

POLÍTICAS DE FINANCIAMIENTO UNIVERSITARIO EN CANADÁ

TRADICIONES, TRANSICIONES, LECCIONES DE SU EXPERIENCIA*

Eduardo Sánchez Martínez

Profesor de la Universidad Nacional de Córdoba y vicerrector de la Universidad Blas Pascal (Argentina).

1. INTRODUCCIÓN

Las políticas de financiamiento de la educación superior, especialmente de las universidades, se han vuelto en todas partes un tema de creciente interés público, que va mucho más allá de la importancia que tiene para los especialistas y de la atención que deben prestarle los responsables de las políticas públicas del área. En primer lugar, porque en tiempos de recursos escasos la educación superior debe competir por ellos, más fuertemente que antes, con otros sectores que merecen tanta o más atención por parte de los poderes públicos a la hora de responder a sus necesidades y requerimientos. Y luego, porque el nivel y las características del financiamiento tienen una incidencia fundamental en los comportamientos y logros de las instituciones de educación superior.

Es en ese escenario que surgen con más fuerza que nunca interrogantes, debates y posicionamientos políticos en torno a las «fuentes de financiamiento» (¿de dónde deben provenir los recursos para la educación superior?, ¿quién debe costear, en definitiva, los estudios universitarios?), a las modalidades de «asignación» (cómo se distribuyen los recursos públicos entre las universidades del país, cómo se reparten luego al interior de ellas) y a las formas de hacer efectiva la *responsabilidad* inherente a quienes deciden y monitorean su uso (cómo lograr que esa responsabilidad se haga efectiva, cuánta transparencia hay en la rendición de cuentas, no sólo contable, ante los que directa e indirectamente proveen los fondos).

Frente a estos y otros desafíos, el estudio comparado de las políticas públicas de financiamiento de la educación superior es siempre útil e instructivo, no sólo con fines de erudición académica sino también con el propósito de mejorar el diseño y la efectividad de tales políticas. Y el análisis del caso de Canadá en particular es especialmente importante para otros países, como Argentina, no sólo por el carácter singular del desarrollo universitario canadiense sino porque a pesar de las notables diferencias en muchos aspectos, hay algunos rasgos de sus tradiciones universitarias que impactan por su similitud. Tanto en uno como en otro caso, por

* El autor agradece la oportunidad que le diera el Gobierno de Canadá, a través del Faculty Research Program, de investigar la problemática del financiamiento de las universidades canadienses en varios centros de documentación de ese país, así como de intercambiar ideas sobre el tema con académicos y altos funcionarios de varias universidades y de los Ministerios de Educación de Québec y Ontario. A todos ellos está especialmente reconocido por su generosa hospitalidad, por su gran amabilidad y por su excelente disposición para discutir sobre estos puntos. Naturalmente, ninguno de ellos es responsable de las interpretaciones y comentarios que aquí se hacen.

ejemplo, la gran autonomía de que gozan las universidades y el financiamiento público que en gran parte las sostiene, no sólo son hechos observables a lo largo de su historia sino posiciones políticas fuertemente arraigadas cuya vigencia se sostiene y se quiere preservar.

Por otra parte, muchas de las ideas y políticas relativas a la educación superior que están cobrando vigencia en estos tiempos de auge del mercado y de globalización, como la privatización de los servicios de enseñanza, el financiamiento en función del desempeño o el direccionamiento de los recursos que se asignan de acuerdo a objetivos específicos, no parecen de fácil aceptación en el mundo universitario canadiense a pesar de las influencias, presiones y tendencias que indudablemente existen. Y esto, con independencia de cual sea la mejor actitud frente a las promesas y a los riesgos de la globalización, es también un rasgo que se observa en varias universidades latinoamericanas, aun con todos las diferencias y matices que obviamente existen.

Al mismo tiempo, las políticas de educación superior y el propio mundo universitario canadienses muestran rasgos de madurez, modernidad institucional y calidad académica realmente notables, que pueden inspirar entre nosotros el diseño y la aplicación de políticas en torno de las cuales discutimos y nos enfrentamos a veces de un modo muy estéril. Mi hipótesis es que el hecho de que haya algunas tradiciones y actitudes que aparecen como bastante coincidentes en los países de que hablamos, puede facilitar entre nosotros la comprensión del interés que tienen, para el desarrollo a largo plazo de la sociedad, algunos aspectos de las políticas canadienses de financiamiento de la educación superior.

Con ese objeto trataré de analizar en las páginas que siguen las características más relevantes de esas políticas, que se deben expresar en plural porque Canadá es un país federal y tiene tantos sistemas de educación superior y tantas políticas sobre la materia como provincias lo conforman. Pero a pesar de ello hay ciertas notas comunes que intentaré desentrañar en lo que sigue. El esquema es en realidad muy simple: empieza por una descripción de carácter general de la educación superior, y en especial de las universidades, que pretende servir como marco de referencia para adentrarse en el núcleo del trabajo, que es el análisis más específico de las políticas de financiamiento universitario, teniendo sobre todo en cuenta la realidad de Ontario y Quebec, las dos provincias más importantes. Luego vuelvo a un análisis más general, como es el de la relación del Estado con las universidades, especialmente en materia financiera, que como en todas partes es una relación difícil, con cuestiones y momentos de acuerdo pero también de tensión y de conflictos. Finalmente, intento derivar lo que podrían ser algunas lecciones de la experiencia canadiense, acaso interesantes de tener en cuenta a la hora de evaluar y reorientar nuestra propia experiencia en la materia.

2. EL MODELO UNIVERSITARIO CANADIENSE Y LOS NUEVOS DESAFÍOS

Como es sabido, Canadá es un país federal. En consecuencia, no es posible hablar «del» sistema universitario canadiense sino más bien de «varios» sistemas universitarios, tantos como provincias tiene esa nación. Sin embargo, a pesar de la autonomía de las provincias y de la libertad para concebir y organizar sus sistemas universitarios según sus propios objetivos y criterios, así como de la larga ausencia de una política universitaria explícita a nivel federal, llaman la atención, tanto el parejo nivel de los estándares de calidad existentes (Bond, 1992, pp. 149-150), como ciertos rasgos comunes en la concepción y organización de las instituciones universitarias. Los diez sistemas universitarios –se ha dicho– «están basados en filosofías que son tan similares en términos de autonomía, financiamiento, gestión de recursos humanos, etc., que podemos ubicar a estas instituciones juntas en un marco común, aun cuando las variaciones provinciales son reales y cada universidad tiene su historia singular y sus características propias» (Bond y Lemasson, 1999, p.11).

Es interesante observar, por otra parte, que si bien las principales raíces de la organización universitaria canadiense son en el fondo británicas y más cercanamente estadounidenses, Canadá ha seguido su propio camino y ha terminado conformando una matriz universitaria singular que, aunque no sea estrictamente un sistema, recoge rasgos comunes de los diferentes sistemas provinciales, y a la vez se diferencia claramente, por lo menos en algunos puntos importantes, de sus fuentes inspiradoras. Tal vez esto se explique por las diferencias culturales e institucionales más generales que existen entre Estados Unidos y Canadá, por ejemplo, que hace algunos años exploró Seymour Lipset en un sugerente estudio (Lipset, 1989) y que luego Michael Skolnik y otros tuvieron en cuenta para analizar las «bases ideológicas» de las diferencias en la concepción y organización de la educación superior en Canadá y en Estados Unidos (Skolnik, 1990; Skolnik y Jones, 1992).

Glen A. Jones ha sugerido que, a pesar de las dificultades de los años 70 y de los cambios que ello trajo aparejado en muchos sistemas universitarios de los países avanzados, el «modelo canadiense» permaneció estable en lo esencial, al menos hasta entrados los años 90 (Jones, 1996, pp. 359-360), cuando viejas y nuevas presiones están pugnando por cambios que quieren acercar a Canadá a las tendencias dominantes en el mundo, algunas de las cuales tienen ya una presencia nítida, con más o menos énfasis según las provincias (Crespo, 1999).

Mi impresión es que, aunque muchos de estos cambios recientes finalmente tengan lugar y se consoliden, su incorporación no será acrítica, como el seguimiento de la bibliografía reciente y la observación de las actitudes y reacciones de los actores involucrados parecen sugerirlo. Probablemente, como muchas otras veces en el pasado, tal vez ocurra que los canadienses consideren y analicen las nuevas tendencias a partir de sus tradiciones y necesidades y terminen por rediseñar un sistema adaptado a su propia realidad.

Mientras tanto, conviene anotar los principales rasgos que hasta hoy ostenta el modelo canadiense de educación superior, porque muchos de esos rasgos son estructurales y seguramente no van a cambiar sus

aspectos sustantivos muy fácilmente. La caracterización que sigue está basada principalmente en un interesante estudio de Jones (1996), un reconocido académico del Ontario Institute for Studies in Education (OISE) que ha hecho numerosos aportes que permiten una mejor comprensión del desarrollo de las políticas de educación superior en Canadá (Jones, 1990, 1991, 1992, 1994, 1996, 1997 *a, b, c*; Jones y Skolnik, 1997; Jones, Skolnik y Soren, 1998; Skolnik y Jones, 1992).

