% del volumen del presupuesto.

19. Cfr. STATISTISCHES BUNDESAMT: *Bildung und Kulture. Finanzen der Hochschulen*. Wiesbaden. Statistisches Bundesamt. 2006. Pág. 161.

20. Cfr. Gesetz über die Hochschulen des Landes Brandenburg (Brandenburgisches Hochschulgesetz - BbgHG). Gesetzes vom 23. November 2005 (GVBl. I S. 254).

Asimismo, independiente de la demanda que tengan los centros, los recursos de la asignación básica (el 75% del total) son distribuidos con un 25% a las instituciones de ciencias sociales, escuelas de cine y televisión, un 35% a las de ciencias e ingeniería en universidades y el otro 15% en las restantes escuelas profesionales²¹.

Asignación Variable

La segunda parte del modelo de financiación está constituida por un 20% del presupuesto que resulta de la aplicación de una Fórmula que depende, de una serie de indicadores estándar que le son aplicados a todos los centros de estudios. Los indicadores son los siguientes: el número de graduados en el tiempo regular de estudios, la asignación por parte de terceros, las promociones a nuevas generaciones de docentes, el número de alumnos extranjeros en esas casas de estudios y el número de mujeres.

La asignación por parte de terceros en el modelo de financiación de Brandemburgo está constituida por un 2% del presupuesto y está dirigido al desarrollo de la estructura tecnológica y de innovación.

En el cuadro N.º 2 se presenta de una manera resumida las principales partidas a las que se dedican los recursos provenientes de la financiación a las instituciones de educación superior en Brandemburgo.

Cuadro N.º 2: Elementos del modelo de financiación de Brandemburgo

Destino de los Fondos	Criterios de Valoración	Proporciones %
Recursos Básicos	Posiciones para Profesores	75
	Estudiantes dentro del periodo estándar de estudios	
Indicadores Estándar	Graduados en relación con el número de estudiantes en periodo de estudios estándar	20
	Adquisición de la tercera parte	
	Promoción e incorporación de nuevos docentes	
	Número de mujeres	
	Número de Alumnos extranjeros	
Gastos Especiales	Gastos no incluidos en los que se puedan cuantificar sus tareas	3
Estructura	Gastos en estructura tecnológica y de innovación	2

Fuente: evanet.his.de/infoboerse. Elaboración propia.

21. Cfr. ZIEGELE, F: *Konzeption eines neuen Modells der staatlichen Mittelvergabe an die Hochschulen in Brandenburg*. Gütersloh. Ergebnisbericht (Arbeitspapier Nr. 51). 2003.

Los objetivos son la base fundamental del modelo. En la primera parte –Recursos Básicos–, los mismos son negociados, mientras que la segunda parte –Indicadores Estándar–, son considerados de acuerdo a la forma en que se puedan cuantificar. Por su parte, la filosofía del modelo, desde la fecha señalada, está «orientado hacia el logro de objetivos», y para ello se hace un proceso de negociación entre el Estado Federado y las IESP.

Cabe resaltar que en el cálculo de los indicadores éstos se proyectan considerando los promedios de al menos los dos últimos años. En casos particulares se consideran exclusivamente los datos del año anterior.

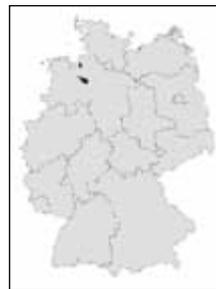
De acuerdo al Sistema de Información Universitaria²², la incorporación de financiación sujeta al logro de objetivos es un avance dentro de los nuevos modelos de control que trae consigo la globalización, a la vez que promueve la orientación de la competencia en el sistema universitario.

Finalmente, es de señalarse que en el caso de Brandemburgo no se ha definido aún si se aplicará el cobro de matrícula y/o el recargo por estudios prolongados para el curso académico 2007.

b) *Ciudad Libre Hanseática de Bremen*

Son 6 el número de IES en Bremen, de las cuales 2 son universidades, una escuela de Artes, una escuela de Administración Pública y dos *Fachhochschulen* públicos. La Universidad de Bremen concentra su acción fundamentalmente en las ciencias naturales e ingeniería.

El método utilizado para financiar las IESP en este Estado Federado se basa en la combinación de Presupuesto Global (*Sum Lump*) y la aplicación de una Fórmula. El modelo para la financiación de las universidades en Bremen fue adoptado desde el año 2003 y se orienta por el utilizado por las universidades de Hamburgo.



Asignación Básica

El presupuesto de las IESP está conformado por un 95% de los recursos destinados a la capacidad de planificación y eficacia basados en presupuestos de suma global y el restante 5% a la primera distribución central orientada para impugnaciones o redistribuciones. Dicho presupuesto anual lo fijan de

22. Cfr. http://evanet.his.de/infoboerse/pdf/20061212111612HSSSt_MV_Brandenburg.pdf página consultada en fecha 10/10/2006.

acuerdo a las necesidades de las instituciones del referido subsistema de educación, así como la consideración de la evolución de los mismos en los últimos tres años²³.

Los aumentos o disminuciones presupuestarias se dan por la comparación de los logros generados en el funcionamiento de cada institución a partir de sus datos en años anteriores. Esta medida fue elegida porque las IESP son demasiado diferentes para ser capaces de competir directamente de manera conjunta. La asignación se realiza tomando en cuenta cinco indicadores diferentes que permiten mayor transparencia en esta redistribución.

Los indicadores son: número de estudiantes regulares, el número de graduados en el tiempo regular de estudios, recursos provenientes de terceros, las promociones a nuevas generaciones de docentes y el número de alumnos extranjeros en esas casas de estudios. Cabe resaltar que cada indicador es revisado todos los años y se compara con el valor índice de base, el cual es calculado como promedio de su comportamiento en los tres últimos años.