Según la caracterización de Jones, el modelo canadiense de educación superior está conformado por un sistema binario, integrado por instituciones no universitarias y por universidades en su gran mayoría públicas que ostentan un grado muy importante de autonomía institucional, sin una tradición de competencia entre ellas, con un gobierno bicameral y descentralizado, y donde las tendencias al «gerencialismo» apenas si tienen un carácter marginal. Y habría que agregar que este modelo, que funciona en el marco de un «federalismo suave», ha desarrollado distintas fórmulas para la asignación de los recursos públicos a las universidades, que son crecientemente complementados con los que provienen de otras fuentes, entre los cuales están los aranceles o las cuotas a cargo de los alumnos, que no se consideran incompatibles con el carácter democrático de la nación canadiense. Como se puede comprender, ninguno de estos rasgos, considerado aisladamente, podría considerarse típico o exclusivo de la impronta canadiense. Es más bien la combinación de todos lo que caracteriza y define el modelo.

La educación superior tiene en Canadá una «estructura binaria», presente en todas las provincias, en donde se distingue el sector universitario, con atribución para conferir grados académicos, y un sector no universitario, integrado por *colleges* (en realidad *community colleges* e institutos técnicos), que tienen una misión claramente definida y cumplen funciones importantes ofreciendo formación de nivel superior para quienes buscan una rápida inserción en el mercado laboral, pero que no pueden otorgar grados. En este punto Canadá se ha apartado claramente del actual modelo británico, que a comienzos de los años 90 abandonó la estructura binaria para adoptar un modelo integrado.

En su inmensa mayoría las universidades son públicas y el otorgamiento de títulos es también un monopolio público. Hay unos pocos institutos confesionales, que sólo ofrecen enseñanza religiosa, y hay también, sobre todo en Quebec, algunas universidades privadas, pero que responden a una definición muy particular de lo que es «privado» ya que reciben financiamiento de las provincias a las que pertenecen y del Estado federal en los mismos términos que las universidades públicas. El origen de muchas de las actuales universidades canadienses se encuentra en instituciones confesionales privadas, pero muy temprano operó un proceso de «secularización» que llevó a que la mayoría de esas instituciones aceptaran convertirse en públicas o a hacer arreglos de afiliación con ellas con el fin de poder recibir financiamiento del tesoro público. En Ontario este proceso se inició apenas un año después de la conformación de la confederación de las entonces colonias británicas, en 1867, cuando el nuevo gobierno provincial decidió que sólo las universidades «seculares» podían recibir apoyo financiero. Este es uno de los rasgos propios del modelo canadiense que lo diferencian del modelo americano, y de muchos otros, mantenido con vigor desde el nacimiento mismo de la nueva nación y que está ahora siendo sometido a fuertes presiones. Así, desde mediados de la década de los 90 en Alberta se ha

autorizado el funcionamiento de universidades privadas. Y sólo a finales de 1999, luego de una serie de discusiones y debates entre posiciones encontradas, el gobierno de Ontario aprobó la posibilidad de autorizar la existencia de universidades privadas, pero aún siguen los estudios y debates sobre los requerimientos y estándares que se han de exigir a las iniciativas que se presenten con ese objeto (COU, 2000 c).

Un punto importante que ayuda a definir el modelo canadiense de educación superior es el alto grado de autonomía institucional que de hecho tienen las universidades, lo cual en parte resulta del vacío que deja la cambiante naturaleza de las relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales, donde las universidades encuentran un espacio apreciable para ejercer e incrementar su margen de acción. Defendida por las instituciones y aceptada o tolerada por los gobiernos, esta característica tradicional de las universidades – que sin embargo debe distinguirse claramente de la libertad académica (Berdahl, 1971)– empieza también a ser desafiada por la presencia de nuevos instrumentos de asignación de recursos que se están imponiendo en todas partes. Cabe admitir, empero, que la creciente diversificación de las fuentes de financiamiento, propia de estos tiempos, puede tener como consecuencia un fortalecimiento real de la autonomía, más allá de lo que efectivamente pueden lograr los mecanismos de financiamiento direccionados (Lang, 2001, pp. 30-31).

Otra nota que contribuye a caracterizar el modelo es la restringida competencia que existe entre las instituciones de educación superior. Con excepción de la asignación de recursos para la investigación, la tradición ha sido que las provincias desalentaran la idea de competencia en este ámbito, incluso dentro del propio sector público. A diferencia de lo que se observa en los Estados Unidos, por ejemplo, donde se espera que la competencia entre instituciones por conseguir estudiantes mejor capacitados y motivados, profesores más reconocidos, graduados mejor formados y mayores niveles de recursos, sea uno de los instrumentos para lograr mayor calidad y excelencia, en Canadá tradicionalmente se ha considerado, al menos formalmente, que las universidades son todas iguales y no se las ha estimulado a competir entre ellas. La regulación pública de los aranceles, que son en Canadá la segunda fuente de recursos en importancia, ha operado también en la misma dirección. Pero cuando las cosas se ven desde este comienzo del siglo XXI empiezan a ofrecer un cariz algo distinto que el que tenían la década anterior, porque en la mayoría de las provincias la asignación de recursos prevé ahora incentivos que premian el desempeño, cierta parte de los aranceles comienzan a liberarse para quedar regulados por el mercado y en definitiva parece creerse más, al menos desde los gobiernos, en el valor de la competitividad. Conviene agregar, empero, que estos nuevos énfasis son por ahora reducidos y, más allá de la retórica, no parecen tener todavía la fuerza necesaria para que la característica que Jones denomina «competencia restringida» pierda completamente su vigencia como nota distintiva del modelo.

El gobierno de las universidades canadienses es *bicameral* y *descentralizado*. La típica estructura de dos cuerpos colegiados de gobierno, está integrada por el Consejo de Administración (u otra denominación similar) con competencia en cuestiones administrativas y con mayoría de miembros externos a la institución, y por el Senado, cuerpo que tiene asignadas funciones académicas y que está mayoritariamente compuesto por profesores. Es igualmente propio de las universidades canadienses una estructura de gestión con un grado relativamente alto de descentralización. Hasta dónde esta estructura de gobierno podrá seguir manteniéndose

en un mundo que reclama más eficiencia y visión estratégica en las decisiones, es una interrogante que muchos se hacen y que no tiene respuesta fácil.

Un gerencialismo marginal aparece como otra nota distintiva del modelo. Los nuevos mecanismos de financiamiento, así como los sistemas de gestión de tinte empresarial, si bien empiezan a tener una creciente vigencia en muchas provincias y territorios, tienen por ahora un carácter más bien marginal, en el sentido de que suelen limitarse a programas orientados a objetivos y no tocan los núcleos duros del financiamiento o de las políticas de gestión. Nuevamente aquí estamos en tiempos de cambios y de transición y habrá que ver en qué medida el carácter por ahora marginal que este rasgo subraya no termina por convertirse finalmente en central.

Este modelo de educación superior funciona en el marco de un sistema político que en esta materia se caracteriza por tener una presencia federal suave, porque si bien el gobierno federal ha ido con el tiempo asumiendo una responsabilidad importante en el sostenimiento de la educación superior, sobre todo de las universidades, ha jugado un papel muy limitado en la definición y desarrollo de las políticas para el área, que queda principalmente en manos de las provincias. Se ha dicho que es un papel ambiguo y controvertido, porque de hecho no existe «una política nacional» para la educación superior, y en consecuencia, la acción federal en esta materia y los arreglos «gobierno federal-provincias» son siempre discutibles y objeto de críticas variadas. Ambiguo y controvertido, es sin embargo un papel que en los hechos viene cobrando una importancia creciente. La investigación es, de hecho, una responsabilidad que en gran parte queda en manos del gobierno federal. Y en lo que concierne a la enseñanza superior propiamente dicha, a través de las transferencias fiscales a las provincias, del programa de créditos para estudiantes y de los programas de capacitación para el mercado de trabajo, el gobierno central influye ciertamente en las políticas de acceso y en la oferta de las instituciones (Hackl, 1998, p. 9). No hay una política nacional de educación superior, pero de hecho el gobierno federal, a través del financiamiento, influye en las políticas locales de educación superior.

A estas características propuestas por Jones como propias del enfoque o modelo universitario canadiense, habría que agregar otra, relacionada con el sistema de financiamiento de las universidades. Porque se pueden observar en ese campo dos notas que forman parte de la tradición de este último medio siglo que merecen retenerse. Una tiene que ver con el modo de asignación de los recursos en la mayoría de las provincias, que para los fondos destinados a gastos de funcionamiento han adoptado «fórmulas» que, aunque tienen sus inconvenientes y limitaciones, han ayudado a una distribución que parece ser razonablemente equitativa y transparente. Y la otra nota a subrayar es que esa tradición ha aceptado asimismo, como algo racional y democrático, que los estudiantes o sus familias contribuyan a sostener los estudios universitarios. Ciertamente, como señalaré luego, hay hoy mucha preocupación y debate por el significativo aumento de las cuotas que deben pagar los estudiantes o sus familias y por los problemas que ello trae aparejado, pero nadie parece discutir el principio de que quien recibe educación universitaria debe contribuir a su sostenimiento.

Muchos de estos rasgos, como he dicho, están siendo hoy sometidos al desafío de nuevas orientaciones y tendencias, que tienden a imponerse en el mundo favorecidas por el omnipresente proceso de

globalización. ¿Tendrán la potencialidad suficiente para cambiar mañana un modelo que se ha ido definiendo y consolidando a lo largo de muchos años en el escenario canadiense? Cualquiera que sea la respuesta, es importante reconocer que Canadá está en medio de una transición que, según como evolucione, puede consolidar los rasgos centrales de su tradición o poner definitivamente fin a la estabilidad estructural de los años pasados, y con ello, a más de un dato del modelo que he venido comentando.

3. LAS POLÍTICAS DE FINANCIAMIENTO UNIVERSITARIO

Es en el contexto de ese modelo universitario, con muchos de sus rasgos aquilatados a lo largo de décadas, y hoy desafiado en más de un aspecto, que debemos analizar con algún detenimiento las políticas de financiamiento vigentes.