La redistribución establece ponderaciones específicas para cada indicador, que son establecidas por el *Land* e iguales para todos los casos. Tomando en cuenta el número de estudiantes de ese año y los porcentajes de cada indicador, se halla un determinado factor de conversión de acuerdo a criterios acordados por los representantes de los centros universitarios y de ese Estado Federado. La alícuota parte acordada para cada indicador se determina a su vez con el número de estudiantes objetivo y cuya sumatoria genera el porcentaje de logro de los objetivos de la institución.

Otras asignaciones

El cálculo de las impugnaciones o redistribuciones se realiza, a través de una fórmula que considera tanto el cumplimiento de los objetivos de cada institución, como su comportamiento comparado con el resto de casas de estudios de educación superior de esa región. Asimismo, el modelo permite realizar ajustes considerando elementos particulares vinculados a la producción de los profesores, de los investigadores y de la internacionalización de sus casas de estudios.

Se calcula, con el mismo procedimiento, el porcentaje de logro estimado y el efectivo del año anterior, considerando, a su vez, el cálculo de un factor de conversión que está determinado por la proporción de estudiantes bajo uno de los parámetros definidos y el número total de estudiantes. La fórmula que define la distribución de esa parte de los recursos es:

23. Cfr. <http://www.bildung.bremen.de/sfb/wissen/berechnungsmodell.pdf>, página consultada en fecha 26/11/2006.

Factor de Cumplimiento =	$\frac{\sum \text{factor de conversión del Año} i \cdot \text{N}^\circ \text{estudiantes Año} i + \sum \text{factor de conversión del Año} (i-1) \cdot \text{N}^\circ \text{estudiantes efectivos Año} (i-1)}{\text{Valor de Índice Base} \cdot \sum \text{factor de conversión del Año} i \cdot \text{N}^\circ \text{estudiantes Año} (i-1)}$
-----------------------------	--

El factor de cumplimiento obtenido da un valor en términos de la unidad, si el valor es superior a 1 indicará que ha habido un aumento de la salida de estudiantes que debe ser valorado positivamente. Sin embargo, el factor de éxito de una institución debe ser comparado con el resto de instituciones, pues puede ser que aunque una institución haya mejorado, puede haber otras todavía mejores, por lo que la redistribución monetaria se hace tomando en cuenta el volumen de la realidad existente y la relación de los factores de cumplimiento de las otras IESP²⁴. La distribución de la cantidad remanente se hace considerando la cantidad destinada a la competición multiplicada por el factor de cumplimiento y por el interés de presupuesto.

En el caso que los indicadores de éxito dan más de 1 se tiene que todas las IESP estarían de acuerdo, y la suma de presupuesto para ser distribuida alcanzaría un valor mayor al estimado, por lo que dicho monto sería fijado y aprobado por el Parlamento. Una vez realizado lo antes mencionado, se procede a calcular el ajuste del presupuesto a repartir por las instituciones, mediante un factor de adaptación. Dicho valor, multiplicado por la parte del presupuesto, genera la distribución central orientada para ser impugnada o redistribuida en el año.

Por último, cabe resaltar que en Bremen no se obtienen ingresos provenientes de matrículas de los estudiantes, y se espera la aplicación del cobro de matrículas, pero en períodos más tardíos –después del año 2010–.

2. Grupo Beta

En este nivel se agrupa el 33% central de las regiones analizadas, es decir, el $P_{33} \leq \text{Grupo Beta} \leq P_{67}$ para cada una de las variables consideradas. Los Estados Federados alemanes que entran en ese nivel de la clasificación son: Berlín, Hamburgo, Schleswig-Holstein, Renania Palatinado, Saxony y Saxony Anhalt. Aquí, sólo desarrollaremos los modelos de financiación de los tres primeros Länder referidos.

24. Cfr. <http://www.bildung.bremen.de/sfb/wissen/berechnungsmodell.pdf>, página consultada en fecha 26/11/2006.

a) *Berlín*

Después de la reunificación alemana, esta ciudad recuperó su estatus de capital. Berlín cuenta con veinte IESP entre las que podemos referir 5 universidades, 4 escuelas superiores de Bellas Artes, 8 universidades de ciencias aplicadas. Asimismo, también dispone de cerca de 250 centros de investigación extra universitarios y el Centro Europeo de Estudios Económicos²⁵.



A pesar de la situación financiera por la que está atravesando el estado de Berlín, representantes del área para la Ciencia, la Investigación y la Cultura de ese estado y de las universidades de esa región suscribieron un contrato para los años 2006-2009, que busca destinar, mantener y potenciar la eficiencia de las actividades de las instituciones universitarias berlinesas.

Entre los objetivos establecidos en los contratos acordados por representantes del Estado Federado y las universidades Libre, Técnica y Humboldt de Berlín, se tiene:

- «Proteger y aumentar la calidad de la investigación, fortalecer y ampliar los estudios de por vida.
- Fortalecer la formación de profesor como tarea importante de las escuelas superiores.
- Reforzar el aumento de la cooperación entre las escuelas superiores y las instalaciones de investigación universitarias.
- Contribuir con las escuelas superiores a la profesionalización de la región como lugar científico y lugar económico por la formación de fuerzas de trabajo muy calificadas.
- Desarrollar medidas a la igualdad de oportunidades personales –el fortalecimiento de la posición de Berlín en el marco del desarrollo de Europa– proceso de Bolonia, Espacio de Educación Superior Europeo, entre otros.
- Contribuir a la internacionalización de los estudios ofrecidos»²⁶.

De acuerdo a los contratos, dichos objetivos deben ser de cumplimiento obligatorio para la planificación financiera y de inversión a medio plazo, tanto para el presupuesto, como para los planes económicos respectivos de las IESP. No obstante, en dichos contratos no se especifican los mecanismos de evaluación del cumplimiento de los mismos para la asignación de los recursos.