Esas políticas son siempre importantes, en todas partes, no sólo porque de ellas depende en gran parte la posibilidad de llevar a cabo los objetivos y las acciones propuestos por las diferentes áreas de gobierno, sino también por su capacidad de influir en la orientación misma de esas áreas. Y esto se acentúa, claramente, en un país con las características institucionales de Canadá, a tal punto que el financiamiento de hecho opera allí como el principal dispositivo de control y orientación de las políticas universitarias que queda en manos de los gobiernos.

En una perspectiva comparada, Canadá es un país que destina muchos recursos al financiamiento de la educación. Las elevadas tasas de escolaridad en todos los niveles, que se sitúan entre las más altas del mundo, son el resultado de largos años de políticas educativas que han dado máxima prioridad al «acceso» de todos los sectores a una educación de reconocida calidad y de políticas de financiamiento consistentes con ese objetivo (Advisory Panel, 1996). Canadá destina casi el 7% de su Producto Bruto Interno a la educación y alrededor del 2.5% sólo a la educación superior.

Las dificultades económicas de los años 90, la necesidad de reducir los déficits fiscales y las ideas económicas prevalecientes en el mundo al finalizar el siglo, también estuvieron y están presentes en Canadá. Y eso ha llevado a que los recursos públicos para la educación, y en especial para la educación superior, no fluyan ya con la facilidad de antes. Si a ello se suman los costes crecientes de la mayor calidad, la expansión por mayor demanda que supone el paso de una educación superior masiva a una universal, así como la necesidad de reinvertir en bienes de capital cuyo mantenimiento no parece haber sido suficientemente atendido en los últimos años, se tiene como resultado un cuadro difícil, que genera lógicas preocupaciones y tensiones, aunque no parece tener la gravedad crítica que se observa en muchos otros países.

4. LOS VAIVENES DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO

Ese cuadro se ve complicado porque en Canadá el financiamiento público de la educación superior ha tenido siempre una gran importancia, sea el financiamiento que proviene del gobierno federal como el que aportan los gobiernos provinciales.

a) Las transferencias del gobierno federal

Más allá de las normas formales, que asignan la responsabilidad de la educación a las provincias, los arreglos financieros entre estas y el gobierno federal para atender el nivel superior de la enseñanza han sido bastante cambiantes a lo largo del tiempo y no siempre fáciles de entender (Cameron, 1997). Formalmente, la mayor parte de los recursos públicos para la educación superior, y en particular para las universidades, es aportado por las provincias, aunque en la realidad el financiamiento provincial es posible porque a las rentas propias se agregan las transferencias del gobierno federal para la educación superior, que cobraron especial importancia a partir de la segunda guerra mundial, si bien con modalidades que fueron cambiando a lo largo del tiempo (Hackl, 1998, p. 10).

Además de estas transferencias destinadas a que las provincias puedan sostener los gastos de funcionamiento de las instituciones de educación superior, y de las universidades en particular, el gobierno federal atiende los gastos de investigación mediante subsidios asignados competitivamente a proyectos, que se canalizan principalmente a través de tres consejos de investigación (para las ciencias naturales y las ingenierías; para las ciencias sociales y las humanidades, y para la investigación médica). Lo que el gobierno federal financia son los gastos directos en investigación, pero no cubre los costes salariales ni los costes de *overhead*, lo que ha generado protestas y reclamos que han sido atendidos sólo en una proporción menor.

Una tercera línea de aportes federales está constituida por los programas de asistencia a los estudiantes, básicamente el programa de préstamos estudiantiles, que en los últimos años ha cobrado una gran importancia y complejidad debido a los incrementos en los montos de los aranceles que los estudiantes de grado y postgrado deben afrontar, aun cuando esos derechos de escolaridad, como explicaré más adelante, están sometidos a la regulación de los gobiernos provinciales.

Y están, también, una serie de programas federales, como los contemplados en la Canadian Opportunities Strategy prevista en el presupuesto de 1998, con un coste aproximado al finalizar el año 2001 de 5.5 mil millones de dólares canadienses¹ (Hackl, 1998). Sin duda lo más destacable de esa iniciativa son las becas *Millennium*, destinadas a beneficiar a unos 100.000 estudiantes universitarios, que cambia sustancialmente la concepción de asistencia estudiantil e inaugura una modalidad de gestión de esos recursos distinta a las existentes². La estrategia federal mencionada incluye también otros programas destinados

¹ En mayo de 2001 un dólar canadiense equivalía aproximadamente a 0,65 dólares estadounidenses.

² La Canadian Opportunities Strategy constituye una modalidad de «financiamiento direccionado», que apunta a que el gobierno federal tenga un mayor control del destino de los recursos que asigna, asegurando que los recursos se gasten en acciones definidas y no en transferencias sobre las cuales no tiene después mayores posibilidades de control.

fundamentalmente a aliviar la situación de los estudiantes y graduados con dificultades para pagar los créditos estudiantiles obtenidos.

b) El financiamiento provincial a través de fórmulas y otras modalidades

Además de los distintos aportes del gobierno federal, las instituciones universitarias son financiadas en Canadá por las provincias a las que esas instituciones pertenecen. En realidad, siendo un país federal y correspondiendo a ellas la responsabilidad por la educación superior, los mayores aportes provienen de esa fuente. Debido a la reducción del financiamiento público en estos últimos años, esos aportes significan hoy entre el 40% y el 50% del total de fondos que reciben las instituciones³, pero quince años atrás representaban entre el 60% y el 70% (Lang, 2001, p.16-17).

Las modalidades a través de las cuales se asignan los aportes provinciales son diversas, pero sin duda la más importante es la utilización de «fórmulas» de financiamiento, adoptadas por casi todas las jurisdicciones para distribuir los denominados *operating grants*, es decir, los subsidios o fondos para financiar los gastos operativos o de funcionamiento de las instituciones.

El uso de fórmulas no es reciente en la experiencia canadiense ni la evolución de su aplicación en las distintas provincias ha ocurrido sin alteraciones. Se vienen utilizando desde hace más de treinta años y a lo largo del tiempo se las ido modificando, sea para adecuarlas a nuevos requerimientos, para incorporar enseñanzas que surgen de la experiencia de su aplicación, o a veces, también, para tratar de que atiendan a nuevos objetivos de las políticas de financiamiento.

Las fórmulas tienen, sin duda, una gran importancia como mecanismos de financiamiento, pero la experiencia canadiense muestra también que no cabe exagerar lo que se puede esperar de ellas. Su importancia deriva no sólo de que la mayor parte de los recursos para atender los gastos de funcionamiento se distribuyen entre las universidades a través de ese dispositivo, sino también de que ellas regulan directa o indirectamente los aranceles o derechos de escolaridad, por lo cual el monto de los recursos definido por fórmula es en realidad aún mayor. Pero no se debe suponer, como a veces se cree ingenuamente, que pueden resolver todos los problemas de financiamiento, incluido el de la escasez de recursos. En Canadá se pretendió en un comienzo que sirvieran no sólo para definir los montos que debía recibir cada universidad sino también para determinar la masa global de recursos que debía asignarse al conjunto de universidades. Y como es fácilmente comprensible, pronto se debió desistir de esa pretensión, porque sólo son un instrumento útil para «distribuir» esa masa de recursos.

³ En Quebec esa participación se aproxima al 60%.

Si bien en teoría hay distintos tipos de fórmulas⁴, las utilizadas en la mayoría de las provincias canadiense se basan en la matrícula, es decir que los recursos se asignan en función de la cantidad de alumnos con que cuentan las instituciones. Y como se pueden diseñar fórmulas más o menos sensibles a los cambios en esa variable, ha habido modificaciones en el instrumento asociadas a cambios en las políticas de acceso a las universidades.

El uso continuado y sistemático de fórmulas de financiamiento es uno de los rasgos verdaderamente interesantes de la experiencia canadiense. Han sido una alternativa válida que ha permitido superar con ventajas indiscutibles el tradicional modelo basado en la negociación bilateral y poco transparente, reduciendo la importancia del poder de *lobby* y de influencia política como instrumentos para lograr una mejor participación en la asignación de recursos. Su aplicación continuada no sólo mejora notablemente la equidad en la distribución sino que crea una base predecible que facilita el desarrollo de planes de más largo aliento en las instituciones universitarias. Aunque hay siempre alguna queja, nadie parece hoy dispuesto en el mundo universitario a impulsar el abandono de este tipo de mecanismo y ni siquiera su cambio por otro tipo de fórmula.

Algunos países promueven la existencia de *buffer institutions*, de organismos intermedios entre las universidades y los gobiernos, que suelen tener entre sus objetivos garantizar la aplicación transparente y objetiva de la fórmula de financiamiento adoptada. Canadá los ha tenido en casi todas sus provincias, los tiene todavía en algunas de ellas, pero claramente, como veremos luego, no parece haber sido igualmente exitoso en este punto.

Además de los recursos que se canalizan mediante el uso de fórmulas de financiamiento, que son la mayor parte, las provincias han ido desarrollando también en estos últimos años otras modalidades de proveer subsidios a través de contratos de gestión, fondos direccionados para poblaciones o finalidades específicas (estudiantes discapacitados, enseñanza bilingüe, costes indirectos de la investigación, etc.), subvenciones negociadas, y muy recientemente, como se está intentando en Quebec actualmente, contratos de desempeño.

En conjunto, lo que se tiene es un sistema complejo y diversificado en sus modalidades, que en principio y gracias a esa diversificación asegura una cierta estabilidad en la recepción de recursos, aunque este es un punto hoy bastante cuestionado y crítico. La complejidad hace además que la “accountability”, en la que hoy, como veremos luego, se insiste mucho en Canadá, se vuelva bastante problemática desde el punto de vista del gobierno y de las mismas instituciones.

⁴ Hay fórmulas *basadas en la matrícula*, fórmulas que permiten asignar recursos *en función de los docentes* con que cuentan las instituciones, fórmulas que *se basan en el coste marginal*, fórmulas *atadas a indicadores de desempeño*, y fórmulas *complejas* que tienen en cuenta una variedad de factores [Darling et al., 1989:560-561].

5. LA CRECIENTE MAGNITUD DE LOS APORTES PRIVADOS Y SUS PROBLEMAS

Tradicionalmente, según venimos viendo, el desarrollo de la educación superior en Canadá ha sido atendido en gran medida con financiamiento público. Sin embargo, en la última década -y aún antes en algunas provincias- los recursos públicos se han reducido y las universidades han debido diversificar sus fuentes de financiamiento. Además de los aranceles o derechos de escolaridad pagados por los estudiantes o sus familias, otra serie de recursos no estatales han venido de alguna forma a compensar la reducción de los fondos públicos.

a) Los aranceles y los préstamos para afrontarlos

Asentado en el supuesto democrático de que la educación superior proporciona, además de reconocidos beneficios para el interés público, indiscutibles beneficios privados a quienes pueden aprovechar de ella, en Canadá existen aranceles o derechos de escolaridad que pagan los estudiantes o sus familias. Y esto, debe subrayarse, en el marco de políticas que han puesto siempre el acento, de un modo muy claro, explícito y definido, en la necesidad y en la conveniencia de facilitar el más amplio acceso a la educación superior. Lo cual ha llevado, como dije antes, a que Canadá tenga hoy una de las tasas de participación en la educación superior más altas del mundo.

Por lo tanto, el principio de que el coste de la educación superior debe ser compartido, en primer lugar por quienes se benefician directamente con ella, no está en discusión. Pero sí hay una marcada preocupación por la velocidad y la intensidad con que los aranceles se vienen incrementando en los últimos años. Como consecuencia de la prioridad asignada a la reducción del déficit fiscal y de las ideas económicas dominantes en todo el mundo, también presentes en Canadá, el financiamiento público se ha ido reduciendo. Y las universidades, celosas en el cuidado de sus estándares de calidad, no han tenido otra alternativa que recurrir a fuentes alternativas de recursos, entre ellas los aranceles, que se han ido incrementando sustancialmente a pesar de estar regulados por los gobiernos, como luego veremos. Y a causa de ello crecen las preocupaciones por el nivel promedio de la deuda de los estudiantes que se gradúan -“tanto, que universidades y gobiernos han tenido que incrementar la asistencia destinada a los estudiantes necesitados” [AUCC, 1999:21].

A pesar de los incrementos, el nivel de los aranceles, aunque varía según las provincias, no es excesivamente alto si se los observa en una perspectiva comparada, y sobre todo si se los compara con los existentes en el vecino Estados Unidos, una referencia casi inevitable para los canadienses. A causa de la regulación pública, tampoco se observan grandes diferencias entre los aranceles que cobran las distintas universidades, cualquiera sea el reconocimiento y prestigio que ellas puedan tener. En algunas provincias, como Quebec y British Columbia, han estado congelados durante varios años y para las carreras de “general arts” se sitúan no muy por encima de los 2000 dólares canadienses anuales. En otras provincias, como Ontario y Nova Scotia, los aranceles duplican ese monto y en algunos casos superan los 5000 dólares canadienses.

Pero la mayoría de las provincias se sitúan entre esos dos extremos, con aranceles de alrededor de 3000 dólares anuales [ver AUCC, 1999:38]. Debe tenerse en cuenta, también, que en algunas carreras de perfil más profesional, los aranceles son más altos.

Con esos montos, las universidades alcanzan a cubrir, en promedio, aproximadamente un tercio de sus gastos de funcionamiento, aunque ello varía entre una sexta parte en Quebec y algo menos de la mitad en otras provincias. Con todo, el aumento de los aranceles sólo ha logrado compensar alrededor de la mitad del apoyo público perdido durante la década que acaba de transcurrir.

En moneda constante los aranceles no habían subido hasta comienzos de los años '80, que estaban en un nivel realmente bajo. Pero desde mediados de esa década han venido aumentando sustancialmente y de modo sostenido, aunque con cierto desfase con respecto a la reducción del crédito público, lo cual se explica porque los gobiernos, como he dicho, regulan directa e indirectamente su nivel. Por un lado, ninguna universidad está obligada a cobrar aranceles, pero en las fórmulas de asignación de recursos *se supone* que las universidades los perciben, y en consecuencia, el monto de los fondos públicos que reciben se calcula sobre la base de ese supuesto. Por lo tanto, si no los cobraran no podrían sostenerse, salvo que pudieran reemplazarlos por otra fuente, lo que hasta ahora no ha ocurrido. Por otro lado, los gobiernos han liberado en los años recientes el monto de los aranceles que las universidades pueden cobrar en carreras para cuyos egresados se supone que hay una mayor demanda en el mercado laboral (como Administración de Negocios, Ingenierías, etc.), pero en estos casos las instituciones deben destinar, según las provincias, hasta un 30 % del incremento en tales aranceles a otorgar becas o subsidios a los estudiantes que tengan mayores dificultades para afrontar el coste de sus estudios. Si bien esta medida apunta a dar un sentido de equidad y solidaridad a la mayor contribución que deben hacer quienes siguen estas carreras, desde otro punto de vista el resultado concreto es que las universidades no pueden contar con la totalidad del incremento para ayudar a compensar las reducciones de la fuente de recursos públicos.

Si bien la idea de que los costes de la educación superior deben ser compartidos por quienes se benefician con ella está aceptada de un modo generalizado, Canadá es, como he dicho, un país con políticas explícitas que priorizan el acceso de los jóvenes a la educación superior. En virtud de ello, siempre ha habido programas de asistencia y apoyo a los estudiantes más necesitados, de modo que los aranceles no se convirtieran en obstáculo a la democratización de ese nivel de la enseñanza. Pero las características de esa asistencia económica han variado bastante sustancialmente en la última década, ya que las becas y subsidios fueron gradualmente y en medida importante reemplazados por el sistema de préstamos estudiantiles, que ya existía desde antes pero cuyos montos máximos se fueron elevando a fin de que la asistencia no quedara totalmente desfasada con respecto a los nuevos niveles de los aranceles. A largo plazo, un sistema generalizado de préstamos tenía también para el gobierno federal una apreciable ventaja económica ya que se suponía, en base a las estadísticas disponibles, que los mismos podían recuperarse hasta en un 80 %, lo que permitía hacer viable la renovación de la asistencia en el futuro, aun cuando el coste de administración es desde luego mayor que en un sistema de subsidios. Las provincias, por su parte, que complementaban con

subsidios los préstamos otorgados a los estudiantes, los fueron reduciendo en razón de que debían también contribuir con una contraparte para los préstamos del programa federal, de por sí ya bien extendido.

Pero la combinación de menores subsidios estudiantiles, préstamos de mayor monto e incremento de los aranceles, parece haber tenido un impacto de tal importancia en la deuda promedio de los estudiantes que se gradúan, que el tema se ha convertido en una de las mayores preocupaciones de gobiernos y universidades en la actualidad. Basta tener presente, para comprender el punto, que entre comienzos y finales de la década de los '90 la deuda promedio de los estudiantes que se gradúan se ha duplicado. Esto explica que tanto las provincias como el mismo gobierno federal hayan tenido que impulsar una serie de iniciativas que, bajo ciertas condiciones, reducen o aun perdonan el monto de la deuda. Hacia el futuro algunos temen, además, que el problema se complicará porque el porcentaje tradicional de los que pagan su crédito (alrededor de un 80 %) se prevé que bajará y porque la incorporación de más graduados al mercado laboral probablemente reducirá el salario promedio y con ello las posibilidades de pago [Hackl, 1998:11].

b) Las "otras fuentes"

De los recursos no estatales, los aranceles son sin duda la fuente más importante. Pero además de ellos están cobrando creciente importancia para las universidades otros recursos de origen privado con los cuales se tiende a compensar la caída de los fondos públicos.

La mayoría de estos recursos -donaciones, legados, venta de servicios al sector productivo, a otras universidades y al propio sector público- no son desde luego nuevos como fuentes de ingresos. Lo nuevo, más bien, es el énfasis y el esfuerzo que se pone en activarlas, a través de campañas de recaudación de fondos con fines específicos (fund-raising), identificación de nuevos negocios y oportunidades de inversión (favorecidas en los últimos años por el buen comportamiento de los mercados de capitales y de bonos), y venta de servicios cuya utilidad neta es con frecuencia bastante menor de lo que se suele suponer si se tuvieran en cuenta estrictamente los costes de producción (lo que no siempre ocurre en las universidades).

Es nueva, en cambio, la participación en iniciativas como la Canadian Foundation for Innovation y otras similares, que son fondos que dependen en gran medida del financiamiento conjunto de las universidades y del sector privado, y cuyo éxito está vinculado más a las oportunidades de negocio que este vea en ellas que al impulso filantrópico que pudiera suponerse [Lang, 2001:23]

Es nuevo también, aunque no propio de Canadá, el impulso y el gran incremento que se observa en la cantidad de contratos de investigación que se hacen y en los ingresos que se obtienen de transferencias de tecnología, patentes y royalties. Como en el caso de la venta de servicios, la ganancia neta real de estas operaciones tal vez sea bastante menor que la que surge de los informes que dan cuenta de la ganancia bruta porque no siempre las universidades tienen en cuenta los costes indirectos y de overhead. De todos modos hay

allí una nueva fuente de recursos, cuyos límites no pueden extenderse demasiado, como se sabe, sin que la vida académica se vea afectada [Newson, 1994].