25. Cfr. STATISTISCHES BUNDESAMT.: Op. Cit. Pág. 161.

26. Cfr. Verträge 2006 - 2009 gem. Abghausbeschluss 16.06.2005 Seite 4 von 196. Contrato suscrito entre el Senado del estado federado de Berlín y los representantes de sus tres universidades.

Asignación Básica

La financiación de las casas de estudios superiores en Berlín se realiza por una asignación presupuestaria básica, por fondos de estructuras y para equipamiento, los cuales son establecidos en los contratos ya mencionados.

La asignación presupuestaria básica otorgada a las casas de estudios de Berlín fue de € 967.022.000 para el año 2006. Por su parte, las estimaciones para el presupuesto destinado a las IESP para el año 2007 es de € 948.172.000, cantidad que representa una disminución de aproximadamente 2% con respecto al año anterior, tendencia que se mantiene en promedio para los siguientes dos años²⁷. De lo anterior tenemos que los recursos proyectados para los años 2008 y 2009 que se destinaran a las IESP por parte del Estado Federado son de € 929.672.000 y € 910.172.000 respectivamente²⁸.

Esos presupuestos incluyen los gastos de personal, lo que se percibiría por conceptos de tasas a ser aplicadas, así como los resultados de ayuda y de provisión.

En el cuadro N° 3 se presentan las cantidades con las que se financiarán las casas de estudios superiores, que han sido acordadas en los contratos suscritos entre el Senado de Berlín y dichas instituciones.

**Cuadro N° 3: Recursos presupuestados (miles de €)
para financiar las IESP de Berlín**

Institución de Educación Superior	2006	2007	2008	2009	Promedio
Universidad Libre de Berlín	278.080	271.711	265.435	259.059	77%
Universidad Humboldt	207.796	201.884	196.060	190.236	
Universidad Técnica de Berlín	264.247	256.521	248.914	240.407	
Fachhochschule de Künste	58.359	58.159	57.659	57.159	21%
Fachhochschule Tecnico	58.279	59.986	61.693	63.400	
Fachhochschule para la Técnica y la Economía	39.113	39.113	39.113	39.113	
Fachhochschule para la Economía	20.318	20.318	20.318	20.318	
Fachhochschule Alice-Salomon	10.019	9.979	9.946	9.897	
Fachhochschule para Administración y Derecho	9.203	8.853	8.853	8.853	
Escuela de Artes de Berlín	6.359	6.372	6.386	6.411	2%
Escuela de Música	9.482	9.502	9.512	9.533	
Escuela de Artes Escénicas	5.767	5.774	5.783	5.786	
Total	967.022	948.172	929.672	910.172	100%

Fuente: Contratos suscritos senado Berlín con instituciones educación superior (IESP). Verträge 2006-2009 gm. Abghausbeschluss 16.06.2005

27. Cfr. IDEM. Ibidem.: Op. Cit. Pág. 6.

28. Cfr. IDEM. Ibidem.: Op. Cit. Pág. 6.

Como se puede observar en la tabla presentada, en promedio el 77% de los recursos que destinan las autoridades de Berlín a sus centros de estudios superiores están dirigidos a las universidades, otro 21% se destinan a los *Fachhochschulen* y el restante 2% a las escuelas de Arte y Música.

Los recursos antes referidos los asignará el estado federado, de acuerdo a la recomendación que haga una comisión de expertos externos que será designada por la conferencia regional de los rectores, así como representantes de este *Land*, tomando algunos parámetros, tales como: disminuir la deserción académica, fomentar la investigación, estimular las contribuciones por parte de terceros, internacionalizar los centros de estudios, además de incorporar mayor cantidad de mujeres dentro de los cuerpos de profesores y de investigadores.

b) Hamburgo

De acuerdo a las estadísticas federales acerca de la *Financiación de la Educación y la Cultura*, existen 13 IESP que varían en tamaño y áreas de especialidad. De ellas 5 son universidades, hay 1 escuela clínica, 2 escuelas de artes, 4 *Fachhochschulen* –3 públicos y 1 privado–, así como 1 escuela para la enseñanza en temas vinculados a la administración pública²⁹.



En los modelos de financiación de las IESP de los años 2005 y 2006, por primera vez, se considera una asignación orientada por funcionamiento central y se amplió a tres los pilares que financian las instituciones de ese *Land*.

Asignación básica de recursos.

Esta parte de las asignaciones del presupuesto cubre aproximadamente el 88% de los recursos estatales de las IESP para el año 2006. Dicha asignación por su parte depende de indicadores como el número de graduados, recursos destinados a la ciencia y la investigación³⁰.

Los indicadores generales que toman en cuenta esta parte de la distribución presupuestaria están vinculados con el aprendizaje, la investigación, igualdad de oportunidades para las mujeres y la internacionalización. En particular, algunos de ellos son: el número de estudiantes en el período regular de sus actividades, la participación de terceros a los centros de estudios, igualdad de

29. Cfr. STATISTISCHES BUNDESAMT: Op. Cit. Pág. 161.

30. Cfr. http://evanet.his.de/infoboerse/pdf/20070222101641HSSSt_MV_Hamburg.pdf, página consultada en fecha 28/11/2006.

oportunidades para las mujeres, medido como el número de mujeres principiantes en las universidades entre el número total de principiantes, etc.

Parte variable de la asignación de recursos

El segundo componente de los recursos –12% aproximadamente– es el presupuesto incentivo que existe en esas casas de estudios desde el año 2002, el cual es asignado mediante el uso de una Fórmula. Esta parte corresponde a un suplemento del salario dentro del sistema de financiación, el cual si bien en los primeros años de su aplicación representaba menos del 5 % del total de los ingresos, a partir del año 2005 se ha ido incrementando esa contribución estatal a las IESP³¹.

Dado que las IESP de ese Land compiten por incrementar su presupuesto, una mejora en el funcionamiento de las mismas no es ninguna garantía para la subida de la asignación de los recursos. Sólo la comparación entre los factores de éxito de todas las instituciones en Hamburgo determina la asignación de presupuesto final³².

De acuerdo al modelo descrito por los investigadores de HIS, la fórmula que determina ese componente presupuestario, para las instituciones de educación superior de Hamburgo es:

Asignación Presupuestaria =	Factor de éxito (t) x Porción Presupuesto (t-1) x Suma distribuir (t) x Factor de Ajuste (t)
-----------------------------	--

La asignación de la parte denominada incentivo del presupuesto en el estado de Hamburgo depende del factor de éxito de las casas de estudio, que está en función del cumplimiento de los objetivos, de la porción del presupuesto del período anterior, de lo disponible para asignar en ese período, todo ello por un factor de ajuste determinado en ese año.

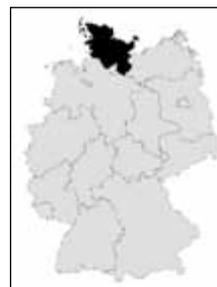
El control estatal central es complementado a través del presupuesto de innovación que se considera como promoción de reforma, transformación y reestructuración de las IESP en ese estado federado. Este componente es aproximadamente el 2 % de la contribución estatal, de lo que hay que considerar que el 1% está destinado para la ciencia y la investigación.

31. Cfr. IDEM. Ibidem.: Pág. Web.

32. Cfr. IDEM. Ibidem.: Pág. Web.

c) *Schleswig – Holstein*

Aún cuando este *Land* cuenta con una baja población, en comparación con otros estados, tiene 14 centros de estudios superiores, conformado por 3 universidades, una escuela clínica, una escuela de artes, 8 *Fachhochschulen* de los que 3 pertenecen a la iglesia o a privados y el resto son públicos. Adicionalmente, tiene un centro de estudios para la formación en administración pública³³.



Desde el año 2006 las IESP se financian bajo un modelo que considera un presupuesto básico, así como una parte de incentivos, sujetos a una fórmula que depende de una serie de indicadores agrupados en tres grandes aspectos como lo son la enseñanza, la investigación y la igualdad. A su vez, dicho modelo de financiación hace diferencia entre las IESP, es decir, los *Fachhochschulen* de las Universidades.

Como se puede observar en el siguiente cuadro, en el que se presentan los elementos que conforman la financiación de las IESP de *Schleswig-Holstein*, el 40% de los recursos destinados a las universidades están asociados con sus actividades de enseñanza, mientras que un 50% están asociados a la investigación que se realizan en esos centros, teniéndose un 10% de los incentivos a la incorporación de nuevas profesoras dentro de la plantilla de personal docente de las universidades.

Cuadro N° 5: Financiación de las IESP en Schleswig – Holstein

Elementos Generales de la Financiación	Parámetros considerados	Universidades	Fachhochschulen
		%	%
Enseñanza	Nº estudiantes graduados / Nº estudiantes totales	40	40
	Nº estudiantes tiempo regular / nº estudiantes totales	-	10
Investigación y promoción a jóvenes investigadores	Terceros	40	40
	Promociones	10	-
Igualdad	Nº profesoras / Nº profesores ocupados	10	10

Fuente: Hochschulfinanzierung und steuerung in Schleswig - Holstein HIS GmbH - Arbeitsbereich: Steuerung, Finanzierung, Evaluation

En el caso de los *Fachhochschulen* el 50% de los recursos están asociados a los aspectos de enseñanza, un 40% a los de investigación y el restante 10% al igual que las universidades, se dedican al incentivo de incorporar nuevas profesoras al staff académico.

33. Cfr. STATISTISCHES BUNDESAMT.: Op. Cit. Pág. 161.

La parte del presupuesto incentivo a ser destinado a los centros de estudios superiores, se toma como referencia un índice medio entre esas instituciones que será comparado con una cantidad establecida que para el caso del año 2006, se tomaron valores promedio desde el 2003 y fue de € 11,2 millones. El desempeño de las instituciones hará que se refleje en su comparación, pudiendo quedar las mismas por encima o por debajo del valor referencial³⁴.

Hasta ahora el funcionamiento en los procedimientos de distribución a las instituciones superiores es aproximadamente del 95% de la contribución estatal para el presupuesto básico asignado sobre decisiones individuales y de manera discrecional, mientras que la parte de indicadores determina el otro 5% de la contribución estatal. Como todos los indicadores del modelo son orientados por funcionamiento, el potencial de cambio máximo de las cantidades de contribución de universidad anuales será también de aproximadamente 5%.

3. Grupo Omega

Este grupo presenta los restantes territorios que superan al 67% de los antes descritos de acuerdo a las variables analizadas. En ese nivel se encuentran las regiones que mayor cantidad de recursos destinan a sus IESP, a la vez que tienen mayor número de estudiantes, de casas de estudios superiores y altos valores de PIB para el período estudiado.

En este grupo de la clasificación, se explican los modelos de financiación de Baden-Württemberg, Hesse y Baja Sajonia.

a) *Baden – Württemberg.*

Este Land tiene un total de 73 IESP, de las que 16 son universidades, 4 escuelas clínicas, 4 escuelas de pedagogía, 1 escuela de Teología, 8 escuelas de artes, 11 colegios universitarios privados o de la iglesia, 21 del estado y 6 escuelas de enseñanzas para la Administración Pública³⁵.