Lo que estos y otros datos nos muestran, en suma, es que en Canadá, como en el resto del mundo [véase Gertel, 1999], hay una tendencia clara hacia una mayor diversificación de recursos para la educación superior, y en especial para las universidades, como estrategia para asegurar su financiamiento.

6. GOBIERNOS Y UNIVERSIDADES: COMO EN TODAS PARTES, UNA RELACIÓN DIFÍCIL

En Canadá, como en todas partes, las relaciones entre los gobiernos y las universidades no son fáciles ni simples. Frecuentes incomprendiones, insatisfacciones mutuas, un cierto malestar a causa de ello, es algo que pareciera ser parte del desarrollo normal de esas relaciones. Teniendo en vista el escenario de Québec, por ejemplo, Guy Massicotte [1999: 231] observa que “a los ojos de los universitarios, el Estado pareciera no reconocer la contribución de las universidades ni la amplitud y legitimidad de sus necesidades, mientras que para muchos personajes políticos y representantes de la alta función pública las universidades se atascan en prácticas arcaicas y en cotos institucionales y corporativos, rechazando las racionalizaciones y los cambios que son ineluctables para adaptarse a los requerimientos y a las necesidades actuales”. Y esta apreciación de cómo se ven mutuamente las partes de la relación, me parece que es claramente aplicable al caso de Ontario y seguramente también al de todas o casi todas las jurisdicciones del país.

Y no es sólo cuestión de cómo se ven mutuamente los actores de la relación. Sucede hoy que, frente a una universidad que custodia con celo su autonomía -que a veces oculta la mera defensa de sus intereses particulares- los gobiernos sienten que deben de alguna forma intervenir para salvaguardar el interés general de la sociedad. Y es posible que en Canadá haya más razones que en otras partes para que esta creencia se agudice. En primer lugar, porque el financiamiento público de las universidades canadienses sigue siendo de fundamental importancia, más allá de las contracciones observables en su evolución reciente, y ello plantea efectivamente a los gobiernos la obligación de vigilar el uso correcto y eficiente de esos recursos aportados por la sociedad. Y en segundo lugar, porque las políticas de acceso a la universidad de la población con aptitudes y méritos para seguir estudios superiores son en todas partes una prioridad de primer orden, y los gobiernos no pueden por lo tanto dejar ello librado a las políticas institucionales o al simple juego del mercado.

Es sin embargo importante analizar la fuente u origen de las tensiones que a veces se plantean entre gobiernos y universidades, porque se aprecia allí un matiz diferencial importante con respecto a otros países.

Es indudable que la principal fuente de conflictos es el *nivel de recursos* que los gobiernos destinan a las universidades. En una perspectiva comparada y de largo plazo, hay que decir que, más allá de quejas puntuales y coyunturales, seguramente legítimas, Canadá se encuentra en una excelente posición frente a este

indicador. Basta observar los datos [OECD, 1998; Statistics Canada, 2000 y 2001] para comprobar que este país se encuentra muy por encima del promedio de los países desarrollados y es el primero del mundo si se atiende a la participación de la enseñanza superior y de la universitaria en particular en el Producto Bruto Interno. Es verdad que, frente a algunos de los estados de su poderoso vecino, no siempre gana en las comparaciones [AUCC, 1999; COU, 2000 b], pero es preciso decir que el financiamiento de fuentes privadas es allí de mucha mayor significación. Más allá de que las universidades, cualquiera sea el nivel de financiamiento, requieren y pelean siempre por más recursos, es claro que el motivo principal de conflicto en los años recientes ha sido la serie de diversas reducciones presupuestarias que han tenido lugar. Como en otras partes del mundo, durante gran parte de la década pasada los gobiernos han recortado también aquí sus gastos en educación superior⁵. En términos gráficos, la Asociación de Universidades lo expresa diciendo que “hoy las universidades están recibiendo una tajada más chica del cada vez más chico pastel de recursos del gobierno” [AUCC, 1999: 4]. Y el tema es enojoso por sus características y por sus implicaciones. Porque además de los recortes abiertos hay una serie de reducciones indirectas, algo más ocultas, pero no por ello menos efectivas. Así, el financiamiento de los estudiantes adicionales en función de su coste marginal, el congelamiento de los aranceles, la compensación sólo parcial para atender a los costes que derivan de las políticas salariales, o la prohibición de indexar los otros gastos en función del aumento del coste de vida [Massicotte, 1999: 231], son formas más o menos ocultas de recortes que con distintas modalidades están presentes en varias jurisdicciones y que generan déficits que se van acumulando y que se suman a los recortes directos.

Otra fuente de tensiones y conflictos es la que deriva de las políticas de *direccionamiento de los recursos* destinados a las universidades por parte de los gobiernos, propias de las concepciones en boga en materia de financiamiento universitario. Aunque comprensible desde el punto de vista del Estado, como forma de orientar la aplicación de recursos adicionales a objetivos o áreas consideradas prioritarias, la nueva modalidad es a menudo vista desde las universidades como atentatoria de la autonomía en cuanto reduce el margen de las decisiones institucionales. Y ello genera cuestionamientos, críticas, y en todo caso un clima de incomprensiones que no parece saludable para ninguna de las partes y menos para la sociedad en su conjunto. Lo mismo cabría decir del énfasis que los gobiernos están poniendo en mejorar la eficiencia con que operan las universidades. En Québec, como he dicho antes, se está ensayando con ‘contratos de desempeño’. En Ontario, y lo mismo ocurre en Alberta, se avanza en la utilización de ‘indicadores de desempeño’ para tratar de medir el nivel de rendimiento de las instituciones y asignar recursos atados a esos indicadores⁶. Y aunque en ambas experiencias el impacto hasta ahora es en realidad menor, muchos ven que la tendencia se insinúa, se une a otras que avanzan en el mismo sentido⁷, y generan por lo tanto recelos, desconfianzas y tensiones.

⁵ En varias provincias se ha retornado, a fines de la década pasada o a comienzos de la presente, a un proceso de reinversión en materia universitaria. Ya se hizo alusión al plan de reinversión trienal de Québec. También en Ontario el gobierno ha comenzado a reinvertir en universidades, como lo reconoce el propio Consejo de Universidades de Ontario [COU, 2000 a: 2]. Por su parte, el gobierno federal ha tomado decisiones importantes en ese sentido, como surge de la Canadian Opportunities Strategy comentada antes.

⁶ En British Columbia también se han desarrollado indicadores de desempeño pero hasta ahora sin vincularlos al financiamiento [Crespo, 1999: 133].

⁷ Guy Massicotte sostiene, teniendo a la vista el caso de Québec, que a pesar de los esfuerzos de direccionamiento por parte del Estado, hasta ahora el financiamiento ha permanecido relativamente neutro. Y se pregunta por el “efecto real” de los intentos de direccionar. Según él -y me parece que su razonamiento tiene aplicación mucho más allá del marco provincial al cual se refiere- el gobierno, si quiere influir el

Un tercer motivo de conflicto entre los gobiernos y las universidades, siempre desde la perspectiva del financiamiento, tiene que ver con el fuerte énfasis que los gobiernos vienen poniendo en la “*accountability*”, como modo de hacer efectiva la responsabilidad de las instituciones universitarias por el uso que hacen de los recursos que le son asignados. Y aunque en un sentido general el tema es tan viejo como las mismas instituciones, en el sentido que hoy se le da, como metodología sistemática empleada para asegurar que cada universidad demuestre su responsabilidad por el cumplimiento de las funciones que le han sido asignadas, es bastante nuevo [George and McAllister, 1995]. En Canadá el tema irrumpió con fuerza a comienzo de los '90 dando lugar a varios informes de comisiones conformadas al efecto y a no pocas discusiones y debates en los que se enfrentaron posiciones encontradas [véase Skolnik, 1994]. Desde el lado de los gobiernos, y especialmente desde la visión de los organismos de auditoría, el de las universidades aparecía como un área que había escapado claramente a su control, y en consecuencia, lo que se requería era el establecimiento de mecanismos de monitoreo externo y aun de una agencia específica para cumplir con ese rol, como se intentó en Ontario. Para las universidades el asunto ha sido también objeto de particular preocupación, no sólo porque en general se cree que colisiona con el principio de autonomía institucional⁸, sino por los costes y complicaciones que asume el proceso de rendición de cuentas, además de que no parece estar claro el alcance con que debe aplicarse en el ámbito universitario⁹. Desde su punto de vista, más que un control puramente burocrático -como se supone que es el que impulsan los gobiernos- sería preferible un proceso de autorregulación que incluyera evaluaciones de los programas de grado y posgrado, rendiciones de cuentas anuales producidas por los consejos de administración de las instituciones y que apunten a medir el grado de éxito en el logro de las misiones propuestas, y un informe sobre indicadores de desempeño y medidas de resultados a nivel del sistema. Aun cuando el debate y las decisiones posteriores parecen haberse inclinado, en general, por una alternativa de este tipo, las complicaciones y costes de los numerosos informes que las universidades deben presentar, sin que del otro lado haya siempre posibilidades reales de análisis y evaluación, crea un clima que no favorece la confianza entre gobiernos y universidades.