Uno de los aspectos más relevantes en la financiación de la educación superior de este *Land* es que esa normativa incluyó la estructura y un plan estratégico para construir una planificación de la institución, a la vez que desde el año 2000 se



34. Cfr. http://evanet.his.de/infoboerse/pdf/20061103152518HSSSt_MV_SH.pdf página consultada en fecha 11/11/2006.

35. Cfr. STATISTISCHES BUNDESAMT: Op. Cit. Pág. 161.

establecieron los principios más relevantes para el establecimiento de una financiación basada en una Fórmula a ser aplicada a las IESP de ese Estado Federado.

El mecanismo de Fórmula utilizado por *Baden-Württemberg* para la asignación de los fondos a las IESP varía en función del tipo de institución que se trate. No obstante, como se hace referencia a continuación, en ambos casos se realiza una asignación básica (de cantidad según ese modelo), así como una asignación en función de los incentivos.

Asignación Básica

Cada Universidad tiene un monto por subvención básica, el cual varía de una zona del *Land* a otra dependiendo del tamaño de esas IESP. La suma de las subvenciones básicas en las universidades corresponde aproximadamente al 30% de la contribución entera, no obstante, esa concesión es retirada de la contribución total asignada al respectivo centro universitario.

En cuanto a la actividad de financiación universitaria se tiene que los ingresos y gastos de las IESP de este Estado Federado son estimados en especial en un capítulo dentro del presupuesto del mismo.

Cabe destacar, por ejemplo, que la Universidad de *Heidelberg* fue la primera en lograr un presupuesto *block grant budgeting*, en el cual se establecieron siete cuentas principales para sus ingresos, mientras que diez eran los ítems que definían sus gastos. Como derivación de la autonomía financiera que tiene esa institución, la misma tuvo que aplicar instrumentos gerenciales a cambio. Esa institución se ha comprometido a disminuir sus costes y reportar informes de acuerdo a los principios contables establecidos para la regulación de compañías estatales. Sin embargo, las bases de su presupuesto permanecen en las cuentas gubernamentales.

El gobierno federal ha establecido que las universidades que decidan ajustarse ante este sistema, deben aplicar los principios contables válidos para la gerencia financiera de compañías estatales o *Landesbetrieb*³⁶.

En el caso de las universidades, la asignación básica corresponde al peso que tiene cada una dentro de su *Land*, lo cual se evalúa tomando en cuenta aspectos de funcionamiento y de investigación. La subvención básica tiene como objetivo equilibrar las desventajas que tienen las pequeñas universidades al considerar los parámetros cuantitativos con respecto a sus homólogas más grandes.

36. Cfr. HARTWIG, Lydia.: Op. Cit. Pág. 15.

Asignación Variable

La otra parte variable de los ingresos que tienen las universidades de este *Land*, toma en cuenta la cantidad y los incentivos, con un corte límite del 1% para ambas partes, es decir, el cambio en la asignación de fondos para una Universidad no debe exceder o caer más del 1%, no obstante en el año 2003 la cantidad del corte límite fue del 1,5%³⁷.

De acuerdo a la información suministrada por el Ministerio de Educación de Educación de *Badem-Wurttemberg*, los aspectos que consideran la cantidad tienen como objeto el evaluar a la Universidad consigo misma. En el siguiente cuadro, se presenta de forma resumida los principales componentes, los parámetros y el porcentaje de los recursos que forman parte de las asignaciones variables del modelo de financiación.

Cuadro N° 6: Esquema de financiación universidades Baden-Wurttemberg

Componentes para Universidades	Parámetros	Cantidad MM €*	Porcentaje de recursos
Cantidad (Volumen) de Recursos	N° estudiantes del 1ro al 10mo semestres**	20	15
	Fondos de terceros por contribución	8	6
	N° de graduados ***	20	15
	Tercer medio	12	9
	Número de promociones	7	5
Incentivos	Disminución N° estudiantes de larga duración	10	7,5
	Deserción de estudiantes	10	7,5
	Número de alumnos extranjeros	5	4
	Fondos de terceros	26	19
	N° de graduados	4	3
	N° ayudantes científicos	4	3
	N° mujeres incorporadas invest.	4	3

Fuente: Información Ministerium für Bildung Baden-Wurttemberg & Gemeinsames Modell einer leistungsorientierten Mittelverteilung zwischen den Universitäten des Landes und dem Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst Baden - Württemberg. Elaboración propia.

* Cantidades de ejemplo para el año 1999.

** Caso de Fachhochschulen del 1ero al 8vo semestre, sin considerar, caso de estudiantes de Medicina.

*** En promedio en los dos últimos años.

Como se puede observar en la referida tabla, la parte variable del modelo de financiación de las universidades en ese Estado Federado se basa en trece parámetros, de los cuales cinco están vinculados a la cantidad de recursos (en un 50%) y los ocho restantes a los incentivos –que representan el otro 50%–.

37. Cfr. IDEM. Ibidem.: Op. Cit. Pág. 15.

Por otra parte, en el siguiente cuadro se presenta de forma conjunta los componentes de la parte variable del modelo de financiación para los *Fachhochschulen*, así como para la Escuela de Pedagogía que rigen en *Baden-Württemberg* de acuerdo a la información derivada de una evaluación realizada al modelo acordado entre el Ministerio de Ciencia, Investigación y Arte y las instituciones universitarias de ese *Land*³⁸.

Cuadro N° 7: Esquema de financiación de la asignación variable para los *Fachhochschulen* en *Baden-Württemberg*

Componentes del Modelo	Parámetros	Escuela de Educación	Fachhochschulen
		Porcentaje de recursos %	Porcentaje de recursos
Cantidad (Volumen) de Recursos	Nº estudiantes tiempo regular	22,5	32
	Fondos de terceros por contribución	3,75	-
	Nº de graduados *	22,5	32
	Tercer medio	1,25	-
Incentivos	Disminución Nº estudiantes de larga duración	18	-
	Deserción de estudiantes	18	-
	Número de alumnos extranjeros	2	12
	Nº ayudantes científicos	6	12
	Nº mujeres incorporadas invest.	6	12

Fuente: Información Ministerium für Bildung Baden-Württemberg & Gemeinsames Modell einer eistungsorientierten Mittelverteilung zwischen den Universitäten des Landes und dem Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst Baden - Württemberg. Elaboración propia.