Así, pues, como en otros países, nivel de los gastos, direccionamiento de los recursos y control de su uso, aparecen en Canadá como tres fuentes de tensiones y conflictos frecuentes entre las partes de esta necesaria relación. Pero a diferencia de lo que ocurre en otros países, en Canadá no se observan conflictos serios derivados de la forma como se distribuyen los dineros públicos entre las instituciones universitarias. Y no es que no haya quejas y que todos estén conformes. Muchos no lo están, como es comprensible tratándose de repartir recursos escasos en una sociedad compleja. Pero si se observa con atención, muchas de las quejas,

accionar de las universidades, debe tomar nota de una serie de transformaciones profundas que han tenido lugar en los modos de desarrollo de la enseñanza superior y sintonizar sus políticas con ese hecho [Massicotte, 1999].

⁸ No todos, sin embargo, piensan así. Según Dressel [1980: 94], “la *accountability*, entendida como el requerimiento de suministrar evidencia de que la autonomía es usada responsablemente, es el precio que se debe pagar por ella. Considerando que el desempeño responsable requiere siempre alguna clase de revisión y evaluación crítica, el precio es razonable. Las instituciones que se niegan a pagarlo y de ese modo dan testimonio de irresponsabilidad, no merecen autonomía. La autonomía no incluye la libertad de ser irresponsable”.

⁹ Se han mencionado los siguientes usos del concepto: (a) en sentido contable, preguntando si los libros están correctamente llevados, si se han puesto en funcionamiento procedimientos adecuados para el control financiero; (b) en sentido de eficiencia, preguntando si los dineros son gastados cuidadosa y eficientemente, evitando el derroche y la duplicación; (c) en sentido de efectividad, preguntando si la institución

aunque a veces aparecen como relacionadas con el mecanismo de distribución, en el fondo son quejas porque no hay todos los recursos que se requieren. Y este es un punto que merece destacarse especialmente, porque los problemas de asignación de recursos no son precisamente simples en ninguna parte y generan a menudo múltiples desconfianzas y desencuentros, que en Canadá aparecen como bastante bien canalizados.

Aunque hay seguramente un complejo manojito de razones que dan cuenta de este logro, es posible que pueda centralmente explicarse por la utilización temprana, en casi todas las provincias, de *fórmulas de financiamiento* relativamente simples y claras para asignar una parte sustancial de los fondos públicos disponibles entre las universidades.

No es un logro menor. Las fórmulas de financiamiento empezaron a acordarse y utilizarse en Canadá hace más de treinta años, cuando casi nadie en el mundo pensaba en ellas. La evolución posterior da cuenta de modificaciones, adecuaciones y cambios en la instrumentación de estos mecanismos, pero en su conjunto y con una mirada de largo plazo las experiencias en las distintas jurisdicciones han resultado sin duda exitosas en tanto aventajan con creces a las modalidades de asignación discrecional, y hoy nadie estaría en este punto dispuesto a propugnar una vuelta al pasado. Un dato importante en esa evolución, del que se debe tomar nota, es que las fórmulas no resultaron finalmente viables, como pareció creerse inicialmente en la experiencia de Ontario, como herramientas para determinar la cantidad total de recursos que debía asignarse a las universidades. En cambio, la experiencia canadiense deja ver que cuando se las utiliza como herramientas para determinar lo que a cada uno de los comensales le corresponde, que es para lo que en realidad sirven, las fórmulas tienen ventajas importantes.

En primer lugar, hacen más transparente y verificable la distribución. En las modalidades de asignación basadas solamente en la negociación privada entre cada universidad y el gobierno siempre hay un margen muy amplio de discrecionalidad, cuyos resultados en términos de la brecha entre lo que cada una recibe y lo que debería recibir nunca se conoce bien. Canadá mismo, antes de que se adoptara en la mayoría de sus provincias el mecanismo de la fórmula, puede ser un buen ejemplo. Hoy se puede estar o no de acuerdo con el mecanismo, pero la distribución es transparente y claramente verificable. A eso ha contribuido el desarrollo de buenos sistemas de información, efectivos y confiables, que generan y proporcionan datos que nadie pone en duda¹⁰.

En segundo lugar, y asociado a ello, la utilización de fórmulas para asignar recursos ha tenido en Canadá ventajas claras desde el punto de vista de la equidad de la distribución, en tanto todas las instituciones reciben fondos equivalentes, para carreras y programas de niveles equivalentes y pertenecientes a áreas

está obteniendo resultados apropiados en término de logros educacionales; y (d) en sentido económico, preguntando si la sociedad está obteniendo un retorno adecuado de los fondos que suministra a las instituciones de educación superior [véase Skolnik, 1994: 108-109].

¹⁰ En Ontario, por ejemplo, en virtud de las normas que regulan la aplicación de la fórmula, todas las universidades deben someter la información que generan -y específicamente la información sobre la cantidad de alumnos según diversas desagregaciones- a auditores externos independientes, que desarrollan su trabajo profesional de acuerdo a reglas e instrucciones establecidas a ese efecto [MTCU, 1999]. Sería sin duda mejor, desde una visión tradicional de la autonomía, que esa obligación no existiera, pero los beneficios para el conjunto que de ella resultan son indiscutibles y por eso hoy pocos la discuten.

disciplinarias también equivalentes [Darling et al., 1989]. Se ha señalado, sin embargo, que por lo general son fórmulas lineales y basadas en promedios, que raramente tienen en cuenta la dimensión de las instituciones, aunque los estudios de coste demuestran la significación que tiene el tamaño para los costes de enseñanza por estudiante [Lang, 2001: 19].

En tercer lugar, este mecanismo de financiamiento ha ayudado a hacer más previsible el monto de recursos con que las instituciones contarán cada año, lo cual tiene una importancia que no hace falta destacar para una programación de más largo plazo, como la que se requiere en las universidades, y para la adecuada ejecución de sus planes de acción. En este sentido, como en Canadá las fórmulas están por lo general basadas en la matrícula, se debieron introducir algunos arreglos -como considerar promedios móviles basados en la matrícula pasada en lugar de las variaciones anuales en la cantidad de alumnos- con el fin de dar una mayor estabilidad al nivel de recursos que las instituciones reciben cada año.

Contrariamente a lo que se ha ensayado en algunos otros países, las fórmulas utilizadas en Canadá no apuntan por lo general a otros objetivos que los mencionados, y en consecuencia, no incorporan en su cálculo indicadores que podrían permitir, por ejemplo, determinar la asignación en función de la eficiencia o el desempeño de las instituciones. Y no es que en Canadá no importe este objetivo. Como he señalado en páginas anteriores, sobre todo en los últimos años esa preocupación es manifiesta, y hay asignaciones que apuntan a premiarla. Pero se trata de asignaciones presupuestarias específicas (“envelopes”), que complementan la asignación de la fórmula aunque corren por afuera de ella en sentido estricto.

Si el mecanismo de la fórmula de financiamiento parece haber sido exitoso, más allá de diferencias puntuales y de altibajos coyunturales, no puede decirse lo mismo de otro arreglo institucional, como la creación de “*buffer bodies*”, adoptado en su momento por las provincias canadienses y que debería haber operado en el mismo sentido. Porque una de las funciones asignada a estos organismos intermedios entre los gobiernos y las universidades ha sido, precisamente, la de garantizar la correcta aplicación de la fórmula, la de ser, en algún sentido, sus custodios, evitando su manipulación con fines políticos menores. Pero estas agencias, creadas también en la década de los '60, han ido poco a poco desapareciendo y hoy sólo subsisten en muy pocas jurisdicciones. La historia de estos organismos en Ontario, contada con muchos detalles por E. Monahan [1998], es instructiva. En esta provincia, donde la autonomía universitaria es altamente apreciada y el control directo de los asuntos universitarios por el gobierno es limitado, el cuerpo establecido para mediar entre los principios conflictivos de autonomía institucional y “public accountability” (denominado Ontario Council on University Affairs, OCUA) ha jugado, según él, un rol significativo en el planeamiento y coordinación del sistema universitario de la provincia, y en menor medida en su gestión. Sin embargo, en julio de 1996 el gobierno anunció la supresión del organismo como parte de una medida más general de recorte presupuestario, sin que hasta el presente haya sido restablecido ni se ha creado otro. Y ello, a pesar de que aún hoy muchos - autoridades universitarias incluidas- echan de menos la presencia de un organismo con capacidad de mediación que contribuya a preservar unas relaciones maduras entre gobierno y universidades.

Más allá de los hechos circunstanciales que llevaron a su desaparición -unas recomendaciones que cayeron mal a las universidades, que perdieron la confianza en él, hecho que fue rápidamente aprovechado por el gobierno-, hay seguramente en esta historia razones más profundas, de las que conviene tomar nota en vistas a retener enseñanzas¹¹. Una se relaciona con una cuestión de diseño y de ubicación del cuerpo en la estructura de poder. Aunque el origen del OCUA, como de la mayoría de estos organismos, debe rastrearse en el antiguo University Grant Committee del Reino Unido (hoy Higher Education Funding Council for England), las funciones y atribuciones que le fueron conferidas, así como su status institucional, difieren bastante de las que tenía el modelo original, un cuerpo con mucho más poder y funciones en materia de coordinación y financiamiento de la educación superior¹². Otra razón, estrechamente relacionada, es que, si bien se le asignaron funciones relacionadas con la asignación de recursos para gastos de funcionamiento, el control de los recursos para inversiones y la política en materia de aranceles quedaba en manos directas del gobierno y por lo tanto alejadas de su alcance. De hecho, en sus últimos tiempos había dejado de ser un ente neutral -dato fundamental para que un cuerpo de este tipo pueda cumplir sus funciones- para parecerse más bien a una dependencia del gobierno, que sin embargo en los hechos le asignaba funciones de trascendencia cada vez de menor.

7. ALGUNAS LECCIONES DE LA EXPERIENCIA CANADIENSE

H. Kells, un reconocido experto en educación superior, dice en uno de sus libros que los canadienses, como los holandeses, pensaron a través de sus necesidades y diseñaron un sistema apropiado a las circunstancias locales [Kells, 1992: 121]. Creo que, puestos a analizar la experiencia canadiense relativa al financiamiento de la educación superior, con la idea de encontrar en ella enseñanzas que sean útiles para otras realidades, la indicada por Kells es la primera lección que uno debiera aprender. Canadá es un país desafiante, que en medio de un clima muy hostil durante buena parte del año ha sabido imponerse a las inclemencias de la naturaleza, construir una sociedad democrática avanzada y desarrollar un sistema de educación superior que tiene poco de sistema pero mucho de buenas instituciones a las que accede una parte muy significativa de su población. Para construirlo, ha abrevado en otras experiencias y se ha basado mucho, como cualquier otro pueblo, en las tradiciones culturales de las cuales es tributario. Lo que lo distingue, lo propio por así decir de Canadá, es que a esas experiencias y a esas tradiciones *las ha pasado por el tamiz de su propia realidad*, de sus propias características como país, y de allí ha surgido una construcción nueva, distinta, diferente en muchos aspectos de otras, aun de la que supieron construir sus más cercanos e influyentes vecinos. Y esta es, en mi opinión, la primera lección que nos deja esa experiencia.

¹¹ La historia de este organismo en Ontario, con ser importante dado que se trata de la provincia con un sistema de educación superior más desarrollado, no debe suponerse que es la misma de otras jurisdicciones. "Mientras la razón fundamental para crear estos cuerpos intermedios ha sido en líneas generales la misma (en casi todas las provincias), los roles y poderes asignados a ellos han variado mucho y han tenido historias bastante diferentes" [Jones, 1996: 354-355].

¹² En Ontario, en cambio, el "buffer" parece haber subsistido, fundamentalmente, porque las universidades estaban interesadas "en mantener al gobierno a cierta distancia" para proteger su autonomía [véase Monahan, 1998: 365].

Una segunda lección, ya más próxima al tema específico de que aquí nos hemos ocupado, es que *un fuerte apoyo público a la educación superior no es incompatible con el pago de cuotas o aranceles* por parte de los alumnos o de sus familias. En pocos países se ve hoy el peso que en Canadá tiene su tradición de una educación superior, y especialmente de una educación universitaria, sostenida sustancialmente con recursos estatales. Si bien se observan actualmente, como en todas partes, fuertes presiones privatizadoras, la convicción de que el Estado no puede desentenderse del sostenimiento de las universidades parece bastante generalizada. Lo que sí está claro, más allá de los vaivenes de la última década en materia de reducciones y recortes presupuestarios, es que las ideas dominantes en el mundo llevan, también en Canadá, a que los poderes públicos exijan a las universidades más eficiencia y más responsabilidad frente al público por el manejo de los recursos que le son asignados, lo que causa un malestar cierto en sectores importantes de la comunidad universitaria. Y ese convencimiento sobre la responsabilidad del Estado por la educación superior no se lo ve en modo alguno como inconsistente con la contribución económica que desde hace largas décadas se exige a los alumnos o a sus familias. Es más, el fundamento que se tiene para ello -de una aceptación muy generalizada- es que el carácter democrático de la nación canadiense exige que quienes se benefician de modo directo con la educación superior que reciben, deben contribuir a sostenerla en la medida de sus posibilidades¹³. No hacerlo sería tomar un atajo que no respeta el principio de equidad, verdaderamente central en una concepción democrática de la sociedad.

Ahora bien, la experiencia canadiense también deja ver -y esta es otra de sus enseñanzas- que *si la política de aranceles, al menos para las universidades públicas, no tiene algún grado de regulación y no va acompañada de un buen sistema de asistencia a los estudiantes, puede generar problemas de equidad* que si no se resuelven terminarán probablemente por socavar las bases sobre las que se asienta la legitimidad de tal política¹⁴. Sin embargo, como se anotó en páginas anteriores, el programa de asistencia a los estudiantes, al haberse centrado en los últimos años más en préstamos que en subsidios o becas, ha empezado a generar problemas de difícil solución, aun en un país con el nivel de vida y los comportamientos individuales y colectivos que es posible observar allí. Desde nuestra perspectiva también conviene llamar la atención sobre este punto, porque una recomendación frecuente de los organismos multilaterales de crédito es que se debe avanzar hacia políticas definidas de recuperación de costes.

Una cuarta enseñanza importante es que *las fórmulas de financiamiento, cuando se proponen objetivos acotados y se mantienen en el tiempo, funcionan como un buen mecanismo de asignación de recursos sin comprometer la autonomía de las instituciones*. Un dato interesante de la experiencia canadiense es la relativa simplicidad con que han sabido concebir esas herramientas. Por un lado, se limitan a la asignación para gastos de funcionamiento, y no para inversiones de capital, que se basan en otro tipo de normas y estándares. Por otro

¹³ Es el mismo fundamento que se descubre detrás de la decisión de liberar los aranceles que hoy deben pagar los alumnos de algunas carreras profesionales (como administración y negocios, ingeniería, medicina y otras), porque se supone que en principio tendrán mejores perspectivas laborales que el resto, lo que les permitirá, en consecuencia, obtener mayores beneficios en el futuro.

¹⁴ Los aranceles se pueden fijar en función de los costes del programa o servicio que se ofrece, en función de la capacidad de pago de las familias, o bien en función de una estimación de los beneficios futuros de quienes reciben el servicio educativo. En Canadá, dados los mecanismos y estrategias de regulación existentes, todo pareciera indicar que la fijación de su monto no se hace teniendo en cuenta los costes sino más bien en base a una combinación de los otros dos criterios. Y puede suponerse que es gracias a ello, y a la existencia de un amplio programa de asistencia a los estudiantes, que la "accesibilidad" al sistema es una realidad y no sólo un objetivo bienintencionado.

lado, buscan centralmente asegurar una cierta equidad y transparencia en la distribución, y no pretenden al mismo tiempo lograr otros objetivos de política, como la eficiencia o la calidad. Y no es que estos objetivos no importen, sino que se tratan de impulsar mediante incentivos y otros mecanismos que operan por afuera de la fórmula. Las fórmulas se limitan, por otra parte, a facilitar la asignación de fondos, no a determinar la cantidad total de recursos que se deben destinar a las universidades. Esto fue algo que los canadienses aprendieron bastante temprano, porque en algunos casos inicialmente se suponía con cierta ingenuidad que las dos cosas eran factibles. También aprendieron que las fórmulas de financiamiento no son mecanismos aptos para resolver la escasez de recursos. Aprendieron igualmente a evaluar los resultados de su aplicación y a mejorar el diseño del mecanismo, sin tirarlo por la borda o cambiarlo directamente por otro, porque eran conscientes de que sólo podían garantizar previsibilidad si la política de asignación y el instrumento correspondiente persistían en el tiempo. Y finalmente la experiencia reciente de Québec: para que la aplicación de una fórmula sea viable hacen falta algunos recursos adicionales, hace falta una cierta inversión que la torne aceptable.

Una quinta enseñanza a rescatar es que *la aplicación de fórmulas de financiamiento requiere de sistemas de información confiables y efectivos*. Si cualquiera de los actores involucrados duda de la veracidad y calidad de los datos sobre los que se asienta la operación del mecanismo, no está dada una de las condiciones fundamentales de su éxito. En este sentido, vale la pena mencionar la atención que se presta en Canadá a los recaudos que deben rodear al proceso de generación de información estadística por parte de cada universidad, que exige la verificación por auditores externos siguiendo normas e instrucciones claramente establecidas. No han sido reglas fáciles de aceptar, como no lo son otras que tienen que ver con las mayores exigencias de *accountability* que hoy se imponen, pero los beneficios de su aplicación están a la vista de todos.

Se debe aprender también de lo que parece no haber funcionado bien. En principio, los *buffer bodies* son organismos que, además de otras funciones importantes en relación a las políticas de educación superior, pueden ayudar a una correcta y objetiva aplicación de las fórmulas de financiamiento. Al no ser meros apéndices del gobierno y al estar integrados por personalidades independientes que, más que en representación de sectores determinados deben obrar según su leal saber y entender, se puede esperar que actúen como custodios de los procesos de distribución, generando confianza y evitando o atenuando los frecuentes conflictos y enfrentamientos que suelen darse entre gobiernos y universidades. La mayoría de las provincias de Canadá ha contado por largos años, aun por décadas, con agencias de este tipo, propias de la tradición institucional angloamericana. Sin embargo, finalmente la experiencia no parece haber funcionado del todo bien, ya que también la mayoría de las provincias las ha ido eliminando o dejando de lado. Y aunque seguramente han concurrido para ello varias razones, que pueden haber variado según las jurisdicciones, hay dos que parecen reiterarse en los distintos casos. Una tiene que ver, como se dijo páginas arriba, con el diseño que se adopte para estos organismos, con su misión, su composición, sus funciones y sus roles. Y otra se relaciona con su status, con las atribuciones que se le asignan, con su ubicación en la estructura de poder. Al haber sido concebidos como cuerpos meramente asesores, sin mayor poder ni facultades de planeamiento estratégico y de coordinación a nivel del conjunto, alejándose así del modelo original, terminaron quizá superponiéndose con otras dependencias del gobierno que cumplían funciones similares. Y como es sabido,