* Cantidades de ejemplo para el año 1999.

Como se evidencia en dicho cuadro, en el *Fachhochschule* de Pedagogía se consideran cuatro de los cinco parámetros que toman en cuenta la cantidad de la asignación de recursos para las universidades de esa región. En cuanto a los incentivos se toman en cuenta cinco indicadores que igualmente pueden reportar el 50% de los ingresos monetarios de ese centro de estudios.

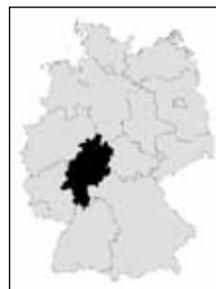
En el caso del resto de los *Fachhochschulen* el modelo considera sólo cinco indicadores. Los dos parámetros que definen el volumen de recursos generan un 64% del total de los mismos, el otro 36% corresponde a tres indicadores asociados con los incentivos, que tienen igual ponderación.

38. Cfr. LESZCZENSKY, M. & ORR, D.: *Staatliche Hochschulfinanzierung durch indikatorengestützte Mittelverteilung, Dokumentation und Analyse der Verfahren Bundesländern*. Hannover. HIS. 2004. S.11-16.

Dado lo anterior, podemos decir que en *Baden-Württemberg* la mayor cantidad de recursos van dirigidos a las universidades, las cuales deben cumplir con una cantidad de requisitos en sus operaciones mayores a los establecidos para el resto de instituciones que ofrecen el servicio de educación superior.

b) *Hesse*

Este Estado Federado tiene 7 universidades, 3 escuelas clínicas, 3 escuelas de Teología, 3 escuelas de artes, 12 *Fachhochschulen* de los que 7 son privados o pertenecientes a la iglesia y el resto son públicos, 3 escuelas para la enseñanza de la Administración Pública, todas las cuales hacen un total de 31 instituciones de educación superior³⁹.



En el presupuesto estatal del año 2003 se consideró una nueva manera de asignar los fondos de la educación superior en ese *Land*, mediante una Fórmula presupuestaria. Dicha medida se debe al pacto acordado entre los representantes del parlamento y de las IESP, en cuanto a que las casas de estudios debían proveer las bases para el desarrollo de los fondos del presupuesto⁴⁰.

No obstante lo antes referido, en el año 2001 se había acordado la asignación de los fondos para las IESP para pagar incrementos salariales hasta el año 2005, los cuales fueron de aproximadamente 7,5 millones euros anuales para gastos de inversiones y otros distintos al generado por concepto de personal.

Los representantes de este Estado Federado y de las universidades acordaron que como pueden haber desviaciones entre las mismas, cuando la asignación de los fondos es introducida, se establece que se considere una desviación del presupuesto para el año 2002 que sólo puede tener un efecto negativo de un máximo del 1% de pérdidas durante una transición de un período de cinco años.

El sistema establecido en Hesse para la financiación de las IESP es que todas ellas están consideradas en un Presupuesto Global, correspondiéndoles a las mismas diferentes pesos, pero con iguales parámetros para su evaluación, los cuales son normalmente aspectos de «output» o de salida (producción).

El sistema acordado en este estado federado está orientado a que el presupuesto de cada Universidad recibirá la cantidad de dinero necesario, toman-

39. Cfr. STATISTISCHES BUNDESAMT.: Op. Cit. Pág. 161.

40. El referido pacto fue firmado el 21 de Enero del 2002.

do en cuenta elementos tales como un componente básico, un componente de producción, y un componente de innovación, como se presenta de forma resumida en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 8: Financiación de las IESP en Hesse.

Elementos Generales de la Financiación	Parámetros considerados	Porcentaje asignado
Básico	N° de estudiantes dentro periodo estándar - Coste por estudiante	80%
Rendimientos	Nivel de una tercera parte de los fondos adquiridos - Graduados Universitarios - Grupos de investigación - N° de doctorandos - N° de graduados dentro del periodo estándar de estudios (+ 2 semestres)	15%
Costes efectivos - "Casos Especiales"	Incluyen aspectos relacionados con cursos introductorios, gastos organizacionales de clínicas universitarias, entre otros.	5%

Fuente: HEFCE-OECD/IMHE 2004. National Report. Germany. Elaboración propia.

A continuación se presenta una explicación de la parte fija (Recursos Básicos) y de la variable (rendimientos y casos especiales) del modelo de financiación de las IESP en Hesse.

Recursos básicos

De acuerdo a esta situación, las IESP en Hesse tienen una garantía de al menos el 80% de la financiación de sus funciones básicas en materia de enseñanza, investigación y promoción de nuevos académicos. El cálculo de esta parte es realizado en función del número de estudiantes dentro del período estándar de estudios, a la vez que el mismo trate de compensar los costos, de acuerdo al precio por cada estudiante en su respectivo grupo, y según lo que haya establecido el Ministerio de Ciencias y Artes de dicha región.

Asignación variable de recursos

La otra parte del presupuesto, se refiere a la financiación que se realiza de acuerdo a los rendimientos generados por la actividad docente y de investigación. El 15% del presupuesto de las IESP en este Estado Federado, es asignado por el éxito en esas áreas⁴¹.

41. Proyectos particulares pueden ser financiados adicionalmente, con la intención de proveer incentivos que generen y estimulen una competencia entre instituciones de educación superior por mayores proporciones presupuestarias.

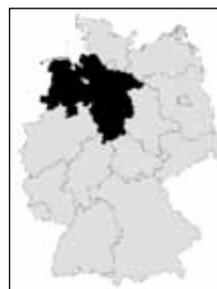
Los parámetros que se deben considerar en estos términos son: Nivel de aportes realizados por terceros, incorporación de graduados universitarios, grupos de investigación y colaboración de Centros de Investigación del *Deutsche Forschungsgemeinschaft*, número de doctorandos⁴², así como el incremento de mujeres como profesoras. Igualmente, se consideran el número de estudiantes extranjeros con educación no alemana, número de graduados dentro del período de estudios estándar –con especial énfasis en mujeres graduadas–, número de graduados dentro del período estándar de estudios más dos semestres, es decir, dependiendo las carreras de 10 a 12 semestres de estudios⁴³.

No obstante, que se tiene ese presupuesto por rendimientos, las IESP de este *Land* tienen la posibilidad de obtener financiación para la innovación, que se refiere al caso de proyectos importantes en investigación y docencia (desarrollo de nuevas investigaciones, desarrollo de nuevos cursos de estudios y estudios elementales, transferencia de conocimiento y tecnología), para lo cual el Estado Federado asigna recursos adicionales de acuerdo a los proyectos y a las valoraciones externas.

La última parte que constituye el presupuesto de ingresos asignado a las IESP en Hesse, con un 5% de los recursos, se refiere a la consideración de aquellos elementos que no son compensados de forma adecuada por la aplicación del Presupuesto, o por algún procedimiento sujeto a parámetros como los antes descritos, es decir, valorar positivamente los casos en los que se den situaciones de cursos introductorios a los estudiantes que están ingresando por primera vez a las universidades, museos universitarios, gastos organizacionales para clínicas universitarias, entre otros, que no hayan sido incluidos en el largo plazo.

c) Baja Sajonia

Esta región cuenta con 10 universidades, 2 escuelas clínicas, 2 escuelas de bellas artes y 13 *Fachhochschulen* de los cuales 6 son públicos y el resto son privados o de la iglesia, además de una escuela de enseñanza para la Administración Pública, generando un total de 28 instituciones de educación superior⁴⁴.



42. Con pesos específicos a favor de mujeres doctoras en ciencias naturales e ingenierías.

43. Cfr. HARTWIG, Lydia.: Op. Cit. Pág. 16.

44. Cfr. STATISTISCHES BUNDESAMT.: Op. Cit. Pág. 161.

Hay que resaltar que Baja Sajonia fue el primer Estado Federado que adoptó el Presupuesto de Suma Global para las IESP. En el año 1995, se aplicó un proyecto en el que 3 centros universitarios se vieron involucrados, a saber la Universidad Técnica de Clausthal, el *Fachhochschule* de Osnabrück y la Universidad de Oldenburg.

El referido proyecto tenía como características principales el que las universidades y los *Fachhochschulen*, en general, debían ser administrados como empresas del estado (*Landesbetriebe*). En este sentido, se introdujeron conceptos administrativos, de contabilidad de negocios y principios contables estándares a todas esas IESP⁴⁵. Dichas casas de estudios al ser consideradas como empresas del Estado, quedan con parte de la administración gubernamental en una forma modificada, es decir, continúan siendo sujeto legal y sobre todo, estando bajo la supervisión del *Land*.

El mecanismo a seguir por las IESP es que éstas establecen planes presupuestarios que son subdivididos como el resultado de un plan financiero. A su vez, la ejecución monetaria del presupuesto planificado es controlada por el Estado Federado en cuatro etapas de aprobaciones, las cuales siguen el patrón del presupuesto estatal:

- «Recursos destinados a las operaciones corrientes de las instituciones de educación superior.
- Recursos destinados al mantenimiento de instalaciones.
- Recursos destinados a inversiones.
- Recursos destinados a otros propósitos, esto es para tareas y medidas especiales»⁴⁶.

Los esquemas de personal de estas instituciones educativas permiten desde mover empleados del área administrativa hasta personal gerencial, crear o cortar nuevas posiciones, así como el cambio de escalas de sueldos sin tener que solicitar permiso al Parlamento⁴⁷.

En dicho *Land* se tiene permitida la posibilidad de transferencia de fondos para el siguiente año fiscal, así como la creación de reservas sobre un período de cinco años, pero en este caso, el dinero tiene que ser mantenido en cuentas estatales, libres de intereses⁴⁸.

45. Con este tipo de decisiones gerenciales de introducción de principios contables de aceptación general se permitió que las instituciones de educación superior tengan una mayor conducta económica en la administración de sus recursos. Cabe resaltar que en este caso, los estados financieros de las referidas instituciones son examinados por dos centros de contabilidades y son aprobados por el Ministerio de Ciencias de acuerdo con el Ministerio de Finanzas de esa región.

46. Cfr. HARTWIG, Lydia.: Op. Cit. Pág. 24.

47. Cfr. IDEM. Ibidem.: Op. Cit. Pág. 24.

48. Cfr. IDEM. Ibidem.: Op. Cit. Pág. 24.

Si bien el modelo de financiación aplicado a las distintas universidades y los *Fachhochschulen* de Baja Sajonia, es un Presupuesto *Sum Lump* incrementalista y con la posibilidad de extrapolar los presupuestos anuales, hay un 10% del mismo basado en la aplicación de una Fórmula.

Asimismo, cabe resaltar un elemento que constituye el hecho de que las universidades más antiguas obtienen mayores recursos que sus homologas más recientes.

Asignaciones presupuestarias

Para el presupuesto del año 2004, se inició una fusión entre la financiación global que se venía utilizando y la introducción de una Fórmula. Este esquema destina un 90% de los recursos a las asignaciones básicas establecidas, mientras que el otro 10% del total del monto a financiar es obtenido fundamentalmente por parámetros de investigación, enseñanza, internacionalización y el principio de igualdad de oportunidades para las mujeres.