esas situaciones se vuelven críticas en momentos de dificultades fiscales, donde a la escasez de recursos se suma la tentación de los gobiernos de actuar y controlar de modo más directo y efectivo. Tampoco deben descartarse errores en cuanto al perfil de los miembros con que se los conformó en algún momento determinado o errores de los propios cuerpos con relación a lo que de ellos se esperaba. Pero estas son, en todo caso, causales circunstanciales que a lo más pueden haber precipitado una decisión, no las razones de fondo que parecen tener que ver, más bien, con su diseño y ubicación. La enseñanza, entonces, es que los «*buffer bodies*, concebidos como organismos destinados a mediar entre gobiernos y universidades, pueden funcionar como una alternativa institucional interesante que contribuye a crear la necesaria confianza que requiere la aplicación de las fórmulas de financiamiento, a condición de que se preste especial atención a su diseño y ubicación en la estructura de poder». Pero, finalmente, ni este ni ningún arreglo institucional puede funcionar y dar los resultados que se esperan si no hay una visión estratégica de las cosas y si no existen unas relaciones razonablemente maduras, donde los gobiernos comprendan el tipo muy particular de instituciones que son las universidades y las condiciones que requieren para poder cumplir su misión, y estas comprendan que la autonomía de que gozan, indispensable como es, no les da derecho de permanecer al margen de las urgencias de la sociedad y de los cambios y ajustes que las realidades imponen.

BIBLIOGRAFÍA

- ADVISORY PANEL (1996): *Excellence, accessibility, responsibility*. Report of the Advisory Panel on future directions for postsecondary education. Toronto, Ministerio de Educación y Entrenamiento.
- ALTBACH, P., y BRUCE JOHNSTONE, D. (eds.) (1993): *The funding of higher education. International perspectives*. Nueva York, Garland Publishing Inc.
- AUCC (1999): *Trends: the canadian university in profile*. Ottawa, Association of Universities and Colleges of Canada.
- BEAULIEU, P., y BERTRAND, D. (1999): *L'État québécois et les universités*. Sainte-Foy, Presses Universitaires du Québec.
- BERDAHL, R. (1971): *Statewide coordination of higher education*. Washington, American Council on Education.
- BOND, S. (1992): «Evaluación del desempeño académico en las universidades canadienses: perspectivas y resultados», en V. ARREDONDO ALVAREZ (ed.): *Evaluación, promoción de la calidad y financiamiento de la educación superior: experiencias de distintos países*. México, Secretaría de Educación Pública, México, pp. 149-155.
- BOND, S., y LEMASSON, J.P. (eds.) (1999): *A new world of knowledge. Canadian universities and globalization*. Ottawa, International Development Research Centre.
- CAMERON, D. (1997): «The federal perspective», en G.A. Jones (1997 a): pp. 9-30.
- CAMERON, D.M., y ROYCE, D.M. (1996): «Prologue to change: an abbreviated history of public policy and postsecondary education in Ontario», en Advisory Panel (1996): pp. 68-87.
- COU (2000 a): «Briefing notes». Toronto, Council of Ontario Universities.
- COU (2000 b): «Comparing Ontario and American public universities». Toronto, COU N.º 690.

- COU (2000 c): «COU response to the Minister regarding the consultation paper *Increasing degree opportunities for Ontarians*». Toronto, COU N.º 675.
- CRESPO, M. (1999): «Tendances récentes des politiques publiques aux États-Unies et au Canada (hors Québec) à l'égard de l'enseignement supérieur», en P. Beaulieu y D. Bertrand (1999): pp. 101-143.
- DARLING, A.; ENGLAND, M.; LANG, D., y LOPERS-SWEETMAN, R. (1989): «Autonomy and control: a university funding formula as an instrument of public policy», en: *Higher Education*, vol. 18, pp. 559-583.
- DRESSEL, P. (1980): «The autonomy of public colleges», en: *New Directions for Institutional Research*, N.º 26.
- GEORGE, P.J., y McALLISTER, J.A. (1995): «The accountability movement in Canada: an affirmation of the autonomous university or just another name for government intervention?», en: *Higher Education Policy*, vol. 8, N.º 3, pp. 27-32.
- GERTEL, H. (1999): «¿Cómo podría llegar a ser la financiación de la universidad pública?», en E. Sánchez Martínez (1999): pp. 257-274.
- HACKL, E. (1998): «Higher education in Canada: opportunities or strategy?», en: *Higher Education Review*, vol. 31, N.º 1, pp. 9-14.
- JONES, G.A. (1990): «Imminent disaster revisited, again: the crisis literature of canadian higher education», en: *Canadian Journal of Higher Education*, vol. 20, N.º 2, pp. 1-8.
- JONES, G.A. (1991): «Modest modification and structural stability: higher education in Ontario», en: *Higher Education*, vol. 21, pp. 573-587.
- JONES, G.A. (1992): «University governance in the 1990s: an issues paper». Ottawa, AUCC.
- JONES, G.A. (1994): «The political analysis of higher education: an introduction to the symposium on the university and democracy», *Interchange*, vol. 25, N.º 1, pp. 1-10.
- JONES, G.A. (1996): «Governments, governance, and Canadian universities», en J.C. Smart (1996): pp. 337-370.
- JONES, G.A. (ed.) (1997 a): *Higher education in Canada: different systems, different perspectives*. Nuevas York, Garland Publishing, Inc.
- JONES, G. A. (1997 b): «A brief introduction to higher education in Canada», en G.A.Jones (ed.) (1997 a): pp. 1-8.
- JONES, G.A. (1997 c): «Higher education in Ontario», en G.A. Jones (ed.) (1997 a): pp. 137-159.
- JONES, G.A., y SKOLNIK, M. (1997): «Governing boards in Canadian universities», en *The Review of Higher Education*, vol. 20, N.º 3, pp. 277-295.
- JONES, G.A., SKOLNIK, M., y SOREN, B. (1998): «Arrangements for coordination between university and college sectors», en: *Higher Education Policy*, 11, pp. 15-27.
- KELLS, H.R. (1992): *Self-regulation in higher education. A multi-national perspective on collaborative systems of quality assurance and control*. Londres, Jessica Kingsley Publishers.
- LANG, D. (2001): «Financing higher education in Canada». Mimeo.
- LEMELIN, C. (1999): «Politique de l'enseignement universitaire et financement public», en P. Beaulieu y D. Bertrand (1999): pp. 199-216.

- LIPSET, S.M. (1989): «Continental divide: the values and institutions of the United States and Canada». Toronto, C.D. Howe Institute.
- LLOYD-JONES, J. (2001): «Notes on the Ontario university funding system». Ottawa, Mimeo.
- Massicotte, G. (1999): «L'État et l'université: réflexion prospective sur les bases d'un nouveau partenariat», en P. Beaulieu y D. Bertrand (1999): pp. 231-252.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE QUEBEC (2000 a): «Politique québécoise à l'égard des universités».
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE QUEBEC (2000 b): «Politique québécoise de financement des universités».
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE QUEBEC (2000 c): «Politique de financement, règles budgétaires et calcul des subventions de fonctionnement aux universités du Québec pour l'année universitaire 2000-2001».
- MONAHAN, E. (1998): «University-government relations in Ontario: the history of a buffer body, 1958-1996», en: *Minerva*, 36, pp. 347-366.
- MTCU (1999): «The Ontario operating funds distribution manual», Toronto, Universities Branch.
- NEWSON, J.A. (1994): «Subordinating democracy: the effects of fiscal retrenchment and university-business partnerships on knowledge creation and knowledge dissemination in universities», en: *Higher Education*, vol. 27, N.º 2, pp. 141-161.
- OCUA (1995): «Some perspectives on academic freedom, autonomy and accountability», en: *Task Force on Resource Allocation*,. Toronto, Ontario Council on University Affairs.
- OECD (1998): *Education at a glance*. OECD, París.
- ROCH, Denis (2000): *Les défis de l'université au Québec*. Montréal, vlb éditeur.
- SANCHEZ MARTINEZ, E. (1999): *La educación superior en la Argentina. Transformaciones, debates, desafíos*. Buenos Aires, Ministerio de Educación/SPU.
- SMART, J.C. (1996): *Higher education: handbook of theory and research*, vol. Xi., New York, Agathon Press.
- SKOLNIK, M.L. (1990): «Lipset's "Continental Divide" and the ideological bases for differences in higher education between Canada and the United States», en: *Canadian Journal of Higher Education*, vol. 20, pp. 81-94.
- SKOLNIK, M.L. (1994): «University accountability in Ontario in the nineties: is there a role for a provincial agency?», en: *Ontario Journal of Higher Education*, pp. 109-127.
- SKOLNIK, M.L. (1995): «Upsetting the balance: the debate on proposals for radically altering the relationship between universities and government in Ontario», en: *Ontario Journal of Higher Education*, pp. 4-26.
- SKOLNIK, M.L. (1997): «Putting all together: viewing canadian higher education from a collection of jurisdiction-based perspectives», en: G.A. Jones (1997 a): pp. 326-341.
- SKOLNIK, M.L., y JONES, G.A. (1992): «A comparative analysis of arrangements for State coordination of higher education in Canada and the United States», en: *Journal of Higher Education*, vol. 63, N.º 2, pp. 121-142.
- STATISTICS CANADA (2000): *Education indicators in Canada*. Toronto, Council of Ministers of Education.
- STATISTICS CANADA (2001): *Canada at a glance*. Toronto.

Contactar

Revista Iberoamericana de Educación

Principal OEI