De acuerdo a la Ley de Educación Superior de Baja Sajonia sancionada en Junio del 2002, la financiación de las universidades y *Fachhochschulen* está basada sobre acuerdos cuyos objetivos están dentro del contexto gubernamental por algunos años, siguiendo criterios tales como: el número de estudiantes y la cancelación de pago de estudios, reducción de períodos de estudio y de deserción escolar, promoción de jóvenes académicos, calidad de la enseñanza y la investigación, proyección internacional de esas instituciones y los progresos realizados para la igualdad de oportunidades para las mujeres⁴⁹.

En ese Estado Federado, la Oficina Central de Evaluación y Acreditación es la encargada de evaluar los aspectos relacionados con la enseñanza, mientras que la investigación está a cargo de una Comisión Científica, que califica los resultados de acuerdo a una escala de «internacionalmente evidentes», «regionalmente evidente» o «no evidentes». Los expertos para ambos procedimientos no son de Baja Sajonia y las evaluaciones son mostradas de manera individual para cada IESP⁵⁰.

Las IESP han desarrollado sistemas de contabilidad de costos desde el año 2001. En tal sentido, las unidades de costos representan la investigación y desarrollo de servicios externos, estudios y enseñanza, además de educación continua.

El 20% de esas IESP en Baja Sajonia están dentro de un grupo que se convertirán en organizaciones legalmente independientes, estas pueden cons-

49. Cfr. IDEM. Ibidem.: Op. Cit. Pág. 25.

50. Cfr. IDEM. Ibidem.: Op. Cit. Pág. 25.

truir reservas por ejemplo para financiar estudios adicionales de cursos de actividades de investigación y a pesar de tales grados de independencia, el estado sigue supervisando todo lo vinculado con ese subsistema educativo.

Otro aspecto muy relevante del modelo de financiación de las IESP en Baja Sajonia es que éste es el único Estado Federado que cobra actualmente matrícula a sus estudiantes. El monto promedio que cancelan los estudiantes es de € 500 semestrales para los estudiantes inscritos en cursos regulares. En el caso de aquellos alumnos que se tarden más del tiempo establecido, deben cancelar matrículas de entre € 600 y € 800 por semestre⁵¹.

Baja Sajonia es el quinto *Land* en número de estudiantes, no obstante, es el primero en el que las IESP tienen ingresos por concepto de matrículas y/o por recargos, cuyo monto se estima superior a los € 315 millones para el ejercicio 2004-2005⁵².

Dado lo antes referido, Baja Sajonia fue el *Land* que generó para el año 2004 - 2005 la mayor cantidad de recursos proveniente de sus estudiantes, sus niveles de ingresos estimados se mantienen más o menos estables, incrementando sólo en un 15% los mismos debido a la incorporación del cobro a la referida población de otros gastos administrativos.

Conclusiones

En Alemania la educación superior es responsabilidad de los *Länder*, lo cual ha generado cierto federalismo competitivo que se evidencia en la cantidad de IESP que hay en cada región, así como por los centros de investigaciones vinculados con esas instituciones que se ubican en determinados Estados Federados.

Se observa que en los casos de aplicación del modelo de financiación de las IESP basados en Fórmulas o Contratos-Programas, existe un acuerdo general sobre los indicadores relevantes a ser considerados.

Las IESP en Alemania disfrutan de varios niveles de autonomía respecto a sus presupuestos, sin embargo, esas instituciones están sometidas a regulaciones de los *Länder* que establecen las formas en las cuales el dinero ha de ser gastado.

Los presupuestos que reciben las IESP alemanas, generalmente aprobados bianualmente por los parlamentos, cubren sus requerimientos. Esos recur-

51. Cfr. www.studis-online.de página consultada en fecha 11/10/2006.

52. Este valor ha sido estimado considerando que el 90% de los estudiantes son regulares y pagan una matrícula de € 1.000 al año y el restante 10% deben cancelar en promedio € 1.400 de acuerdo a los datos obtenidos para ese *Länder*.

son otorgados estrictamente de acuerdo al presupuesto y los dineros sólo pueden ser gastados dentro de las líneas establecidas en el mismo.

En los *Länder* de Alemania se aplican modelos de financiación en donde la base son los Presupuestos Globales, en los que una parte de los estos queda sujeta al cumplimiento de parámetros, previamente acordados mediante la aplicación de Fórmulas o de Contratos-Programas, de acuerdo sea el caso.

En Alemania aproximadamente el 90% de sus regiones políticas han ido incorporando mecanismos como los Contratos-Programas o aplicación de Fórmulas a los que sujetan parte de los recursos a ser destinados a las instituciones universitarias.

La manera de cómo se asignan los recursos en las IES en ambos países, se tiene que los mismos se distribuyen, a través de una parte denominada Básica y otra que definimos como Variable sujeta a Fórmulas determinadas o a Contratos-Programas.

Los Estados Federados de Berlín, Baja Sajonia, Bremen, Hamburgo, Hesse y Brandemburgo son los que más dineros asignan a la parte Básica de la financiación (65% del total de los recursos) de los centros de estudios superiores en ese país centro europeo.

Dicha porción Básica en las regiones españolas es en promedio cercana al 70% del total de sus asignaciones. El restante por ciento se destina a la parte Variable que se considera en los distintos modelos de financiación.

En fin, tenemos que a lo largo de la historia se ve que las IESP han pasado por diversas crisis económicas que les han afectado en mayor o menor medida. Por ello, es muy necesario que sus ingresos provengan de distintas fuentes, es decir, que los mismos se diversifiquen, para que de esa manera además de no depender económicamente de una sola organización, puedan a su vez mantener sus respectivas autonomías y que la misma les permita la generación del saber de una manera más fluida y sin dependencias ni compromisos de ningún tipo.